EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.227.12-44

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO PARCIAL. CONVÊNIO. SMADS. Serviços denominados de Espaço de Convivência para adultos em situação de Rua. Tenda. Relevadas a ausência de designação de representante para acompanhamento da execução. REGULAR. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

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, 72.001.276.11-04, 72.001.266.12-31 e 72.001.267.12-02.

Legislação citada: Art. 116, Lei 8.666/93. Art. 6º, Dec. Mun. 49.539/08.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.228.12-07 e 72-000.227.12-44

2.866ª Sessão Ordinária

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 julgar regular a execução parcial do Convênio 216/SMADS/2011, no período de 1º a 31 de dezembro de 2011, relevando as falhas constatadas, uma vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular sua execução.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão aos interessados, nos termos regimentais.

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, 13 de abril de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o **TC 72.000.228.12-07** que cuida da análise formal do Convênio nº 216/SMADS/2011, tendo por objeto a prestação de serviço denominado Espaço de Convivência para adultos em situação de rua - Tenda, e o **TC 72.000.227.12-44**, que trata do acompanhamento de sua execução, no período de 01 a 31 de dezembro de 2011.

Nos autos do **TC 72.000.228.12-07**, a instrução do feito conduziu ao apontamento de irregularidades, dentre as quais remanesceram as seguintes: *(i)* ausência de publicação do Termo de Convênio; *(ii)* ausência de definição quantitativa das metas a serem atingidas; *(iii)* falta de quantificação da contrapartida a ser prestada pela proponente; *(iv)* ausências de especificação e quantificação da contrapartida a ser prestada pela conveniada; *(v)* falta de comprovação da designação de representantes da Administração e da Convenente para acompanhamento da execução do convênio.

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução, constante do **TC 72.000.227.12-44**, compreendendo o período de 01 a 31 de dezembro de 2011, a Auditoria assinalou impropriedades relacionadas aos procedimentos de controle adotados, com destaque para: *(i)* emissão de notas de empenho em valor insuficiente para cobertura do período integral do ajuste; *(ii)* divergência entre o período de convênio (180 dias) e a data estipulada para seu término; *(iii)* no processo de pagamento não consta qualquer documentação relativa à aplicação de saldo credor apurado na Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros - DEGREF, em caderneta de poupança ou em fundo de aplicação financeira de instituição federal; *(iv)* ausência de indicação do técnico supervisor; *(v)* as Declarações Trimestrais de Gerenciamento dos Recursos Financeiros – DEGREFs, relativas aos meses de dezembro/2011 não foram datadas e ratificadas pelo contador responsável; *(v)* ausência da Grade de Atividade Semestral – GRAS, nos processos analisados; *(vi)* não consta dos processos analisados o Relatório de Supervisão Técnica mensal; *(vii)* ausência de informação sobre a inclusão dos dados dos usuários no Banco de Dados dos Cidadãos e no Cadastro Único; *(viii)* falta de alimentação de qualquer sistema informatizado para controle de dados dos serviços e do Banco de Dados do Cidadão;; *(ix)* ausência de evidências de que a conveniada participe da capacitação continuada; e *(x)* não apresentação do Inventário Analítico de Bens Móveis Municipais, bem como ausência da chapa patrimonial nos mesmos.

Frente a essas constatações, a Auditoria propõe que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social reveja os termos contidos nos Termos de Convênio, adequando-os à realidade de cada serviço.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria, e nos autos do Processo TC **72.000.228.12-07** (análise do Convênio), sem aprofundar no mérito da caracterização ou não da alegada emergência, assinalou que a natureza jurídica do instituto não se insere na hipótese de contratação emergencial, por dispensa de licitação, como foi invocada, sugerindo a intimação da Origem para esclarecimentos.

Ato contínuo, em ambos os processos examinados, foram intimados a Origem, a Conveniada, e os responsáveis à época.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Especializada. Em acréscimo, assinalou que a natureza jurídica do instituto - convênio – não se insere na hipótese de contratação direta, por dispensa de licitação, pois não há como admitir-se a amplitude de interpretação de tal forma a permitir o enquadramento de qualquer objeto nesta situação específica.

Por seu turno, a D. Procuradoria da Fazenda Municipal, requereu a relevação das impropriedades constatadas, com o reconhecimento da regularidade dos atos examinados, diante do caráter formal das falhas, ou ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos.

A Secretaria Geral posicionou-se pelo não acolhimento dos ajustes e de sua execução parcial.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Nos autos ora examinados, é de destacar-se a natureza essencial, relevante e continuada dos serviços objeto do Termo de Convênio examinado, instrumentalizando a parceria entre o Poder Público e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, para execução de serviços incluídos dentre os inúmeros programas e as múltiplas ações na área da assistência social no Município de São Paulo, habilitado à Gestão Plena do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.[1]

Além disso, e por se tratar de convênio, não obstante os apontamentos feitos pelos órgãos técnicos consignam haver nos correspondentes autos elementos que aconselham a prudência no sentido de evitar uma hermenêutica rígidas quanto às falhas e infringências que se apresentam meramente formais. Isto porque, por um lado, as justificativas de defesa demonstram pertinência

[1] Resolução da Comissão Intergestora Bipartite nº 09, de 15/09/2005.

e razoabilidade em face das normas aplicáveis à espécie, e, por outro lado, têm se a constatação de que, as impropriedades não têm o condão de comprometer o Erário ou mesmo a própria realização dos serviços conveniados.

Aliás, esse entendimento já foi expressado por esta Relatoria, 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 72.001.276.11-04, e também dos TCs 72.001.266.12-31 e 72.001.267.12-02, nos quais foram acolhidos, à unanimidade, os Convênios e a as respectivas execuções.

Nesse sentido, e com base na jurisprudência desta E. Corte, entendo que a ausência de publicação do Termo de Convênio, e o empenhamento de recursos em valor insuficiente para o atendimento da despesa prevista para o exercício, não se apresentam como elementos suficientes à conclusão de um julgamento pela irregularidade.

De igual forma, considero que a ausência de designação de representante para acompanhamento da execução, no caso concerto, não se mostra capaz de comprometer o Convênio.

A respeito dos demais aspectos suscitados pela Auditoria no processo que trata da análise formal do convênio, **TC 72.000.228.12-07**, vale mencionar: *(i)* sobre a definição quantitativa das metas a serem atingidas durante a execução, esclareceu a Origem que não foi possível quantificá-las porque as definições quantitativas estavam vinculadas à meta diária estimada de atendimento de 300 pessoas, e que, diante da natureza do serviço destinado ao pré-acolhimento dos usuários dos Centros de Acolhida, é impossível a sua quantificação; *(ii)* no que diz respeito à quantificação da contrapartida, informou que há especificação dos profissionais que serão disponibilizados, bem como a estrutura física do espaço, e que os recursos são compartilhados com outros serviços conveniados.

Com relação ao entendimento expressado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que a natureza jurídica atribuída aos convênios não se insere na hipótese de contratação direta, entendo que, embora o fundamento não seja usualmente aplicado aos convênios, por força do art. 116 da Lei de Licitações e Contratos[2], a utilização de tal disciplina, *in casu*, não se mostra apta a macular o ajuste.

Com efeito, conforme a justificativa técnica utilizada pela Origem[3], e a informação de que mesmo com a realização do Edital de Chamamento

[2] "Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração".

[3] "(...) Este convênio se justifica em razão da alta concentração de população em situação de rua identificada no censo de 2009. De acordo com o Censo FIPE/SMADS-2009 na área de abrangência da Subprefeitura Sé foram identificados 3.733 indivíduos em situação de rua, correspondendo a 57% do total dessa população na cidade de São Paulo. No Distrito Bela Vista foi identificada 1.334 pessoas, que representam 9,7% do total dessa população na cidade de São Paulo e 19,97% do total da Subprefeitura Sé (...)".

a única entidade interessada foi considerada inapta pelo Comitê de Avaliação, a alternativa encontrada para manutenção dos serviços foi a celebração de Convênio com a Entidade que já exercia as atividades.

Outro aspecto que merece ser considerado é a regularização da situação "emergencial" através do Edital de Chamamento nº 235/2011/SMADS, que resultou na celebração do Termo de Convênio nº 026/SMADS/2012, em 07/02/12, objeto dos Processos TCs 72.001.266.12-31 e 72.001.267.12-02, nos quais o Termo de Convênio e sua execução foram acolhidos à unanimidade por esta E. Corte.

No tocante ao Processo **TC 72.000.227.12-44**, que trata do acompanhamento da execução no período de 01 a 31 de dezembro de 2011, vários apontamentos inicialmente lançados, foram considerados sanados pelos órgãos técnicos, diante dos esclarecimentos prestados pela Origem, razão pela qual entendo, da mesma forma, que estão superados.

Quanto aos demais apontamentos feitos, denota-se fragilidade e falhas nos procedimentos adotados. Todavia, ficam adstritos à análise formal, sem aprofundamento sobre sua materialidade, com destaque para aspectos de controle e formalizações documentais.

Importante considerar que a execução dos convênios na área assistencial é regida por normas e regramentos que se submetem a constante aperfeiçoamento, inclusive no que se refere aos meios e instrumentos eficazes de controle, sendo certo que os elementos de instrução dos autos apresentam dados indicativos de que os serviços prestados por intermédio do Termo de Convênio em análise – implementação da oferta de Espaços de Convivência para Adultos – se mostram muito mais complexos e que a construção dessa prática era ainda muito recente.

Nesses termos, e considerando os elementos constantes dos autos, voto pela **regularidade formal** do Termo de Convênio nº 216/SMADS/2011, **Processo TC 72.000.228.12-07,** e **regular** sua execução parcial, no período de 01 de 31 de dezembro de 2011, relevando as falhas assinaladas, vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular a execução, **Processo TC 72.000.227.12-44.**

Outrossim, determino à Origem que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos, especialmente:

1) Defina quantitativamente as metas a serem atingidas durante a execução dos Convênios;

2) Defina e quantifique a contrapartida a ser prestada pela proponente, conforme especificada no Plano de Trabalho da Entidade, a fim de dar atendimento ao estabelecido no art. 6º do Decreto Municipal nº 49.539/08;

3) Como forma de controlar efetivamente os recursos do fundo de reserva, passe a exigir que, mensalmente, com a prestação de contas, seja entregue o extrato da conta poupança específica de cada serviço;

4) Exija a apresentação mensal da relação contendo informações especificadas das pessoas atendidas; e

5) Exija das Conveniadas a apresentação da avaliação das atenções prestadas, conjuntamente com os usuários, bem como o diagnóstico, mapeando os serviços, com localização da rede de serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos, de forma a propiciar a universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias.

Dê-se ciência da presente decisão aos interessados, nos termos regimentais.