TC nº 72-002.746.08-06

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado Centro para crianças e adolescentes. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação unânime.

2.852ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 25/10/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando que os apontamentos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte não tiveram o condão de afetar a regular execução dos serviços conveniados, conforme bem demonstrado no Relatório de Acompanhamento às fls. 157/160 dos autos, em acolher excepcionalmente a execução do Convênio 352/SMADS/2008, referente ao período de julho a setembro de 2008, relevando as falhas constatadas, por não possuírem a capacidade de impedir o acolhimento de sua execução.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar a remessa de ofício à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Smads, acompanhado de cópia das manifestações dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, para o fim de que reexamine a questão relativa ao controle dos valores repassados às conveniadas a título Fundo de Reserva em face dos apontamentos da Auditoria, informando a esta Corte, no prazo de 90 (noventa) dias, a conclusão alcançada e eventuais providências adotadas.

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, 24 de fevereiro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento a execução do Termo Convênio 352/SMADS/2008, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a Sociedade Instrução e Socorros, tendo por objetivo a "prestação de serviço denominado Centro para Crianças de 06 a 12 anos e Centro para Adolescentes de 12 a 15 anos", referente ao período de julho a setembro de 2008.

Referido Convênio foi celebrado com vigência de 01.04.2008 a 31.03.2010, no valor de R$ 716.427,84, mediante o repasse mensal no valor de R$ 29.851,16. Posteriormente, foram firmados 02 (dois) aditamentos para alterar o valor de repasse mensal: o primeiro, celebrado em 30.12.2009, alterou-o para R$ 40.615,61 e o segundo, firmado em 31.03.2010, para R$ 50.314,11.

Ressalte-se que o mencionado Convênio já foi julgado por este Tribunal de Contas na Sessão Ordinária de 23.07.2014, sendo considerado regular, por unanimidade.

Com relação à execução, a Coordenadoria III, em sua primeira avaliação, referente ao período de Julho/2008 a Setembro/2008, após visita ao serviço, concluiu que a conveniada estava atendendo ao Plano de Trabalho. Todavia, apontou, no entanto, várias irregularidades na execução contratual.

Os autos retornaram à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para realização de nova auditoria abrangendo desta feita o período de janeiro a agosto de 2010, sendo certo que a especializada manteve sua conclusão pela irregularidade da execução pelos motivos anteriormente apontados, quais sejam:

1) A placa de identificação oficial no local da prestação do serviço estava desatualizada, pois indicava outro serviço de assistência social anteriormente ali desenvolvido.

2) Ausência de indicação formal de um técnico como gerente do serviço, e da responsabilidade nominal de contador responsável pela prestação de contas;

3) Ausência do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e do Ato Declaratório de Isenção de Contribuições Sociais do INSS;

4) Falta de junção nos processos de pagamentos da previsão de horas técnicas e oficinas; da cópia do plano de aplicação de parcela financeira e da declaração de férias coletivas relativa ao exercício de 2010;

5) Em relação à GROAS - Grade de Ofertas de Atividades - GROAS/2010, não junção no processo de pagamento e consequente falta de comprovação de sua analise pelo Técnico Supervisor;

6) Em relação à Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros - DEGREF relativas ao período de janeiro a agosto de 2010, foram assinadas por profissionais não indicados formalmente;

7) Remessa intempestiva à SMADS da Planilha de Liquidação;

8) Emissão intempestiva da Declaração Mensal de Supervisão Técnica - RESUP, ausência de informações sobre seu monitoramento e avaliação do convênio e sobre o uso dos recursos financeiros;

9) Falta de comprovação da observância da regularidade da Conveniada no CADIN e no FGTS no mês de agosto/2008; Observou, ainda, que a (10) RESUP relativa a junho de 2010 não havia sido juntada no processo de pagamento, e que faltava comprovação de que estaria sendo feita a avaliação das ações prestadas pela Origem e da aplicação do item "Encargos Sociais", e que (11) não foi observado, nos pagamentos de fevereiro e março de 2010, o prazo estabelecido pelo artigo 39 da Portaria 30/SMADS/2007 entre a emissão do extrato de liquidação e o pagamento.

Foram intimados os Srs. Paulo Sérgio de Oliveira e Costa (Secretário Municipal), Cristiane Alves dos Santos (Supervisor de Assistência Social), Ana Lúcia de Julio Herrero (Técnica Supervisora – agosto e setembro), Silvia Kihil da Silva Rodrigues (Técnica Supervisora – julho), e Rosicleide Baptista Cornejo (UPC), além da Conveniada, sendo que a Sra. Cristiane não apresentou defesa. A Conveniada alegou que as placas de identificação não foram fornecidas pela SMADS, que nunca lhe havia sido solicitada a indicação formal de contador habilitado e que o gerente de serviço era formalmente apresentado mensalmente na Declaração Mensal de Despesas - DESP.

Informou que entregava o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS a cada 3 (três) anos, que é o prazo de sua validade, e que a GROAS - Grade de Ofertas de Atividades e a declaração de férias também haviam sido entregues, bem como entregava mensalmente as certidões de regularidade junto ao CADIN e ao FGTS. As Sras. Ana Lúcia de Julio Herrero, Silvia Kihil da Silva Rodrigues e Rosicleide Baptista Cornejo (UPC) apresentaram defesa conjunta informando que a placa de identificação já havia sido solicitada e que a indicação do técnico pela Conveniada, de fato, não havia ocorrido, bem como a entrega de Certificado de Entidade Beneficente e a Declaração de Isenção, mas que tomaram as providências para sanar tal impropriedade.

Quanto às demais infringências, admitiram a falta de apresentação da documentação, mas que haviam providenciado a regularização posteriormente.

O Sr. Paulo Sérgio, então Secretário da SMADS, alegou que o acompanhamento da execução dos convênios e as prestações de contas, dada a descentralização das atividades da Pasta, seriam de competência das Supervisões de Assistência Social das Subprefeituras, não podendo as infringências ser atribuídas à Secretaria.

A respeito do apontamento relativo à falta de fiscalização por parte da SMADS sobre a utilização dada pela conveniada aos valores depositados a título de Fundo de Reserva, trouxe aos autos o entendimento da Supervisão de Contabilidade da Pasta, como segue: "Quando ocorrem despesas com rescisão de contrato de trabalho, apenas os dias trabalhados podem ser lançados na verba mensal do convênio, as demais despesas deverão ser custeadas com recursos provenientes do Fundo de Reserva.

O Fundo de Reserva é, portanto, a contrapartida do município para dar lastro financeiro à apropriação das despesas para as quais ele foi previsto, bem como para a cobertura de outras despesas que surgirem em decorrência de rescisão contratual, como por exemplo, aviso prévio indenizado e férias indenizadas, que embora não computadas nos percentuais deste Fundo, poderão ser custeadas com o saldo disponível; quando este for insuficiente, deverá a organização arcar com as diferenças.

Esclarecemos ainda que o vínculo empregatício entre trabalhador/organização independe da relação da organização com a SMADS, isso significa que ainda que ocorra a rescisão do convênio, a organização não tem a obrigatoriedade de demitir todos os trabalhadores que em determinado período foram disponibilizados para a execução do convênio que foi extinto e assim realizar a prestação de contas do Fundo de Reserva.

Diante do exposto, entendemos s.m.j, que o fundo de reserva não pode ser confundido com saldos de convênio, pois estes sim devem atender o disposto no parágrafo 5º e 6º do inciso III do Artigo 116 da Lei Federal 8.666/93". (sic)

Após análise das defesas, AUD concluiu que permaneciam as seguintes irregularidades:

1) Inexistência de fornecimento de placa de identificação oficial atualizada no local da prestação do serviço;

2) Em relação à Planilha de Liquidação, remessa intempestiva à SMADS;

3) Em relação às Planilhas RESUP - Relatório Mensal de Supervisão Técnica, emissão intempestiva.

4) Falta de comprovação da observância da regularidade da Conveniada no CADIN e no FGTS no mês de agosto/2008;

5) Falta de comprovação de que estaria sendo feita a avaliação das ações prestadas pela Origem e da aplicação do item "Encargos Sociais";

6) Não foi observado, nos pagamentos de fevereiro e março de 2010, o prazo estabelecido pelo artigo 39 da Portaria 30/SMADS/2007 entre a emissão do extrato de liquidação e o pagamento.

Com relação ao item 5 (cinco) acima, ressaltou que o saldo do fundo de reserva estava sendo investido em aplicações financeiras, que geravam rendimentos significativos, mas que nem estes rendimentos e nem o saldo do fundo estariam sendo apontados na prestação de contas do convênio, e não havia controle por parte da Origem se tais rendimentos vinham sendo aplicados no Convênio.

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que a Origem havia esclarecido as impropriedades apontadas, todas de ordem formal, e, como a Auditoria não havia apontado que os serviços não haviam sido executados ou que não haviam sido prestados a contento, requereu o acolhimento da execução do Convênio, com relevação das impropriedades e, sucessivamente, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais produzidos.

É o relatório.

VOTO

1 – Consoante tenho ressaltado, quando do exame de casos da espécie, os convênios com entidades sem finalidades lucrativas, são importantes instrumentos de que se utiliza a Administração Municipal para a prestação dos serviços de assistência social voltados a garantir as necessidades básicas da população em situação de vulnerabilidade.

2 – No caso em exame, a Auditoria desta Corte, após minucioso exame da execução do Termo de Convênio, apontou falhas que foram parcialmente sanadas no curso da instrução. Remanesceram, no entanto, as irregularidades referentes à (1) inexistência de fornecimento de placa de identificação oficial atualizada no local da prestação do serviço; (2) remessa intempestiva da Planilha de Liquidação à SMADS; (3) Emissão intempestiva das Planilhas RESUP; (4) Falta de comprovação da regularidade da Conveniada no CADIN e no FGTS no mês de agosto/2008; (5) Falta de comprovação de que estaria sendo feita a avaliação das ações prestadas pela Origem e da aplicação do item

"Encargos Sociais"; e (6) Não observância, nos pagamentos de fevereiro e março de 2010, do prazo estabelecido pelo artigo 39 da Portaria 30/SMADS/2007 entre a emissão do extrato de liquidação e o pagamento.

3 – Com relação aos apontamentos constantes dos itens 1,2, 3 e 6, entendo que, pela natureza formal de tais impropriedades, não tiveram o condão de afetar a regularidade da execução dos serviços conveniados, pelo que relevo-os.

4 – No tocante ao apontamento previsto no item 4 - falta de comprovação da regularidade da Conveniada no CADIN e perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço no mês de agosto/2008, há nos autos cópias de certidões posteriormente emitidas por ambos os órgãos, nas quais se verifica a regularidade da Sociedade Instrução e Socorros, motivo pelo qual, igualmente, relevo-o.

5 – Quanto ao registro de falta de comprovação de que estava sendo feita a avaliação das ações prestadas para efeito de controle da qualidade do serviço assistencial, conclusão resultante da apontada falta de preenchimento ou preenchimento incorreto dos instrumentos previstos na Portaria 30/SMADS/07, em que pese possa se atribuir falhas aos procedimentos da Supervisão de Assistência Social, não se pode deixar de levar em conta a observação da Auditoria, relativa à supervisão técnica "in loco", constante de fls. 170, no sentido de que existia no local dos serviços um caderno de páginas numeradas em que os técnicos da SAS registravam os dias de suas supervisões, a exemplo dos registros de fls. 145/146.

6 – A respeito do apontamento da Auditoria relativamente a ausência de fiscalização por parte da Origem dos valores repassados à Conveniada a título de encargos sociais, notadamente do valor pertinente ao Fundo de Reserva, que, segundo o entendimento da especializada, deveria merecer maior controle e, quando não utilizado, deveria, ao final do convênio, ser devolvido à Administração nos termos previstos no artigo 116, § 6º, da Lei 8.666/93, penso que a questão merece maior reflexão.

7 – Veja-se que, nos termos da legislação que regulamenta o assunto, os serviços socioassistenciais são custeados com a contrapartida do município. Nesse sentido, a Portaria 30/SMADS/2007, vigente à época do convênio de que se trata, previa no seu artigo 8º que o valor da contrapartida destinada a custear a folha de pagamento seria acrescido de percentual destinado à cobertura das despesas com encargo patronal em percentuais variáveis conforme se tratasse de organização isenta ou não isenta de recolhimento do INSS, bem como com percentual destinado à provisão do fundo de reserva para custeio de 1/3 de férias+encargos, 13º salário + encargos e outros.

8 – De acordo com os esclarecimentos da Origem, tais valores, repassados a título de "provisão de fundo de reserva" se destinavam a garantir à conveniada um lastro financeiro destinando a arcar com outras despesas

próprias do empregador, tais como rescisão do contrato de trabalho, encargos sobre férias, e outros eventos, que poderiam ou não ocorrer na vigência do convênio, posto que o término da vigência do convênio não implica obrigatoriamente na demissão dos trabalhadores da conveniada que atuaram na sua execução.

9 – Assim sendo, não me parece desarrazoado o entendimento defendido pela Pasta no sentido de que tais valores, correspondentes ao período em que os trabalhadores da entidade foram disponibilizados para atuar no Convênio com a PMSP, não constituem saldo do convênio e que, caso não utilizados na vigência do convênio, deveriam, ao final, ser devolvidos, posto que se destinavam às despesas que poderiam ocorrer após o término do convênio, caso mantidos pela organização os vínculos trabalhistas.

10 – Diante do exposto, e considerando que os apontamentos do órgão técnico desta Corte não tiveram o condão de afetar a regular execução dos serviços conveniados, conforme bem demonstrado no Relatório de Acompanhamento às fls. 157/160, ACOLHO EXCEPCIONALMENTE a Execução do Convênio 352/SMADS/2008, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a Sociedade Instrução e Socorros, tendo por objetivo a "prestação de serviço denominado Centro para Crianças de 06 a 12 anos e Centro para Adolescentes de 12 a 15 anos", referente ao período de julho a setembro de 2008, relevando-se as falhas apontadas, visto não possuírem o condão de impedir o acolhimento de sua execução.

11 – Determino, no entanto, a remessa de ofício à SMADS, acompanhado de cópia das manifestações da Auditoria desta Corte, para o fim de que reexamine a questão relativa ao controle dos valores repassados às conveniadas a título Fundo de Reserva em face dos apontamentos da Auditoria desta Corte, informando a esta Corte, no prazo de 90 (noventa) dias, a conclusão alcançada e eventuais providências adotadas.

É o meu voto.