JURISPRUDÊNCIA

TC nº72-002.467.06-80

ANÁLISE. CONVÊNIO. EMERGÊNCIA. SMADS. Desenvolvimento de ações conjuntas para atualização/revisão de dados cadastrais de famílias. Programa Renda Mínima. Art. 24, IV e 116, §1º da Lei 8.666/93. Art. 5º, I, alínea b, Lei 12.651/98. ACOLHIDO. Votação unânime.

2.563ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 02.08.2011.

Referência Especial: 72-001.613.07-96, 72.001.399.07-78.

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 acolher o Termo de Convênio 58/SMADS/2006, deixando de fazer qualquer recomendação à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Smads, considerando a excepcionalidade do ajuste e as providências ulteriores da Pasta para se adequar à legislação, a exemplo da promoção do Concurso OSCIP 001/2007.

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO CARLOS CARUSO – Revisor, EURÍPEDES SALES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de junho de 2011.

EDSON SIMÕES – Presidente.

MAURÍCIO FARIA – Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de examinar o Termo de Convênio nº 58/SMADS/2006, celebrado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS e a Associação Civil Universidade Solidária – UNISOL, para desenvolvimento de ações para a atualização de dados cadastrais de famílias que completam vinte e quatro meses de inclusão no Programa Renda Mínima e demais Programas de transferência de renda até agosto/2006 e para o cadastramento, por meio de visitas domiciliares, de novas famílias, objetivando a inclusão de novos beneficiários no *"Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal e Bolsa Família".*

A celebração do convênio foi autorizada em caráter excepcional e emergencial, tendo como um dos fundamentos os artigos 24, inciso IV, e 116 da Lei Federal nº 8.666/93.

A Auditoria pré-opinou pela irregularidade do Convênio, por descumprimento da legislação no que concerne à fundamentação para a escolha da entidade e à ausência de justificação para celebração do ajuste em caráter emergencial.

O Assessor da Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo acolhimento excepcional do Convênio, notadamente em face do disposto no Decreto Municipal nº 46.979/2006 e na Lei Federal nº 8.666/93, considerando as justificativas da Origem e de sua Assessoria Jurídica, bem como o Estatuto Social da UNISOL. A Sra. Assessora Subchefe de Controle Externo Substituta, porém, entendeu inadequada a utilização do Convênio em face do objeto ajustado e das cláusulas contemplando prerrogativas extraordinárias, inerentes aos contratos administrativos. Ademais, apontou a existência de viabilidade temporal para realização de licitação na modalidade concurso, entendendo não restar devidamente fundamentada a escolha da UNISOL. Propôs, antes de seu parecer conclusivo, fosse a Origem oficiada para prestar os esclarecimentos cabíveis.

Instada a se manifestar nos autos, a Origem informou acerca das dificuldades estruturais da Secretaria em 2005, época em que recebeu o Programa Renda Mínima. Reportou-se aos dois convênios anteriormente celebrados com a UNISOL, nos termos da legislação afeta ao Programa de Garantia de Renda Mínima Municipal - Lei nº 12.651/90 e Decreto nº 41.836/2002, esclarecendo que, encerrados os dois convênios, foi verificada a necessidade de ações continuadas de atualização dos dados cadastrais das famílias beneficiárias e do cadastramento de novas famílias por meio de visitas domiciliares nos Setores Censitários classificados como IPVS 6. Mencionou que embora editado o Decreto Municipal nº 46.979, em fevereiro de 2006, a Secretaria Municipal de Gestão deveria expedir as instruções complementares necessárias ao seu cumprimento, sendo que a Portaria nº 54/06-SMG, que veio a explicitar as regras para a realização de concursos e termos de parcerias com OSCIPs, somente foi editada em 4 de agosto de 2006. Esclareceu que embora tenha iniciado estudos com vistas à elaboração do edital, não havia tempo hábil para realização do certame, formalizando-se, então, o convênio em caráter excepcional e emergencial, restando bem demonstradas as razões da

escolha da conveniada e a razoabilidade dos valores a serem repassados. Argumentou, também, que a Lei nº 14.255/2006, que passou a disciplinar o Programa, autoriza o Poder Executivo a celebrar ajustes com quaisquer entidades de direito público ou privado, abrindo assim a possibilidade de obtenção dessas atividades por meio de outros instrumentos legais. Acrescentou, ainda, que o Edital de Concurso OSCIP nº 001/2007/SMADS, realizado após edição da Portaria nº 54/06-SMG, foi julgado regular por este TCM no âmbito dos TCs 1.399.07-78 e 1.613.07-96.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando as justificativas apresentadas pela Origem, o tempo decorrido desde o termo final do ajuste, bem como o fato de sua celebração haver ocorrido antes da edição da Portaria de SMG, opinou pela possibilidade de acolhimento excepcional do Convênio, sem prejuízo de recomendações.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se pelo acolhimento do ajuste, a exemplo do convênio firmado com a mesma entidade e já acolhido por esta Corte.

A Secretaria Geral entendeu presente a convergência de interesses no ajuste em exame, característica dos convênios. Ressaltou que a Lei nº 12.651/98, em seu artigo 5º, inciso I, alínea “b”, dispunha, na época, que o Poder Público podia firmar convênio para acompanhar a execução do “Programa Renda Mínima”, de modo que a Origem apenas cumpriu a determinação legal. Asseverou, ainda, que, no caso, por se tratar de mera colaboração, não há de se falar em realização de licitação, uma vez que inexiste a viabilidade de competição. Entendeu suficientes as justificativas apresentadas pela Origem para demonstrar a situação de emergência e demonstradas as razões de escolha da entidade conveniada. Relativamente à ausência de justificativa do preço, opinou no sentido de que a apresentação do plano de trabalho e o respaldo e seriedade que detém a conveniada no cenário nacional parecem suficientes para que se releve, excepcionalmente, a inobservância em relação ao disposto no inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei 8.666/93. Concluiu, assim, pelo excepcional acolhimento do Termo de Convênio.

É o Relatório.

V O T O

Esta Corte já teve oportunidade de posicionar-se, em outros feitos, pela prescindibilidade de licitação prévia para celebração de convênios, ajustes de mútua colaboração, característica inexistente nos contratos, em que a regra é a competição. A par disto, encontram-se os convênios disciplinados em campo próprio da Lei Federal nº 8.666/93, cujo artigo 116 das Disposições Finais e Transitórias estatui aplicarem-se as disposições da Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Ao que se percebe no feito em exame, o que ensejou as discussões travadas nos autos acerca da ausência de prévio procedimento licitatório para escolha da entidade conveniada foi a presença de uma OSCIP em um dos pólos da avença e a existência, à época, do Decreto Municipal nº 46.979, de 6 de fevereiro de 2006, que, editado com base na Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, reconheceu, no âmbito do Município de São Paulo, as entidades qualificadas pelo Ministério Público como OSCIPs, adotou o Termo de Parceria como o ato jurídico próprio para formalização da gestão compartilhada dos projetos e determinou que a escolha da entidade parceira seja feita por meio de concurso de projetos, observadas as normas gerais da Lei Federal nº 8.666/93.

Consoante relatado, o Convênio examinado traz como um dos fundamentos legais o artigo 24, inciso IV, do Estatuto Licitatório Federal, que prevê possa ser dispensada a licitação nos casos de emergência nos termos ali dispostos. Por seu turno, as justificativas para celebração do convênio estão assentadas na necessidade premente do ajuste para garantir a manutenção adequada do Programa de Transferência de Renda, mediante a atualização permanente dos dados cadastrais e ações contínuas de cadastramento de novas famílias beneficiárias, em virtude das especificidades dos programas de transferência de renda, contudo em época em que ainda não haviam sido explicitadas as regras para a realização de concursos e termos de parcerias com OSCIPs, dependentes das instruções complementares que seriam editadas pela Secretaria Municipal de Gestão, o que veio a ocorrer em 4 de agosto daquele ano, por meio da Portaria nº 54/06-SMG, possibilitando, só então, a realização do Concurso OSCIP nº 001/2007/SMADS, cujo edital foi inclusive julgado regular por esta Corte de Contas no âmbito do TC nº 1.613.07-96.

Observo, por outro lado, que o caráter emergencial da medida excepcional de que lançou mão a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social ampara-se, ainda, na existência de condição obstativa à aplicabilidade do Decreto no que concerne à imediata realização dos concursos, consistente na exigência, consignada no parágrafo único do artigo 5º do Decreto, de cadastramento da Organização no Cadastro Municipal Único das OSCIPs como pré-requisito para a seleção das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público interessadas na gestão compartilhada de projetos, ao tempo que cumpria à Secretaria Municipal de Gestão, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a definição e a implementação do mencionado Cadastro.

De toda sorte, consigno que a essência do objeto do Convênio não me parece assinalar para ações inovadoras, já que o objetivado era a permanência das ações que já vinham sendo realizadas no que concerne à atualização cadastral dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda e cadastramento de novos beneficiários, segundo estratégias e metodologia estabelecidas pela Origem, consistentes na ação local por meio de visitas domiciliares, definição das áreas de maior vulnerabilidade social, utilização de formulário próprio para o Cadastro Único de Programas Sociais, o que suscita dúvida razoável quanto à necessidade, neste caso específico, da submissão das referidas

ações a procedimento de seleção por concurso de projetos, requisito prévio para a formalização dos termos de parceria para a gestão compartilhada a que se dedicou o Decreto Municipal nº 46.979/2006.

Ademais, havia, à época, autorização legislativa ao Executivo para celebração de convênios com quaisquer entidades de direito público ou privado, visando o acompanhamento, execução, avaliação e fiscalização do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal, bem como para o desenvolvimento de suas atividades e dos demais programas a ele vinculados, na conformidade da Lei Municipal nº 12.651, de 6 de maio de 1998, que instituiu aludido Programa, com as alterações promovidas pela Lei Municipal nº 13.265, de 2 de janeiro de 2002.

Frente ao exposto, entendo configurada a situação emergencial invocada pela Origem para celebração do Convênio examinado.

Quanto à escolha da entidade conveniada, verifica-se que a Origem certificou-se do bom desempenho da UNISOL em trabalhos e ações de natureza semelhante, realizados em face de ajustes anteriores, comprovando a capacidade da entidade para desenvolver a contento o objeto pretendido, tratando-se de Sociedade Civil de Interesse Público qualificada pelo Ministério da Justiça, reconhecida nacionalmente devido aos trabalhos sociais já desenvolvidos, estando comprovada nos autos, consoante seus Estatutos Sociais, a compatibilidade entre o objeto do convênio e as finalidades estatutárias da referida Instituição.

No que concerne ao preço avençado, encontra-se nos autos justificativa do Coordenador de Programas de Transferência de Renda no sentido de que o custo previsto era inferior aos praticados pelo mercado para ações similares (fls. 90/92), sendo que houve a prévia aprovação da Origem ao plano de trabalho proposto pela UNISOL, em que se encontram presentes, entre outros aspectos, as metas a serem atingidas, os resultados esperados e os cronogramas físico-financeiro e de desembolso, com demonstrativo das despesas previstas, demonstrando cumprimento ao estabelecido no artigo 116, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Frente ao exposto, julgo regular e acolho o Termo de Convênio nº 58/SMADS/2006. Deixo de fazer qualquer recomendação à Origem, considerando a excepcionalidade do ajuste e as providências ulteriores da Secretaria para se adequar à legislação, a exemplo da promoção do Concurso OSCIP nº 001/2007, acima referido.