TC nº 72-000.203.14-48

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SMADS. Projeto denominado de Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes e jovens. Valor empenhado em montante insuficiente para cobertura da despesa. Alteração do objeto sem a devida formalização, com repasses realizados conforme frequência dos usuários, sem caracterização de pagamento indevido. NÃO ACOLHIDO. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 61, Lei 4.320/64. Port. Intersec. 01/2013/SEMPLA/SF/SGM/SNJ. Dec. Mun. 53.694/13.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.204.14-00 e 72-000.203.14-21

2.891ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 02/05/2017

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente os TCs 72-000.204.14-00 e 72-000.203.14-48 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 deixar de acolher a execução do Convênio 149/Smads/2012, uma vez que houve a alteração do objeto do convênio sem a devida formalização por meio de aditivo, quando passou a considerar o número de 240 vagas a serem atendidas, diferentemente do inicialmente acordado.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, considerando que não restou evidenciado irregularidade de natureza substancial, no curso da instrução, nem identificação de pagamento indevido, em aceitar os efeitos financeiros decorrentes do ajuste, em função dos serviços terem sido efetivamente prestados pela conveniada, não obstante as falhas anotadas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em deixar de aplicar penalidade aos agentes públicos por entender que a Origem foi diligente,

tendo adotado as medidas necessárias visando sanar o problema e apenar os responsáveis, ao longo da vigência do convênio.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de setembro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento, de forma englobada, os TCs 72-000.204.14-00 e 72-000.203.14-48, que tratam da análise de Convênio firmado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Organização sem fins lucrativos Instituto Pilar, objetivando a prestação do serviço denominado "Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças, Adolescentes e Jovens", oferecendo-se 240 vagas para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e 11 meses, e mais 900 vagas para jovens de 15 a 17 anos e 11 meses.

Nos autos do TC 72-000.204.14-00, cuidou-se da análise formal do Termo de Convênio nº 149/SMADS/2012 e de seu Termo Aditivo de prorrogação de prazo e alteração do nome do serviço objeto do ajuste (TA nº 001/2013). Nestes autos, a Auditoria considerou, inicialmente, uma série de apontamentos[1], os quais seguem delimitados neste voto, em nota de rodapé.

---

[1]**Convênio nº 149/SMADS/2012**:**1)** - O original do Edital de Chamamento não está assinado, rubricado e datado em desatendimento ao artigo 116 c/c o art.40 § 1º da Lei Federal 8.666/93; **2)** Não temos como aferir se o presidente designado para o Comitê de Avaliação é um técnico como determina do artigo 16, parágrafo 1º do DM 43.698/03; **3**) Não há evidência da presença de um representante da sociedade civil no COMAS na Audiência Pública, nos termos do art. 8º, inciso I da LM 13.153/01; **4**) Não há evidências de que houve designação de preposto da convenente para representá-la na execução do convênio, em desacordo com a LF 8.666/93, art. 116 c/c art. 68; **5**) O valor unitário constante do Demonstrativo de Custeio do Serviço Conveniado para o item "Materiais para o trabalho socioeducativo e pedagógico" não consta do Item 3 da

Para apresentação de justificativas, foram oficiados a Origem, a Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social à época (Intimação nº 634/2014, fl. 368), a Coordenadora de CAS Sul à época (Intimação nº 635/2014, fl. 369), e o Representante Legal da Conveniada (Intimação nº 636/2014, fl. 366), para o exercício da ampla defesa.

Em apertada síntese, sobre os argumentos das defesas apresentadas às fls. 331 a 358, fls. 384 a 391, 373 a 379, e às fls. 381 a 382, destacamos as seguintes alegações:

(i) a especialidade dos serviços exigiam procedimentos mais ágeis diante do grande número de serviços a serem mantidos e expandidos;

(ii) a presidente designada para integrar o comitê de avaliação do convênio era a servidora Marly Ferreira Martins dos Santos;

(iii) foi encaminhado Ofício nº 1211/SMADS/2012 ao COMAS convidando-a participar da Audiência Pública;

(iv) houve designação do Sr. Antonio Chaves, gerente do serviço, como preposto;

(v) o serviço em análise foi um projeto especial experimental realizado pela Municipalidade, devidamente autorizado pelo art.10 do Decreto nº 53.98/2003 e art. 3º da Portaria nº 46/SMADS/2010;

Portaria nº 17/SMADS/2012; **6**) Foi considerada a quantidade de 690 unidades para os itens "alimentação" e "outras despesas", no entanto, não verificamos qualquer justificativa nos processos analisados para a divergência do que está pactuado no § 1º da Cláusula 2ª do Termo de Convênio nº 149/SMADS/2012, ou seja, 1.140 vagas; **7**) Foi considerada a quantidade de 207 unidades para o item "Concessionarias", que corresponde a 30% da quantidade considerada para o cálculo dos itens "alimentação" e "outras despesas", sem qualquer demonstrativo do cálculo nos processos analisados para a divergência do que está pactuado no § 1º da Cláusula 2ª do Termo de Convênio nº 149/SMADS/2012, ou seja, 1.140 vagas - **Termo de Aditamento nº 001/2013** irregularidades: **Item 1)** publicação extemporânea do TA; **Item 2)** o valor unitário constante no Demonstrativo de Custeio do Serviço Conveniado para o item "Materiais para trabalho socioeducativo e pedagógico" não consta do Item III da Portaria nº 29/SMADS/2013; **Item 3**) Foi considerada a quantidade de 690,24 unidades para os itens "alimentação" e "outras despesas", no entanto, não verificamos qualquer justificativa nos processos analisados para a divergência do que está pactuado no § 1º da Cláusula 2ª do Termo de Convênio nº 149/SMADS/2012, ou seja, 1.140 vagas; **Item 4) f**oi considerada a quantidade de 207 unidades para o item "Concessionarias", que corresponde a 30% da quantidade considerada para o cálculo dos itens "alimentação" e "outras despesas", sem qualquer demonstrativo do cálculo nos processos analisados para a divergência do que está pactuado no § 1º da Cláusula 2ª do Termo de Convênio nº 149/SMADS/2012, ou seja, 1.140 vagas.

(vi) o repasse "alimentação" e outras despesas não foram calculados sobre o total das vagas, mas, sim, sobre o total de atendimentos diários em virtude da frequência intermitente dos jovens;

(vii) para a despesa de "concessionárias" foi feito cálculo de 30% sobre o montante que a conveniada teria direito, uma vez que o imóvel é de propriedade da SMADS e que

(viii) a publicação do Termo de Aditamento ocorreu com apenas seis dias de atraso, saneando a irregularidade apontada.

Diante das razões apresentadas, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu por justificados vários dos pontos destacados inicialmente. Ratificou apenas as irregularidades relacionadas à falta de assinatura e rubrica no original do Edital de Chamamento e à ausência de designação de preposto para o convênio; e, em relação ao Termo de Aditamento, ratificou o apontamento relacionado à publicação extemporânea.

Diante da natureza formal dos itens remanescentes, os pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral foram no sentido do acolhimento do Convênio nº 149/SMADS/2012 e do Termo de Aditamento nº 001/2013, sem prejuízo de recomendações.

Por sua vez, no que diz respeito ao Acompanhamento da Execução do Convênio, levado a efeito no TC 72-000.203.14-48, novas irregularidades[2] e recomendações constaram da análise inicial (fls. 404/431), cujo detalhamento encontra-se reproduzido em nota de rodapé.

---

[2] 1) valor empenhado em montante insuficiente para cobertura da despesa relativa 2013, em descumprimento ao princípio da anualidade orçamentária e infringindo o artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64; 2) ausência do parecer do Coordenador de Assistência Social da CAS Sul, infringindo o disposto na Cláusula Segunda do Termo de Convênio; 3) Não consta dos processos analisados a designação do técnico supervisor, infringindo o inciso I do artigo 15 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 4) Em dezembro de 2013 havia sido encartada no processo de pagamento apenas a documentação da prestação de contas até o mês de outubro de 2013, caracterizando o descumprimento do prazo para prestação de contas, infringindo o inciso VIII do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 5) Infringência ao disposto no artigo 62 e inciso III do Parágrafo Segundo do artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64, que tratam do estágio da liquidação da despesa, uma vez que os serviços foram considerados como executados a contento nos meses de maio, junho e julho e 2013, mesmo havendo diversas observações de inadequações na execução do objeto nos respectivos RESUPs; 6) Retificaram a planilha de cálculo de custo do serviço, que passou a considerar uma capacidade de 240 vagas, com o valor total de R$ 56.862,61, sem, entretanto, formalizar o aditamento do Termo de Convênio, como prevê o

Parágrafo Oitavo do artigo 65 c/c o artigo 116 da Lei Federal 8.666/93; 7) Não localizamos nos processos analisados as Notas Fiscais relativas aos meses de agosto, setembro e outubro de 2013, infringindo o item 2.4

Foram anexadas aos autos razões de defesa pela então Secretária às fls. 453/488, na qualidade de Secretária da Pasta, e do representante legal do Instituto Pilar às fls. 491/494. Em linhas gerais,

---

do inciso I do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 8) Não localizamos nos processos analisados o ofício da organização conveniada dirigido à SMADS, solicitando o pagamento, infringindo o item 2.1 do inciso I do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 9) As DEGREFs relativas aos 2º e 3º trimestres de 2013 não foram datadas, impossibilitando a conferência do inciso VIII do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 10) Os RESUPs Mensais relativos aos meses de junho e setembro de 2013 não foram datados, impossibilitando a conferência do prazo de entrega de 3 dias úteis, estabelecido no inciso III do artigo 12 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 11) Os RESUPs Mensais relativos aos meses de julho, agosto e outubro de 2013 foram entregues em 21/08/2013, 19/09/2013 e 07/11/2013, respectivamente, infringindo o inciso III do artigo 12 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 12) Consta do RESUP Mensal relativo a agosto de 2013 a informação de que a prestação de contas do mês foi concluída em 19/09/2013, infringindo o inciso VIII do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 13) Foram encartados no processo de pagamento cópias do *e-mail* e da notificação, datados de 08/08/2013, enviados a conveniada alertando sobre o atraso na entrega da prestação de contas do mês de julho de 2013, caracterizando a infringência ao inciso VIII do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 14) Ausência da data das prestações de contas relativas aos meses de junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2013, nas respectivas Planilhas de Liquidação, impossibilitando a conferência do inciso VIII do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 15) Recebimento das Planilhas de Liquidação dos meses de agosto, setembro e outubro de 2013 pela contabilidade da SMADS em 29/10/2013, 29/10/2013 e 06/12/2013, respectivamente, caracterizando o não cumprimento do prazo previsto no inciso VIII do artigo 16 da Portaria nº 46/SMADS/2010; 16) As Grades de Atividade Semestral – GRAS relativas ao 1º e 2º semestres de 2013 foram entregues em 08/04/2013 e 11/07/2013, no entanto deveriam ter sido entregues até 15/12/2012 e 15/06/2013, respectivamente, infringindo o inciso III do artigo 11 da Portaria nº 46/SMADS/2010 e o item 12 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio; 17) Entrega da DEMES relativa a julho de 2013 no 5º dia útil do mês, infringindo o item 1 da Cláusula Décima Segunda do Termo de Convênio que estabelece que a entrega deve ocorrer até o 2º dia útil de cada mês; 18) Quadro de Recursos Humanos em desacordo com o pactuado na Cláusula Oitava do Termo de Convênio; 19) Ausência do Inventário Analítico de Bens Móveis Municipais, infringindo o Parágrafo Único da Cláusula Sétima do Termo de Convênio e o Decreto Municipal nº 53.484/2012; 20) Não alimentação de sistemas informatizados de controle de dados, em descumprimento ao item 13 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio; 21) Não atualização diária do Banco de Dados dos Usuários e de suas famílias – SISRUA, em descumprimento ao item 21 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio; 22) Ausência de inclusão dos dados dos usuários no Banco de Dados dos Cidadãos e no Cadastro Único, infringindo o inciso IX do artigo 14 da Portaria nº 46/SMADS/2010 e 23) O Convênio não atinge o objetivo previsto, com o descumprimento das Cláusulas Primeira, Segunda, Quinta e Sexta do Termo de Convênio, além do Plano de Trabalho, face aos inúmeros registros de *"inadequação"* e de *"não observação"* constantes dos RESUPs relativos ao período auditado.

manifestaram-se pelo acolhimento da execução, ao argumento de que as ressalvas apontadas pela Auditoria não seriam capazes de acarretar lesão ao interesse público.

A Especializada, após exame dos esclarecimentos prestados pela Origem, retificou os seguintes apontamentos: ausência do parecer do Coordenador de Assistência Social da CAS Sul; falta de designação do técnico supervisor; falta das Notas Fiscais relativas aos meses de agosto, setembro e outubro de 2013; ausência do Inventário Analítico de Bens Móveis Municipais e da não atualização diária do Banco de Dados dos Usuários e de suas famílias – SISRUA. Não obstante, ratificou todos os demais itens, por entender que as defesas apresentadas não ilidiram as demais falhas constatadas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, instada a se manifestar, entendeu por superar, além dos itens informados pela Auditoria, a questão relativa à insuficiência de empenho para cobertura de despesa relativa a 2013. Entretanto, acompanhou no restante o parecer da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do convênio ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros da execução analisada.

A Secretaria Geral, em consonância como entendimento das áreas técnicas, opinou pelo não acolhimento da Execução Contratual.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Primeiramente, em relação à análise do Convênio, relevo as falhas atinentes à falta de assinatura e rubrica no original do Edital de Chamamento, dada sua natureza formal, bem como a alegada falta de preposto, considerando a designação posterior do Sr. Antonio Chaves, de forma a suprir tal deficiência. De igual forma, relevo o apontamento relacionado à publicação extemporânea do Termo de Aditamento, vez que houve efetiva publicação com atraso de apenas seis dias, dando atendimento à finalidade de publicidade do ato. Por estas razões, acompanho os pareceres exarados no sentido da regularidade formal dos instrumentos.

Por sua vez, quanto à análise da execução do Convênio, acompanho os pareceres técnicos quanto à superação de alguns dos apontamentos iniciais, no decorrer da instrução processual, pelo que, passo diretamente ao enfrentamento das questões remanescentes:

Primeiramente, quanto à questão envolvendo o valor empenhado em montante insuficiente para cobertura da despesa relativa 2013,

em descumprimento ao princípio da anualidade orçamentária e infringindo o artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64, destaco que, ainda que a norma não excepcione a hipótese de convênio da incidência da regra orçamentária do prévio empenho para a assunção de despesas por parte da Administração Pública, não se pode deixar de levar em consideração o regramento estabelecido, à época, pela Portaria Intersecretarial nº 01/2013/SEMPLA/SF/SGM/SNJ e Decreto de Execução Orçamentária nº 53.694/2013. Esse normativo determinou a liberação parcial das cotas orçamentárias por medida de contingenciamento, vinculando o agente público. Nessa medida, acompanho o parecer da AJCE nesse particular, afastando a falha apontada.

Quanto aos procedimentos estabelecidos no ajuste relativos às prestações de contas, para fins de pagamento e compensação trimestral dos gastos com eventual saldo remanescente do mês anterior, a análise da documentação do período examinado evidenciou várias inconsistências relacionadas a atrasos de envio de documentação de prestação de contas ou outras falhas de natureza formal, merecedoras de determinações para aprimoramento da gestão e fiscalização do convênio, as quais, contudo, não se mostraram, em meu entender, com força suficiente para macular o ajuste em seu aspecto substancial, a saber: atraso de juntada ao processo de pagamento da documentação da prestação de contas dos meses de novembro de dezembro de 2013; não localização nos processos analisados de notas fiscais relativas aos meses de agosto a outubro de 2013 e de ofício dirigido à Administração solicitando pagamento pela Conveniada; falta de data ou atraso na entrega de algumas Declarações Trimestrais do Gerenciamento dos Recursos Financeiros (DEGREFs), de alguns Relatórios de Supervisão Técnica (RESUPs) e Declaração Mensal da Execução do Serviço Socioassistencial (DEMES), bem como o atraso de encaminhamento ao setor de contabilidade de Planilhas de Liquidação de das Grades de Atividade Semestral (GRAS).

Não obstante as falhas acima apontadas serem passíveis de relevação, por falta de evidenciação de prejuízo, outras irregularidades de maior expressão foram notadas. Dentre estas, citamos, por exemplo, que houve a alteração do objeto do convênio sem a devida formalização por meio de aditivo contratual, quando passou a considerar o número de 240 vagas a serem atendidas, diferentemente do inicialmente acordado. Tal irregularidade só não alcançou maior gravidade, porque restou constatado pela Auditoria que os repasses feitos à entidade conveniada foram realizados conforme a frequência dos usuários, sem caracterização de pagamento indevido.

A insuficiência da execução do objeto conveniado foi notada pela própria Origem, que, segundo informações prestadas no curso da instrução, procurou dar várias orientações à entidade conveniada para que corrigisse as falhas anotadas, no primeiro semestre de sua vigência, sem, contudo, obter sucesso, razão pela qual promoveu a oportuna rescisão do ajuste pouco mais de um ano após seu início, em novembro 2012.

Nessa medida, o Termo Aditivo, que ora se examina, prorrogou a vigência do convênio por mais 90 dias, segundo a Origem, com a exclusiva finalidade de evitar que o serviço sofresse descontinuidade até que nova audiência pública fosse realizada, e, após, estavam sendo tomadas as providências para a aplicação das penalidades cabíveis ao Instituo Pilar, inclusive com suspensão/cancelamento da matrícula de SMADS.

Por todo exposto, e diante dos elementos instrutórios constantes dos processos, JULGO REGULAR o Convênio nº 149/SMADS/2012 e o Termo de Aditamento nº 001/2013.

DEIXO DE ACOLHER A EXECUÇÃO dele decorrente, pelas razões já expostas. No entanto, considerando que não restou evidenciado irregularidade de natureza substancial, no curso da instrução, nem identificação de pagamento indevido, aceito os efeitos financeiros decorrentes do ajuste, em função dos serviços terem sido efetivamente prestados pela Conveniada, não obstante as falhas anotadas.

Deixo de aplicar penalidade aos agentes público por entender que a Origem foi diligente, tendo adotado as medidas necessárias visando sanar o problema e apenar os responsáveis, ao longo da vigência do convênio.