TC nº 72-001.003.14-94

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes. Ausência de designação de preposto e de técnico supervisor. Emissão de nota de empenho em valor insuficiente para cobertura do período integral do ajuste. Ausência de datas nas DEGREFs e RESUPs. Inobservância de prazos e de metas a serem atingidas. Previsão inadequada de colocação de placas de identificação dos serviços. ACOLHIDOS excepcionalmente. RECOMENDAÇÕES. 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, 72-002.017.08-96 e 72-001.983.08-96.

Legislação citada: Art. 61, Lei 4.320/64. Art. 26, Lei Mun. 13.278/02. Arts. 40, § 1º, 68, 116, Lei 8.666/93. Art. 16, § 1º, Dec. Mun. 43.698/03. Dec. Mun. 54.768/14. Lei Mun. 13.153/01, Port. 31/SMADS/03.

Relatório e voto englobado TCs 72-001.003.14-94 e 72-001.002.14-21.

2.891ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 27/04/2017

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 acolher, excepcionalmente, a execução do Convênio 405/SMADS/2013 e seus Termos Aditivos 001/2013 e 002/2013.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que, em seus convênios, observe os prazos e formas no que concerne:

- designação do técnico supervisor;

- indicação de datas nas Degrefs (Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros), Resups (Relatório de Supervisão) mensais e planilhas de liquidação;

- entrega das Grades de atividades semestrais;

ACORDAM, também, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em convênio com objeto similar a este, se abstenha de prever a manutenção de placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado, em observância à finalidade das normas protetivas insertas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, considerando que a celebração do Termo de Aditamento 001/2013, prorrogou o prazo da vigência do convênio até 6/5/2018, em recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que desenvolva "esforços junto à conveniada, para que seja atingida a meta quanto ao percentual médio de adolescentes (15 a 17 anos) realizando cursos e/ou atividades profissionalizantes e/ou de preparação para o mundo do trabalho".

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão aos interessados, para ciência, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de setembro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o **TC nº 72-001.002.14-21**, que cuida da análise do Termo de Convênio **nº 405/SMADS/2013** e seus Termos Aditivos n.º **001/2013** e **002/2013**, celebrados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** - e o Instituto Pilar, tendo por objeto a

prestação de serviço denominado Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes.

Em sua análise inicial, o órgão técnico deste Tribunal apontou as seguintes irregularidades:

> **"Termo de Convênio nº 405/SMADS/2013** (fls. 294 a 299) – constatamos as seguintes irregularidades:
>
> **Item C.11.c** - A Nota de Empenho foi emitida com valor insuficiente para cobertura da despesa do exercício de 2013, descumprindo o princípio da anualidade orçamentária e infringindo o art. 61 da Lei Federal nº 4.320/64;
>
> **Item C.11.e** - A publicação do extrato do Termo de Convênio foi extemporânea, infringindo o artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/2002,
>
> **Item 12.1** - Não foi juntado no Processo Administrativo o original do Edital de Chamamento assinado, rubricado e datado em desatendimento ao artigo 116 c/c o art.40 § 1º da Lei Federal 8.666/93;
>
> **Item 12.2** - O Comitê de Avaliação foi constituído por três membros e dois suplentes, porém não há evidências de que o presidente designado seja um técnico como determina o artigo 16 § 1º do Decreto Municipal nº 43.698/03 e
>
> **Item 12.3** - Não há evidências de que houve designação de preposto da convenente para representá-la na execução do convênio, em desacordo com a LF 8.666/93, art. 116 c/c art. 68.
>
> **Termos de Aditamentos nºs. 001/2013 e 002/2013** (fls. 300 a 306 e 307 a 312) – aditamentos irregulares por decorrerem de convênio com apontamentos de irregularidades."

Em sua primeira análise, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o parecer técnico, ressaltando que a publicação extemporânea do ajuste não prejudica a sua validade e que a falta de assinatura, rubrica e data no Edital podem servir para recomendação à Origem para observância da forma dos atos administrativos.

Regularmente intimados, os interessados[1] apresentaram suas defesas destacando em apertada síntese:

---

[1] Ofício nº 9181/2014 –Secretaria de Assistência Social – Sra. Luciana de Toledo Temer Castelo Branco – fl.328;
Intimação nº 1405/2014 – Representante Legal do Instituto Pilar – fl.334;
Ofício nº 9663/2014 – SMADS – Sra. Cristina Cordeiro

(i) o empenhamento das despesas relativas ao exercício de 2013 foi suficiente para cobrir o valor da despesa do convênio e atendeu o estabelecido na Portaria Intersecretarial n.º 01/2014, bem como o Decreto Municipal n.º 54.768/2014;

(ii) que a publicação extemporânea do Convênio é falha formal;

(iii) possibilidade de superar a ausência, no processo administrativo, do original do Edital de Chamamento assinado, rubricado e datado, pois os procedimentos dos Convênios decorrem da Lei Municipal n.º 13.153/2001, regulamentada pela Portaria 31/SMADS/2003, e não adota o mesmo rito formal dos Procedimentos Licitatórios clássicos da Lei Federal n.º 8.666/93;

(iv) a presidente do comitê de avaliação é profissional de nível superior dotada de conhecimento técnico;

(v) embora não tenha sido formalizada a designação do preposto, por meio de documento específico, o preposto é o gerente do serviço.

Em análise das razões elencadas, a Auditoria manteve em parte seu parecer inicial, retificando tão somente o apontamento referente a: (i) O Comitê de Avaliação foi constituído por três membros e dois suplentes, porém, não há evidência de que o presidente designado seja um técnico como determina o artigo 16, § 1º, do Decreto Municipal nº 43.698/03.

Instada a se manifestar, a AJCE opinou pela irregularidade do Termo de Convênio – devido a falta de empenhamento e indicação de preposto - e dos Termos Aditivos por decorrerem de Convênio considerado irregular.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos Termos analisados, com a relevação das impropriedades ou o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral opinou pelo acolhimento excepcional dos instrumentos sob exame.

Por seu turno, o **TC n.º 72-001.003.14-94** trata do Acompanhamento da **Execução do Convênio nº 405/2013**, no período de abrangência de 01/09/2013 à 31/01/14. Após análise dos argumentos prestados pela Origem e Conveniada, a Auditoria assinalou as seguintes impropriedades/infringências:

Item 4.1 – Emissão de Notas de Empenho em valores insuficientes para cobertura do período integral do ajuste nos

exercícios de 2013 e 2014, havendo, portanto, o descumprimento do princípio da anualidade orçamentária e infringindo o artigo 61 da L.F. nº 4.320/664 (item 3.1).

Item 4.2 - Não consta dos processos analisados a designação do técnico supervisor, infringindo o inciso I do artigo 15 da Portaria 46/SMADS/2010 (item 3.3.b).

Item 4.3 - As DEGREFs (Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros) relativas a setembro e dezembro de 2013 não foram datadas, impossibilitando a conferência do inciso VIII do artigo 16 da Portaria 46/2010/SMADS (item 3.3.c).

Item 4.4 - Os RESUPs (Relatório de Supervisão) Mensais relativos ao período analisado não foram datados impossibilitando a conferência do inciso III do artigo 12 da Portaria 46/SMADS/2010 (item 3.3.d).

Item 4.5 - Não consta a data de recebimento pela contabilidade da SMADS nas Planilhas de Liquidação referentes aos meses de setembro e outubro de 2013 e janeiro de 2014, impossibilitando a conferência do prazo estabelecido no inciso VI do artigo 16 da Portaria 46/SMADS/2010 (item 3.3.f).

Item 4.7 - Não consta a data da prestação de contas na Planilha de Liquidação relativa a dezembro de 2013, impossibilitando a conferência do inciso VIII do artigo 16 da Portaria 46/SMADS/2010 (item 3.3.h).

Item 4.8 - O pagamento referente a dezembro de 2013 foi realizado em 23/12/2013 (fl. 96), antes do término do período da prestação do serviço, infringindo o Parágrafo Primeiro da Cláusula Oitava do Termo de Convênio que dispõe que o início dos pagamentos se dará a partir do 1º dia útil do mês subsequente, devendo ser observados os procedimentos estabelecidos na Portaria específica que versa sobre a prestação de contas, o disposto no parágrafo 1º do artigo 18 da Portaria 46/SMADS/2010, que estabelece que excepcionalmente, no mês de janeiro de cada exercício, o pagamento será efetuado assim que ocorrer a abertura do Sistema NovoSeo e houver a liberação das cotas financeiras por parte da Secretaria Municipal do Planejamento, bem como o disposto no artigo 62 e no inciso III do parágrafo segundo do artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64, que tratam do estágio da liquidação da despesa (item 3.3.i).

Item 4.9 - As Grades de Atividade Semestral – GRAS, relativas ao 2º semestre de 2013 e 1º semestre de 2014 foram entregues em 21/06/2013 e 15/02/2014, respectivamente, no entanto deveriam ter sido entregues até 15/06/13 e 15/12/13, infringindo o

inciso III do artigo 11 da Portaria 46/SMADS/2010 e o item 12 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio (item 3.3.j).

Por fim, a área técnica sugeriu recomendação à SMADS para que:

(i) reveja os termos contidos nos Termos de Convênio a serem celebrados, adequando-os à realidade de cada serviço e Organização Conveniada, a fim de evitar irregularidades na execução dos mesmos, pelo não cumprimento de cláusulas inadequadas,

(ii) reveja o item 15 da cláusula 5ª do Termo de Convênio, que determina a manutenção de placa de identificação do serviços, pois além do Estatuto da Criança e do Adolescente recomendar que as construções que funcionem como abrigo não devem conter faixas ou placas externas que as identifiquem como tal, com intuito de evitar o preconceito e constrangimento dos menores, há uma contradição com o disposto nos itens "Objetivos Específicos" do Parágrafo Segundo da Cláusula Segunda do Termo de Convênio e 3.1.5.1 do Plano de Trabalho, que estabelecem que a unidade não deve ter placa de natureza institucional para preservar a identidade e integridade do público atendido; e

(iii) Desenvolver esforços junto à conveniada para que seja atingida a meta quanto ao percentual médio de adolescentes (15 a 17 anos) realizando cursos e/ou atividades profissionalizantes e/ou de preparação para o mundo do trabalho.

A Assessora Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da área Auditora no sentido do não acolhimento da execução do Convênio nº405/SMADS/2013.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do Convênio.

A Secretaria Geral opinou pelo acolhimento excepcional da execução do Termo de Convênio n.º 405/SMADS/2013 e seus aditivos, no período de abrangência.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em relação ao **TC n.º 72-001.002-14-21**, acompanho a manifestação de Auditoria, por seus próprios fundamentos, no sentido de superação do apontamento relacionado à **ausência de evidência de que o presidente do Comitê de Avaliação seja um técnico como determina o artigo**

16, § 1º, do Decreto Municipal nº 43.698/03, haja vista a comprovação da Origem de observância de tal previsão.

Entendo, com base na reiterada jurisprudência desta Corte de Contas, que a **publicação extemporânea do Termo de Convênio** representa falha passível de relevação.

O mesmo se aplica ao apontamento referente à **emissão de nota de empenho em valor insuficiente para cobertura da despesa do exercício de 2013**, já que existe precedente nesta Corte de Contas no sentido de relevar a referida lacuna, a exemplo dos TCs 72-003.850.06-00 e 72-001.436.07-00.

Vale ressaltar que embora a Lei Federal n.º 4.320/64 não excepcione a hipótese de Convênio da incidência da regra do prévio empenho para a realização das despesas da Administração Pública, entendo que, *in casu*, a falha merecer ser relevada excepcionalmente, conforme entendimento expressado pela Secretaria Geral, bem como o esclarecimento da Origem de que a Nota de Empenho n.º 39.534, no valor de R$ 477.154,94 foi suficiente para cobrir o valor da despesa do exercício de 2013 do aludido Convênio.

Quanto à **ausência de data, rubrica e assinatura do Edital de Chamamento**, não representa elemento suficiente à conclusão de um julgamento pela irregularidade, conforme os seguintes julgados proferidos neste sentido: 72-002.017.08-96 e 72-001.983.08-96.

Em relação à **ausência de evidências de designação de preposto da Convenente para representá-la na execução do convênio**, também não se mostra capaz de comprometer o Convênio, pois informou a Origem que o preposto é o gerente do serviço e a Convenente esclareceu que o preposto designado foi o Sr. Itamar Moreira do Carmo.

No tocante ao **TC 72-001.003-14-94**, que trata da execução parcial do Convênio n.º 405/SMADS/2013, quanto à **emissão de nota de empenho em valor insuficiente para cobertura do período integral do ajuste nos exercícios de 2013 e 2014**, em adição ao já expendido anteriormente, registro que a Origem em sua defesa ressaltou ainda o estabelecido na Portaria Intersecretarial n.º 01/2014 – SEMPLA/SF/SGM/SNJ e o Decreto n.º 54.768/2014, que remetem ao tema da liberação parcial das cotas orçamentárias e, assim, inobstante as ponderações acerca da legalidade ou não desse sistema, vinculam os agentes públicos dos órgãos da Administração.

Em relação aos apontamentos remanescentes, os mesmos indicam fragilidade 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.

Tendo em vista a 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 e 72-000.650.11-63, 72-001.017.11-56, nos quais os Convênios examinados foram acolhidos à unanimidade por esta E. Corte.

Diante do exposto, voto pelo **ACOLHIMENTO EXCEPCIONAL** do **Convênio n.º 405/SMADS/2013** e dos **Termos Aditivos n.º 001/2013 e 002/2013**, bem como da sua **execução contratual** no período auditado.

Por conseguinte, recomendo à Origem que, em seus Convênios, observe os prazos e formas no que concerne: designação do técnico supervisor; indicação de datas nas DEGREFs (Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros), RESUPs (Relatório de Supervisão) mensais e planilhas de liquidação; entrega das Grades de atividades semestrais; e que em Convênio com objeto similar ao aqui tratado se abstenha de prever a manutenção de placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado em observância à finalidade das normas protetivas insertas no Estatuto da Criança e Adolescente.

Por fim, tendo em vista a celebração do Termo de Aditamento n.º 001/2015 que prorrogou o prazo de vigência do Convênio n.º 405/SMADS/2013 até 06.05.2018, incorporo ao presente a sugestão de Auditoria no sentido de recomendar à Origem para desenvolver "*esforços junto a Conveniada para que seja atingida a meta quanto ao percentual médio de adolescentes (15 a 17 anos) realizando cursos e/ou atividades profissionalizantes e/ou de preparação para o mundo do trabalho*".

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