EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.736.12-68

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Espaço de convivência para adultos em situação de rua. Ausências: de realização de vistoria física no imóvel, de quantificação da contrapartida, de avaliação da qualidade das atenções prestadas, de realização de cursos de capacitação. Plano de Trabalho não cumprido integralmente. REGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.720.12-28 e 72-000.736.12-68.

2.865ª Sessão Ordinária

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, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, com relatório e voto, e JOÃO ANTONIO, votando o Conselheiro Presidente ROBERTO BRAGUIM para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgar regular a execução parcial do convênio, no período de 01/08/2011 a 29/02/2012, relevando as falhas constatadas, uma vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular a execução.

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, com voto proferido em separado, e EDSON SIMÕES, que julgaram irregular a execução do convênio, tendo em vista as falhas ocorridas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em aceitar os efeitos financeiros do instrumento.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, nos termos dos elementos constantes do voto do Relator, 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, revendo os termos contidos nos convênios a serem firmados, adequando-os à realidade de cada serviço, especialmente:

1) Defina quantitativamente as metas a serem atingidas durante a execução dos convênios;

2) Quantifique a contrapartida a ser prestada pela proponente;

3) Faça cumprir integralmente o Plano de Trabalho, demonstrando a efetiva contribuição para a melhoria da qualidade de vida das pessoas adultas em situação de rua, com ações que favoreçam o atendimento psicossocial integral da população alvo;

4) Exija a apresentação da avaliação da qualidade das atenções prestadas, conjuntamente com os usuários;

5) Exija da conveniada a realização dos cursos de capacitação;

6) Adote todas as medidas administrativas de fiscalização e controle do convênio firmado;

7) Realize a vistoria física no imóvel, por técnico habilitado indicado pela Secretaria responsável.

ACORDAM, também, à unanimidade, consoante elementos constantes do voto do Revisor, em recomendar à Pasta que, nos próximos convênios, observe as normas legais e obrigações acessórias referentes ao instituto, aperfeiçoando, em especial, a execução de seu objeto.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, em determinar a cientificação deste Acórdão aos convenentes, nos termos regimentais.

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, 6 de abril de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente, com voto

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o **TC 72.000.720.12-28,** que cuida da análise formal do Termo de Convênio nº 151/SMADS/2009 e dos Termos Aditivos nºs 001/2009, 001, 002 e 003/2010, e 001/2011, voltados à prestação do serviço denominado Atenção Urbana para Adultos em Situação de Rua, bem como o **TC 72.000.736.12-68**, que trata do acompanhamento de sua execução, no período de 01/08/2011 a 29/02/2012.

Nos autos do **TC 72.000.720.12-28**, a instrução do feito conduziu ao apontamento de diversas irregularidades, dentre as quais remanesceram as seguintes: *(i)* ausência de juntada do original do Edital de Chamamento assinado, rubricado e datado, no processo administrativo; *(ii)* ausência de especificação e quantificação da contrapartida a ser prestada pela Conveniada; *(iii)* falta de representante da Administração para acompanhamento da execução; *(iv)* ausência da presença de um representante da sociedade civil no Conselho Municipal da Assistência Social - COMAS na audiência pública; *(v)* falta de designação de preposto da convenente para representá-la na execução do convênio; *(vi)* ausência de vistoria física no imóvel e suas instalações por técnico habilitado indicado pela Secretaria; e *(vii)* publicação extemporânea do Termo de Convênio.

Com relação aos Termos de Aditamento, a Especializada, além de considerá-los irregulares por sucederem ao Convênio considerado formalmente irregular, também assinalou as seguintes impropriedades:

a) Termo de Aditamento nº 001/2009[1]: Nota de Empenho emitida intempestivamente e valor empenhado insuficiente para cobrir a despesa do período;

b) Termo de Aditamento nº 002/2010[2]: valor empenhado insuficiente para cobrir a despesa do período;

c) Termo de Aditamento nº 003/2010[3]: *(i)* ausência de despacho de autorização; *(ii)* insuficiência do valor empenhado para cobrir a despesa do período; *(iii)* ausência de data; *(iv)* publicação extemporânea do extrato; *(v)* acréscimo do percentual acima do limite permitido pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações e Contratos[4]; e

---

[1] Termo de Aditamento nº 001/2009: prorrogação do prazo do Convênio até 21/06/2010.

[2] Termo de Aditamento nº 002/2010: prorrogação do prazo de vigência do Convênio até 31/12/2010 e acréscimo do valor de R$ 12.880,00 por mês, destinado a encargos patronais, passando o repasse mensal par R$ 104.193,39.

[3] Termo de Aditamento nº 003/2010: prorrogação do prazo de vigência até 31/12/2011.

[4] "Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas:
(...)
§ 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:
(...)"

d) Termo de Aditamento nº 001/2011[5]: *(i)* intempestividade da emissão da Nota de Empenho e valor empenhado insuficiente para cobrir as despesas do período; *(ii)* acréscimo do percentual acima do limite permitido pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações e Contratos.

Em manifestação subsequente, a fim de aprofundar a análise no tocante à razoabilidade dos preços praticados, a Especializada demonstrou que os valores constantes do Anexo I do Termo de Convênio estavam adequados aos valores de referência de custos dos serviços da rede socioassistencial disciplinados pelas Portarias 28/SMADS/2008[6] e 21/SMADS/2010[7]. No tocante à contratação de serviços de segurança e aluguel de veículos, realizou consulta ao Cadastro de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo – CADTERC e constatou que o valor contratado pela Conveniada estava abaixo do valor de referência. .

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução Parcial, constante do **TC 72.000.736.12-68,** assinalou impropriedades relacionadas aos procedimentos de controle adotados, com destaque para: *(i)* ausências de controle e avaliação da execução do ajuste; *(ii)* o pagamento referente a dezembro de 2012 foi realizado antes do término do período da prestação do serviço; *(iii)* as emissões das notas de empenho foram feitas em valores insuficientes para a cobertura do período integral do ajuste; *(iv)* as Declarações Mensais da Execução do Serviço Socioassiatencial – DEMES apresentadas nas prestações de contas relativas a setembro a novembro de 2011 não obedeceram o prazo de entrega de 2 dias úteis, bem como a Declaração de agosto de 2011 não foi datada; *(v)* não consta dos processos analisados os Relatórios de Supervisão Técnica - RESUPs mensais relativos a setembro e dezembro de 2011; *(vi)* não realização de cursos de capacitação; e *(vi)* não utilização de crachás pelos funcionários.

Em ambos os processos examinados, foram intimados a Origem, a Conveniada e os responsáveis à época.

O assessor preopinante da Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo acolhimento do Termo de Convênio e dos Termos Aditivos, com exceção dos Termos Aditivos nºs 03/10 e 01/11, em razão do acréscimo realizado acima dos ditames legais.

Por seu turno, o então Assessor Subchefe manifestou-se pela irregularidade do Termo de Convênio, com a relevação da publicação extemporânea e da ausência de juntada do original do edital ao processo administrativo, e acolhimento dos Termos Aditivos.

Nos autos do Processo **TC 72.000.736.12-68** opinou pelo não acolhimento da execução, ressaltando, contudo, o entendimento de que o apontamento referente à insuficiência de empenho pode ser superado.

---

[5] Termo de Aditamento nº 001/2011: prorrogação do prazo de vigência até 31/12/2013
[6] Estabelece procedimentos para serviços socioassistenciais – Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
[7] Tabela de Custo por Elemento de Despesa dos Serviços de Assistência Social – Majoração dos Valores.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em ambos os processos em julgamento, requereu a relevação das impropriedades constatadas, com o reconhecimento da regularidade dos atos examinados, diante do caráter formal das falhas, ou, alternativamente, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos ajustes.

A Secretaria Geral posicionou-se pela irregularidade do Convênio nº 151/SMADS/2009, e pela regularidade dos Termos Aditivos, ressaltando que o acolhimento de tais ajustes está condicionado ao julgamento do Convênio que os precedeu **(TC 72.000.720.12-28),** e quanto ao acompanhamento da execução **(TC 72.000.736.12-68)**, posicionou-se pelo não acolhimento.

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 examinado, instrumentalizando a parceria entre o Poder Público e a Organização sem fins lucrativos, para execução de serviços incluídos dentre os inúmeros programas e as múltiplas ações na área da assistência social no Município de São Paulo, habilitado à Gestão Plena do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.[8]

Além disso, e por se tratar de convênio, não obstante os apontamentos feitos pelos órgãos técnicos, consigno haver nos correspondentes autos elementos que aconselham a prudência no sentido de evitar uma hermenêutica rígida 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 não tem o condão de comprometer o Erário ou mesmo a própria realização dos serviços conveniados.

Aliás, esse entendimento já foi expressado por esta Relatoria, 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 a as respectivas execuções.

Nesse sentido, e com base na jurisprudência desta E. Corte, entendo que a ausência da juntada do original do Edital de Chamamento assinado, rubricado e datado, no processo administrativo, a publicação extemporânea do Termo de Convênio e do Termo de Aditamento nº 03/2010, e o empenhamento de recursos em valor insuficiente para o atendimento da despesa

[8] Resolução da Comissão Intergestora Bipartite nº 09, de 15/09/2005.

prevista para o exercício não se apresentam como elementos suficientes à conclusão de um julgamento pela irregularidade.

No tocante ao empenhamento de recursos em valor insuficiente para a cobertura do período integral do ajuste, destaco que, embora a Lei nº 4.320/64 não excepcione a hipótese de convênio da regra do prévio empenho para a realização das despesas da Administração Pública, *in casu*, a falha merece ser relevada, conforme entendimento expressado pelo então Assessor Subchefe de Controle Externo, bem como em razão de precedentes desta Corte, a exemplo do TC 72.003.850/06-00.

Demais disso, as justificativas da Origem evidenciaram que a intempestividade da Nota de Empenho ocorreu em virtude do contido na Portaria Intersecretarial nº 11/09[9].

No que diz respeito ao acréscimo de percentual levado a efeito por intermédio dos Termos Aditivos nºs 03/2010 e 001/2011, em conformidade com a manifestação do então Senhor Assessor Subchefe de Controle Externo, entendo que o apontamento deve ser afastado, pois os aditivos em exame tratam apenas de prorrogação de prazo.

Ademais, outros apontamentos feitos inicialmente nos processos em julgamento, diante dos esclarecimentos e documentos apresentados pela Origem, foram considerados sanados pela Auditoria, razão pela qual entendo, da mesma forma, que estão superados.

No tocante ao Processo **TC 72.000.736.12-68**, que trata do acompanhamento da execução no período de 01/08/2011 a 29/02/2012 , vários aspectos feitos inicialmente, diante dos esclarecimentos prestados pela Origem, foram considerados sanados pelos órgãos técnicos, razão pela qual entendo, da mesma forma que estão superados.

Quanto aos demais apontamentos feitos, 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 burocrático e formalizações documentais.

Outrossim, 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 – atenção urbana para abordagem a adultos em situação de rua – se mostram complexos e que a construção dessa prática é ainda muito recente.

---

[9] As unidades orçamentárias não poderão processar reservas e empenhos a partir de 4/12/09, exceto para as despesas expressamente autorizadas pelo Núcleo de Programação Orçamentária e Financeira – NPOF.

Nesses termos, e considerando os elementos constantes dos autos, voto pela **regularidade** do Termo de Convênio nº 151/SMADS/2009 e dos Termos Aditivos 001/2009, 002, 003/2010 e 001/2011, no **Processo TC 72.000.720.12-28,** e **regular** sua execução parcial, no período de 01/08/2011 a 29/02/2012, relevando as falhas assinaladas, vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular a execução, no **Processo TC 72.000.227.12-44.**

Outrossim, determino à Origem para que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos, revendo os termos contidos nos Convênios a serem firmados, adequando-os à realidade de cada serviço, especialmente:

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

2) Quantifique a contrapartida a ser prestada pela proponente;

3) Faça cumprir integralmente o Plano de Trabalho, demonstrando a efetiva contribuição para a melhoria da qualidade de vida das pessoas adultas em situação de rua com ações que favoreçam o atendimento psicossocial integral da população alvo;

4) Exija a apresentação da avaliação da qualidade das atenções prestadas, conjuntamente com os usuários;

5) Exija da Conveniada a realização dos cursos de capacitação;

6) Adote todas as medidas administrativas de fiscalização e controle do Convênio firmado;

7) Realize a vistoria física no imóvel por técnico habilitado indicado pela Secretaria responsável.

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

Voto em separado englobado proferido pelo Conselheiro Domingos Dissei

Apesar de os órgãos deste Tribunal de Contas terem relevado algumas das irregularidades inicialmente registradas, remanesceram diversos apontamentos que não ficaram justificados.

Em consonância com o entendimento por mim já externado em outros julgamentos, penso que é necessário destacar que o Convênio,

diversamente de um contrato, que é formado por interesses contrapostos, não envolve uma contraprestação de serviço e sim a busca de cooperação para a realização de um resultado comum. Trata-se de uma relação onde os interesses das partes envolvidas são convergentes, os objetivos institucionais são comuns e os partícipes somam esforços para alcançá-los.

Dentre as impropriedades levantadas, na análise formal (TC 72-000.720.12-28), ficou pendente de relevação da questão atinente ao (i) acréscimo do percentual em limite superior ao previsto em lei, de 25%.

Ressalta-se, ainda, que o Termo de Aditamento 003/2010 foi celebrado tão somente para a prorrogação do prazo, não excedendo o limite de 60 (sessenta) meses, não havendo que se falar em não observância aos ditames do artigo 65 da Lei Federal 8.666/93.

Com relação ao TC 72-000.736.12-68, que cuidou da análise da execução, remanesceram várias infringências daquelas inicialmente apontadas pela Auditoria.

Entretanto, como se pode ver, cuidam-se de infringências de cunho meramente formal, que não resultaram em prejuízo ou dano ao Erário.

Nos autos não há qualquer informação ou alegação de prejuízo à Administração, sendo que, salvo melhor juízo, o serviço foi adequadamente prestado.

Sendo assim, por tudo quanto aqui exposto, **ACOLHO** o Convênio 151/SMADS/2009, e seus Termos Aditivos, para prestação de serviço denominado "Atenção Urbana para Adultos em Situação de Rua", nos distritos da Sé e República, objeto do TC 72-000.720.12-28, e julgo I**RREGULAR** a Execução do Convênio, objeto do TC 72-000.736.12-68, em vista das falhas apontadas, **ACEITANDO OS EFEITOS ECONOMICOS E FINANCEIROS**, em razão da ausência de notícias de prejuízo ao Erário ou de falta de prestação do serviço adequadamente.

Recomendo a Origem que, nos próximos Convênios, observe as normas legais e obrigações acessórias referentes ao instituto, aperfeiçoando, em especial, a execução de seu objeto.