TC nº 72-001.832.08-00

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMDHC. Implementação do projeto Bases para o Mundo. Atendimento de crianças e adolescentes. Relevada a ausência de detalhamento dos custos unitários no Plano de Trabalho. ACOLHIDO. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 116, Lei 8.666/93. Lei 13.019/14.

Relatório e voto englobado TCs 72-001.888.08-65 e 72-001.832.08-00.

2.891ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 18/04/2017

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente os TCs 72-001.888.08-65 e 72-001.832.08-00 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 a execução do Convênio 48/2008/SMPP.

ACORDAM, ainda, 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

Trago a julgamento conjunto os processos TC n.º 72-001.888.08-65 e TC n.º 72-001.832.08-00, pela identidade de objetos, pois ambos os expedientes referidos versam sobre o Convênio n.º 48/SMPP/2008, analisando sua regularidade formal e a execução da avença, que tem como objeto a realização de projeto denominado "Bases para o Mundo" que visa ao atendimento de 215 (duzentos e quinze) crianças e adolescentes, com idades de 0 (zero) a 17 (dezessete) anos, pela promoção de inclusão social e educacional na região de Vila Leopoldina e Jaguaré, com valor previsto de R$ 1.603.549,00 (um milhão, seiscentos e três mil, quinhentos e quarenta e nove reais) para um prazo de vigência de 12 (doze) meses.

Passo a relatar os correspondentes autos, começando pela análise formal do Convênio.

No TC n.º 72-001.888.08-65, a primeira manifestação da Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que o termo convenial poderia ser considerado regular com as seguintes ressalvas:

a) Falta da remessa eletrônica do termo convenial a este Tribunal por meio do sistema SERI;

b) Ausência da divulgação do convênio na página eletrônica da Prefeitura do Município;

c) Publicação extemporânea do Despacho de Autorização do conveniamento;

d) Ausência de detalhamento e da especificação dos custos unitários no Plano de Trabalho das despesas com Pessoal, Serviços de Terceiros e Imobilizado.

O parecer do Assessor Jurídico de Controle Externo apontou a necessidade de aplicação do art. 116 da Lei Federal n.º 8.666/93, no que os convênios forem compatíveis com a disciplina dos contratos administrativos e a existência de elementos que, se não justificados, poderiam ensejar o não acolhimento do convênio, razão pela qual pugnou pela oitiva da Origem. A Assessora Subchefe opinou no sentido da importância da oitiva da Origem sobre a questão da ausência de detalhamento de custos, ressalvando que a ausência de informações na página eletrônica e a extemporaneidade da publicação do despacho de autorização são passíveis de relevação.

A fim de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa, foi instada a Origem a se manifestar.

Em síntese, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social alegou o seguinte em seus esclarecimentos:

a) a publicação efetuada no Diário Oficial atende ao princípio da publicidade, razão pela qual a não disponibilização na página eletrônica pode ser relevada;

b) o atraso na publicação do despacho de autorização não é hábil a causar lesões a interesses públicos ou privados;

c) a ausência de especificação de alguns itens do orçamento não causou prejuízo, sendo que a análise do plano de trabalho não foi efetuada pela Origem, mas sim pelas Comissões Internas (Análise, Orçamento e Orientação Técnica) e pelo Pleno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Pondera que um juízo de irregularidade derivado dos pontos suscitados no relatório de Auditoria seria excessivo e desproporcional, face ao caráter meramente formal das falhas detectadas.

Analisando a documentação apresentada pela Origem, a Auditoria pronunciou-se pela manutenção dos pontos inicialmente suscitados, considerando que os esclarecimentos não foram suficientes para ensejar uma alteração de entendimento.

Foi realizada nova intimação, desta feita dos responsáveis tidos como Ordenadores de Despesa à época do conveniamento.

Paulo Sérgio de Oliveira Costa, na qualidade de ex-Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Participação e Parceria, afirmou que apesar de ocupar tal cargo à época dos fatos, não praticou qualquer ato referente ao convênio objeto da Auditoria, fosse por competência própria, fosse por substituição do Titular da Pasta. Ainda assim afirmou, quanto ao mérito do relatório de Auditoria, que as falhas vislumbradas são meramente formais e, por consequência, incapazes de macular o convênio e sua execução, posto que foram atendidas as metas e cumprido o plano de trabalho.

José Ricardo Franco Montoro, na qualidade de ex-Secretário Municipal de Participação e Parceria, prestou esclarecimentos aduzindo que os itens relativos à remessa no Sistema SERI, a extemporaneidade da publicação do despacho autorizatório e a ausência de divulgação do termo convenial na internet não afetam a validade do ajuste e podem ser relevados por esta Corte. Quanto ao detalhamento dos custos unitários, reitera o entendimento da Origem que compreendia caber ao CMDCA tal análise e que a falha, por si só, também não era relevante, sendo tal vício perfeitamente sanável. Ressalta, ainda,

que os custos foram aprovados pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, o que também afastaria a responsabilidade da Origem.

Novamente instada a se manifestar, a Coordenadoria I ratificou seu posicionamento, entendendo que as defesas não acrescentaram fatos novos que pudessem afastar e/ou justificar os apontamentos lançados.

A Assessora Jurídica de Controle Externo apresentou parecer no sentido de que havia possibilidade, a critério do Conselheiro Relator, de relevar as impropriedades detectadas e acolher o convênio analisado, em razão, sobretudo, de ausência de prejuízo ao Erário.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se pela relevação das falhas formais, com acolhimento do convênio examinado, nos termos da manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Por derradeiro nesses autos, manifestou-se a Secretaria Geral, pela possibilidade de acolhimento do Convênio, acompanhando a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, por entender que as falhas não comprometeram a avença e não há qualquer comprovação de lesividade ao interesse público.

Passando-se à análise do TC n.º 72-001.832.08-00, que versa sobre a execução do Convênio, a Auditoria desta Corte apresentou seu primeiro relatório apontando as seguintes infringências:

a) Não realização de avaliações mensais e visitas técnicas pela Origem;

b) Não discriminação dos profissionais contratados com suas respectivas funções na prestação de contas, impossibilitando a verificação do cumprimento da cláusula convenial referente ao quadro técnico;

c) Divergências entre os quantitativos de funcionários do Termo de Convênio e o respectivo Plano de Trabalho;

d) Modificação do número de profissionais consiste em alteração posterior do plano de trabalho sem prévia autorização e formalização de Termo Aditivo;

e) Não realização de depósito do primeiro repasse trimestral na conta corrente específica dentro do prazo de 24 horas;

f) Ausência de protocolo nas prestações de contas juntadas ao processo de pagamento, impedindo a verificação da tempestividade;

g) Não realização de acompanhamento e controle do fluxo de recursos por parte da Origem, sem qualquer procedimento de conciliação bancária;

h) Valores referentes às despesas com recursos humanos deveriam ser considerados pelo valor bruto.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se pela ausência de questionamentos jurídicos que demandassem análise mais aprofundada, acompanhando os apontamentos feitos pela Auditoria.

Em seguimento da instrução, a fim de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa, foram instados a se manifestar a Origem, o Ordenador da Despesa, o Representante Legal da Entidade Conveniada e o Responsável pela fiscalização do convênio.

A Origem apresentou documentos e os seguintes esclarecimentos:

a) Era recente a transferência da gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMCAD para a Pasta, que, portanto, ainda estava estruturando as equipes para realizar as devidas avaliações mensais;

b) Quando do conhecimento do não discriminação do número de profissionais e da divergência de quantitativos, foram tomadas providências para que as falhas fossem sanadas;

c) Entidade Conveniada realizou a devida transferência dos recursos para conta específica do Banco Bradesco, no prazo de 24 horas, com apresentação de comprovante;

d) Documentos juntados nos autos demonstram que as prestações de contas foram tempestivamente juntadas aos autos do processo administrativo;

e) Análise das prestações de contas será efetuada a partir de um sistema que está sendo desenvolvido para controle dos recursos do FUMCAD;

f) Despesas com pessoal foram compatíveis com o valor total mensal previsto no Plano de Trabalho.

Paulo Sérgio de Oliveira e Costa, na qualidade de ex-Secretário Adjunto, afirma que os pontos suscitados pela Auditoria são meras impropriedades que não maculam a regularidade da execução convenial e que, todavia, não pode ser reputado como responsável pelas infringências suscitadas, pois sua atuação limitou-se à assinatura do despacho de autorização para a

realização do conveniamento, tendo, logo em seguida, deixado de integrar os quadros da Secretaria Municipal de Participação e Parceria.

Elaine Aparecida Macena Batista Ramos, na qualidade de ex-Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, afirma não ter praticado qualquer ato pertinente ao convênio objeto de análise e que a responsabilidade do Conselho cingia-se às avaliações quadrimestrais do projeto, que foram plenamente realizadas.

Eliete Aparecida da Silva Souza, na qualidade de servidora Responsável pela fiscalização do convênio, apresentou esclarecimentos afirmando que a avaliação mensal era realizada com base nos relatórios apresentados pela Entidade e que as visitas técnicas não precisavam ter a mesma periodicidade. Quanto à discriminação das funções dos profissionais, esta constava dos recibos de pagamento de cada um, que eram acostados ao processo. A divergência do número de profissionais deveu-se apenas a um erro de digitação em relação à lista de recursos humanos apresentada pela Entidade. Afirmou, ainda, que a primeira prestação de contas foi entregue com apenas dois dias de atraso, o que não acarretou qualquer prejuízo ao Erário.

A Entidade Conveniada alegou que foram efetuadas visitas técnicas mensais, nas prestações de contas foram discriminados os contratados, de acordo com as funções constantes dos holerites e recibos de pagamento de autônomo, houve um lapso na transferência de uma única parcela para a conta especifica, em razão de feriado, todas as prestações de contas foram tempestivamente entregues e as despesas com recursos humanos obedeceram às normativas vigentes à época.

José Ricardo Franco Montoro, ex-Secretário Municipal, reiterou os pontos suscitados pelas demais defesas apresentadas, pugnando, essencialmente, pelo acolhimento do convênio analisado, em razão das impropriedades apontadas possuírem caráter formal e não haverem comprometido a higidez da execução convenial.

Em nova análise, após as defesas, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou que vários pontos mereciam retificação, em face dos esclarecimentos prestados e documentos apresentados. Todavia considerou que a execução parcial do convênio ainda apresentava impropriedades em relação aos quantitativos dos profissionais e a descrições de suas funções, atraso na transferência do valor do repasse mensal e análise da prestação de contas pela Origem.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo emitiu parecer em que expressou concordância com as defesas trazidas pelos interessados e opinou pelo acolhimento da execução, sem prejuízo de recomendação à Origem para que atente às normas e regramentos legais em contratações futuras.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do convênio em exame, considerando que as falhas foram meramente formais e, portanto, passíveis de relevação.

A Secretaria Geral manifestou-se, encerrando a instrução processual, no sentido de propor o acolhimento da execução convenial, pois as falhas assinaladas não comprometeram a execução do convênio, não havendo comprovação de lesividade ao interesse público.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Esta Relatoria possui o entendimento, expressado em outros julgados[1], de que deve haver a aplicação mais branda do ordenamento jurídico em relação às falhas e infringências de natureza formal que remanescerem não relevadas pelos órgãos preopinantes desta Corte em se tratando de avença na forma de convênio, pois este não se subsume, por inteireza, ao regime jurídico da Lei Federal n.º 8.666/93. Este diploma normativo trata, por excelência, da contratação e não do conveniamento, ao qual se aplicam suas disposições no que forem cabíveis e pertinentes, conforme previsto no artigo 116 da Lei Geral de Licitações.

Certamente, para casos futuros, essa observação não prevalecerá, face ao início da vigência de lei específica a regrar esse tipo de ajuste, qual seja, a Lei Federal n.º 13.019/14 que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Mas, por ora, em relação a fatos pretéritos como os analisados no caso em tela, deve haver uma interpretação mais branda do ordenamento jurídico no que tange à aplicação da Lei Federal n.º 8.666/93.

Feitas essas ponderações iniciais, passa-se à análise dos apontamentos realizados pelos Órgãos Técnicos referentes à observância das formalidades legais na celebração do Convênio n.º 48/SMPP/2008.

Tanto a Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto a Secretaria Geral opinaram pela possibilidade de acolhimento do termo convenial e, diante da instrução levada a cabo nos autos, realmente tal entendimento é que deve prevalecer.

Apenas um apontamento possuía maior relevância, consistente na ausência de detalhamento dos custos unitários no Plano de Trabalho, em relação às despesas com Pessoal, Serviços de Terceiros e Imobilizado, que merece uma análise mais detida.

---

[1] TC n.º 7593/11-21, TC n.º 649/11-84, TC n.º 595/11-57, TC n.º 650/11-63, TC n.º 1.017/11-56, TC n.º 1.276/11-04, TC n.º 1.203/12-11, TC n.º 1204/12-84.

Verifica-se que o orçamento do projeto, acostado a fls. 41, não é minucioso. Todavia, também se constata que as despesas com pessoal são desagregadas em valores relativos a salários, décimo-terceiro salário, encargos trabalhistas e assistência médica. As despesas sob a rubrica de "imobilizado" também são segregadas em categorias, como móveis, livros, softwares e equipamentos. Ao mesmo tempo, o Plano de Trabalho traz o detalhamento dos recursos humanos necessários à execução do projeto, especificando quais e quantos profissionais realizariam as atividades.

De tais elementos, é lícito concluir que embora o projeto não contasse com um orçamento minuciosamente detalhado, este pode ser reputado como suficiente, sobretudo para a análise da economicidade da despesa, pois era possível distribuir os recursos para os pagamentos das despesas de pessoal e de materiais, o que permitia aferir se o gasto era compatível com a realidade de mercado. Veja-se, por exemplo, quanto ao pessoal, que a equipe completa, com 17 (dezessete) profissionais, importava um desembolso mensal de R$ 39.240,00 (trinta e nove mil reais e duzentos e quarenta reais), não se vislumbrando, assim, nenhum gasto excessivo.

O ideal seria que o orçamento trouxesse o valor pago a cada profissional ou por cada equipamento adquirido, previamente, já no Plano de Trabalho. Todavia, o que se percebe é que o orçamento trazido foi suficiente para constituir um controle de como e para quê estava sendo efetuado o gasto público. Portanto, como a finalidade da exigência de orçamento foi atingida, é possível relevar a falha constatada.

Passando à execução da avença, verifica-se que da mesma forma que em relação à análise formal do convênio, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral opinaram pelo acolhimento da execução convenial, por considerarem que as infringências constatadas possuem menor relevância e caráter eminentemente formal.

Dos elementos constantes dos autos, constata-se que as impropriedades não foram suficientes a macular a execução do convênio, pois se limitaram a atrasos ínfimos no cumprimento de alguns dos prazos previstos, que não se repetiram. Em apenas uma oportunidade a transferência dos recursos para a conta específica da Entidade Conveniada ultrapassou o prazo de 24 horas e, também, uma única vez houve atraso na entrega da prestação de contas, atraso este que não passou de dois dias.

Ou seja, tais registros não atingem o cerne da execução convenial, que demonstrou estar adequada ao previsto inicialmente, razão pela qual a Origem encontrava-se apta a se utilizar do instituto da convalidação para superar os vícios de caráter sanável que foram registrados. E, se possível a convalidação dos atos praticados pela Origem, não subsiste razão para que estes sejam inquinados com a pecha de invalidade por esta Corte de Contas.

Diante do exposto, **ACOLHO** o Convênio n.º 48/SMPP/2008 e sua respectiva execução.

Intimem-se os interessados e após arquivem-se os autos.