EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.358.12-12

ACOMPANHAMENTO. TERMO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. SEME. Sistemática para avaliação da contribuição do Programa Clube Escola no desenvolvimento educacional dos seus beneficiários em idade escolar. UNESCO. Ausência de cotação de preços. Inexistência de valores pré-estabelecidos. Procedimentos administrativos próprios. REGULAR. Votação unânime.

Legislação citada: Dec. 5.151/04. Port. MREX 717/06.

TCs citados 72.002.984.05-41, 72.003.210.05-29 e 72.003.343.05-22.

2.845ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 o Termo de Cooperação Técnica Internacional.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de ofício, com cópia do relatório e voto do Relator, bem assim do presente Acórdão à Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – Seme para conhecimento.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte que, em autos apartados, proceda à realização do Acompanhamento da Execução do Termo de Cooperação Técnica Internacional ora examinado, avaliando, especialmente, se os preços avençados mostraram-se razoáveis.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as cutelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de dezembro de 2015.

EDSON SIMÕES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de análise formal do Termo de Cooperação Técnica Internacional 914BRZ1006, firmado, em 18.04.2011, entre a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – SEME, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e a Agência Brasileira de Cooperação Técnica, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, cujo objeto é a implementação do Projeto "Sistemática para avaliação da contribuição do Programa Clube Escola da Cidade de São Paulo, no desenvolvimento educacional de seus beneficiários em idade escolar, no valor de R$ 3.982.650,00 (três milhões, novecentos e oitenta e dois mil, seiscentos e cinquenta reais).

Em um exame preliminar, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou questionamentos de ordem jurídica e propôs a preambular manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Ouvida, a Assessoria Jurídica de Controle Externo esclareceu que o Termo de Cooperação em análise tem origem em um Acordo Básico de Cooperação Técnica, celebrado entre o Governo Federal e a ONU e suas Agências Especializadas, conforme autoriza a Constituição Federal Brasileira; que se trata de Instrumento que detém formato próprio e regras específicas regidas pelo Direito Internacional e não necessariamente pela Lei de Licitações Brasileira. Apontou que, sendo nacional a fonte de recursos mobilizada, "in casu" pelo Governo Municipal, o Ajuste está submetido ao acompanhamento e fiscalização exercidos pelo Tribunal de Contas deste Município, assim como já ocorreu em casos similares, tratados nos TCs 72-002.984/05-41, 72-003.210/05-29 e 72-003.343/05-22.

No que se refere à contrapartida da UNESCO, elucidou que em Projetos de Cooperação Técnica competem ao Organismo Internacional o serviço de consultoria prestado por peritos externos, os treinamentos direcionados à capacitação e difusão de informações, enquanto à Secretaria Municipal envolvida cabe disponibilizar a infraestrutura e equipe técnica, além de suportar os custos.

Oficiada, a Pasta manifestou-se às fls. 138/164 asseverando que o Projeto de Cooperação Técnica Internacional foi instituído por Ato Complementar fundamentado no Acordo Básico de Cooperação Técnica, celebrado entre o Governo Federal e a ONU e suas Agências Especializadas, entre elas a UNESCO, constante do Decreto 59.308/66.

Aduziu que este tipo de Instrumento não se confunde com Convênio e a escolha por firmar Acordo de Cooperação com a UNESCO, por suas prerrogativas legais, dispensa, por exemplo, a realização de Chamamento Público e que o documento depende de autorização prévia da Agência Brasileira de Cooperação Técnica Internacional e atende à Portaria MREX 717/06, por isso padronizado, visando facilitar a sua execução, monitoramento e avaliação.

Sobre as razões de escolha da UNESCO e sua contrapartida, ponderou que a Pasta pretendia o aprimoramento do Programa Clube Escola, que é um dos programas estruturantes das suas ações e, portanto, determinou-se a realização de avaliações que contassem com consultores externos para maior isenção de julgamentos e credibilidade das análises e, assim foram procuradas a UNICEF e a UNESCO, Agências Especializadas da ONU nas áreas de Infância e Educação.

Acrescentou que as tratativas com a primeira não evoluíram, mas sim com a segunda, identificando-se a UNESCO como organismo internacional com tradição, reconhecimento social e credibilidade, a partir do que foi firmado o documento PRODOC, na forma da legislação pertinente.

Destacou que, apesar de o Brasil contar com propostas e projetos de políticas públicas na área do esporte educacional, não foi encontrado material suficiente que atendesse à necessidade de promover a capacitação de profissionais de Educação Física e Esporte para serem os principais estimuladores do desenvolvimento integral da criança e do adolescente por meio da prática esportiva e, ainda, às peculiaridades do Projeto Clube Escola, envolvendo, além da avaliação de aspectos físicos e motores, também os cognitivos e atitudinais.

No que respeita aos custos de gestão, taxa de administração e prestação de contas, esclareceu que a Agência Especializada presta serviço de consultoria e treinamento, enquanto a Secretaria fica responsável pela infraestrutura e custos, incluindo-se a taxa de administração de 5% dos recursos aportados, sendo certo que no processo de contratação não há cotação de preços, mas observam-se procedimentos administrativos próprios, estabelecidos no artigo 21 da Portaria MREX 717/06.

Aduziu que não existem preços pré-estabelecidos, mas estimativa de gastos com as ações previstas no projeto, para que se pudesse realizar a reserva orçamentária; que a UNESCO não possui independência na execução do Projeto e que se, ao final, sobrarem recursos, a Agência devolve aos cofres públicos Municipais com correções e aplicações financeiras do período.

Ressaltou que é elaborado relatório analítico das despesas realizadas, ao qual a Pasta tem acesso por meio eletrônico e, também, são encaminhados por correio, quadrimestralmente, os relatórios de prestação de contas para juntada nos processos administrativos.

Em nova manifestação, diante do parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo e dos esclarecimentos prestados pela Secretaria envolvida, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou que, com exceção da questão relacionada à justificativa de preços do projeto, as demais foram elucidadas e registrou que cabe a este Tribunal o exame da execução do Instrumento em comento.

Na sequência da instrução, foram cientificados os Senhores Celso do Carmo Jatene, atual Secretário Municipal de Esporte, Lazer e Recreação e os apontados como responsáveis pelos atos Srs. Walter Meyer Feldman, Secretário da Pasta à época e Francisco Carlos Dada, Secretário Adjunto.

Em resposta a estas convocações vieram aos autos as defesas apresentadas pelo primeiro e terceiro nomeados às fls. 180/193, restando silente o segundo deles. A Secretaria e o Sr. Francisco Carlos Dada ofereceram defesas de igual teor, aduzindo em síntese que a estimativa de gastos depende do nível de conhecimento, grau de complexidade e quantidade de profissionais necessários para a execução do projeto; e que os valores a serem repassados são apresentados semestralmente, na medida em que o projeto se desenvolve.

Em sua derradeira manifestação a Subsecretaria de Controle e Fiscalização entendeu que as defesas apresentadas trouxeram apenas argumentos, sem a comprovação do que foi alegado quanto ao custo do projeto.

Em seguida, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reafirmou sua manifestação anterior, transcrevendo partes do V. Acórdão 1339/2009 do E. Tribunal de Contas da União que tratou das especificidades desse tipo de Ajuste.

Por fim, considerando a conclusão alcançada por CII, entendeu que é possível que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle verifique, em sede de Acompanhamento da Execução do Instrumento, a razoabilidade dos preços ajustados, conforme já foi feito em situações análogas, como nos TCs 72-002.984/05-41, 72-003.210/05-29 e 72-003.343/05-22.

Por sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal, fundando-se nos elementos favoráveis existentes no processo, afirmou que a celebração desta Cooperação Internacional encontra-se regular e que os preços praticados podem ser analisados quando do Acompanhamento da Execução.

A Secretaria Geral, finalizando a instrução do processo, acompanhou as conclusões da Assessoria Jurídica de Controle Externo de que o Termo de Cooperação Técnica Internacional está em conformidade com a legislação

que rege a matéria, bem como elaborou sugestão de que a questão da justificativa dos preços seja avaliada no exame da Execução do Ajuste.

É o relatório.

VOTO

Analisando os autos, observo de plano que o Termo de Cooperação Técnica Internacional ora examinado é um Instrumento peculiar e que não se amolda aos demais Instrumentos costumeiramente analisados por este Tribunal.

Conforme bem aclarado no valoroso trabalho oferecido pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e na manifestação prestada pela Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação verifica-se que tal Instrumento possui formato próprio e obedece a regras específicas regidas pelo Direito Internacional, vez que se trata de Ato Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, celebrado entre o Governo Federal e a UNESCO, aprovado pelo Decreto 59.308/66.

Neste sentido e de acordo com as manifestações dos interessados e legislação pertinente acostada aos autos, concluo que o Termo de Cooperação Técnica contou com a autorização da Agência Brasileira de Cooperação Técnica, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e atende ao Decreto 5.151/2004 e à Portaria MREX 717/2006.

Sobre a escolha da UNESCO, considerando se tratar de um Acordo Internacional, por suas especificidades, não há que se falar na realização de Chamamento Público e, invariavelmente, a entidade escolhida deveria ser um Organismo Internacional, no caso a ONU, pela UNESCO, uma de suas Agências Especializadas.

Ademais, a Pasta justificou que a eleição baseou-se na necessidade da realização de uma avaliação externa, isenta, voltada ao aprimoramento do "Programa Clube Escola" e assim contatou a UNICEF e a UNESCO, ambas ligadas à ONU e cujas atuações inserem-se nas áreas de infância e educação, que guardam pertinência com o Programa que seria avaliado, contudo as tratativas só se desenvolveram com a última.

Da mesma forma, não vislumbro irregularidades no que se refere à contrapartida, pois de acordo com o que estabelece o artigo 1º, § 5º, do Decreto 5.151/2004, em Projetos de Cooperação Técnica, custeado integralmente com recursos da Administração, caberá ao Organismo Internacional a realização de assessoria e transferência de conhecimento, exatamente como ajustado na hipótese.

Por fim remanesce a questão da justificativa dos custos. Nesta seara, os argumentos de defesa referem, em síntese, que em casos ímpares

como o dos autos não há procedimento de cotação de preços, assim como não existem valores pré-estabelecidos, apenas estimativa de gastos.

Contudo, observam procedimentos administrativos próprios, nos termos do artigo 21 da Portaria MREX 717/06, que os gastos baseiam-se no "Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil" e são elaborados relatórios analíticos das despesas efetuadas e relatórios de prestações de contas. Tais alegações, contudo, de fato, não justificam os preços, na forma prevista no Direito Administrativo, mas entendo razoável acolher-se as ponderações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Subsecretaria de Fiscalização e Controle de que a matéria poderá ser melhor examinada quando do Acompanhamento da Execução do Termo, oportunidade em que será avaliada a razoabilidade dos preços praticados e a existência de eventuais danos ou prejuízos ao Erário.

Isto posto, estando o Termo de Cooperação Técnica Internacional em conformidade com a legislação que rege a matéria, julgo-o regular, determinando, na sequência, o encaminhamento de ofício, com cópia deste relatório e voto e do v. Acórdão, à Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação para conhecimento.

Determino, também, à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que, em autos apartados, proceda a realização do Acompanhamento da Execução do Termo de Cooperação Técnica Internacional ora examinado avaliando, especialmente, se os preços avençados mostraram-se razoáveis.

Por fim, cumpridas as cutelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto.