TC nº 72-002.300.08-27

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado de Centro de Referência Ação Família. Programa Ação Família. Viver em Comunidade. Precedentes. Falhas nos controles e nas prestações de contas relevadas. Falhas documentais relevadas. Reiterada a necessidade de aperfeiçoamento da instrução dos procedimentos de convênio. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação unânime.

Legislação citada: Dec. Mun. 43.698/03

TCs citados 72-001.178.07-09, 72-002.877.11-80, 72-003.511.07-97 e 72-003.514.07-85.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.321.08-05 e 72-002.300.08-27

2.829ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 19/10/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72.002.321/08-05 e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES, após vista que lhe fora concedida na 2.800ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator e MAURÍCIO FARIA – Revisor.

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 024/SMADS/2005, no período de junho a agosto de 2008 e abril a outubro de 2010, relevando-se as falhas constatadas, visto que não impediram a efetiva execução do ajuste.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em reiterar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS a necessidade de aperfeiçoar a instrução dos procedimentos de convênio, notadamente no que diz respeito ao atendimento das exigências previstas no Decreto 43.698/03 e Portarias da Pasta que lhe são aplicáveis.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à SMADS, dando conhecimento das manifestações dos Órgãos Técnicos e

Especializados desta Corte, constantes dos autos, bem como do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, com as recomendações específicas.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício, em atendimento à solicitação contida nos autos, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e, após as providências regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

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

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

O TC 2.321.08.05, cuidou da análise do Termo do Convênio 24/SMADS/2005, e seus Termos de Aditamento 01/2005, 01/2006, 02/2006, 01/2007 e 02/2007, celebrados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a Sociedade Santos Mártires, objetivando a prestação do serviço denominado de Centro de Referência Ação Família no distrito do Jardim Ângela, da Subprefeitura de M' Boi Mirim, com meta de atendimento de 2.000 famílias.

Após as defesas apresentadas pela Origem, a Coordenadoria III não obstante tenha considerado sanados alguns apontamentos inicialmente formulados, manifestou-se pela irregularidade do Convênio e de todos os seus Termos Aditivos, em razão das seguintes irregularidades remanescentes:

1. Não localização no processo da justificativa pertinente para a celebração do convênio;

2. Não há evidências de que a minuta do edital foi enviada pela Supervisão de Assistência Social – SAS para a aprovação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, em desacordo com art. 21, inciso I, do Decreto Municipal 43.698/03;

3. Não há evidências de que a assessoria jurídica de SMADS apreciou e aprovou as minutas do edital de chamamento e do convênio;

4. Não consta no processo despacho de autorização da autoridade responsável para a realização do chamamento para celebração de convênio e a respectiva publicação;

5. Não consta do processo o original do Edital, datado, rubricado e assinado pela autoridade competente;

6. Não consta do edital a minuta do termo de convênio;

7. Não foi localizada reserva de recursos orçamentários anterior ao início do procedimento;

8. Embora a convocação para Audiência Pública tenha sido publicada no Diário Oficial, não consta dos autos comprovação de sua publicação em jornal de grande circulação, tampouco em jornal de bairro, em desacordo ao item III, 4 do art. 2º da Portaria 31/SAS/2003;

9. Não consta no Plano de Trabalho apresentado previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

10. Não há no processo, comprovação de convite formal para a Audiência Pública às entidades proponentes e ao Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS e demais conselhos pertinentes;

11. Não há comprovação de que foi enviada cópia do parecer do Comitê de Avaliação à proponente, consultando-a formalmente quanto ao interesse de se manifestar acerca do mesmo, em desconformidade com o disposto no Inciso IV.4 do art. 2º da Portaria 031/SAS/2003.

Quanto ao Termo de Aditamento 01/2005, a Auditoria apontou como irregularidade o fato do certificado de regularidade do FGTS estar vencido na data da assinatura do termo aditivo.

Relativamente ao Termo de Aditamento 01/2006, restou apenas a remessa extemporânea ao SERI. No que concerne ao Termo de Aditamento 02/2006, a Auditoria manteve as irregularidades atinentes:

(i) à falta de apresentação de certificado de regularidade com o FGTS e

(ii) à publicação extemporânea do Termo de aditamento. Em relação ao Aditamento 01/2007, manteve o apontamento relativo à falta de data aposta no Termo. Quanto ao Termo de Aditamento 02/2007, manteve tão somente a

irregularidade referente à não apresentação certificado de regularidade do FGTS, por ocasião da assinatura do aditamento.

Por fim, a Auditoria apresentou ressalva quanto à remessa extemporânea de informações ao SERI – Sistema Eletrônico de Remessa de Informações quando da celebração do Convênio e a ausência e/ou atraso de remessa ao SERI quando da formalização de todos os Aditamentos.

No curso da instrução, a Conselheira Yara Tacconi, relatora à época, restituiu os autos à Auditoria para reanálise da matéria enfocando julgados do Plenário. Acerca do apontamento relativo à falta de junção aos autos do processo administrativo do certificado de regularidade do FGTS, determinou a realização de pesquisa no site da Caixa Econômica Federal.

Cumprindo a determinação, a Auditoria encartou às folhas 208/281 o Histórico do Empregador em nome da entidade conveniada, que apresentava os registros dos últimos 24 meses, ou seja, de 06/11/2008 a 04/05/2012.

No entanto, mesmo constatado que a conveniada encontrava-se regular com o FGTS nesse período, a Auditoria manteve a irregularidade, pois, no seu entendimento, caberia à Origem exigir essa comprovação na data da assinatura dos ajustes.

Além disso, manteve todos os demais apontamentos, considerando sanada apenas a falta de publicação do Termo Aditivo 01/2007 à vista da constatação da sua efetiva publicação.

Regularmente intimados, a Origem e o Senhor Floriano Pesaro, Secretário à época da celebração dos ajustes, apresentaram seus esclarecimentos. Informaram que em 2005, após estudos da Pasta, deu-se início a um programa destinado ao atendimento de famílias, denominado “Programa – Ação Família Viver em Comunidade”, do qual decorreu os serviços denominados Centro de Referência Ação Família, oferecidos em todas as regiões da Cidade.

Alegaram que todos os editais de convênios seguiam, na ocasião, um modelo padrão previamente construído com a participação da assessoria jurídica da Pasta. No ano de 2003 a Secretaria editou caderno intitulado “Instrumentos de Regulação de Parceria na Política de Assistência Social”, em que havia um Modelo de Edital de Chamamento para a Celebração de Convênios, o qual passou a ser adotado em todos os conveniamentos.

Ponderaram que, diferentemente dos contratos, normalmente específicos e em menor número, os convênios da área social variam tão somente no que diz respeito às especificidades dos serviços, mantendo, no mais, a mesma estrutura.

Demais disso, devido à grande quantidade de serviços conveniados, não seria possível à Secretaria, não fosse a adoção de modelos previamente adotados, manter tão extensa e variada rede de atenções sociais por meio de convênios.

Em relação ao certificado de inscrição no COMAS, juntou-se cópia da publicação da Resolução COMAS 132/2005 no Diário Oficial do Município de 05.10.2005, pela qual se prorrogou até 31.03.2006 a validade dos Certificados do COMAS para as organizações que já possuíam inscrição até 26.02.06, onde se encaixa a Sociedade Santos Mártires, bem como o Certificado de Inscrição 258/2005 do COMAS, datado de 31.03.2006.

No que tange ao Plano de Trabalho, salientaram que o serviço objeto do convênio em exame, dada a sua natureza continuada, não se sujeita a fases ou etapas.

Ao final, diante dos esclarecimentos prestados, requereram o acolhimento dos ajustes em análise.

Em face das defesas apresentadas, a Coordenadoria III, à vista da apresentação dos documentos comprobatórios pela Origem, considerou sanados apenas os apontamentos relacionados ao certificado de inscrição no COMAS em relação ao Convênio e todos os Aditamentos, manifestando-se, no entanto, pela irregularidade de todos os ajustes.

O Assessor preopinante da Assessoria Jurídica de Controle Externo, destacando entendimentos do Plenário desta Corte, aventou a possibilidade de relevação de erros formais, como o fato do edital não estar datado, rubricado e assinado pela autoridade competente, a falta de aposição de data no Termo Aditivo 01/07 e a remessa ao SERI, bem como a prévia reserva de recursos, mantendo, todavia, todas as demais irregularidades.

Manifestou-se, ao final, pela irregularidade do Termo de Convênio e dos Termos de Aditamento 01/2005, 02/2006 e 02/2007 e pela possibilidade de relevação das impropriedades apontadas nos demais Termos Aditivos.

O Assessor Subchefe de Controle Externo acompanhou o entendimento do assessor preopinante, asseverando que, embora alguns Termos de Aditamento possam ser relevados, eles são irregulares por acessoriedade.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos ajustes, destacando o tempo decorrido e a inexistência nos autos de notícia de prejuízo ao erário, dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes públicos responsáveis.

A Secretaria Geral, acompanhando o entendimento da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinou pela irregularidade do Convênio e seus respectivos Termos Aditivos.

O TC 2.300.08-05 cuidou do acompanhamento da execução do Termo de Convênio 24/SMADS/2005, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a Sociedade Santos Mártires, objetivando a prestação do serviço de assistência social denominado "Centro de Referência Ação Família", destinado ao atendimento de 2.000 famílias, no distrito de Jardim Ângela da Subprefeitura M'Boi Mirim.

A Auditoria, após verificações realizadas "in loco" e exame das prestações de contas e dos pagamentos relativos ao período de junho a agosto de 2008, concluiu que o serviço conveniado estava atendendo seus objetivos. No entanto, apontou a existência de falhas nos controles e nas prestações de contas que geraram diversas impropriedades.

Após, por determinação do Conselheiro Relator, a Auditoria promoveu o exame da execução do referido convênio no período de abril a outubro de 2010, com vistas a verificar se permaneciam as impropriedades anteriormente apontadas.

A Especializada concluiu que algumas delas foram sanadas, remanescendo, no entanto, 18 (dezoito) impropriedades. Regulamente intimados, o Senhor Paulo Sérgio de Oliveira e Costa, Secretário à época, a entidade conveniada e os agentes públicos apontados como responsáveis, apresentaram suas defesas.

Em nova manifestação e, levando em consideração as defesas apresentadas, a Auditoria concluiu pelo saneamento de mais alguns apontamentos, remanescendo, no entanto, as impropriedades abaixo relacionadas:

1) Ausência de nomeação formal dos Técnicos Supervisores e Gerente do serviço, em consonância com o disposto nos incisos I e II do artigo 25 da Portaria 30/SMADS/2007;

2) Ausência de indicação por parte da Entidade Conveniada de contador responsável pela prestação de contas, através de declaração protocolada junto à Supervisão de Assistência Social, em inobservância ao inciso I do artigo 27 da Portaria 30/SMADS/2007;

3) Falta de evidências de que o Coordenador de Planejamento da Supervisão de Assistência Social aprovou o calendário de supervisão dos serviços socioassistenciais elaborados pelos técnicos supervisores, de acordo com o que dispõe o artigo 34 da Portaria 30/2007;

4) Falta de junção no processo da Declaração de Férias Coletivas, em consonância com a alínea “b” do inciso IV do artigo 38 da Portaria 30/SMADS/2007;

5) Ausência de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e do Ato Declaratório de Isenção de Contribuições Sociais do INSS, em desacordo com o item “e” do inciso I do artigo 38 da Portaria 30/SMADS/2007;

6) Preenchimento incorreto de alguns itens das DESP;

7) Falta de evidências de que tenha sido realizado o exame da DEMES pelo Técnico Supervisor, conforme dispõe o inciso XII do artigo 31 da Portaria 30/SMADS/2007;

8) Falta de evidências de que a Unidade de Prestação de Contas da Supervisão de Assistência Social M’Boi Mirim tenha realizado a conferência aritmética da DEGREF, nos termos dispostos no inciso II do artigo 32 da Portaria;

9) Falta de comprovação de que a Unidade de Prestação de Contas da SAS M’Boi Mirim tenha verificado e validado a documentação fiscal comprobatória dos gastos, quando da apresentação das DESPs, conforme disposição dos incisos I, II e VII do artigo 32 da Portaria 30/SMADS/2007;

10) Falta de evidências de que tenham sido observadas as disposições do inciso V do artigo 24 e inciso V do artigo 27 da Portaria 30/SMADS/2007, quanto ao preenchimento, validação, ratificação e prazo de encaminhamento a unidade contábil da SMADS da Planilha de Liquidação;

11) Emissão extemporânea do RESUP nos termos que dispõe o inciso V do artigo 25 e inciso XII da Portaria 30/SMADS/2007;

12) Falta de fiscalização por parte da SMADS sobre qual a utilização que a entidade faz dos valores aplicados no Fundo de Reserva;

13) Não observância ao prazo estabelecido entre a emissão do Extrato de Liquidação e Pagamento e o pagamento referente aos meses de junho a agosto de 2008, nos termos que dispõe o artigo 39 da Portaria 30/SMADS/2007.

A Nobre Conselheira Relatora Substituta, à época, determinou a Auditoria que verificasse a procedência das informações fornecidas pela Origem quanto aos apontamentos 01, 02 e 03.

Oficiada, a Origem não se manifestou, sendo relatado pela Auditoria que ficou prejudicado o cumprimento da determinação.

O Conselheiro Relator determinou ainda que a Auditoria esclarecesse:

(i) se o objeto do convênio havia sido executado pela conveniada;

(ii) quais irregularidades seriam de responsabilidade da conveniada e

(iii) se haveriam glosas a serem efetuadas. Em atendimento a tal determinação, a Auditoria informou que conforme vistoria realizada à época os serviços estavam sendo prestados e que as impropriedades atribuíveis à conveniada são as seguintes:

a) falta de nomeação formal do gerente dos serviços,

b) ausência de indicação de contador responsável pela prestação de contas e

c) preenchimento incorreto de alguns itens do formulário Descrição Mensal de Despesas – Desp.

No que tange à indagação pertinente às glosas, esclareceu a Auditoria que não há glosas a serem aplicadas no presente acompanhamento uma vez que as impropriedades apontadas são de natureza formal.

Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, manifestou-se no sentido da possibilidade de acolhimento excepcional da execução do convênio em exame, visto que as impropriedades detectadas possuem natureza formal.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do convênio em questão, destacando o aspecto formal das falhas pendentes e o fato de inexistir glosas a serem aplicadas.

Destacou ainda que tais impropriedades não têm o condão de macular a execução do ajuste, requerendo, assim, o seu acolhimento com a relevação de eventuais impropriedades.

A Secretaria Geral, acompanhando o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Procuradoria da Fazenda Municipal, de que as falhas apuradas, por se tratarem de cunho eminentemente formal podem ser superadas, opinou pelo acolhimento excepcional da execução do Convênio 24/SMADS/2005.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 - Na linha de entendimento de meus votos anteriores, saliento, preliminarmente, que os convênios de assistência social no Município de São Paulo contam com um conjunto de normas legais específicas, voltadas a discipliná-los, quer no que diz respeito às exigências técnicas de prestação dos serviços, quer no que diz respeito às exigências formais de tais ajustes, quais sejam: Lei 13.153, de 22 de junho de 2001, que dispõe sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios e Decreto 43.698/03, que a regulamentou, além de um conjunto de portarias prevendo os procedimentos a serem adotados desde a divulgação dos editais de chamamento até a assinatura do convênio, as quais, embora observando os mesmos princípios constitucionais que orientam os procedimentos licitatórios, não lhes impõe o mesmo rigor formal.

Como se vê da instrução dos autos, embora parte dos apontamentos inicialmente registrados pelos órgãos técnicos tenham sido afastados, remanesceram algumas impropriedades que levaram tanto a Assessoria Jurídica de Controle Externo, quanto a Secretaria Geral a opinarem pela irregularidade do Convênio.

Discordo, porém, dessa conclusão, por entender de excessivo rigor, em face da legislação municipal que disciplina referidos convênios, insistir na necessidade de prévia justificativa para o conveniamento, já que se tratava, no caso em exame, de um serviço de natureza contínua já prestado pela Pasta; em apontar como impropriedade a ausência de prévio despacho de autorização do Secretário para a realização do chamamento público, uma vez que a atuação da Pasta se dava de forma descentralizada; na necessidade prévia reserva de recursos, uma vez que a reserva e o empenhamento ocorrem apenas quando da formalização do convênio; e de outras exigências de ordem meramente formais, que não se coadunam com a dinâmica imposta a tais convênios.

Acerca da falta de junção aos autos do processo administrativo das respectivas certidões do FGTS quando da assinatura dos Aditamentos 01/2005, 02/2006 e 02/2007, além de restar comprovada a regularidade fiscal da conveniada quando da celebração do Termo de Convênio e dos Aditivos 01/2006 e 01/2007, observa-se, da instrução dos autos, que em cumprimento à diligência solicitada à folha 279, a Auditoria, por meio da consulta ao histórico das certidões do FGTS no período de 06/11/2008 a 04/05/2012, constatou a regularidade da conveniada nesse período.

O Plano de Trabalho da entidade, por sua vez, foi examinado e considerado apto pelo Comitê de Avaliação formado por técnicos da área de assistência social, restando evidenciado que as metas a serem atingidas, considerando o tipo de serviço prestado, não poderiam ser outras senão as de assegurar atendimento socioeducativo às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, identificar e cadastrar as famílias em situação de

vulnerabilidade para inclusão no Programa Ação Família, de acordo com os procedimentos e normas legais que disciplinam o Programa.

Também não há que se falar, considerando o objeto da parceria – prestação de um serviço de natureza continuada – na necessidade de previsão de etapas ou fases de execução e de previsão dos resultados esperados.

Na verdade, a contrapartida das organizações, nestes casos, consiste no próprio trabalho desenvolvido de acordo com as regras pré-fixadas, com o qual colabora a Administração, repassando-lhe recursos destinados ao custeio de despesas.

Contudo, não se pode negar a ocorrência de falhas documentais, conforme apontamentos nos autos, impropriedades estas que, no entanto, dada a natureza absolutamente formal, não macularam, nem impediram a produção dos efeitos a que se destinava o convênio, qual seja: a prestação do serviço denominado de Centro de Referência Ação Família no distrito do Jardim Ângela, da Subprefeitura de M' Boi Mirim, com meta de atendimento de 2.000 famílias, pela Sociedade Santos Mártires, organização que, aliás, conforme registra o site da SMADS, mantém atualmente 7 (sete) convênios com aquela Pasta.

Cumpre salientar, ademais, que este Egrégio Plenário tem julgado diversos processos da mesma natureza que o ora em discussão e tem decidido pela relevação das impropriedades que em nada afetam a produção dos efeitos dos convênios.

É o que se verifica, por exemplo, nos acórdãos dos TCs 72-001.178.07-09 e 72-002.877.11-80 e TCs 72-003.511.07-97 e 72-003.514.07-85.

2 - Quanto à execução do aludido convênio, os elementos coligidos nestes autos permitem verificar que nada obstante as falhas formais verificadas no que diz respeito ao atendimento das normas relativas aos controles e prestações de contas aplicáveis aos convênios da espécie, os serviços, conforme constado pela Auditoria, estavam sendo prestados.

Diante de todo o exposto, VOTO pelo ACOLHIMENTO EXCEPCIONAL do Convênio 24/SMADS/2005 e de seus Termos Aditivos, relevando as falhas formais apontadas e, na esteira do entendimento alcançado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral desta Corte, evidenciando o caráter formal das impropriedades apontadas, bem como pelo ACOLHIMENTO EXCEPCIONAL de sua execução, no período de junho a agosto de 2008 e abril a outubro de 2010, relevando-se as falhas apontadas, posto que não impediram a efetiva execução do ajuste.

Reitero à Origem a necessidade de aperfeiçoar a instrução dos procedimentos de convênio, notadamente no que diz respeito ao atendimento das exigências previstas no Decreto 43.698/03 e Portarias da Pasta que lhe são aplicáveis.

Oficie-se à Origem, dando-lhe conhecimento das manifestações dos Órgãos Técnicos e Especializados desta Corte, constantes do presente, e, principalmente, dos relatórios e do venerando Acórdão, com as recomendações específicas.

Em atendimento à solicitação contida nos autos, encaminhe-se cópia ao Ministério Público do Estado de São Paulo. Após as providências regimentais, arquivem-se os autos.

É o meu voto (2.800ª S.O.).