TC nº 72-000.481.12-89

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Espaço de convivência para adultos em situação de rua. Emissão de notas de empenho em valores insuficientes para a cobertura do período integral do ajuste. Ausências: de indicação de técnico supervisor, de Grade de Atividades Semestral, de notas fiscais da conveniada, de das datas de recebimento nas planilhas de liquidação. Fragilidades e falhas nos procedimentos adotados. Natureza essencial. Precedentes. REGULAR. RECOMENDAÇÕES. Votação unânime.

Legislação citada: Lei nº 4.320/64. Art. 6º, Dec. Mun. 49.539/08. Ports. 46 e 47/2010/SMADS.

TCs citados 72.001.351.11-28, 72.001.983.08-96, 72.003.850.06-00, 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.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.482.12-41 e 72-000.481.12-89

2.860ª 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 julgar regular a execução parcial do Convênio 197/Smads/2010, relevando as falhas constatadas, uma vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular o ajuste.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Smads que, no futuro:

a) – defina quantitativamente as metas a serem atingidas durante a execução dos convênios;

b) – quantifique a contrapartida a ser prestada pela proponente, conforme especificação no Plano de Trabalho da Organização;

c) – designe o representante da Administração para acompanhamento da execução dos convênios;

d) – diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades constatadas pela especializada 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, 16 de março de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o TC 72-000.482.12-41, que cuida da análise formal do Convênio 197/SMADS/2010 e do Termo de Aditamento 001/2011, tendo por objeto a implementação do projeto denominado Atenção Urbana – Espaço de Convivência para adultos em situação de rua, no Distrito de Santa Cecília, e o TC 72-000.481.12-89 que trata do acompanhamento de sua execução parcial.

Nos autos do TC 72-000.482.12-41, a Especializada concluiu pela irregularidade do Convênio e do seu aditamento, pelas seguintes razões:

(i) ausência da juntada do Edital de Chamamento assinado, rubricado e datado;

(ii) falta de definição quantitativa das metas a serem atingidas durante a execução do convênio, bem como da previsão do início e fim da execução do objeto, com a conclusão das etapas ou fases programadas;

(iii) ausência de quantificação da contrapartida da proponente e da conveniada;

(iv) falta de especificação da contrapartida da conveniada;

(v) falta de designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução;

(vi) impossibilidade de verificar se o presidente do Comitê de Avaliação é um técnico como determina o art. 16,§ 1º do Decreto Municipal 43.698/03[1];

(vii) falta de um representante da sociedade civil no Conselho Municipal da Assistência Social – COMAS, na audiência pública;

(viii) falta de comprovação do envio do parecer do Comitê de Avaliação à proponente, consultando-a formalmente quanto ao interesse de se manifestar;

(ix) ausência de comprovação da designação de preposto da convenente para representá-la na execução do convênio;

(x) referência ininteligível e fora de contexto na descrição do objeto constante do Termo de Convênio;

(xi) ausência de ciência à Câmara Municipal da celebração do Convênio;

(xii) termo de aditamento considerado irregular, por suceder convênio com apontamentos de irregularidades; e

(xiii) acréscimo do termo de aditamento não respeitou o percentual permitido pela Lei de Licitações e Contratos.

Ao final, assinalou a impossibilidade de avaliar se a contratação foi feita em condições vantajosas para a Administração.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Especializada, com a ressalva de que as regras do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93[2], não se aplica aos convênios administrativos, e de, que nos autos do TC 72-002.017.08-96 esta E. Corte de Contas decidiu pela relevação da falta de juntada do original do Edital de Chamamento assinado, rubricado e datado.

---

[1] Regulamenta a Lei nº 13.153, de 22/06/2001, que dispõe sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênio âmbito do Município de São Paulo.

[2]"Art.65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) § 1º - O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. § 2º - Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (...)".

Em complementação, a Coordenadoria III manifestou-se sobre a justificativa dos valores praticados, destacando que a diferença com os valores praticados em convênio análogo, (TC 72-001.266.12-31), acolhido à unanimidade por esta E. Corte de Contas, se deve principalmente a quantidade de funcionários e consequentemente dos encargos patronais, quantidade de horas/oficinas, registrando que cada Convênio celebrado comporta suas peculiaridades e diferentes necessidades, acarretando quantidades e valores diferenciados.

Ato contínuo, foram intimados a Origem, a Conveniada e os responsáveis à época.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria entendeu sanados os seguintes apontamentos:

(i) impossibilidade de verificar se o presidente do Comitê de Avaliação é um técnico;

(ii) falta de comprovação do envio do parecer do Comitê de Avaliação à proponente; e

(iii) ausência de ciência à Câmara Municipal da celebração do Convênio.

Manteve, todavia, as demais impropriedades assinaladas.

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução do Convênio, realizado no período de 01/08/2011 a 31/01/2012, constante do TC 72-000.481.12-89, a Auditoria relacionou inúmeras impropriedades relacionadas aos procedimentos de controle adotados, com destaque para:

(i) emissão das notas de empenho, no início de 2011 e 2012, em valores insuficientes para a cobertura do período integral do ajuste;

(ii) ausência de cópia do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social;

(iii) ausência de indicação do técnico supervisor;

(iv) ausência, nos processos analisados, da Grade de Atividades Semestral – GRAS;

(v) ausência das notas fiscais da Conveniada relativas aos meses de outubro e novembro de 2011;

(vi) falta das datas de recebimento pela contabilidade da SMADS nas planilhas de liquidação de novembro/2011 a janeiro de 2012.

Outrossim, sugeriu recomendação para que a Origem reveja o conteúdo dos Termos de Convênio e dos respectivos Planos de Trabalho, adequando-se à realidade e às características dos serviços.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Especializada, sugerindo, todavia, a intimação dos interessados. Os responsáveis, com exceção da Sra. Érika Cristina Rodrigues, e a entidade conveniada apresentaram justificativas.

Ao analisar as defesas, a Especializada retificou a conclusão inicial para considerar sanados os apontamentos relativos à ausência do parecer do Coordenador de Assistência Social, à ausência de cópia do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, e à ausência de informações sobre a inclusão dos dados dos usuários no Banco de Dados dos Cidadãos.

Outrossim, considerou parcialmente sanados os apontamentos feitos nos itens 4.10, 4.12 e 4.27, no que diz respeito à ausência de data nas Descrições Mensais de Despesas, à divergência entre os valores constantes na Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros - DEGREF relativa aos meses de outubro e dezembro de 2011, e à inclusão dos dados dos usuários no Banco de Dados dos Cidadãos. Quanto às demais anotações, manteve as conclusões anteriores.

Em ambos os processos analisados, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Especializada no sentido da irregularidade do Convênio e da execução contratual, ressaltando, contudo, o Senhor Assessor Subchefe que o apontamento referente à insuficiência do valor empenhado para cobertura do período integral do ajuste deve ser analisado com os devidos temperamentos, diante da natureza jurídica dos convênios.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, requereu o acolhimento dos instrumentos em exame, ou sucessivamente, o acolhimento dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, opinou pelo não acolhimento do Convênio e da Execução Contratual examinados.

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, instrumentalizando a parceria entre o Poder Público Municipal e a Organização Social sem fins lucrativos para execução de serviços incluídos entre os inúmeros

programas e as múltiplas ações na área da assistência social no Munícipio de São Paulo, habilitado à Gestão Plena do Sistema Único da Assistência Social - SUAS[3].

Além disso, e por se tratar de convênio, não obstante os apontamentos feitos pela Especializada, consigno haver nos autos elementos que aconselham a prudência no sentido de evitar uma rígida aplicação do ordenamento jurídico quando as falhas e infringências se apresentam meramente formais. Isto porque, por um lado, as justificativas de defesa demonstram pertinência e razoabilidade em face das normas aplicáveis à espécie, e, por outro lado, considerando a constatação de que, por serem formais, as impropriedades assumem pouca ou quase nenhuma correlação com eventuais prejuízos ao Erário ou mesmo com a realização dos serviços conveniados.

Nesse sentido, e com base na jurisprudência desta E. Corte, entendo que as ausências de data, rubrica e assinatura no edital, não se apresentam como elementos suficientes à conclusão de um julgamento pela irregularidade. Registre-se os seguintes julgados proferidos neste sentido: TCs 72-001.351.11-28, 72-001.983.08-96.

No tocante ao empenhamento de recursos em valor insuficiente para a cobertura do período integral do ajuste, destaco que, embora a Lei 4.320/64 não excepcione o convênio da incidência da regra do prévio empenho para a realização das despesas da Administração Pública, entendo que, "in casu", a falha merece ser relevada, conforme entendimento expressado pelo Assessor Subchefe de Controle Externo, bem como em razão do precedente desta Corte de Contas, TC 72-003.850.06-00.

Com relação à constatação da Auditoria de que não houve especificação e quantificação da contrapartida a ser prestada, entendo que, com o advento da Portaria 46/2010/SMADS[4], a questão mereça apenas ser consignada como recomendação deste E. Tribunal, a fim de dar atendimento ao estabelecido no art. 6º do Decreto Municipal 49.539/08[5]. Além disso, outros apontamentos feitos inicialmente nos processos em julgamento, diante dos esclarecimentos prestados pela Origem, foram considerados sanados pelos órgãos técnicos, razão pela qual entendo, da mesma forma, que estão superados. São eles:

(i) impossibilidade de se verificar se o presidente do Comitê de Avaliação é um técnico;

---

[3] Resolução da Comissão Intergestora Bipartite nº 09, de 15/09/2015.

[4] Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do Município de São Paulo e a Regulação da Parceria operada por meio de Convênios.

[5] "Art. 6º A contrapartida do convenente poderá ser feita por meio de recursos financeiros ou de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis. § 1º - Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio. § 2º - Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida. § 3º - O ente federativo beneficiado deverá comprovar que os recursos referentes à contrapartida para complementar a consecução do objeto do convênio estão devidamente assegurados",

(ii) falta de comprovação do envio do parecer do Comitê de Avaliação à proponente;

(iii) ausência de ciência à Câmara Municipal da celebração do Convênio;

(iv) ausência do parecer do Coordenador de Assistência Social;

(v) ausência de cópia do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social;

(vi) ausência de informações sobre a inclusão dos dados dos usuários no Banco de Dados dos Cidadãos;

(vii) ausência de data nas Descrições Mensais de Despesa;

(viii) divergência entre os valores constantes na Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros – DEGREF relativa aos meses de outubro e dezembro de 2011.

No tocante aos demais apontamentos feitos, tanto no processo que trata da análise formal do Convênio (TC 72-000.482.12-41), quanto no processo que trata do acompanhamento da execução contratual (72-000.481.12-89), denotam-se fragilidades 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.

É 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 complexos e que a construção dessa prática é ainda muito recente.

De acordo com as defesas apresentadas, as Portarias 047/SMADS/2010 e 046/SMADS/2010, embora tenham assegurado a diretriz da regulação e comando estatal da rede de serviços socioassistenciais em parceria com as organizações sociais, não conseguem traduzir todas as peculiaridades e, principalmente, às necessidades da população atendida neste tipo de atividade.

Então, diante da 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 72-001.276.11-04 e dos TCs 72-001.266.12-31 e 72-001.267.12-02,

nos quais os Termos de Convênio e os respectivos acompanhamentos das execuções foram acolhidos à unanimidade por esta E. Corte de Contas.

Nestes termos, e considerando os elementos constantes dos autos, julgo regulares o Convênio 197/SMADS/2010 e o Termo de Aditamento 001/2011, TC 72.000.482.12-41, e a sua execução parcial, TC 72-000.481.12-89, relevando as falhas assinaladas, vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular o ajuste.

Por fim, recomendo à Origem que, no futuro:

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

Quantifique a contrapartida a ser prestada pela proponente, conforme especificação no Plano de Trabalho da Organização.

Designe o representante da Administração para acompanhamento da execução dos convênios;

Diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades constatadas pela Especializada nos autos do TC 72-000.481.12-89, que tratou da execução parcial do convênio.