TC 417.2014

2º Julgado – 3.041 Sessão Ordinária

RECURSOS. EX OFFICIO. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregular a execução do convênio. Direitos socioassistenciais para a população. SMADS. Fragilidade em procedimentos adstritos à análise formal. Destaque para aspectos de controle e formalizações documentais. Comprometimento das ações, atuação planejada, ritmo nas atividades e organização dos espaços. Falhas relevadas. Precedentes. CONHECIDOS. Votação unânime. PROVIDOS para acolher excepcionalmente a execução do convênio. Votação por maioria.

TCs citados 2.726/2014, 3.850/2014, 593/2011, 650/2011

1º Julgado - 296ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Direitos socioassistenciais para a população. SUAS. Não utilizada conta específica para atender às despesas do ajuste. Valores apresentados como despesa são menores que os repasses concedidos. Incorreção da dotação utilizada para pagamento do reajuste. Não datada a Declaração de gerenciamento de recursos financeiros. Grade de atividades semestral entregue com atraso. Valor repassado a maior em relação àquele apresentado como despesa. Ausência de evidência de elaboração de planilha trimestral. Relevada excepcionalmente à ausência de placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado e à liquidação antes do término de cada mês dos serviços prestados. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Port. 46/2010/SMAD.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.416.14-89 e 72-000.417.14-41

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, nos termos do relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos "ex officio", por regimental, e voluntário, ante a presença de seus pressupostos processuais.

ACORDAM, ademais, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator e MAURÍCIO FARIA, votando o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência, para efeito de desempate, nos termos do artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em dar provimento aos apelos para acolher excepcionalmente a execução parcial do Convênio 394/SMADS/2013.

Vencidos, no mérito, os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor consoante voto proferido em separado, e DOMINGOS DISSEI, que negaram provimento aos recursos.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de maio de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência, com voto.

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos, nesta fase processual, de análise dos Recursos *ex officio* e ordinário interposto em face da Decisão proferida pela Primeira Câmara desta Corte de Contas, que por unanimidade, julgou irregular a execução do Convênio 394/2013/SMADS, porém com aceitação dos efeitos financeiros produzidos, eis que os serviços foram efetivamente prestados à Administração Pública.

O conteúdo versado diz respeito à prestação do serviço denominado "Núcleo de Apoio à Inclusão Social de Pessoas com Deficiência II – de 07 a 14 anos e Deficiência III – a partir de 15 anos". O prazo pactuado foi de 24 meses, de 01/05/2013 a 30/04/2015 e o valor total do instrumento foi de R$ 1.068.072,48 (um milhão, sessenta e oito mil, setenta e dois reais e quarento e oito centavos), com repasse mensal que se iniciou em R$ 44.503,00 (quarenta e quatro mil e quinhentos três reais), para atendimento de 120 vagas.

O valor mensal foi atualizado para R$ 47.618,23, a partir de 01/07/2013 (nos termos dos valores constantes das Tabelas de Custos por Elemento de Despesas), por meio da Portaria 29/SMADS/2013, publicada no DOC de 30/01/13.

O Termo de Aditamento 001/2013 foi lavrado para constar a alteração do nome fantasia do serviço de "Escola Especial 4-E" para "Nova 4E".

O Termo de Convênio 394/2013/SMADS e o Termo Aditivo 001/2013 foram julgados regulares nos autos do TC 416/14-89.

O período de abrangência do Acompanhamento da presente Execução Contratual é referente ao 01/10/13 a 31/12/13, com visitas in loco da equipe de AUD nos dias 29 e 30/01/14.

As infringências que deram ensejo ao entendimento pela irregularidade da execução contratual foram:

"i – a entidade não utiliza conta específica para atender às despesas do ajuste;

ii – a DEGREF – Declaração de Gerenciamento de Recursos Financeiros, relativa ao último trimestre de 2013, não está datada;

iii – a GRAS – Grade de Atividades Semestral, relativa ao primeiro semestre de 2014, que deveria ter sido apresentada até 15/12/13, foi entregue com atraso em 06/01/14;

iv – os valores apresentados como despesa (R$ 141.448,60) são menores que os repasses concedidos (R$ 142.854,69). Resta, portanto, uma diferença de R$ 1.406,09 a ser descontada no próximo repasse. Na nota de empenho 13.774/14 o valor do repasse de janeiro de 2014 foi R$ 47.618,23, sem descontar este saldo;

v – não há evidência de que tenha sido elaborada a Planilha trimestral;

vi – a dotação utilizada para o pagamento do reajuste foi incorreta."

Os órgãos opinantes da Casa manifestaram-se pelo conhecimento dos recursos ordinário e ex officio, visto estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas.

A Origem, embora oficiada, não apresentou recurso voluntário. O mérito do recurso ordinário interposto pela entidade conveniada reiterou os termos da defesa apresentada no decorrer da instrução deste processo.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE entendeu que "a r. decisão combatida encontra-se em consonância com nosso posicionamento, inexistindo, s.m.j., qualquer elemento novo que pudesse infirmá-la, o que nos leva à conclusão por sua manutenção, por seus próprios fatos e fundamentos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM justificou não ter interposto recurso por entender não haver interesse recursal, uma vez que foram aceitos os efeitos financeiros da avença e recomendações à ORIGEM, mas opinou, no caso, pelo conhecimento e provimento do recurso ordinário interposto pela NOVA 4E, por estar em consonância com o posicionamento da PFM.

A Secretaria Geral – SG se manifestou, também, no mérito, pelo não provimento dos recursos em tela, mantendo-se a r. decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento, os Recursos ex officio e ordinário interposto pela entidade conveniada, em face da Decisão de 1ª Câmara que julgou irregular a execução parcial do Convênio 394/2013/SMADS, porém com aceitação dos efeitos financeiros produzidos, eis que os serviços foram efetivamente prestados à Administração Pública.

O Termo de Convênio 394/2013/SMADS e o Termo Aditivo 001/2013 foram julgados regulares nos autos do TC 416/2014.

Foi objeto contratual a prestação do serviço denominado "Núcleo de apoio à inclusão social de pessoas com deficiência II – de 07 a 14 anos e deficiência III – a partir de 15 anos", com atendimento para 120 vagas, vigência de 24 meses (01/05/2013 a 30/04/2015) e repasse mensal no valor inicial de R$ 44.503,00 (quarenta e quatro mil e quinhentos três reais).

O valor mensal foi atualizado para R$ 47.618,23, a partir de 01/07/2013 (nos termos dos valores constantes das Tabelas de Custos por Elemento de Despesas), por meio da Portaria 29/SMADS/2013, publicada no DOC de 30/01/13.

O período de abrangência do Acompanhamento da presente Execução Contratual foi de 01/10/13 a 31/12/13.

Foram reiterados os termos das defesas apresentadas no decorrer da instrução processual e, em reanálise do mérito, observo que os apontamentos que deram ensejo ao entendimento pela irregularidade da execução contratual devem ser contextualizados nos termos jurisprudenciais desta Corte de Contas.

Em relação aos itens (i) "a entidade não utiliza conta específica para atender às despesas do ajuste" e (ii) "a DEGREF – Declaração de Gerenciamento de Recursos Financeiros, juntada às fls.112, relativa ao último trimestre de 2013, não está datada", entendo que são infringências passíveis de relevação de acordo com os julgados do Tribunal, tais como os TCs 2.726/2014, 3.850/2014 e 3.158/2014.

Ademais, está juntado no processo administrativo o extrato da conta utilizada pela entidade (fls. 139 a 147), visualizando-se a conciliação bancária realizada no convênio.

O apontamento (iii) "a GRAS – Grade de Atividades Semestral, relativa ao primeiro semestre de 2014, que deveria ter sido apresentada até 15/12/13, foi entregue com atraso em 06/01/14" não subsiste, pois compulsando os autos verifico que às fls. 227 a 232 está anexada a GRAS protocolada na Origem, com a data de 15/12/2013 e assinada pelo técnico Supervisor no dia 16/12/2013, bem como o esclarecimento de que no dia 06/01/2014 foi protocolada apenas uma retificação da mesma.

Nesse mesmo sentido, também não subsiste razão para o apontamento "(v) não há evidência de que tenha sido elaborada a Planilha trimestral", pois às fls. 237 a 242 constam dos presentes autos, o referido documento.

A irregularidade trazida no item (vi) "a dotação utilizada para o pagamento do reajuste foi incorreta" pode ser analisada à luz dos esclarecimentos da Origem que informa que a dotação 93.10.08.242.1142.6203 prevista no Termo de Convênio sempre foi utilizada em todos os pagamentos regulares mensais, conforme notas de liquidação nos autos e a dotação considerada incorreta 93.10.08.244.1142.6236 foi utilizada apenas para os valores do reajuste concedido, emitido em uma nota suplementar retroativa.

Importante notar que o serviço objeto do instrumento em tela está previsto como um serviço tipificado da rede socioassistencial enquadrado como Rede de Proteção Especial abrangendo todas as notas de empenho utilizadas.

Por fim, a anotação (iv) “os valores apresentados como despesas (R$ 141.448,60) são menores que os repasses concedidos (R$ 142.854,69)”.

Resta, portanto, uma diferença de R$ 1.406,09 a ser descontada no próximo repasse", também não se revela suficiente para macular a execução parcial do ajuste em seu aspecto substancial, senão vejamos.

a) o valor é de baixa materialidade; e,

b) o término do convênio é 30/04/2015 e o período de abrangência da execução parcial é o último trimestre de 2013, não sendo possível, com isso, afirmar que a diferença apurada não tenha sido descontada nas diversas parcelas futuras subsequentes ou na prestação de contas final.

Assim, considerando que os apontamentos em geral indicam apenas fragilidade em alguns procedimentos adotados, mas que ficam adstritos à análise formal, sem aprofundamento sobre sua materialidade, com destaque apenas para aspectos de controle e formalizações documentais.

Porém, pontuando que houve comprometimento das ações em sentido amplo, cabendo reconhecer atuação planejada, ritmo nas atividades e organização dos espaços (fls. 180 a 183).

E tendo em vista a similaridade da matéria com o posicionamento jurisprudencial expressado por ocasião dos julgados dos TCs 593/2011, 649/2011, 595/2011, 650/2011e 1.071/2011 que tiveram acolhimento por esta Egrégia Corte, CONHEÇO dos recursos interpostos, ante a presença de seus pressupostos processuais e, quanto ao mérito, DOU PROVIMENTO para ACOLHER EXCEPCIONALMENTE a Execução Parcial do Convênio 394/2013 firmado entre a SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a organização sem fins lucrativos Nova 4E – Entidade Especializada em Pessoas Especiais, para a prestação do serviço denominado Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência II e III.

Após as providências de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Edson Simões

Conheço do Recurso eis que presentes os Requisitos de admissibilidade.

No mérito conforme bem destacado pela Assessoria Jurídica de Controle externo e pela Secretaria Geral, o Recurso não trouxe nenhum fato novo capaz de alterar o acórdão que à unanimidade, nos termos do voto do Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA julgou: "Irregular o Convênio 394/SMADS/2013 e o Termo Aditivo 001/2013 e IRREGULAR A EXECUÇÃO dele decorrente em razão das irregularidades apontadas pela Auditoria.

Todavia, aceito os efeitos financeiros decorrente do ajuste, eis que os serviços foram efetivamente prestados pela conveniada.

Não obstante incorporo as recomendações sugeridas pela Auditoria no sentido de que a Secretaria reveja os termos contidos nos convênios a serem celebrados, adequando-os à realidade dos serviços e à organização conveniada, a fim de evitar infringências e/ou impropriedades na execução dos mesmos."

As irregularidades apontadas pela auditoria foram as seguintes:

1. A entidade não utiliza conta específica para atender às despesas do ajuste;

2. A Declaração de Gerenciamento de Recursos Financeiros, relativa ao último trimestre de 2013, não está datada; a Grade de Atividades Semestral, relativa ao primeiro semestre de 2014, que deveria ter sido apresentada até 15/12/13, foi entregue com atraso em 06/01/14;

3. Os valores apresentados como despesa (R$ 141.448,60) são menores que os repasses concedidos (R$ 142.854,69). Resta, portanto, uma diferença de R$ 1.406,09, a ser descontada no próximo repasse. Na nota de empenho 13.774/14 o valor do repasse de janeiro de 2014 foi R$ 47.618,23, sem descontar este saldo;

4. Não há evidência de que tenha sido elaborada a Planilha trimestral;

5. A dotação utilizada para o pagamento do reajuste foi incorreta;

Face ao exposto, com base nas manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, NEGO-LHE PROVIMENTO.

1º Julgado

D E C I S Ã O

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72.000.416/14-89 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular a execução do Convênio 394/Smads/2013, à vista das seguintes irregularidades:

(i) a entidade não utiliza conta específica para atender às despesas do ajuste;

(ii) a Degref - Declaração de Gerenciamento de Recursos Financeiros, relativa ao último trimestre de 2013, não está datada;

(iii) a Gras - Grade de Atividades Semestral, relativa ao primeiro semestre de 2014, que deveria ter sido apresentada até 15/12/13, foi entregue com atraso em 06/01/14;

(iv) os valores apresentados como despesa (R$ 141.448,60) são menores que os repasses concedidos (R$ 142.854,69). Resta, portanto, uma diferença de R$ 1.406,09, a ser descontada no próximo repasse. Na nota de empenho nº 13.774/14 o valor do repasse de janeiro de 2014 foi R$ 47.618,23, sem descontar este saldo;

(v) não há evidência de que tenha sido elaborada a Planilha trimestral;

(vi) a dotação utilizada para o pagamento do reajuste foi incorreta;

DECIDEM, ademais, à unanimidade, aceitar os efeitos financeiros decorrente do ajuste, eis que os serviços foram efetivamente prestados pela conveniada.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Smads que reveja os termos contidos nos convênios a serem celebrados, adequando-os à realidade dos serviços e à organização conveniada, a fim de evitar infringências e/ou impropriedades na execução dos mesmos.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

Presentes o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO e a Procuradora ADRIANA BRANCO AGNESE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de setembro de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Relatarei em conjunto os processos TCs 72-000.416.14-89 e 72-000.417.14-41 que tratam, respectivamente, da análise do Convênio 394/SMADS/2013, do Termo de Aditamento 001/2013, e da execução dele decorrente.

O conteúdo versado diz respeito à prestação do serviço denominado Núcleo de Apoio à Inclusão Social de Pessoas com Deficiência II, de 07 a 14 anos e Deficiência III, a partir de 15 anos, realizado no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Nos autos do Processo TC 72-000.416.14-89, que trata da análise do Convênio 394/SMADS/2013 e do Termo de Aditamento 001/2013, a Auditoria assinalou as seguintes infringências:

(i) o edital constante do processo administrativo não está datado, rubricado e assinado pela autoridade competente;

(ii) o convênio 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. Com relação ao Termo de Aditamento 001/2013:

(i) o Termo Aditivo decorre de convênio com apontamentos de infringências.

As partes apresentaram suas justificativas argumentando, em síntese, que:

(i) os convênio firmados para a Assistência Social não adotam os mesmos ritos formais dos procedimentos licitatórios e não há na legislação (Lei Municipal 13.153/2001, regulamentada pela Portaria 31/SMADS/2003), orientações no sentido da exigência de que o edital devia estar assinado, rubricado e datado;

(ii) toda a divulgação e publicação dos convênios são realizadas por meio do sistema Pubnet e que a qualificação dos representantes do convenente e conveniado está disponibilizada no banco de dados das organizações parceiras nos endereços eletrônicos www.prefeitura.sp.gov.br e www.sisorg.prefeitura.sp.gov.br, haja vista não possuir este campo na página do Pubnet.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela regularidade do Termo de Convênio 394/SMADS/2013 e, consequentemente do

Termo de Aditamento 001/2013, por inexistir, neste último, irregularidades intrínsecas a serem analisadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral opinaram pela regularidade dos instrumentos examinados. Já nos autos do processo TC 417/14-41, que trata da análise da execução do Convênio, a Auditoria assinalou as seguintes infringências:

(i) não há placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado;

(ii) a entidade não utiliza conta específica para atender às despesas do ajuste;

(iii) a Degref - Declaração de Gerenciamento de Recursos Financeiros, relativa ao último trimestre de 2013, não está datada;

(iv) a Gras - Grade de Atividades Semestral, relativa ao primeiro semestre de 2014, que deveria ter sido apresentada até 15/12/13, foi entregue com atraso em 06/01/14;

(v) os valores apresentados como despesa (R$ 141.448,60) são menores que os repasses concedidos (R$ 142.854,69). Resta, portanto, uma diferença de R$ 1.406,09, a ser descontada no próximo repasse. Na nota de empenho 13.774/14 o valor do repasse de janeiro de 2014 foi R$ 47.618,23, sem descontar este saldo;

(vi) não há evidência de que tenha sido elaborada a Planilha trimestral;

(vii) a dotação utilizada para o pagamento do reajuste foi incorreta;

(viii) a liquidação dos serviços prestados nos meses de outubro a dezembro de 2013 ocorreu antes do término de cada mês, em desacordo com o inciso III, do § 2º, do art. 63 da LF 4320/64.

Devidamente oficiadas às partes apresentaram suas justificativas, ato subsequente a Auditoria ao examinar os esclarecimentos da Origem ratificou as infringências apontadas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou comprometido o acolhimento da execução contratual diante dos apontamentos de irregularidade, exceto em relação à liquidação dos serviços antes do término.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo acolhimento da execução do convênio.

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido do não acolhimento da execução do convênio em exame.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em relação ao processo que trata da análise do Convênio 394/SMADS/2013 e do Termo Aditivo 001/2013, as infringências apontadas pela Auditoria são a meu ver passível de relevação em razão do seu caráter meramente formal.

Já no que tange ao acompanhamento da execução do ajuste, as irregularidades apontadas interferem na qualidade dos serviços prestados, pois a entidade não utilizou conta especifica para atender às despesas do ajuste, os valores apresentados como despesa foram menores que os repasses concedido e, também, foi apurada incorreção da dotação utilizada para pagamento do reajuste.

Ademais, não foi justificado o descumprimento à Portaria 46/2010/SMAD: da Degref do último trimestre de 2013 estar sem data e a Grade de Atividades Semestrais, relativa ao primeiro semestre de 2014 ter sido entregue após o prazo, em desacordo, respectivamente, com o inciso IV do art.10 combinado com alínea “a”, inciso VIII do item do art. 16 e art. 11, inciso III.

No que concerne ao valor de R$ 1.406,09, repassado a maior em relação àquele apresentado como despesa, a alegação apresentada pela defesa de que os pagamentos foram realizados dentro do previsto, sem a efetiva demonstração contábil, não se mostrou apta a afastar a irregularidade, e no mesmo sentido é o apontamento relativo à ausência de evidência de que tenha sido elaborada a Planilha Resup, inciso I, do Artigo 11 da Portaria 46/2010/SMADS.

Relevo em caráter excepcional as irregularidades relativas: à ausência de placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado e à liquidação antes do término de cada mês dos serviços prestados nos meses de outubro a dezembro de 2013, visto que, apesar de irregular, o pagamento dos serviços se deu de forma apropriada, ou seja, o pagamento previsto para o dia 02 janeiro de 2014 foi antecipado, para o dia 23 de dezembro.

Por todo exposto, diante dos elementos instrutórios JULGO REGULAR o Convênio 394/SMADS/2013 e o Termo Aditivo 001/2013 e IRREGULAR A EXECUÇÃO dele decorrente em razão das irregularidades apontadas pela Auditoria. Todavia, aceito os efeitos financeiros decorrente do ajuste, eis que os serviços foram efetivamente prestados pela conveniada.

Não obstante incorporo as recomendações sugeridas pela Auditoria no sentido de que a Secretaria reveja os termos contidos nos convênios a serem celebrados, adequando-os à realidade dos serviços e à organização

conveniada, a fim de evitar infringências e/ou impropriedades na execução dos mesmos.