TC nº 72-000.550.12-08

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Espaço de Convivência para Crianças e Adolescentes denominado Tenda Mauá. Procedimentos com falhas e fragilidades. REGULAR. DETERMINAÇÃO. 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, 72-001.267.12-02, 72-000.310.04-86, 72-002.823.03-40 e 72-006.467.04-60

Legislação citada: Art. 2º e art. 116, Lei 8.666/93. Port. 46/2010/SMADS. Port. 47/2010/SMADS.

Relatório e voto englobado TC 72-000.550.12-08 e 72-000.551.12-62 .

2.877ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 05/01/2017

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 172/SMADS/2011, relevando as falhas constatadas, uma vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular a execução.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, nos termos regimentais, o envio de cópia deste Acórdão à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e ao Instituto Cultural Batá Kotô, para ciência.

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, 22 de junho de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o **TC 72-000.551.12-62**, que cuida da análise formal do Convênio nº 172/SMADS/2011, tendo por objeto a prestação do projeto denominado Espaço de Convivência para Crianças e Adolescentes, na Região Centro-Oeste, e o **TC 72-000.550.12-08**, que trata do acompanhamento de sua execução, no período de novembro de 2011 a janeiro de 2012.

Nos autos do **TC 72-000.551.12-62**, a Auditoria desta Corte assinalou as seguintes impropriedades referentes ao Termo de Convênio:

(i) ausência de fundamentação legal para a celebração do Convênio, uma vez que o serviço não está contemplado pela Portaria nº 46/2010/SMADS[1];

(ii) ausência de justificativa para o convite de celebração do convênio ter sido enviado exclusivamente para a Conveniada;

(iii) publicação extemporânea do Termo de Convênio;

(iv) falta de definição quantitativa das metas a serem atingidas;

(v) ausência de especificação da contrapartida a ser prestada;

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

(vii) ausência de designação do preposto da Convenente;

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

(viii) ausência de divulgação do Convênio na página eletrônica da Prefeitura; e

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

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução, realizada para o período de novembro de 2011 a janeiro de 2012, constante do **TC 72-000.550.12-08,** a Auditoria concluiu que o ajuste estava sendo realizado conforme o pactuado, contudo assinalou falhas nos controles e nas prestações de contas, com destaque para as seguintes:

(i) ausência de apresentação da Grade de Atividades Semestral – GRAS contendo o planejamento das atividades, bem como a previsão de horas técnicas e oficinas;

(ii) não utilização de crachá pelos funcionários;

(iii) ausência de comprovação da realização da avaliação da qualidade das atenções prestadas, conjuntamente com os usuários;

(iv) falta de sistema de controle de dados dos serviços *on line*, bem como a atualização diária do Banco de Dados dos Usuários e o Sistema Informatizado de Rua;

(v) não cumprimento do prazo para entrega da Declaração Mensal da Execução dos Serviços Socioassistencial – DEMES dos meses de novembro e dezembro de 2011; e

(vi) ausência de data na Declaração Trimestral do Gerenciamento dos Recursos Financeiros – DEGREF relativa ao último trimestre de 2011.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria, exceto quanto à falta de informações no sítio eletrônico da Prefeitura. Acrescentou a inexistência de justificativa para os preços praticados, sugerindo, por fim, a intimação da Origem para esclarecimentos.

Em manifestação subsequente, a fim de aprofundar a análise no tocante à razoabilidade dos preços praticados, a Especializada verificou que, muito embora o Convênio em análise não esteja amparado pela Portaria nº 46/2010/SMADS, os valores das despesas conferem com os valores constantes da Portaria nº 47/2010/SMADS[2]. Quanto às despesas não elencadas na referida Portaria (lavanderia, vigilância patrimonial e outras), constatou que os preços praticados foram baseados em pesquisas de preço realizadas pela Origem, sendo

[2] Referência de Custos dos Serviços da Rede Socioassitencial operada por meio de Convênios.

certo que o custo de vigilância ficou abaixo do disposto no Caderno Técnico de Serviços Terceirizados – CADTERC.

Ato contínuo, em ambos os processos examinados, foram intimados a Origem, a Conveniada, e os responsáveis à época, para se manifestarem nos autos.

Apresentaram defesa a Conveniada, fls.133/135, e a Sra. Zilah Daijo Kuroki, então Coordenadora da Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social, tendo a Origem e o Secretário à época deixado transcorrer *in albis* o prazo que lhes fora concedido para apresentação das justificativas.

Sobre a ausência de fundamentação legal para a celebração do Convênio, uma vez que serviço não está contemplado pela Portaria 46/2010/SMADS, ressalte-se o esclarecimento feito pela então Coordenadora da Proteção Social Especial da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de que foi implantado "Projeto Especial", com o escopo de assegurar a garantia de direitos das crianças e adolescentes na região central do Município, em situação de vulnerabilidade social e pessoal com vínculos familiares fragilizados.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria:

a) nos autos do **Processo TC 72-000.551.12-62**: entendeu sanados os apontamentos referentes à publicação extemporânea do Termo de Convênio e à quantificação da contrapartida. Quanto aos demais apontamentos manteve as conclusões iniciais.

b) nos autos do Processo **TC 72-000.550.12-08**: entendeu esclarecidos os itens relativos à realização da avaliação da qualidade das atenções prestadas, ao sistema de controle de dados dos serviços *on line,* e à aposição de data nas Declarações Mensais de Despesa relativas aos meses de novembro e dezembro/2011 e janeiro de 2012. No tocante aos demais aspectos, manteve as impropriedades assinaladas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Especializada, acrescentando a inaplicabilidade da exigência de comunicação à Câmara Municipal acerca da celebração do Convênio. No tocante aos preços ajustados para o Convênio, entendeu que as informações consignadas pela Auditoria afastaram o apontamento relativo à justificativa dos preços.

Por seu turno, a D. Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a regularidade dos ajustes, diante do caráter formal das falhas assinaladas, ou alternativamente, 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

De início, assinalo que alguns apontamentos feitos inicialmente foram considerados sanados pelos órgãos técnicos, razão pela qual entendo, da mesma forma, que estão superados. São eles:

a) publicação extemporânea do Termo de Convênio;

b) falta de definição quantitativa das metas a serem atingidas;

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

d) falta de justificativa para os preços praticados;

e) realização da avaliação da qualidade das atenções prestadas;

f) falta de sistema de controle de dados dos serviços *on line*;

g) não aposição de data nas Declarações Mensais de Despesa relativas aos meses de novembro e dezembro/2011 e janeiro de 2012.

Além disso, considerando a jurisprudência desta Corte, a ausência de divulgação do Convênio na página eletrônica da Prefeitura não se apresenta como elemento que leve à conclusão por um julgamento pela irregularidade.

Relativamente ao apontamento de irregularidade feito no âmbito no TC 72-000.551.12-62, de ausência de justificativa para o convite de celebração do Convênio ter sido enviado exclusivamente para a Conveniada, permito-me reiterar entendimento que já tive oportunidade de expor em outros feitos, no sentido da natureza diversa que distingue contratos de convênios, aspecto que afasta estes últimos da norma geral do artigo 2º da lei Federal nº 8.666/93[3], de obrigatoriedade de prévio procedimento licitatório, ademais porque o artigo 116[4] da referida Lei estatui que as normas gerais por ela disciplinadas aplicam-se apenas no couber aos convênios e ajustes similares. Considerei, ainda, os entendimentos

---

[3] "Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei".

[4] "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".

doutrinários e da própria jurisprudência desta Corte, no sentido de que a competição torna-se inviável na hipótese de acordos caracterizados pela mútua colaboração dos partícipes envolvidos, a exemplo dos julgados no âmbito dos TCs 72-000.310.04-86, 72-002.823.03-40, 72-006.467.04-60, entre outros.

Já com relação à questão apontada de ausência de fundamentação legal para a celebração do Convênio, uma vez que o serviço não está contemplado pela Portaria nº 46/2010/SMADS, reporto-me as justificativas de defesa que esclareceram que a concepção do Projeto teve como referência a avaliação das açõe, até então desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social com as crianças e adolescentes em situação de rua, com a constatação da necessidade imediata de suprir a lacuna entre a abordagem social nas ruas e o encaminhamento ao serviço de acolhimento ou retorno familiar e comunitário, impondo ao Poder Público a implantação de novas práticas, principalmente na “Cracolândia”, com ofertas de serviços, tais como: acolhimento/escuta, higiene pessoal, fornecimento de lanches, atividades que proporcionassem maior permanência no Espaço de Convivência do que na rua.

A respeito da quantificação da contrapartida a ser prestada pela Conveniada, esclareceu a Origem que a Cláusula Sexta do Termo de Convênio especificou o material utilizado, bem como a estrutura física do espaço destinado à realização das atividades, bem como de encontros e seminários.

Dessa forma, entendo que os esclarecimentos prestados elidem a falha apontada.

No tocante aos demais apontamentos feitos, tanto no processo que trata da análise formal do Convênio **(TC 72-000.551.12-62)**, quanto no processo que trata da execução parcial do Convênio (**TC 72-000.550.12-08)**, denotam-se fragilidades e falhas nos procedimentos adotados, todavia, ficaram 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 de Espaço de Convivência para Crianças e Adolescentes – foram executados conforme o Plano de Trabalho proposto.

Além disso, 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 também dos TCs 72-001.266.12-31 e 72-001.267.12-02, nos quais foram acolhidos, à unanimidade, os Convênios e as respectivas execuções. Nestes processos, ponderei que por se tratar de convênio, não obstante os apontamentos feitos pela Especializada, havia nos autos elementos

que aconselhavam a prudência no sentido de evitar uma rígida aplicação do ordenamento jurídico em relação às falhas e infringências que remanesceram não relevadas pelos órgãos técnicos.

Nesses termos, e considerando os elementos constantes dos autos, voto pela **regularidade formal** do Termo de Convênio nº 172/SMADS/2011, **Processo TC 72-000.551.12-62,** e **regular** sua execução parcial, **Processo TC 72-000.550.12-08,** relevando as falhas assinaladas, vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular a execução.

Por fim, determino à Origem que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos.

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