TC nº 72-002.463.12-78

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviços denominados de Centro de Acolhida Especial para Idosos em Situação de Rua. Falhas e infringências formais. Prudência na aplicação do ordenamento jurídico. Justificativas pertinentes e razoáveis em face das normas aplicáveis à espécie. Impropriedades não apontam prejuízos ao Erário. Precedentes. REGULAR. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Lei 4.320/64

TCs citados 72-000.593.11-21, 72-000.649.11-84, 72-000.595.11-57, 72-000.650.11-63, 72-001.017.11-56, 72-001.276.11-04, 72-001.266.12-31 e 72-001.267.12-02.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.462.12-05 e 72-002.463.12-78.

2.893ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 12/06/2017

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 julgar regular a execução parcial do convênio, no período de maio a agosto de 2012, relevando as falhas constatadas, uma vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular o ajuste.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes 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, 5 de outubro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento, de forma englobada, os TCs 72-002.462.12-05 e 72-002.463.12-78, que cuidam, respectivamente, da análise formal e da execução parcial do Termo de Convênio nº 043/SMADS/2010, e de seus Termos de Aditamento nº 001 a 003/2012, tendo por objeto a prestação do serviço denominado Centro de Acolhida Especial para idosos em situação de rua.

Nos autos do **TC 72-002.462.12-05**, a Especializada concluiu pela irregularidade do Convênio, pelas seguintes razões:

(i) quadro de recursos humanos em discordância com a disposição contida na Portaria nº 28/SMADS/GAB/2008[1];

(ii) insuficiência do valor empenhado

(iii) ausência de juntada do original do edital assinado, rubricado e datado;

(iv) falta de comprovação da reserva orçamentária em momento anterior à abertura do edital de chamamento;

(v) falta de publicação em jornal do bairro da convocação para a Audiência Pública;

(vi) ausência de designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução;

(vii) falta de ciência à Câmara Municipal da celebração do Convênio; e

[1] Estabelece procedimentos para serviços socioassistenciais – Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

(viii) ausência de disponibilização, na página eletrônica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, de todas as informações previstas na Lei Municipal nº 14.469/07[2].

Com relação aos Termos de Aditamento, a Especializada, além de considerá-los irregulares por sucederem ao Convênio reputado formalmente irregular, e assinalar que a publicação foi realizada em desacordo com a Portaria nº 146/05[3], também trouxe os seguintes apontamentos:

a) Termo de Aditamento nº 001/2012[4]: ausência de divulgação na página eletrônica da Prefeitura.

b) Termo de Aditamento nº 002/2012[5]: *(i)* a publicação no Diário Oficial da Cidade não atendeu ao prazo estabelecido na Lei Municipal nº 13.278/02[6]; e

(ii) ausência de divulgação na página eletrônica da Prefeitura.

c) Termo de Aditamento nº 003/2012[7]:

(i) insuficiência do valor empenhado para atender à despesa do exercício;

(ii) ausência de divulgação na página eletrônica da Prefeitura.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Especializada, com a ressalva de que os apontamentos relativos à não comprovação da reserva orçamentária em momento anterior a abertura do edital de chamamento e à ausência de juntada do edital assinado, rubricado e datado não se aplicam aos Convênios.

Em respeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, foram intimados a Origem, os responsáveis e a Conveniada, para ciência e manifestação acerca dos apontamentos feitos.

---

[2] Dispõe sobre a divulgação pela internet de todos os convênios e instrumentos congêneres, com repasse de recursos públicos, firmados com entidades credenciadas, conveniadas ou parceiras, e dá outras providências.

[3] Sistema oficial de transmissão de materiais para publicação no Diário Oficial da Cidade – DOC. Sistema Pubnet. Cria o Sistema E-negocios/Cidade/SP

[4] Termo de Aditamento 001/2012: adequação às Portarias 46/SMADS/2010 e 47/SMADS/2010, alteração do nome do serviço e do valor do repasse mensal.

[5] Termo de Aditamento 002/2012: acréscimo de duas vagas no período de baixas temperaturas (01/06/12 a 10/07/12)

[6] Dispões sobre normas específicas em matéria de licitação e contratos administrativos no âmbito do Município de São Paulo.

[7] Termo de Aditamento 003/2012: prorrogação de prazo de vigência até 10/07/2014 e acréscimo de duas vagas no período de baixas temperaturas (11/07/12 a 31/10/12)

Apresentaram defesa a Origem e os responsáveis, tendo a Conveniada, Entidade de Promoção e Assistência Social Espaço Aberto, deixado transcorrer *in albis* o prazo que lhe fora concedido.

Das informações prestadas faço destaque para os esclarecimentos oferecidos pela então responsável pela Coordenadoria de Assistência Social – Sul, à respeito do quadro de recursos humanos. Segundo informou, o número a maior de profissionais decorreu das características diferenciadas do imóvel onde funcionava o serviço, bem como de seus usuários (idosos debilitados pela situação de vivência nas ruas).

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria entendeu sanados os seguintes apontamentos:

(i) ausência de designação de representante da Administração para acompanhamento da execução; e

(ii) ausência de ciência da celebração do Convênio à Câmara Municipal de São Paulo.

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução do Convênio, realizada no período de maio a agosto de 2012 e vistorias *in loco* em outubro de 2012, constante do **TC 72-002.463.12-78,** a Auditoria relacionou inúmeras impropriedades, com destaque para:

(i) inclusão na prestação de contas mensal do pagamento de 1/3 de férias usufruídas pelos funcionários;

(ii) desconto de R$ 117,99 no holerite do funcionário Fábio Ricardo Matoso, referente a ligações telefônicas, sem repasse desse valor à Municipalidade;

(iii) pagamento injustificado de despesas de alimentação incompatíveis com o tipo de serviço, nos meses de maio, junho, julho e agosto de 2012, respectivamente;

(iv) inclusão indevida de despesa com lavagem de carro no mês de julho;

(v) insuficiência dos empenhos par atender a despesa do exercício de 2012; e

(vi) liquidação dos serviços prestados nos meses de maio a agosto de 2012 antes do término de cada mês;

(vii) a Declaração Trimestral do Gerenciamento dos Recursos Financeiros – DEGREF relativa aos segundo trimestre de 2012 sem aposição de data e protocolo; e

(viii) a Grade de Atividade Semestral foi protocolada em 18/07/2012, fora do prazo estabelecido no art. 11, inciso III, da Portaria nº 46/2010/SMADS[8].

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Especializada, sugerindo, todavia, a intimação dos interessados.

A Origem, os responsáveis, e a Conveniada, apresentaram justificativas.

A responsável pela Coordenadoria de Assistência Social Sul – CAS/Sul informou que procederia à revisão dos documentos apresentados por ocasião das prestações de contas e notificaria a organização para realizar o recolhimento dos valores eventualmente recebidos indevidamente. Além disso, alegou que daria novas orientações à técnica supervisora com relação as suas atribuições para evitar a ocorrência das infringências apontadas.

Ao analisar as defesas, a Especializada retificou a conclusão inicial e entendeu como sanados vários dos apontamentos iniciais, registrando, ainda, que a Conveniada providenciou a devolução ao erário municipal do valor de R$ 4.057,41, concernente às despesas consideradas indevidas no relatório inicial. Manteve, contudo, as seguintes impropriedades:

(i) insuficiência dos empenhos para atender à despesa do exercício de 2012;

(ii) liquidação dos serviços prestados nos meses de maio a agosto de 2012 antes do término de cada mês;

(iii) Declaração Trimestral do Gerenciamento dos Recursos Financeiros – Degref relativa ao segundo trimestre de 2012 sem aposição de data; e

(iv) protocolo da Grade de Atividade Semestral fora do prazo estabelecido na Portaria nº 46/2010/SMADS.

Em ambos os processos analisados, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões de irregularidade, e, em relação ao **TC 72-000.462.12-05,** assinalou que a ausência do original do edital assinado, rubricado e datado e a reserva orçamentária em momento anterior à abertura do edital de chamamento não se aplicam aos Convênios, acrescentando que a ausência de divulgação do Convênio na página eletrônica da Secretaria não compromete o ajuste. No tocante aos aditamentos, entendeu que as falhas assinaladas não os tornam irregulares. O Senhor Assessor Subchefe assinalou,

[8] Tipifica a rede socioassistencial do Município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênio.

ainda, que o apontamento referente à insuficiência do valor empenhado encontra-se devidamente justificado com a instituição das cotas orçamentárias.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, requereu o acolhimento dos instrumentos em exame ou, sucessivamente, o acolhimento dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, opinou pelo não acolhimento do Convênio e da Execução Contratual examinados, ressaltando, contudo, que as impropriedades relacionadas aos Termos de Aditamento são passíveis de relevação.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Entendo, com base na jurisprudência desta Corte, que as ausências de data, rubrica e assinatura no edital, a ausência de disponibilização de todas as informações na página eletrônica da Secretaria, e a insuficiência do valor empenhado não se apresentam como elementos suficientes para um julgamento pela irregularidade.

Sobre a insuficiência do valor empenhado para atendimento das despesas do período, além dos precedentes desta Corte de Contas[9], registro o entendimento expressado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo de que o procedimento adotado pela Origem encontra-se devidamente justificado com a instituição das cotas orçamentárias e financeiras.

Assim, destaco que, embora a Lei Federal nº 4.320/64[10] não excepcione a hipótese de convênio da incidência da regra do prévio empenho para a realização das despesas da Administração Pública, entendo que, *in casu*, a falha merece ser relevada.

Além disso, em ambos os processos analisados vários apontamentos feitos inicialmente foram superados durante a instrução processual. São eles:

(i) falta de comprovação da reserva orçamentária em momento anterior a abertura do edital de chamamento;

(ii) falta de ciência à Câmara Municipal da celebração do Convênio;

(iii) ausência de designação do representante da Administração para o acompanhamento da execução;

---

[9] TCs 72.003.850/06-00, 72.001.436/07-00, 72.001.266/12-31 e 72.01.267/12-02.

[10] Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(iv) inclusão na prestação de contas do pagamento de 1/3de férias usufruídas pelos funcionários;

(v) desconto referente a ligações telefônicas, sem repasse desse valor à Municipalidade;

(vi) pagamento injustificado de despesas incompatíveis com o tipo de serviço;

(vii) inclusão indevida de R$ 50,70 no item alimentação;

(viii) não apresentação de notas referente aos serviços de contabilidade, informática, manutenção e serralheria;

(ix) despesa com lavagem de carro;

(x) falhas no exame e aprovação das prestações de contas dos recursos financeiros repassados à Conveniada; e

(xi) ausência de elaboração do Relatório Mensal de Supervisão Técnica – RESUP.

Com relação à observação da Auditoria de que o quadro de recursos humanos não estava em conformidade com a Portaria nº 28/SMADS/GAB/2008, entendo que as justificativas apresentadas no sentido de que o número a maior de profissionais decorreu das características diferenciadas do imóvel onde funcionava o serviço e de seus usuários (idosos debilitados pela situação de vivência nas ruas), elidem a impropriedade apontada.

Acerca das falhas indicadas para a celebração dos Termos Aditivos, os pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral as consideraram passíveis de relevação, pelo fato de as impropriedades possuírem natureza formal. Assim, acolho as manifestações e julgo regulares os Termos Aditivos nº 001 a 003/2012.

Relativamente ao processo que trata da execução parcial do ajuste, **TC 72-002.463.12-74**, diversos apontamentos foram sanados mediante o ressarcimento ao Erário no valor de R$ 4.057, 41, correspondente às despesas consideradas indevidas pela Especializada.

No tocante às falhas que remanesceram em ambos os processos em julgamento, verificam-se fragilidades nos procedimentos adotados, todavia, ficam adstritos à análise formal, sem aprofundamento sobre sua materialidade, com ênfase para aspectos de controle e formalizações documentais.

É importante considerar que a execução dos convênios na área assistencial é regida por normas e regramentos que se submetem a constante

aperfeiçoamento, inclusive no que se refere aos meios e instrumentos eficazes de controle, sendo certo que a Origem noticiou nos autos a adoção de procedimentos mais rigorosos de controle para evitar a ocorrência das falhas assinaladas.

Além disso, e por se tratar de convênio, consigno haver nos autos elementos que aconselham a prudência no sentido de evitar uma rígida aplicação do ordenamento jurídico quando as falhas e infringências se apresentam meramente formais. Isto porque, por um lado, as justificativas de defesa demonstram pertinência e razoabilidade em face das normas aplicáveis à espécie, e, por outro lado, considerando a constatação de que, por serem formais, as impropriedades não apontam para prejuízos ao Erário ou à realização dos serviços conveniados.

Então, diante da similaridade da matéria, reitero meu posicionamento expressado por ocasião do julgamento, de forma englobada, dos TCs 72-000.593.11.21, 72-000.649.11-84, 72-000.595.11-57, 72-000.650.11-63, 72-001.017.11-56 e 72-001.276.11-04 e dos TCs 72-001.266.12-31 e 72-001.267.12-02, nos quais os Termos de Convênio e os respectivos acompanhamentos das execuções foram acolhidos à unanimidade por esta E. Corte de Contas.

Nestes termos, e considerando os elementos constantes dos autos, julgo **regulares** o Termo de Convênio nº 043/SMADS/2010 e os Termos de Aditamento nºs 001 a 003/2012, **TC 72-002.462.12-05**, e a sua execução parcial, no período de maio a agosto de 2012, **TC 72-002.463.12-78**, relevando as falhas assinaladas, vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular o ajuste.

Por fim, recomendo à Origem para que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos.