TC nº 72-002.353.07-02

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviços denominados Núcleo Socioeducativo. Vagas para crianças e adolescentes. Falhas nos controles de acompanhamento. REGULAR excepcionalmente. RECOMENDAÇÕES. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 8º, Lei 13.153/01. Art. 14, Dec. Mun. 43.698/03. Item III, 4, Port. 031/2003/SAS/GABINETE. Art. 52, I, Lei 9.167/80. Art. 86, I, RITCMSP.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.343.04-35 e 72-002.353.07-02

2.762ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado: 18/01/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 regular a Execução do Convênio 494/SAS/2003, em caráter excepcional, tendo em vista o decurso do tempo e o princípio da segurança jurídica.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social/Supervisões de Assistência Social – SMADS/SAS que:

1. Acompanhe a entidade para que essa efetue um controle informatizado das listas de frequência para melhorar seu acompanhamento e garantir maior agilidade na prestação das informações.

2. Crie mecanismos para que a Unidade de Prestação de Contas – UPC efetue melhor controle das prestações de contas, uma vez que as atividades desenvolvidas no momento, ainda são insuficientes para atendimento de todos os quesitos constantes na Portaria.

3. Aprimore o acompanhamento do preenchimento do Relatório de Supervisão Técnica – Resup e da Declaração de Gerenciamento de Recursos Financeiros – Degref a fim de evitar as falhas encontradas.

4. Inclua nas orientações quanto à prestação de contas a obrigatoriedade de junção no processo de pagamento da Planilha de Descrição Mensal de Despesas – Desp, que é um importante item de controle.

5. Acompanhe de forma mais estratégica a organização, auxiliando no planejamento dos gastos, para evitar a devolução da verba não utilizada.

6. Faça uma análise crítica com relação ao instrumental disponibilizado para prestação de contas de seus convênios e procure desenvolver procedimentos de controle mais efetivos para o acompanhamento dos serviços prestados por suas conveniadas.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, após as comunicações de praxe, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de setembro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

1) TC 343.04-35: Trata o presente de análise formal do Termo de Convênio 494/SAS/2003, resultante do Edital de Chamamento 52/2003/SAS-MP, objetivando a prestação de serviços denominados Núcleo Sócio Educativo de 06 a 12 anos e Núcleo Sócio Educativo para Adolescentes de 12 a 15 anos, no distrito Jardim Helena, com nome fantasia Núcleo Sócio Educativo Parque Paulistano, para atendimento de crianças e adolescentes, no total de 300 vagas, sendo conveniada a Sociedade de Ensino Profissional e Assistência Social – SEPAS.

O valor conveniado era de R$ 451.440,00. Da análise do referido ajuste, às folhas 96/99, concluiu-se pela regularidade, ressalvando a ausência de publicação no DOC e em jornal de grande circulação da convocação

para audiência pública, nos termos do artigo 8º da Lei 13.153/01 e artigo 14 do Decreto Municipal 43.698/03 e item III.4 da Portaria 031/2003/SAS/GABINETE.

O venerando Acórdão de folha 110 julgou regular o Termo de Convênio 494/SAS/2003, determinou à Subsecretaria de Fiscalização e Controle o acompanhamento da execução contratual e aplicou ao ordenador da despesa a pena de advertência, com fundamento no artigo 52, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal, e no artigo 86, inciso I, do seu Regimento Interno. Interposto recurso (folhas 113/115), o v. Acórdão recorrido foi reformado, tornando sem efeito a pena de advertência aplicada (folha 143).

Em 01/11/2005 foi firmado o Termo de Aditamento 001/2005 (folha 191), para prorrogar o prazo do convênio por 12 meses, vigorando de 01//11/2005 até 31/10/2006. Em 31/10/2006 foi celebrado o Termo de Aditamento 001/2006 (folha 232), prorrogando o prazo do convênio até 31/10/2007, e alterando a Cláusula 3ª para alimentação diária do Sistema de Monitoramento de Adultos em Situação de Rua – SISRUA.

Assim, a Coordenadoria III da SFC informou que o acompanhamento da execução contratual é objeto do TC 2.353.07-02 (folha 242) e procedeu à análise dos Termos Aditivos 001/2005 (folhas 237/238) e 001/2006 (folhas 239/240), tendo os técnicos competentes opinado pela regularidade, com ressalvas ao processo de conveniamento, visto que os aditamentos não foram encaminhados ao Sistema Eletrônico de Remessa de Informações – SERI, em desconformidade com a Resolução TCMSP 05/02 e Instrução 01/02.

Diante desse quadro, o Conselheiro Relator determinou que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS apresentasse justificativas e esclarecimentos quanto às ressalvas apontadas (folha 243).

Em resposta, a SMADS argumentou que teria remetido as informações por disquete com atraso, requerendo, assim, que se considerasse sanada a falha apontada (folha 250). Retornaram os autos à Coordenadoria (folha 258) para manifestação quanto à documentação enviada pela Origem (folhas 249/256), que observou em consulta ao SERI, que não foram localizadas as informações dos Termos Aditivos 001/2005 e 001/2006 (folha 261), mantendo a ressalva quanto ao não envio ao Sistema Eletrônico de Remessa de Informações – SERI dos referidos termos aditivos.

A AJCE, às folhas 265 a 267, considerando que a remessa de informações ao SERI não é condição de validade ou eficácia dos ajustes, entendeu que a sua ausência não é capaz de comprometer a higidez deles, razão pela qual opinou pelo acolhimento dos Termos de Aditamento 001/2005 e 001/2006, tendo em vista a análise realizada pela Auditoria. Não obstante, sugeriu a expedição de ofício à Origem para que esclareça a constatação da Auditoria acerca do descumprimento das Instruções 01/02, aprovadas pela Resolução 05/02 deste Tribunal, uma vez que a informação prestada às folhas 250 a 254 é equivocada.

A Assessora Subchefe de Controle externo acompanhou a Assessora preopinante à folha 268. Em sequência, a SMADS enviou nova informação em cumprimento ao ofício encaminhado por este Tribunal, que sendo analisado pela AJCE, às folhas 279 a 280, manteve sua conclusão anterior. A Assessora Subchefe de Controle Externo acompanhou o parecer da Assessora preopinante à folha 281.

A PFM, às folhas 283 a 284, que tomando por base os esclarecimentos oferecidos pela Origem, e à vista das conclusões alcançadas pelos doutos técnicos deste Tribunal, requereu o acolhimento dos termos de aditamento em análise, relevando-se a ressalva apontada, que ante sua natureza formal, não tem o condão de comprometer a viabilidade dos instrumentos em análise.

A AJCE, na manifestação de folhas 286 a 287, assinalou, inicialmente, que o acompanhamento da execução do Convênio em tela, no período de 16 a 25.07.2007, está autuado no TC 2.353.07-02, ora englobado para julgamento, onde a conclusão alcançada pelos Órgãos Técnicos e Jurídico foi pela irregularidade da execução do contrato no período analisado, uma vez que não está sendo realizado de acordo com o Termo de Convênio, bem como falta de controle e conferência documental e na prestação de contas, conforme constatações arroladas às folhas 278 a 281 do processo. No mais, na esteira dos pronunciamentos da área jurídica e da PFM, propôs o acolhimento dos Termos de Aditamento números 001/2005 e 001/2006, com as determinações que forem julgadas cabíveis.

A Secretaria Geral, à folha 285, acompanhou o parecer exarado pela Assessora preopinante, no sentido do acolhimento dos Termos Aditivos nos 001/2005 e 001/2006, sem prejuízo das recomendações pertinentes.

2) TC 2.353.07-02: Cuida o presente do acompanhamento da execução do Convênio 494/SAS/2003, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Sociedade de Ensino Profissional e Assistência Social – SEPAS, para a prestação dos serviços denominados de Núcleo Sócio Educativo para Crianças de 6 a 12 anos e Núcleo Sócio Educativo para Adolescentes de 12 a15 anos (folha 04 a 14), em cumprimento ao deliberado no venerando Acórdão proferido no Processo TC 343.04-35 (folha 110).

Referido Convênio visa proporcionar atendimento a crianças e adolescentes de ambos os sexos, na faixa etária de 06 a 15 anos, priorizando a redução da situação de vulnerabilidade social, buscando assegurar espaços de referência para o desenvolvimento de relações de afetividade e sociabilidade (folha 37).

Cumpre informar que os Termos de Aditamento no 001/2005 e 002/2006 ao Convênio foram objeto de análise pelos órgãos técnicos desta Casa, e considerados regulares, com ressalvas, nos autos do TC 343.04-35, ora englobado para julgamento. Com base na análise da documentação de suporte apresentada, nos controles existentes e nas verificações realizadas "in loco", foi elaborado o relatório de folhas 176 a 206, concluindo que a execução parcial do

Termo de Convênio 494/SAS/2003, abrangendo o período de outubro de 2006 a abril de 2007, no valor de R$ 171.272,57, encontra-se irregular, em decorrência das impropriedades constatadas e transcritas a seguir:

a) "Em relação ao RH: a conveniada não mantém identidade do trabalhador social mediante crachá contendo nome completo, cargo, função e logomarca da organização e da Prefeitura, em desacordo com o Item 15, Cláusula Quarta do Termo de Convênio;

b) Em relação aos controles: falta de conferência da prestação de contas apresentada pela Entidade por parte da SAS de São Miguel ocasionando erros nos descontos efetuados;

c) Em relação à conferência documental conforme NAS 002:

1. A DEGREF não foi datada nem protocolada no 4º trimestre/06, 1º trimestre/07 e reajuste, em desconformidade com o item 9.3 da NAS 002/2004;

2. nos meses de outubro, novembro/06 e janeiro a março/07 a RESUP foi entregue fora do prazo, em desacordo com o estabelecido na NAS 002/2004 item 9.2. Além disso, em novembro/06 e fevereiro/07 não foram apresentadas as atividades de supervisão. Em março/07 a RESUP foi entregue sem a assinatura do supervisor, infringindo o mesmo item da NAS;

3. quanto à Planilha de Liquidação não foi possível verificar a data de envio à unidade contábil contrariando o disposto na NAS 002/2004 item 9.5;

4. falta da Declaração de Férias Coletivas de Janeiro de 2007;

d) Em relação às prestações de contas:

1. O valor do salário da Cozinheira no holerite é menor que o apresentado na DESP dos meses do 4º trimestre de 2006;

2. O valor do salário de três funcionários apresentado na DESP do 1º trimestre de 2007 e no holerite é inferior ao estipulado na Portaria 28/06;

3. Erros de preenchimento da DEGREF do 4º trimestre de 2006 e do 1º trimestre de 2007, que induziram a um desconto com valor diferente do correto;

4. Falta de preenchimento de campos da DEGREF do reajuste do 4º trimestre de 2006;

5. A SMADS realizou o desconto no valor de R$ 5.576,95 abaixo do que deveria ocorrer. Entendemos que deve ser providenciado o desconto junto à Conveniada, uma vez que o Termo ainda está em vigor."

Assim, em seu relatório de acompanhamento realizado no período de outubro de 2006 a abril de 2007, a equipe técnica desta Casa, após entrevistas com os responsáveis, verificação "in loco" de como são efetuados o acompanhamento e a fiscalização dos serviços prestados, bem como os pagamentos efetuados estão de acordo com o pactuado, concluiu que a execução parcial do Termo de Convênio se encontra irregular no valor de R$ 171.272,57.

Tendo em vista ainda diversas irregularidades encontradas como descumprimento ao item 15, Cláusula Quarta do Termo (ausência de identificação do trabalhador social); falta de conferência da prestação de contas apresentada pela Entidade, nos documentos conforme NAS 002-Repasse Mensal e irregularidade verificadas nas prestações de contas. Aquele setor, outrossim, fez recomendações a SMADS/SAS (folhas 181/210).

Diante desse quadro, o Conselheiro Relator à época determinou que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS apresentasse as pertinentes justificativas e esclarecimentos acerca das ressalvas apontadas pela auditoria.

Retornaram os autos à Coordenadoria para manifestação, à vista da documentação de defesa acrescida pela Origem às folhas 217/224, que considerou sanadas as irregularidades quanto ao item: "d.2. O valor do salário de três funcionários apresentado na DESP do 1º trimestre de 2007 e no holerite é inferior ao estipulado na Portaria 28/06" (folhas 228/210). No mais, posicionou-se pela manutenção da opinião primeiramente exarada às folhas 181/206, por seus próprios fundamentos.

A AJCE, em seu pronunciamento de folhas 233/237, acompanhando o entendimento de SFC, considerando a existência de aspectos técnicos que necessitam esclarecimentos, sugeriu a intimação da Origem, para que se manifeste sobre as questões apontadas.

Em derradeira manifestação, a Coordenadoria III, às folhas 278/281, após os novos esclarecimentos acrescidos aos autos, não obstante os esforços da Origem e da entidade para sanar as irregularidades apontadas, opinou pela reiteração de sua manifestação anterior quanto ao descumprimento ao item 15, Cláusula Quarta do Termo de Convênio; falta de controle e de conferência da prestação de contas; falta de conferência documental e prestação de contas, exceto quanto ao desconto dado pela SMADS no valor de R$ 5.576,95, que entendeu sanado.

A AJCE, em seu pronunciamento às folhas 283/286, acompanhando o entendimento da SFC e considerando a ausência de

questionamentos jurídicos, concluiu pela irregularidade da execução do Termo de Convênio em análise.

A PFM (folha 289), por sua vez, entendeu que os esclarecimentos e justificativas trazidos pela Origem, bem como pelos agentes públicos responsáveis, ensejam a convicção de que os autos sob exame podem ser considerados regulares, pelo que se segue: "Em relação ao RH: a conveniada não mantém identidade do trabalhador social mediante crachá contendo nome completo, cargo, função e logomarca da organização e da Prefeitura, em desacordo com o Item 15, Cláusula Quarta do Termo de Convênio: A organização Conveniada conforme termo de convênio e apos auditoria mantém indenidade dos trabalhadores sociais, conforme cópia encartada às folhas 12 e 13. Em relação à conferência documental conforme NAS 002: A Unidade de Prestação de Contas – UPC foi criada pela Portaria Intersecretarial nº 15/2006 e na época da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, encontrava-se em fase de adaptação a nova estrutura e competia a responsabilidade de conferencia contábil e administrativa ao Técnico Supervisor ocasionando, uma demanda excessiva de trabalhos burocráticos, além da supervisão realizada in loco dos serviços conveniados. Falta da Declaração de Férias Coletivas de Janeiro de 2007; Por um lapso do técnico supervisor o instrumental de férias coletivas ficou arquivado na pasta de relatórios do serviço, conforme documento encartado às folhas 14. Em relação às prestações de contas: O valor do salário da Cozinheira no holerite é menor que o apresentado na DESP dos meses do 4º trimestre de 2006; Conforme verificado em folha de pagamento de novembro de 2006 a março de 2007 o salário apresentado pela auditoria não considerou a contribuição. Erros de preenchimento da DEGREF do 4º trimestre de 2006 e do 1º trimestre de 2007, que induziram a um desconto com valor diferente do correto; Falta de preenchimento de campos da DEGREF do reajuste do 4º trimestre de 2006; Com relação a estes informamos que a Organização foi orientada com relação à necessidade no preenchimento de todos os campos.

A SMADS realizou o desconto no valor de R$ 5.576,95 abaixo do que deveria ocorrer. Entendemos que deve ser providenciado o desconto junto à Conveniada, uma vez que o Termo ainda está em vigor; Com a divergência entre o desconto realizado pelo técnico e o apontado pelo Tribunal de Contas, a Unidade de Prestação de Contas, segue encartada apuração realizada pelo Setor de Unidade de Prestação de Contas, sob fl. 16. No quadro 11 às fls. 15, a auditoria do Tribunal de Contas apontou que no mês de fevereiro a organização recebeu R$ 25.607,67, mas conforme Planilha e Extrato de Liquidação, às fls. A verba recebida foi de R$ 20.076,86: No quadro 10 às folhas 20 a planilha elabora pela auditoria foi considerado somente o reajuste nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2006, e conforme estabelecido na Portaria 28/2006 o reajuste foi concedido a partir de julho, conforme quadro elaborado pela UPC (CRAS/MP), juntado às fls. 17. CONCLUSÃO: Em que pese a análise realizada pelo Tribunal de Contas do Município, mas pela verificação minuciosa realizada por este CRAS/MP e Contabilidade/SMADS, a Organização sofreu os devidos descontos. O processo administrativo 2003.0.240.397-0 (CCA Parque Paulistano) foi solicitado pela contabilidade de SMADS para auditoria em 10.03.2008 e retornou para CRAS/MP em 10.03.2009. O processo 2005.0.262.780-4 de pagamento que estava arquivado

em DAF-4, em 23.04.2005 foi enviado para a contabilidade de SMADS e retornou para este CRAS em 28.07.2010 e conforme documento encartado às fls. 22 a 42, a contabilidade de SMADS informou no processo que não havia pendências no aspecto contábil.".

Assim sendo, ainda que pudessem ser feitas restrições aos procedimentos adotados pela Origem, considerando que falhas apontadas não causaram prejuízo ao Erário, opinou pelo acolhimento da execução, ou, caso não seja este o entendimento adotado, pelo reconhecimento dos seus efeitos financeiros.

A AJCE, em nova manifestação às folhas 295/297, concordou com as conclusões da SFC e da própria AJCE, considerando as diversas irregularidades apontadas pela equipe técnica desta Corte em seu relatório de acompanhamento, ao que entendeu que a execução contratual no período analisado não merece ser acolhida.

A Secretaria Geral acompanhou o parecer exarado pela Assessora preopinante, sem prejuízo das recomendações pertinentes (folha 283).

É o RELATÓRIO.

VOTO ENGLOBADO

Primeiramente, considerando que o envio de informações ao Sistema Eletrônico de Remessa de Informações - SERI não é condição de validade ou eficácia dos ajustes, entendo que a sua ausência não é capaz de comprometer sua higidez, ao que relevo a ressalva apontada que, ante sua natureza formal, não tem o condão de comprometer a viabilidade dos instrumentos em análise.

Quanto à execução do Convênio 494/SAS/2003, resultante do Edital de Chamamento 52/2003/SAS-MP, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Sociedade de Ensino Profissional e Assistência Social – SEPAS, a Auditoria considerou sanada a questão dos salários de três funcionários apresentados na Planilha de Descrição Mensal de Despesas - DESP do 1º trimestre de 2007 e no holerite.

Data vênia o entendimento esposado pelo Órgão Auditor desta Colenda Corte, entendo que os esclarecimentos e justificativas da Origem, bem como dos agentes públicos responsáveis, justificaram os apontamentos técnicos restantes, não tendo estes o condão de determinar a glosa da quantia repassada à Conveniada, que prestou os serviços ajustados na forma pactuada. No mais, verifica-se que as impropriedades apontadas são todas de ordem formal, não tendo havido qualquer restrição aos valores pagos e/ou aos serviços prestados, tendo a Origem informado que a Unidade de Prestação de Contas foi criada em 2006, ocasião em que o sistema de controle sofreu sensíveis melhorias.

Assim sendo, considerando que as falhas apontadas não causaram prejuízo ao Erário, não restando demonstrada a existência de dolo, culpa ou má-fé dos agentes públicos responsáveis, bem como considerando os argumentos trazidos pela Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, julgo REGULARES os Termos de Aditamento 001/2005 e 001/2006, e em caráter excepcional, REGULAR a Execução do Convênio 494/SAS/2003, tendo em vista o decurso do tempo e o princípio da segurança jurídica.

Outrossim, diante do exposto, RECOMENDO à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social/Supervisões de Assistência Social - SMADS/SAS que: 1. Acompanhe a Entidade para que essa efetue um controle informatizado das listas de frequência para melhorar seu acompanhamento e garantir maior agilidade na prestação das informações. 2. Crie mecanismos para que a Unidade de Prestação de Contas - UPC efetue melhor controle das prestações de contas, uma vez que as atividades desenvolvidas no momento, ainda são insuficientes para atendimento de todos os quesitos constantes na Portaria. 3. Aprimore o acompanhamento do preenchimento do Relatório de Supervisão Técnica - RESUP e da Declaração de Gerenciamento de Recursos Financeiros - DEGREF a fim de evitar as falhas encontradas. 4. Inclua nas orientações quanto à prestação de contas a obrigatoriedade de junção no processo de pagamento da Planilha de Descrição Mensal de Despesas - DESP, que é um importante item de controle. 5. Acompanhe de forma mais estratégica a Organização, auxiliando no planejamento dos gastos, para evitar a devolução da verba não utilizada. 6. Faça uma análise crítica com relação ao instrumental disponibilizado para prestação de contas de seus convênios e procure desenvolver procedimentos de controle mais efetivos para o acompanhamento dos serviços prestados por suas conveniadas.

Após as comunicações de praxe, ARQUIVEM-SE os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.