TC nº 72-002.917.12-83

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMADS. Serviço denominado Centro de Acolhida Especial para Idosos em situação de rua. Percentual dos encargos sociais em limite superior ao previsto, acarretando pagamento a maior, distorção ocorrida em função da publicação de portaria. Ausência de designação de representante da Administração, supervisão efetuada por técnico da unidade responsável pelo seu acompanhamento. Falhas relevadas. REGULAR. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.917.12-83 e 72-002.918.12-46.

2.884ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 12/05/2017

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 156/Smads/2009, relevando as falhas constatadas, uma vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular o ajuste, sendo que o Conselheiro EDSON SIMÕES – Revisor o fez em caráter excepcional.

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 constatadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte nestes autos.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA – Revisora e os Conselheiros EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Ausente o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor original, por motivo de férias.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque,10 de agosto de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o **TC 72-002.918.12-46**, que cuida da análise formal do Convênio nº 156/SMADS/2009 e dos Termos de Aditamento nºs 001 e 002/2010, e 002/2011, tendo por objeto a prestação do serviço denominado Centro de Acolhida para Idosos em Situação de Rua, no Distrito de Santa Cecília, e o **TC 72-002.917.12-83** que trata do acompanhamento de sua execução parcial.

Nos autos do **TC 72-002.918.12-46**, a Especializada concluiu pela irregularidade do Convênio e do seu aditamento, pelas seguintes razões:

(i) os encargos sociais representavam 60,4% dos salários, enquanto que o artigo 8º da Portaria 28/SMADS/2008[1], vigente à época da celebração do ajuste, continha previsão de acréscimo de até 59,47%, acarretando pagamento a maior de R$ 190,58;

(ii) inclusão de encargos não previstos pela Portaria mencionada, como por exemplo “medicina do trabalho”;

(iii) ausências de rubrica e data no Edital de Chamamento;

(iv) falta de designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução;

(v) impossibilidade de verificar se o presidente designado para o Comitê de Avaliação é um técnico;

---

[1] Estabelece procedimentos para Serviços Socioassistenciais – Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
“Art. 8º - Serão acrescidos, alternativamente, ao valor da contrapartida municipal destinada a custear a folha de pagamento dos recursos humanos do serviço conveniado e de acordo com os padrões técnicos estabelecidos no artigo 10 da presente Portaria:
(...)
§ 2º - O percentual do valor adicional da contrapartida municipal destinado ao custeio da folha de pagamento dos recursos humanos, para efeito da provisão dos encargos sociais, (incluindo o vale transporte) e para o fundo de reserva, somam:
(...)
59,47% para as organizações que ainda não possuam declaração do INSS de isenção da quota patronal”.

(vi) ausência de representante da sociedade civil no Conselho Municipal da Assistência Social - COMAS na Audiência Pública;

(vii) ausência de representante de preposto da Convenente para representá-la na execução do convênio;

(viii) ausência de divulgação na página eletrônica da Secretaria;

(ix) não comprovação de ciência da celebração do convênio à Câmara Municipal.

Em relação aos Termos de Aditamento, além de assinalar que os mesmos decorreram de conveniamento com apontamos de irregularidade e não constaram no sistema Radar, a Auditoria assinalou ainda as seguintes falhas:

a) Termo de Aditamento nº 001/2010:

(i) insuficiência da nota de empenho emitida;

b) Termo de Aditamento nº 002/2010:

(i) não constam a data de lavratura e a data da vigência;

(ii) publicação extemporânea.

c) Termo de Aditamento nº 002/2011:

(i) ausência de Termo Aditivo para alteração do valor do repasse mensal;

(ii) insuficiência da nota de empenho;

(iii) subtotal referente ao pagamento de "recursos humanos" não confere como somatório dos valores por função, bem como a não localização da planilha de composição dos valores de pessoal relativos a esse aditamento.

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução do Convênio, realizada para o período de 01/10/2012 a 30/11/2012, constante do **TC 72-002.917.12-83,** a Auditoria, a despeito de ter constatado o cumprimento do Termo de Convênio, relacionou impropriedades relacionadas aos procedimentos de controle adotados, quais sejam:

(i) falhas detectadas nas análises do Termo de Convênio e dos Termos Aditivos;

(ii) insuficiência das notas de empenho, nos exercício de 2010, 2011 e 2012, para a cobertura do período integral do ajuste;

(iii) ausência de designação do técnico supervisor;

(iv) não apresentação da Grade de Atividades Semestral – GRAS,

(v) Planilhas de Liquidação relativas a julho e agosto de 2012, emitidas com atraso;

(vi) a Declaração Mensal da execução do Serviço Socioassistencial – DEMES relativa ao mês de setembro de 2012 não foi entregue até o 2º dia útil do mês subsequente à prestação do serviço, em desrespeito ao que estabelece a Portaria nº 46/2010/SMADS[2];

(vii) na prestação de contas do mês de setembro de 2012, foi anexado ao processo de pagamento apenas o parecer final do Relatório de Supervisão Técnica, sem a apresentação dos demais documentos exigidos pela Portaria 46/2010/SMADS;

(viii) ausência de chapa patrimonial nos bens móveis municipais utilizados para o projeto.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Secretaria de Fiscalização e Controle, com exceção dos apontamentos relativos às ausências de data e rubrica no Edital de chamamento e à ausência de comunicação à Câmara Municipal, por entender inaplicáveis ao caso concreto. No tocante à ausência de divulgação na página eletrônica da Secretaria, e ao fato de os Aditamentos não constarem do Sistema Radar, entendeu que as impropriedades não comprometem os ajustes, podendo ser relevadas.

Regulamente intimados, prestaram esclarecimentos a Origem, os responsáveis e a Conveniada.

Ao analisar as defesas, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, nos autos do **Processo TC 72-002.918.12-46**, excluiu os apontamentos relativos à ausência de envio do Convênio firmado à Câmara Municipal, diante de sua inaplicabilidade, e à ausência de celebração de Termo de Aditamento específico para alteração do valor do repasse mensal. Manteve, todavia, as demais impropriedades assinaladas.

Já nos autos do **Processo TC 72-002.917.12-83**, excluiu o apontamento referente ao não encaminhamento da Grade de Atividades Semestral

[2] Tipifica a Rede Socioassitencial do Município de São Paulo e a Regulação de Parceria operada por meio de Convênios.

– GRAS, relativa ao ano de 2012, diante de sua apresentação. Manteve os demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle acrescentando que, no tocante à nota de empenho em valor insuficiente para a cobertura de despesa do exercício, em razão dos Decretos de Execução Orçamentária expedidos no período, o ordenador da despesa não poderia ter agido de modo diverso.

Por outro lado, o Sr. Assessor Subchefe, à época, ponderou que, embora a ausência de assinatura e a indicação de data de formalização não possuam o condão de macular o ajuste, o apontamento deve ser mantido para a melhoria das práticas administrativas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, em ambos os processos analisados, 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 dos respectivos aditivos, bem como da Execução Contratual.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Nos autos ora examinados, é de se destacar, num primeiro plano, a natureza essencial, relevante e continuada dos serviços objeto do Termo de Convênio e seus respectivos Aditamentos, instrumentalizando a parceria entre o Poder Público e a Organização Social sem fins lucrativos para execução de programas e as múltiplas ações na área da Assistência Social no Município de São Paulo.

Além disso, consigno haver nos correspondentes autos elementos que aconselham a prudência no sentido de evitar uma hermenêutica rígida 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 constituem elementos formais, não tendo o condão de comprometer o Erário ou mesmo a própria realização dos serviços conveniados.

Nesse sentido, e com base na jurisprudência desta E. Corte, entendo que as ausências de data e rubrica no Edital de chamamento, a publicação extemporânea do Termo Aditivo nº 002/2010, e o empenhamento de recursos em valor insuficiente para o atendimento da despesa prevista para o

exercício, *in casu*, não se apresentam como elementos suficientes à conclusão de um julgamento pela irregularidade[3].

Além disso, outros apontamentos feitos nos processos em julgamento, diante dos esclarecimentos prestados pela Origem, foram excluídos ou considerados sanados pela Auditoria, razão pela qual entendo, da mesma forma, que estão superados. São eles:

a) ausência de envio do Convênio à Câmara Municipal;

b) ausência da celebração de Termo de Aditamento específico para alteração do repasse mensal; e

c) não encaminhamento da Grade de Atividades Semestral – GRAS, relativa ao ano de 2012.

No tocante aos demais apontamentos, tanto no processo que trata da análise formal do Convênio (72-002.918.12-46) quanto no processo que trata do acompanhamento da execução contratual (72-002.917.12-83), com destaque para aspectos de controle e formalizações documentais, não se verificam aspectos comprometedores da materialidade do serviço prestado, tanto é que a própria Auditora atestou o cumprimento do Termo de Convênio.

Senão vejamos:

(i) sobre o percentual dos encargos sociais em limite superior ao previsto na Portaria, acarretando um pagamento a maior de R$ 190,58, a Origem esclareceu que a publicação da Portaria nº 21/SMADS/2010, equacionou tal distorção;

(ii) no que concerne à falha apontada em relação à ausência de designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução, também foi informado pela Origem que os serviços mantidos em parceria são supervisionados por um técnico da unidade responsável pelo seu acompanhamento, e neste caso específico, houve designação do responsável, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade em 22/02/2013.

Num cenário abrangente, 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 os elementos de instrução dos autos apresentam dados indicativos que os serviços prestados por intermédio do Termo de Convênio em análise atingiram seus objetivos.

---

[3]Registre-se os seguintes julgados proferidos neste sentido: TCs 72-001.351.11-28, 72-001.983.08-96, 72-001.398.07-05, 72-001.266.12-31 e 72-001.267.12-02.

Então, diante da similaridade da matéria, reitero meu posicionamento expressado por ocasião dos julgamentos englobados 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 também 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 destes autos, julgo **regulares** o Convênio nº 156/SMADS/2009 e os Termos de Aditamento nºs 001 e 002/2010, e 002/2011, **TC 72-002.918.12-46**, e a sua execução parcial, **TC 72-002.917.12-83**, relevando as falhas assinaladas, vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular o ajuste.

Por fim, recomendo à Origem que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades constatadas pela Especializada nos processos analisados.