TC 512/2016

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMDHC. Proporcionar a adolescentes e jovens, em situação de vulnerabilidade e risco social, oportunidades de educação e aprendizado profissional. Projeto Oficina de Reciclagem de Papel. APROVADO. Votação unânime.

13ª Sessão Ordinária Não Presencial – 1ª Câmara

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, aprovar a execução do Termo de Convênio 005/2015/SMDH, firmado entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e o Instituto de Reciclagem do Adolescente, com a utilização de recursos do Funcad.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar, após as devidas comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 20 de maio de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento da execução do Termo de Convênio n° 005/2015/SMDH, firmado entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e o Instituto de Reciclagem do Adolescente, com a utilização de recursos do FUNCAD.

O Instituto Reciclar (Instituto de Reciclagem do Adolescente) é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1995, que atua na região do Jaguaré, Zona Oeste da cidade de São Paulo. O Instituto tem a missão de atender os adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social na perspectiva de contribuir para a constituição de projetos de vida pelos mesmos, ampliando as suas oportunidades de inserção no mercado formal de trabalho.

O convênio tratou do Projeto "Oficina de Reciclagem de Papel: preparação e apoio a entrada no mercado de trabalho e geração de renda", cujo escopo é proporcionar a 50 (cinquenta) adolescentes e jovens na faixa etária de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos e 11 (onze) meses, em situação de vulnerabilidade e risco social, oportunidades de educação e aprendizado profissional, para promoção de sua autoestima, inclusão social e exercício pleno da cidadania, na Comunidade na Vila Nova Jaguaré, no bairro Jaguaré, subprefeitura da Lapa no município de São Paulo (fl.05).

A duração do acordo foi de 24 (vinte e quatro) meses, estabelecido um valor total de R$ 771.598,00 e apurado pelo presente processo as contas referentes ao semestre de fevereiro a julho de 2015.

Em sua primeira manifestação a equipe de Auditoria desta Corte de Contas (fls. 87/103) concluiu que a entidade estava atendendo o objeto do convênio conforme o previsto no Plano de Trabalho. Todavia, foram indicadas as seguintes impropriedades desta relação:

"Repasses

4.2 – Houve atraso de 53 dias, por parte da SMDHC no 1° repasse, e de 112 dias no 2º repasse, violando a cláusula 5.2.9 do Termo de Convênio e provocando uma distorção entre o orçamento planejado e o que foi realmente realizado. (item 3.2.5)

4.3 – A convenente iniciou as atividades relacionadas ao projeto sem o prévio recebimento do primeiro repasse, em desacordo com a cláusula 3.3.3 do Termo de Convênio (item 3.2.5)

Prestação de Contas da 1ª e 2ª Parcelas

4.4 – Houve atraso, por parte da entidade, na apresentação das prestações de contas dos quatro primeiros trimestres, em desacordo com o item 5.3.1 do Termo de Convênio. (item 3.2.6)

4.5 – Os recursos do convênio foram investidos em fundo de renda fixa do Banco do Brasil, em desacordo com a Cláusula 5.2.13. (item 3.2.6)

4.6 – A Entidade efetuou despesas utilizando sua conta particular geral (Banco do Brasil, agência 1201-7, conta corrente nº 1995-x), em

desacordo com a cláusula 5.2.3 do Termo de Convênio. (item 3.2.6.a)

4.7 – A entidade recebe o repasse do FUMCAD e transfere a porção destinada ao pagamento dos adolescentes da conta específica para sua conta geral a fim de realizar o pagamento da folha de pagamento, que engloba os funcionários do instituto e outros jovens subsidiados por outros projetos, impossibilitando o controle desse valor na conta geral e causando a perda da transparência nesse quesito. (item 3.2.6.b)

4.8 – Não foram apresentados controles que assegurem que os jovens tenham a faixa etária prevista na cláusula 1.1 do Termo de Convênio. (item 3.2.6.b)

Análise das Prestações de Contas

4.9 – A Comissão Permanente de Análise de Contas atrasou a análise das prestações do 1° e 2° trimestres, infringindo o prazo previsto no item 6.2.1 do Termo de Convênio e ocasionando atrasos generalizados nos repasses subsequentes. (item 3.2.7)

4.10 – A Comissão Permanente de Análise de Contas da Secretaria não apresentou o parecer técnico referente à prestação de contas parcial do 3º trimestre (agosto a outubro/2015). (item 3.2.7)

Visita realizada na Entidade Conveniada

4.11 – O instituto não apresenta um controle formal da avaliação dos resultados, com indicadores quantitativos, qualitativos e por meios de verificação, em desatendimento ao previsto pelo Plano de Trabalho (item 9 do Anexo IV – Descrição Técnica do Projeto). (item 3.3)

Monitoramento, Avaliação e Fiscalização

4.12 – Os relatórios de visita técnica feitos pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) carecem de detalhamento. Não foi elaborado o relatório referente ao 2º trimestre. (item 3.4)

Contrapartida

4.13 – O relatório de execução física referente ao primeiro trimestre foi elaborado com atraso, em desacordo com o estabelecido na cláusula 2.1.1 do Termo de Convênio. (item 3.4)

4.14 – A convenente não apresentou na prestação de contas a pesquisa de preços no mercado com, no mínimo, 3 (três) orçamentos distintos, referente à aferição da contrapartida, descumprindo, assim o disposto no parágrafo 2º do artigo 28 da Portaria n° 9 de 2014 da SMDHC. (item 3.5).

Adicionalmente, cabe recomendar que documentos referentes à prestação de contas que condicionem os repasses – a exemplo do relatório trimestral de execução física da entidade – sejam sempre juntados nos processos de pagamento assim que forem entregues pela entidade convenente (item 3.4).

A equipe de Auditoria indicou como responsáveis pelas áreas auditadas o Secretário Municipal de SMDHU à época, Sr. Eduardo Matarazzo Suplicy; o assessor técnico responsável pela prestação de contas FUMCAD, Sr. Willian Mendes Lira; e o responsável pelo projeto junto ao Instituto Reciclar, Sr. Paulo Roberto de Carvalho.

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania foi regularmente intimada (fls. 110) e apresentou pontualmente suas ponderações sobre os pontos elencados pela Auditoria, em resumo:

1) (itens 4.2 e 4.3) O processo para pagamento foi iniciado em 16 de março de 2016, a nota de liquidação emitida em 19 de março e o pagamento ocorreu em 23 de março de 2016.

2) (item 4.4) O termo de convênio previa a possibilidade de atrasos de 7 (sete) dias nas prestações de contas, sem aplicação de penalidades, e as mesmas foram apresentadas com atraso de 9 (nove) dias.

3) (item 4.5.) houve a preservação do interesse público pela aplicação dos recursos em fundos de renda fixa, por serem mais vantajosos do que a poupança.

4) (item 4.6.) O início das atividades foram realizadas com o patrocínio integral da Convenente utilizando a conta corrente geral e depois a realizar a transferência da conta específica de despesa.

5) (item 4.7) Os pagamentos dos salários e insumos são divididos entre as parcelas do convênio e as próprias expensas Convenente, sendo discriminadas as receitas.

6) (item 4.8) Os relatórios e as listas de presença foram juntadas no processo administrativo.

7) (item 4.9) Os atrasos foram ocasionados em razão da necessidade de treinamento de funcionários, situação que vinha sendo efetivada à época.

8) (item 4.10) A análise foi concluída em parecer emitido em 15 de março de 2016.

9) (itens 4.12 e 4.13) Item exclusivo de resposta da supervisão de parcerias.

10) (item 4.14) Destacou que a pesquisa de mercado é realizada antes da assinatura do Termo de Convênio e a análise das contas se reporta a planilha anual, que uma vez aprovada é aplicada por todo o período.

Em retorno à equipe de Auditoria (fls. 191/196) foram enfrentados todos os argumentos da Origem e mantidos os apontamentos de irregularidade do Convênio.

Dando sequência ao procedimento o feito foi encaminhado para Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 198/201) e acompanhou o entendimento inaugural da Equipe de Auditoria.

A Conveniada foi intimada para prestar seus esclarecimentos sobre os indicativos de Auditoria (fls. 206) e apresentou sua manifestação (fls. 216/250).

Em sua peça de bloqueio a Convenia apresentou o histórico da entidade e sua finalidade social demonstrando o sucesso do empreendimento durante os 21 (vinte e um) anos de sua existência até o momento e a quantidade de jovens atendidos pelo programa, após migrando para uma filosofia de integração a desenvolver nos jovens um espírito empreendedor em suas vidas, trabalho e na comunidade.

Destacou a situação pela qual a Instituição passou durante o processo de convênio e sobre a necessidade de redução do quadro de atendimento, explicando o histórico da parceria e da entidade.

A seriedade do programa pode ser aferida pela aprovação por meio do parecer técnico satisfatório e atendimento dos objetivos proposto pelo Projeto.

Quanto aos apontamentos de Auditoria destacou, entre outros:

1) Que o atraso inicial no repasse originou a necessidade de utilizar os recursos próprios para pagamento do primeiro mês de salário dos jovens.

2) O atraso na compra dos uniformes não prejudicou o andamento do Projeto, muito menos causou qualquer dano ao erário.

3) As contas de manutenção do projeto que antecederam o primeiro repasse (água e energia elétrica) foram custeadas pela entidade e depois repassadas.

4) Os atrasos no repasse não geraram a necessidade de empréstimos ou paralisação do Projeto.

5) A legislação a ser aplicada em Convênios pelo FUNCAD não é a indicada por Auditoria e a existência de publicação de um "Manual de Prestação de Contas" previsto pela legislação aplicável não tinha ocorrida e, mesmo assim, as contas foram apresentadas e nenhum dano ao erário restou demonstrado, bem como a situação não poderia gerar qualquer aplicação de penalidade.

6) Os recursos não utilizados podem ser aplicados em operações de curto prazo ou mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, e não apenas em caderneta de poupança. O rendimento na poupança durante o período seria de 7,94% enquanto a aplicação junto ao Banco do Brasil rendeu 11,19%.

7) O controle quanto aos jovens atendidos sempre foi realizado pela Convenente com a apresentação constante dos seguintes documentos: (i) lista de presença mensal às atividades; (ii) lista de RH, com nome e número do documento; (iii) holerites; (iv) relatórios de avaliação individual e em grupo; e (v) relatório de atividades.

8) Existiu o controle de avaliação de resultados, com os indicadores de quantidade e qualidade, conforme índices e documentos juntados, bem como no momento de vistoria da Auditoria do TCMSP o projeto ainda estava em andamento, sem possibilitar a confecção de um dado sobre o resultado posterior do programa.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo em primeira passagem sobre a resposta da Convenente (fls. 263/265) indicou a necessidade de intimação pessoal dos responsáveis, com a finalidade de evitar nulidade processual.

O Sr. Willian Mendes Lira, intimado pessoalmente, retificou os dados de defesa da Origem como responsável pelo projeto e destacou a ausência de dados objetivos no relatório de Auditoria que possibilitasse o efetivo exercício do contraditório.

O então Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania à época, Sr. Eduardo Matarazzo Suplicy, apresentou sua manifestação (fls. 310/315) dispondo sobre as dificuldades enfrentadas como gestor público e o esforço em melhorar o sistema de fiscalização aos convênios, bem como manter o atendimento desse importante meio de integração da Administração Pública com a Sociedade.

Em sua manifestação destacou o Secretário a individualização da conduta ao descrever o procedimento pelo qual os processos de convênio eram submetidos e como chegavam para sua assinatura e que não era o responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução dos projetos.

O Sr. Paulo Roberto de Carvalho apresentou sua manifestação (fls. 318/326) enquanto gerente administrativo financeiro do Instituto de Reciclagem do Adolescente (RECICLAR) de 2000 a 2016. Em destaque inicial frisou que o programa atingiu sua finalidade objetiva e que as irregularidades apresentadas são inteiramente de natureza formal, sem afetar o desenvolvimento do projeto ou gerar prejuízo ao erário.

Em análise final sobre as respostas apresentadas (fls 330/332), a Auditoria desta Corte de Contas concluiu por ratificar os subitens 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.9, 4.10, 4.12, 4.13; parcialmente o item 4.8 (no que tange ao cumprimento da cláusula 1.1. do Termo de Convênio – Faixa Etária dos jovens participantes do projeto) e solucionados os itens 4.7 e 4.11, por fim retificou o item 4.14.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 334/337) opinou pelo não acolhimento do Convênio em curta análise reproduzindo apenas a conclusão de Auditoria e sua Assessora Subchefe tecendo rasa argumentação sobre a individualização da conduta e mesmo afirmando que a Auditoria não procedeu como devido concluiu pela responsabilidade solidária ao Secretário da Pasta.

A Procuradoria da Fazenda Municipal destacou os pontos favoráveis para aprovação do convênio, principalmente pela conclusão de Auditoria pela execução a contendo de seu objeto e requereu a aprovação do mesmo ou subsidiariamente o reconhecimento de seus efeitos jurídicos e financeiros.

Neste ínterim o Instituto de Reciclagem do Adolescente – RECICLAR apresentou Memoriais de julgamento (fls. 365/382) repisando os fatos, destacando o cumprimento ao interesse público e as dificuldades dos gestores, em consonância com o disposto no artigo 22 da LINDB.

Por fim, a Secretaria Geral (fls. 394/409) opinou pelo não acolhimento do Convênio e seu Secretário Geral sopesou a questão sobre a responsabilidade do gestor e os fatos descritos nos achados de auditoria e destacou a possibilidade de acolhimento do convênio quanto ao mérito.

Este é o Relatório

VOTO

Trata-se de acompanhamento da execução do Termo de Convênio n° 005/2015/SMDH, firmado entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e o Instituto de Reciclagem do Adolescente, com a utilização de recursos do FUNCAD.

O convênio tratou do Projeto “Oficina de Reciclagem de Papel: preparação e apoio a entrada no mercado de trabalho e geração de renda”, cujo escopo é proporcionar a 50 (cinquenta) adolescentes e jovens na faixa etária de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos e 11 (onze) meses, em situação de vulnerabilidade e risco social, oportunidades de educação e aprendizado profissional, para promoção de sua autoestima, inclusão social e exercício pleno da cidadania, na Comunidade na Vila Nova Jaguaré, no bairro Jaguaré, subprefeitura da Lapa no município de São Paulo (fl.05).

Incialmente destaco o pedido preliminar do então Secretário Municipal, à época, sobre a necessidade de individualização da conduta e correspondente limitação dos fatos quanto às ações de seu agente.

As disposições da nova parte da LINDB quanto às interpretações das normas na relação com a Administração Pública apenas reforçam disposições princípio lógicas sempre previstas no texto constitucional ou legislação esparsa, mas que a praxe processual administrativa deixou de observar em muitas das relações com os agentes públicos.

A principal delas é justamente a fixação da individualização da conduta, ou seja, como cada agente colaborou para a conclusão do fato apurado como irregular ou ilegal.

Essa disposição parte de algumas premissas, inicialmente temos a indicação da fragmentação de funções (justamente para evitar que poderes fiquem concentrados em uma ou poucas pessoas); noutro ponto a escolha de profissionais aptos em cada um dos seguimentos fragmentados para com isso gerar maior eficiência da máquina pública; e, por fim, a presunção de legitimidade das informações prestadas por esses agentes na cadeia de fatos que se juntam para formar o ato administrativo final (geralmente este indicado com falhas e destaque para aplicação de penalidades).

O disposto no artigo 22 da LINDB destaca a necessidade de ponderação sobre as circunstancias fáticas pela qual o gestor é envolvido enquanto figura central das práticas administrativas.

Temos que na cidade de São Paulo a fragmentação de funções além de indicativo de eficiência passa a ser uma necessidade de serviço, uma vez que impossível a um Secretário de Pasta acumular a sua gestão exercício de fiscal absoluto de todas as práticas administrativas.

A prática punitiva de indicar o gestor público como “responsável universal” acaba por desmotivar e afastar da máquina pública aqueles com nítida vocação ao exercício, uma vez que cientes sobre a quantidade de demandas resultantes de simples atos ordinários de seu dia a dia.

No presente caso, os fatos descritos inicialmente apontam apenas falhas formais (a conclusão da Auditoria foi justamente pelo reconhecimento do êxito do objeto previsto no convênio) e quanto à correlação de cada um dos partícipes ficou muito bem descrito.

Vejamos.

Não é verdadeira a ponderação de que os atrasos nos repasses podem ser diretamente indicados ao gestor no presente caso, uma vez que sua liberação pende de um procedimento de análise e conferência de documentação que foge a sua análise pessoal.

A estrutura de uma Secretaria Municipal, em uma cidade como São Paulo, conta com profissionais de contabilidade aptos a indicar a existência de proventos, assessores responsáveis pela conferência jurídica da documentação necessárias e fiscais indicados para análise da execução dos contratos, ou seja, dentro da estrutura orgânica de cada Secretaria existe profissionais indicados para o exercício segmentado de cada fase processual e com isso existe a necessidade de indicação precisa de como cada um dos agentes colaborou para o deslinde da ação irregular.

Verifico no presente caso que cabe ao gestor de forma absoluta prestar contas dos gastos praticados sob a sua regência, devendo entregar as documentações pertinentes e indicar os agentes responsáveis por cada ato. Assim, existia funcionário público responsável pelo convênio e o papel do Secretário ficou restrito a assinatura do termo.

Ademais, como não foi apontado prejuízo ao erário, foi reconhecida a conclusão eficiente do objeto conveniado e nenhuma ação dolosa ou erro grosseiro por parte do Secretário Municipal foi apontada, entendo por sua não responsabilidade pelos atos indicados.

Quanto aos apontamentos de mérito descritos no relatório denota-se que não são suficientes para macular o Convênio, uma vez que atingiu suas finalidades e não gerou qualquer prejuízo ao erário.

Inicialmente a Auditoria concluiu pelo acolhimento do objeto conveniado de acordo com a previsão no Plano de Trabalho.

Destacou o que chamou de impropriedades, sem nenhuma indicação de prejuízo ao erário, o que levou o Secretário Geral a concordar pela possibilidade de aprovação com ressalvas do convênio.

Os atrasos nos pagamentos e prestação de contas naturalmente tumultuam a relação entre as partes e culminam em maior dificuldade de gerenciar o fluxo de trabalhos; o que levaria a irregularidade no caso de não cumprimento do objeto.

A excepcionalidade para aprovação no caso recíproco de atrasos (pagamento e prestação de contas) é fundamentada, além da entrega eficiente do objeto, no cuidado da Secretaria de fixar um convênio com uma entidade séria e com garantias de continuidade independente de eventuais percalços. E o atraso na prestação de contas deve ser relevado, uma vez que o atraso nos pagamentos também gerou um efeito administrativo de adaptação.

O investimento dos recursos em renda fixa geraram maior ganho e efetividade ao dinheiro público e consequentemente sem qualquer prejuízo ao erário.

A troca de valores entre a conta geral da Convenente e a conta específica do convênio pode ser justificada sob a máxima da razoabilidade e eficiência na prestação do serviço público, uma vez que diante do atraso nos repasses a entidade se prestou ao pagamento dos jovens e houve apenas reposição dos gastos com a consequente justificativa.

A avaliação por parte da Comissão é realizada ao final do convênio com o parecer anual, sendo que o atraso parcial não pode culminar em imputação de irregularidade ou punição ao agente público responsável.

Desta forma, tenho que os apontamentos podem ser excepcionalmente relevados em razão da ausência de prejuízo ao erário e diante do fato notório constatado por Auditoria que o Convênio cumpriu com o plano de Trabalho.

Ante o exposto, VOTO pela APROVAÇÃO da execução do Termo de Convênio n° 005/2015/SMDH, firmado entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e o Instituto de Reciclagem do Adolescente, com a utilização de recursos do FUNCAD.