EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-002.297.11-10

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMO ADITIVO. SME. Atendimento às crianças integrantes das comunidades indígenas. CEIs. Acréscimo diferente daquele apresentado e aprovado inicialmente. Ausência de discriminação de profissionais que passaram a receber vales refeição e de explicações para a alteração do valor da verba de complementação e sua destinação. Falta de definição do número de crianças indígenas atendidas e inexistência de informação atualizada e consistente no Plano de Trabalho e de dados corretos acerca da quantidade e custos envolvidos. Acessoriedade. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

TC citado 72-001.460.05-15

Legislação citada: Art. 55, VII, e art. 116, Lei 8.666/93. IN STN 4/04. Item IX, Port. SME 3.194/04. Art. 8º, Deliberação CEE 46/05.

2.845ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 irregular o Convênio 061/2007 e, por arrastamento, o Termo Aditivo 674/2007, aceitando, excepcionalmente, os efeitos financeiros produzidos, em razão da efetiva prestação dos serviços e em homenagem aos princípios da segurança e estabilidade jurídica.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Educação – SME que, em casos tais, estabeleça que o valor mensal a ser repassado à entidade passe a ser fundamentado no número de crianças a serem atendidas, de forma similar ao adotado nos demais convênios da Educação Infantil.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de dezembro de 2015.

EDSON SIMÕES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Convênio 061/2007 pactuado entre a Secretaria Municipal de Educação – SME e o Instituto das Tradições Indígenas – IDETI, objetivando o atendimento às crianças de zero a seis anos e onze meses, integrantes das comunidades indígenas, por meio dos Centros de Educação Infantil – CEIs localizados nos Centros de Educação e Cultura Indígena – CECIs Jaraguá, Krukutu e Tenondé Porã, no valor de R$ 2.006.114,61 (dois milhões, seis mil, cento e quatorze reais e sessenta e um centavos, e do Termo de Aditamento 674/2007, que acresceu o valor total do Convênio na ordem de R$ 37.507,99 (trinta e sete mil, quinhentos e sete reais e noventa e nove centavos), correspondente a 1,87% (um inteiro e oitenta e sete décimos por cento) do importe inicial.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle em sua análise concluiu pela irregularidade dos Termos, levando em conta as seguintes impropriedades:

No Convênio 61/2007:

. falta de justificativa para a escolha da modalidade Convênio e para o valor mensal de repasse, e não indicação de amparo legal do termo;

. ausência de Chamamento Público para a escolha da entidade, infringindo os artigos 5º[1] e 6º[2] do Decreto Municipal 40.384/2001 e ao Princípio da Isonomia;

[1] Art. 5º Os projetos oficiais serão objeto de chamamento pelas Secretarias Municipais, visando despertar interesse de parcerias para eventos específicos, no âmbito de suas competências.
[2] Art. 6º As parcerias serão formalizadas por termo, em consonância com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa.

. falta do Plano de Trabalho e do Projeto Pedagógico, desatendendo ao prescrito no § 1º[3] do artigo 116 da Lei 8.666/93, artigo 8º[4] da Deliberação CEE[5] 46/2005 e item IX[6] da Portaria SME 3.194/04;

. não especificação da quantidade de crianças a ser atendida, em ofensa ao caput do artigo 116, c/c com o inciso I[7] do artigo 55 da Lei 8.666/93;

. não justificativa para a quantidade e qualificação relativa aos cargos do quadro de recursos humanos apresentada pela Conveniada;

. falta de previsão no Convênio da obrigatoriedade, na ocasião da Prestação de Contas, da comprovação do recolhimento em conta específica do montante destinado ao fundo de reserva, para garantir a provisão dos recursos indenizatórios, infringindo o caput do art. 116 c/c com o inciso VII[8] do artigo 55 da Lei 8.666/93;

. inexistência de critério de reajuste do valor mensal repassado, em ofensa ao caput do artigo 116, em cotejo com o inciso III[9] do artigo 55 da mesma Lei;

. não estabelecimento de contrapartida, desatendendo ao inciso II[10] do artigo 7º da Instrução Normativa STN 4/2007;

---

[3] 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. § 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

[4] Art. 8º A Secretaria de Estado da Educação, por meio das Diretorias de Ensino, autorizará o funcionamento de escola indígena após análise dos seguintes documentos: I- ato de criação da escola; II - relação do corpo docente, especificando sua condição de professor-índio, incluindo dados que comprovem sua formação específica; III - níveis e modalidades de ensino pretendidos; IV - projeto pedagógico; V - regimento escolar.

[5] CEE – Conselho Estadual de Educação

[6] IX. O Projeto Político Pedagógico deverá conter o registro, dentre outros, sobre os critérios e procedimentos referentes: 1. À análise, discussão e sistematização do referido Projeto; 2. Às formas de registro do acompanhamento da ação educativa, realizada no cotidiano dos CECIs; 3. À formação permanente dos participantes do processo educativo; 4. Ao processo de avaliação; 5. Ao Regimento.

[7] Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos;

[8] VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

[9] III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

[10] Art. 7º O convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo: (...) II - a obrigação de cada um dos partícipes, inclusive a contrapartida, de responsabilidade do convenente, que deve ser aportada, proporcionalmente, de acordo com o cronograma de liberação das parcelas de recursos federais do convênio;

Quanto ao determinado em Acórdão, no TC 72-001.460/05-15:

. impertinência da elevação do valor avençado neste Ajuste;

No Termo de Aditamento 674/2007:

. por se originar Convênio considerado irregular; falta de justificativa do valor mensal repassado.

Cientificada acerca dos apontamentos, a Secretaria Municipal de Educação apresentou defesa acompanhada dos pareceres de suas áreas técnica e jurídica, nos quais analisa e refuta os questionamentos da Auditoria, arguindo, em breve síntese, que:

. a modalidade Convênio foi alternativa encontrada em razão dos contratempos ocorridos para implantação do Projeto de Atendimento Educacional às Crianças Indígenas, dado o seu caráter peculiar e específico, e na medida em que inexistindo cargo de Educador Indígena havia dificuldade na contratação de profissionais com tal formação. O valor do Convênio não está atrelada à quantidade de crianças, e a falta da citação da norma aplicável à execução do Ajuste não traz prejuízos nem afronta a legislação;

. a realização de Chamamento Público é facultativa; o acréscimo do valor de repasse se fez necessário para fazer frente ao aumento do piso salarial proposto pelo Sindicato dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas de São Paulo – SEIBREF;

. o Convênio teve caráter renovatório e, tendo em vista que foram mantidos os mesmos objetivos e finalidades do Termo anterior, foram considerados o mesmo Plano de Trabalho e o Projeto Pedagógico, aprovados anteriormente pelo Conselho Municipal de Educação, submetida ao mesmo a apreciação da nova planilha demonstrativa da aplicação dos recursos financeiros.

Ao examinar as manifestações encartadas, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve na íntegra suas conclusões precedentes, rebatendo os argumentos de defesa aduzidos pela Secretaria.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela irregularidade do Convênio e do Aditivo, acompanhando as conclusões da Auditoria, inclusive no tocante à impertinência da elevação do valor ajustado em relação ao Convênio anterior, de nº 019/2004, analisado e julgado no TC 72-001.460/05-15.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, reportando-se aos elementos trazidos pela defesa da Secretaria, opinou pela acolhida do Convênio, com relevação das impropriedades por seu cunho formal, e, alternativamente, pela

aceitação de seus efeitos patrimoniais e financeiros, ante a ausência de má-fé e de danos ao Erário.

Por fim, a Secretaria Geral perfilhando o mesmo entendimento expendido pela Auditoria e Assessoria Jurídica pronunciou-se igualmente pela irregularidade do Convênio e, por arrastamento, do Termo Aditivo 674/2007, em razão de não terem sido apresentados esclarecimentos plausíveis para modificar o convencimento pretérito.

Cumpre registrar ainda que regularmente intimado o Instituto das Tradições Indígenas – IDETI não se pronunciou nos autos, transcorrendo in albis o prazo para oferecimento de defesa.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, vale lembrar que a proposta de implementação de Escola de Educação Infantil em área indígena constou como obrigação do Município prevista no Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta e Assunção de Obrigações, celebrado entre o Ministério Público Federal e os representantes da Fundação Nacional do Índio – Funai, do Ministério da Educação, da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo e da Secretaria Municipal de Educação.

A par disso, saliento que a presente análise foi deflagrada em cumprimento ao Acórdão exarado no TC 72-001.460/05-15, da Relatoria do Conselheiro Edson Simões que, à unanimidade, julgou REGULAR, em caráter excepcional, o Convênio 19/2004, antecedente do ora examinado, e determinou que fosse verificada a pertinência da elevação do valor avençado nesse novo Ajuste, bem como a adequação da faixa etária abrangida.

Muito embora o Convênio 061/2007, firmado para dar continuidade ao atendimento à Educação Infantil das crianças indígenas, tenha basicamente o mesmo conteúdo do Ajuste anterior, a Auditoria concluiu pela sua IRREGULARIDADE, por considerar impertinente o aumento de 20,09% (vinte inteiros e nove décimos por cento), além da falta de definição do número de crianças atendidas, da inexistência de Plano de Trabalho e de justificativas para o quadro de recursos humanos, dentre outras impropriedades.

Já adentrando na análise de mérito, a comparação entre os dois Termos demonstra, de fato, o caráter renovatório do Convênio em exame, verificando-se a repetição de cláusulas, objetivos, finalidades, Projeto Pedagógico, e, consoante esclarecido pela Secretaria, também foi considerado o mesmo Plano de Trabalho.

Sendo assim, afasto de pronto os questionamentos de natureza formal registrados quanto à escolha da modalidade jurídica, não indicação de amparo legal, necessidade de Chamamento Público e inexistência de contrapartida, uma vez que já superados por esta Corte no Julgado anterior, com fulcro, precipuamente, no pioneirismo do projeto, singularidade e peculiaridade da matéria. Do mesmo modo, saliento que a verificação da faixa etária das crianças atendidas pelo Ajuste levou os Técnicos a atestarem a sua adequação, por se encontrar em conformidade ao determinado pela SME, à época.

Não obstante, remanesce a questão da impertinência do acréscimo do valor de repasse apontada pela Auditoria, que se apresenta como impedimento ao acolhimento do Ajuste, motivo que me leva ao seu enfrentamento.

Com efeito, a leitura cuidadosa dos autos permite observar que o referido acréscimo correspondeu à aplicação de 4% (quatro inteiros por cento), resultante de dissídio, sobre o quadro de recursos humanos diferente daquele apresentado e aprovado inicialmente, de modo que o percentual incidiu já incluindo mais um assistente administrativo. Também, não há discriminação dos profissionais que passaram a receber os vales refeição, informação que se mostra importante na medida em que, de acordo com o estipulado na convenção coletiva de trabalho do sindicato a que se filia a Entidade, os vales somente são devidos para os empregados com jornadas superior a 6 (seis) horas diárias, e, conforme se verificou, os monitores tem carga horária de 4 (quatro) horas. Ademais, não há explicações para a alteração do valor da verba de complementação, ou ainda a sua destinação.

Por fim, considero insuperável ainda a falta de definição do número de crianças indígenas atendidas e a inexistência de informação atualizada e consistente no Plano de Trabalho, uma vez que a dimensão dos gastos com pessoal e demais custos está atrelada àquela quantidade. Demais disso, a inexistência de dados corretos acerca da quantidade e custos envolvidos prejudica a análise das Prestações de Contas e o Acompanhamento da Execução, dificultando a verificação e comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos, dever que compete a todos os Administradores Públicos.

Posto isto, e com suporte nas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Casa, que ficam fazendo parte do presente, julgo irregular o Convênio 061/2007 e, por arrastamento, o Termo Aditivo 674/2007, firmados com o IDETI – Instituto das Tradições Indígenas, todavia, excepcionalmente, aceito os efeitos financeiros produzidos, em razão da efetiva prestação dos serviços e em homenagem aos princípios da segurança e estabilidade jurídica.

Sem embargo, determino à Secretaria Municipal de Educação que em casos tais estabeleça que o valor mensal a ser repassado à Entidade passe a ser determinado com base no número de crianças a serem atendidas, de forma similar ao adotado nos demais convênios da Educação Infantil.

É como voto.