EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-002.068.12-03

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMADS. Serviço denominado Enturmando Circo Escola Grajaú com vagas para crianças, adolescentes e jovens. Vagas subutilizadas. Quantidade real de crianças matriculadas, inferior ao informado. Tributos não recolhidos. Falhas no exame e aprovação na prestação de contas. NÃO ACOLHIDO. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.069.12-76 e 72-002.068.12-03.

2.982ª 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, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não acolher a execução convenial no período auditado, pelos inúmeros apontamentos apresentados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, destacando entre eles:

- subutilização do serviço, já que no período auditado não estavam sendo utilizadas nem 36,23% do total de vagas disponibilizadas, ou seja, quantidade real de crianças matriculadas inferior ao que era informada à SMADS;

- o não recolhimento dos tributos (INSS, FGTS, PIS) nos meses de junho e julho/2012;

- falhas no exame e aprovação das prestações de contas dos recursos financeiros repassados à conveniada.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, considerando o tempo decorrido, o necessário resguardo do princípio da segurança jurídica, bem como a rescisão do convênio pela Origem, inclusive com cancelamento das notas de empenho, em reconhecer os efeitos financeiros produzidos no período de abrangência da auditoria.

ACORDAM, também, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em seus conveniamentos futuros, observe os apontamentos elencados neste Aresto.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão aos interessados, nos termos regimentais.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de maio de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuida o **TC 72-002.069.12-76** da análise do Convênio n.º 146/SMADS/2010[1], bem como dos seus Termos Aditivos n.º 001/2010[2] e n.º 001/2011[3], firmado entre a SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a União dos Moradores da Comunidade Sete de Setembro, tendo por objeto a prestação do serviço denominado "Enturmando Circo Escola Grajaú", no distrito Grajaú da CRAS Regional Capela do Socorro.

Em sua análise inicial, a área técnica deste Tribunal apontou as seguintes irregularidades:

a) **Termo de Convênio nº 146/SMADS/2010** (fls. 239 a 245) :

- A publicação do termo ocorreu após o prazo de 20 dias, infringindo o artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/2002 (**item 11.e**).

- O inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93 não é aplicável ao presente caso, pois as justificativas apresentadas nos autos não evidenciaram uma situação que pudesse ocasionar prejuízo ou comprometer a

[1] Vigência: 01.10.2010 a 31.12.2010.
[2] Prorrogação prazo do Convênio por 12 meses, a partir de 01.01.2011 até 31.12.2011.
[3] Prorrogação do prazo do Convênio por mais 24 meses, a partir de 01.01.2012 até 31.12.2013.

segurança das pessoas. Assim, essa celebração em caráter emergencial, sem a realização de um processo seletivo, é incompatível com os procedimentos que regem os convênios, estabelecidos na Lei Municipal nº 13.153/01 e no Decreto Municipal nº 43.698/03 (**item 12.1 – Observações**).

- A Organização não apresentou a inscrição no CNPJ em desacordo com a LF 8.666/93, art. 116 c/c art. 28, inc. III e o art. 3º, inc. III da Portaria 34/SMADS/07.

- Apesar de constar na Cláusula Décima Primeira do Termo de Convênio que o controle e avaliação da execução do convênio ficarão a cargo da SMADS, não há evidências de que houve designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução, em desacordo com a LF 8.666/93, art. 116 c/c art. 67.

- Não há evidências de que tenha sido dada ciência da celebração do Convênio à Câmara Municipal de São Paulo, em desacordo com a LF 8.666/93, art. 116, § 2º; LOMSP, art. 13.

- O convênio ora analisado foi divulgado na página eletrônica da SMADS, no entanto não foram disponibilizadas todas as informações previstas no art. 2º da Lei Municipal 14.469/07.

- Não encontramos nos autos inscrição válida da Entidade no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, em desacordo com o art. 2º, alínea c da Portaria nº 36/SMADS/2005.

b) <u>Termo de Aditamento nº 001/2010</u> (fls. 246 a 251):

- A publicação do termo ocorreu após o prazo de 20 dias, infringindo o artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/2002 (**item 14.h**).

- Considerando o teor do artigo 4º da Portaria nº 034/SMADS/2007, base para o primeiro ajuste celebrado, os convênios municipalizados deveriam durar, no máximo, um ano. Dessa forma, tendo como referência o artigo 116 c/c o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e o Decreto Municipal nº 43.698/03, a prorrogação por mais 12 meses é irregular (**item 14.i**).

- O ajuste não consta do Sistema Radar, uma vez que a publicação foi realizada em desacordo com a Portaria nº 146/05-SMG (**item 14.k**).

- Não encontramos divulgação deste aditamento na página eletrônica da prefeitura, em desacordo com o artigo 1º da Lei Municipal nº 14.469/07 (**item 15.1**).

- Não encontramos nos autos inscrição válida da Entidade no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –

CMDCA, em desacordo com o artigo 2º, alínea "c", da Portaria nº 36/SMADS/2005 (**item 15.2**).

c) Termo de Aditamento nº 001/2011 (fls. 252 a 256)

- Considerando o valor total das notas de empenho emitidas, verifica-se que não foi observado o Princípio da Anualidade, bem como houve infringência ao disposto nos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64, pois o montante empenhado é insuficiente para cobrir as despesas do exercício (**itens 12** e **14.e**).

- Conforme apontado no Anexo de Continuação do Termo de Aditamento nº 001/2010 (fl. 250), os convênios municipalizados deveriam durar no máximo um ano, tendo em vista o teor do art. 4º da Portaria 034/SMADS/2007. Dessa forma, tendo como referência o art. 116 c/c o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e o Decreto Municipal nº 43.698/03, esta prorrogação por mais 24 meses é irregular (**item 14.i**).

- O ajuste não consta do sistema Radar, uma vez que a publicação foi realizada em desacordo com a Portaria 146/05-SMG (**item 14.k**).

- Não encontramos divulgação deste aditamento de convênio na página eletrônica da prefeitura, em desacordo com o art. 1º da Lei Municipal 14.469/07 (**item 15.1**).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a conclusão da área técnica no sentido da irregularidade dos termos em análise, destacando ainda a ausência de processo seletivo e excetuando o apontamento relativo à prorrogação dos aditamentos, por entender que estão contempladas pelas Portarias 43/SMADS/2010 e 42/SMADS/2011.

Regularmente intimados[4], os interessados apresentaram suas razões, com exceção da Conveniada, que deixou transcorrer *"in albis"* o prazo, conforme certificado pela unidade competente.

A partir disso, a Auditoria modificou em parte seu parecer inicial, retificando os apontamentos relativos ao caráter emergencial da celebração do Convênio e ausência de ciência do mesmo à Câmara Municipal.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, ratificou seu entendimento anterior no sentido da existência de diversas

[4] Ofício SSG-GAB n.º 18361/2012 – Sra. Alda Marco Antônio – SMADS – fl. 271.
Intimação n.º 023/2013 – Sra. Ângela Gonçalves Marques – fl. 298
Intimação n.º 024/2013 – Sra. Silvia Regina Rodrigues Viana – fl. 299
Intimação n.º 025/2013 – Representante Legal da União dos Moradores da Comunidade Sete de Setembro – fl. 300.

irregularidades que comprometem a regularidade do Convênio e seus aditamentos. Por outro lado, opinou também pela possibilidade de relevação das seguintes questões: apresentação de inscrição no CNPJ; ausência de disponibilização de informações do Convênio na página eletrônica da SMADS; publicação extemporânea do extrato do Convênio e do Aditamento 001/2010; ausência de informação sobre o ajuste no sistema Radar; ausência de divulgação dos Aditamentos na página eletrônica da Prefeitura e insuficiência do empenho para atendimento da despesa do exercício.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a relevação das impropriedades constatadas, com o reconhecimento da regularidade dos Ajustes em exame ou alternativamente o reconhecimento dos efeitos econômicos do Convênio em apreço.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Termo de Convênio n.º 146/SMADS/2010 e dos Termos de Aditamento n.º 001/2010 e 001/2011.

Por seu turno, o **TC n.º 72-002.068.12-03** cuida da análise do acompanhamento da execução do Convênio n.º 146/SMADS/2010, abrangendo pagamentos de maio a julho de 2012 e visitas *in loco* realizadas em 05 e 14.09.2012.

Após minuciosa análise técnica e fática, a Auditoria apresentou seu relatório com as seguintes conclusões:

"À vista dos exames documentais e das verificações realizadas "*in loco*", consideramos que a execução do Termo de Convênio nº 146/SMADS/2010, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, através da CAS Sul, e a Organização sem fins lucrativos União dos Moradores da Comunidade Sete de Setembro, encontra-se com:

As seguintes **infringências:**

4.1 - Ausência de provisionamento de recursos para constituição do fundo de reserva em todos os meses da amostra **(item 3.3.2.d)**.

4.2 - Lançamentos a maior na Desp relativos a recursos humanos **(itens 3.3.2.g e 3.3.2.h).**

4.3 - Quantidade real de crianças matriculadas inferior ao que é informada à SMADS, em desacordo com o inciso I, art. 10 da Portaria 46/SMADS/2010 **(item 3.3.3).**

4.4 – Subutilização do serviço, com número de atendidos aquém da quantidade de vagas, tendo em vista que havia 471 vagas em aberto em julho, não sendo utilizado 36,23% do total de vagas, uma vez que o atendimento previsto no convênio é para 1300 vagas **(item 3.3.3).**

4.5 - Empenhos emitidos não são suficientes para atender a despesa do exercício de 2012, em desacordo com o princípio da anualidade, e artigos 60 e 61 da LF 4320/64 **(item 3.4.1).**

4.6 - Não estão sendo recolhidos os tributos (INSS, FGTS, PIS) nos meses de junho e julho/2012 e não há nenhuma observação deste fato no processo de pagamento. Dessa maneira não está sendo cumprido o item 9 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio no que se refere ao cumprimento da legislação trabalhista **(item 3.3.2.c).**

4.7 -Nos meses da amostra, não foram apresentados os documentos fiscais comprobatórios, isto é, as notas fiscais de serviço do serviço de contabilidade, em desacordo com o art. 13, inc. III da Portaria 47/SMADS/2010. Além disso, os valores ultrapassaram o limite estabelecido pela referida Portaria **(item 3.3.2.e).**

4.8 - Nos meses da amostra, não foram apresentados os documentos fiscais comprobatórios, ou seja, as notas fiscais de serviço advocatício, em desacordo com o art. 13, inc. III da Portaria 47/SMADS/2010 **(item 3.3.2.f).**

4.9 - Falhas no exame e aprovação das prestações de contas dos recursos financeiros repassados à Conveniada, com adequado uso da verba, em desacordo com o item 5 da Cláusula Terceira do Termo de Convênio **(item 3.3.2).**

As seguintes **impropriedades:**

4.10 - A Gras relativa ao segundo semestre foi entregue fora do prazo estabelecido no art. 11, inciso III da Portaria nº 46/2010/SMADS, fls. 161/173 **(itens 3.2.3.b e 3.3.1).**

4.11 - A conveniada não tem a placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado, com menção à PMSP, em desacordo com o item 15 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio **(item 3.2.3.c).**

4.12 - Em um dos materiais de divulgação das atividades da entidade não consta a informação de que o Circo escola é mantido em convênio com a Prefeitura do Município de São Paulo, em desacordo com os itens 16 e 17 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio **(item 3.2.3.d).**

4.13 - Não foi comprovada a realização da avaliação da qualidade das atenções prestadas, conforme estabelece o artigo 11, inciso III da Lei Municipal nº 13.153 de 22/06/01 e disposto no item 19 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio **(item 3.2.3.e)**.

4.14 - As Demes dos meses de amostra foram entregues após o prazo determinado no item 1 da Cláusula Décima do Termo de Convênio **(item 3.3.1).**

4.15 - A Degref relativa ao segundo trimestre de 2012 foi entregue assinada pelo contador responsável, porém não estava datada com o protocolo da UPC, não sendo possível verificar se foi entregue na data indicada para prestação de contas, em desacordo com o inciso IV do artigo 10 da Portaria 46/2010/SMADS **(item 3.3.1).**

4.16 - Falha de controle em razão de holerites sem assinatura, não sendo adequado para conferência quando da prestação de contas **(item 3.3.2.b).**

4.17 - Falha de controle devido à falta de assinatura dos holerites dos estagiários em julho, não sendo adequado para conferência quando da prestação de contas. **(item 3.3.2.i).**

4.18 -A Planilha Resup referente a junho/12 foi entregue fora do prazo de 03 dias úteis do mês subsequente a sua execução, em desacordo com o inciso III do art. 12 da Portaria nº 46/2010/SMADS **(item 3.3.3).**

Sugerimos que seja recomendado a SMADS que reveja os termos contidos nos Termos de Convênio a serem celebrados, adequando-os à realidade de cada serviço e a organização conveniada, a fim de evitar infringências e/ou impropriedades na execução dos mesmos, pelo descumprimento de cláusulas contratuais inadequadas, bem como no que concerne ao disposto na Portaria 46/SMADS/2012, a exemplo dos itens descritos a seguir:

4.19 -Não existem sistemas de controle de dados dos serviços, informatizados ou manuais, a serem alimentados, conforme disposto no item 13 do Termo de Convênio para esse tipo de serviço **(item 3.2.3.f).**

4.20 - O estabelecido no item 14 também não se aplica ao presente convênio, uma vez que a maioria das pessoas atendidas já está matriculada no Circo escola e o frequentam durante todo o ano **(item 3.2.3.g).**

4.21 - O item 22 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio não se aplica ao presente convênio, uma vez que o serviço prestado não é de abrigamento **(item 3.2.3.h).**

4.22 - O item 23 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio não se aplica ao presente convênio, uma vez que não existe o Banco de Dados dos Usuários e o Sistema Informatizado de Rua – Sisrua se aplica apenas aos serviços que lidam com população de rua **(item 3.2.3.i).”**

Em seguida, a Assessoria Jurídica de Controle Externo apresentou seu parecer acompanhando as constatações trazidas por AUD, com especial relevo jurídico a ausência de emissão de empenho suficiente para o exercício de 2012 e de recolhimento de tributos nos meses de junho e julho de 2012.

Após, seguiram-se a oitiva dos interessados[5], que apresentaram suas razões às fls. 337/353 (Sra. Alda Marco Antônio), 359/362 (Sra. Angela Gonçalves Marques), 414/416 (Sra. Maria Lúcia Andrade), 363*365 (Cristiane Rosa Calixto) e 366/413 (Representante Legal da Conveniada).

Em nova análise dos argumentos trazidos, a Auditoria manteve seu parecer anterior.

Seguindo a instrução, foi colacionada publicação no DOC de 11.10.2013 em que consta autorização para o cancelamento do saldo das Notas de Empenho n.º 6.258/2013 e 9.332/2013 e a consequente rescisão do Convênio n.º 146/SMADS/2010.

Na linha do parecer anterior, a AJCE apresentou sua manifestação final, ressalvando tão somente o apontamento 4.5 - "*Empenhos emitidos não são suficientes para atender a despesa do exercício de 2012. Em desacordo com o princípio da anualidade, e artigos 60 e 61 da LF 4320/64*" – por entender que á época estava vigente a Portaria Intersecretarial 01/2012 – SEMPLA/SF, editada a partir do Decreto Municipal n.º 52.934.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o reconhecimento dos efeitos financeiros da execução em análise, com eventual fixação de recomendações à Origem.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade da execução do Termo de Convênio n.º 146/SMADS/2010 e dos Termos de Aditamento n.º 001/2010 e 001/2011.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em relação ao TC n. 72-002.069.12-76, acompanho a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de superação dos apontamentos relacionados à: (i) publicação extemporânea; (ii) não apresentação de inscrição do CNPJ da Organização conveniada; (iii) não disponibilização de todas as informações do instrumento na página eletrônica da SMADS; (iv) prorrogação do Convênio; (v) ajuste não constar no sistema Radar; (vi) não divulgação dos Termos Aditivos na página eletrônica da prefeitura; (vii) emissão de nota de empenho em montante insuficiente para o período e (viii) ciência da celebração do Convênio à Câmara Municipal de São Paulo.

---

[5] Ofício SSG – GAB n.º 18360/12 – Sra. Alda Marco Antônio – SMADS – fl. 335.
Intimação n.º 027/2013 – Sra. Maria Lúcia Andrade – fl. 354.
Intimação n.º 026/2013 – Sra. Ângela Gonçalves Marques – fl. 355.
Intimação n.º 029/2013 – Representante Legal da União dos Moradores da Comunidade Sete de Setembro – fl. 356.
Intimação n.º 028/2013 – Cristiane Rosa Calixto – fl. 357.

Dos apontamentos remanescentes, verifico que a Origem esclareceu que a atribuição para designação de **representante da Administração para acompanhamento da execução** era do Coordenador do Centro de Referência de Assistência Social, e que, diante da observação manifestada por esta E. Corte de Contas, efetivou a publicação com a referida designação, não merecendo, portanto, prosperar o apontamento.

Quanto à **ausência de inscrição válida da Entidade no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA**, a informação da Origem de que "*a apresentação do certificado de inscrição no COMAS tem suprido a apresentação do documento do CDMCA, já que aquele conselho não realiza o registro de organização sociais que atendem crianças e adolescentes que não apresentem cópia do devido registro no CMDA*", deve ser sopesada diante do caso concreto e da própria essência da exigência, que foi atendida, ainda que maneira transversa, não se mostrando capaz por si só apta a comprometer o convênio.

No tocante à celebração do Convênio em caráter emergencial, **sem a realização de chamamento público**, cabe destacar que a legislação que regeu os ajustes celebrados ainda era incipiente, à época, no que concerne a necessidade de chamamento público, inclusive os órgãos de Controle Externo e Poder Judiciário não haviam consolidado posição naquela oportunidade.

Ademais, não se pode olvidar que o próprio objeto do Convênio reclamava uma atuação rápida e eficaz por parte da Administração, já que se trata de atendimento às crianças, adolescentes e jovens de região violenta da cidade.

Sendo assim, diante da excepcionalidade ressaltada, acompanho a manifestação de Auditoria no sentido de superação do apontamento.

Vale destacar que, para casos futuros, essa abordagem surgirá diante de lei específica a regrar esse tipo de ajuste – Lei Federal n. 13.019/14 – que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

Em relação à instrução processada nos autos do TC n. 72-002.068/12-03, a análise técnica da execução do Convênio levada a cabo pela Auditoria desta E. Corte - que também invoco para compor o presente voto – revela inúmeros apontamentos que impedem o acolhimento da mesma, em especial **a subutilização do serviço**, já que no período auditado não estavam sendo utilizadas nem 36,23% do total de vagas disponibilizadas, ou seja, **quantidade real de crianças matriculadas inferior ao que era informada à SMADS**; o **não recolhimento dos tributos** (INSS, FGTS, PIS) nos meses de junho e julho/2012; bem como, ainda, **falhas no exame e aprovação das prestações de contas** dos recursos financeiros repassados à Conveniada.

Para corroborar as irregularidades atribuídas à execução

do instrumento em análise, vale destacar a rescisão do Convênio justamente **devido o descumprimento das cláusulas constantes do citado termo, relativamente a não apresentação de prestação de contas**, publicada no DOC de 11.05.2013.

Portanto, do relatório de Auditoria merece relevação tão somente o questionamento referente à insuficiência dos empenhos emitidos para atender às despesas do exercício de 2012, já que houve o atendimento do disposto na Portaria Intersecretarial 01/2012 – SEMPLA/SF.

Diante do exposto e à vista das manifestações dos órgãos técnicos constantes dos autos, cujas razões passam a integrar o presente, **VOTO** pelo **ACOLHIMENTO** do Convênio n.º 146/SMADS/2010 e dos seus Termos Aditivos n.º 001/2010 e n.º 001/2011, e pelo **NÃO ACOLHIMENTO** da sua execução contratual no período auditado. Todavia, tendo em vista o tempo decorrido, o necessário resguardo do princípio da segurança jurídica, bem como a rescisão do Convênio pela Origem, inclusive com cancelamento das notas de empenho, **RECONHEÇO OS EFEITOS FINANCEIROS PRODUZIDOS** no período de abrangência da auditoria.

Por conseguinte, **RECOMENDO** que a Origem, em seus conveniamentos futuros, observe os apontamentos elencados nesta decisão.

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