TC 3.353/2013

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMO ADITIVO. SMDHC. Implementação do Projeto Educação e Iniciação Profissional Juvenil. Temática Turismo. ACOLHIDOS. Votação por maioria.

Legislação citada: Art. 38, Lei 8.666/93. Art. 8º, § 3º, Dec. Mun. 43.135/03. Art. 5º, Dec. Mun. 23.639/87. Art. 11, V da Port. 72/SMPP/12.

TCs citados 2.866/2013, 2.707/2011

3.003ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES, após vista que lhe fora concedida na 2.910ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator e MAURÍCIO FARIA – Revisor.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, nos termos de seu relatório e voto, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO, em acolher o Temo do Convênio 075/2012/SMPP, bem como o termo de aditamento, relevando as falhas apontadas pelos Órgãos desta Corte.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar a remessa de ofício à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania com recomendação para que, na formalização dos convênios com recursos do FUNCAD, atente para o fiel cumprimento das disposições previstas no Decreto 43.135/2003, notadamente em seu artigo 8º.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor que, consoante voto proferido em separado, julgou irregulares o convênio e o termo de aditamento.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente à sessão, nesta data, o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO, sem direito a voto, uma vez que o mesmo foi proferido pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, na 2.910ª S.O.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de setembro de 2018.

ROBERTO BRAGUIM
No exercício da Presidência

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se no presente da análise do Convênio 075/2012/SMPP e do respectivo 1º Termo de Aditamento, firmado entre a Secretaria Municipal de participação e Parceria, atual Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e a Associação Alfasol, custeado com recursos do FUNCAD, tendo que por objeto a implantação do projeto "Educação e Iniciação Profissional Juvenil – Temática Turismo", cujo escopo é permitir a 600 (seiscentos) jovens de 14 (quatorze) a 18 (dezoito) anos, agregar conhecimentos na área do turismo a partir de uma formação técnico profissional metodológica, em conformidade com os princípios de proteção integral do adolescente, garantido pela legislação brasileira, no sentido de fomentar a educação profissional dos alunos envolvidos no projeto, em várias regiões do município de São Paulo.

O órgão auditor desta Corte, após análise, ofereceu o relatório de fls. 285/294, apontando, no que diz respeito ao Convênio, o não atendimento do disposto no § 3º do art. 8º do DM 43.135/03, que impõe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA requerer parecer técnico da Secretaria Municipal competente na área de ação do projeto, abordando a experiência da entidade proponente na área do projeto, a viabilidade do projeto quanto ao objeto, cronograma e interesse público.

No caso em exame, conforme cópia de fls. 24, foi indicada a Secretaria Municipal do Trabalho para emissão desse parecer técnico. No entanto, a ficha padrão utilizada para essa finalidade foi preenchida e assinada por servidora da própria Secretaria Municipal de Participação e Parcerias.

Quanto ao Termo de Aditamento, lavrado para o fim de renovação do convênio por mais 12 (doze) meses, apontou a Auditoria:

1 - que a nota de empenho não foi emitida previamente à assinatura do termo aditivo em desacordo com o inc. V do art. 11 da Portaria 72/SMPP/2012 e artigo 5º do Decreto Municipal 23.639/87;

2 – a formalização do aditamento se deu em desacordo com o inciso V, do artigo 10, da Portaria 72/SMPP/2012, que estabelece requisitos

para a renovação do convênio, dada a falta de evidência, no processo administrativo, de análise dos resultados alcançados e de que tenha sido preservado o requisito de inovação e de complementariedade à politicas públicas;

3 – ausência, nos autos, de parecer da Assessoria Jurídica, em desacordo com o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 e,

4 – ausência de evidência no processo administrativo de que tenha sido renovado o registro no CMDCA, cujo prazo de vigência se esgotava em 4.10.2012.

Instada a se manifestar acerca dos achados da Auditoria, vieram aos autos as manifestações da área técnica da Secretaria e a defesa da Sra. Vera Lúcia de Lucena Bussinger, Secretária à época. Após análise, no entanto, o Órgão Auditor entendeu solucionados apenas os itens 3 (falta parecer jurídico) e 4 (renovação de registro no CMDCA), retificando os demais.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, no tocante ao Convênio, entendeu passível de relevação a apontada intempestividade na emissão da nota de empenho, posto que os recursos foram reservados em conformidade com o despacho da autoridade competente (considerado por muitos como o próprio ato de empenho).

Acompanhou, porém, o entendimento da Auditoria quanto à irregularidade do convênio em razão do descumprimento das disposições do Decreto 43.135/03, que impõe a exigência de parecer técnico da Secretaria Municipal competente na área de ação do projeto, bem como quanto à irregularidade referente ao Termo Aditivo, diante da falta de evidência de cumprimento de exigência de análise dos resultados alcançados e de que tenha sido preservado o requisito de inovação e de complementariedade à políticas públicas.

Ressalte-se quanto à inobservância do estabelecido no artigo 8º do Decreto Municipal 43.435/03, que a AJCE entendeu assistir razão a então ordenadora de despesa, que refutou sua responsabilidade em função das análises prévias promovidas para que fossem averiguados os requisitos essenciais à assinatura do ajuste, tendo a servidora responsável pelo preenchimento do documento de fls. 25/26, concorrido de maneira decisiva para a falha.

Instada a se manifestar, a Sra. Maria de Fátima Marques Fernandes, servidora responsável pela assinatura do referido documento, esclareceu, em apertada síntese, que, poucos dias após ter assumido suas funções na Pasta, recebera o processo instruído, sendo que o preenchimento do referido formulário se deu por orientação do CMDCA, por meio de seu titular à época, uma vez que o projeto já havia sido considerado apto a aguardava assinatura. Esclareceu, ainda, que sua atuação se deu na qualidade de membro suplente, após verificação e aprovação do FUNCAD e recebimento pelo CMDCA que, no uso de suas atribuições, no dia 13 de janeiro de 2012, emitiu carta de anuência após ter verificado que o projeto atendia o fim social pretendido.

A Alfasol, por sua vez, alegou que os erros são formais e que não causaram prejuízo à execução do convênio. Aduziu ainda que não pode ser responsabilizada por faltas da Administração.

Após nova análise, a Assessoria Jurídica de Controle Externo manteve seu entendimento pela irregularidade do ajuste, posto que não foram superados os relevantes aspectos destacados pela Auditoria, quais sejam:

"a) Convênio - "... *o Termo de Convênio atribui à Secretaria Municipal do Trabalho a responsabilidade pela emissão do parecer técnico exigido pela legislação nesses casos. Apesar disso, o que existe no PA é uma ficha padrão da então Secretaria Municipal de Participação e Parceria – SMPP, preenchida de maneira absolutamente lacônica (fls.25/26) que não atende às exigências legais, nem tampouco aos princípios que regem a Administração Pública. Como se observa não se trata apenas de erro formal, mas de falha material que não permite avaliar se tanto o projeto quanto a conveniada estavam aptos a atender o interesse público invocado (fl. 340) e quem responderia pela manifestação técnica*." (fls. 350);

b) Termo Aditivo – os requisitos legais não foram satisfeitos "*não há no processo administrativo evidência de análise dos resultados alcançados e de que tenha sido preservado o requisito de inovação e de complementariedade à políticas públicas*. (fls. 352)".

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, alinhou seus argumentos para propugnar pelo acolhimento do convênio ou, sucessivamente, pelo reconhecimento de seus efeitos financeiros.

A Secretaria Geral opinou, igualmente, pela irregularidade do Termo de Convênio 075/2012/SMPP e do respectivo 1º Termo de Aditamento.

É o relatório.

VOTO

1 - Consoante evidencia a instrução levada a efeito nestes autos, dos achados iniciais da Auditoria, remanesceram não sanados:

A - quanto ao Convênio, o apontamento relativo ao não atendimento do § 3º do artigo 8º do Decreto Municipal 43.135/2003, que incumbe ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, previamente à aprovação de projetos e emissão de carta de anuência, requerer o parecer técnico da Secretaria Municipal competente, posto que, consoante evidenciado, a ficha destinada a esse fim foi subscrita por servidora da própria Secretaria Municipal de Participação e Parceria.

B – quanto ao aditamento de prorrogação de vigência, a falta de evidencia no processo administrativo de ter havido a análise dos resultados alcançados com a execução do convênio, bem como mantido o requisito de inovação e de complementariedade do projeto às políticas públicas, conforme previsto no art. 10, § 2º do já referido Decreto 43.135/2003.

2 - Tais apontamentos, conforme se denota, levaram os Órgãos desta Corte a se manifestarem pela irregularidade do Convênio e de seu aditamento.

3 - Contudo, os documentos carreados aos autos permitem verificar que o projeto "Educação e Iniciação Profissional Juvenil – temática turismo", apresentado pela Associação Alfasol em atenção ao edital FUMCAD/2010, mesmo após instruído, em atendimento à 3ª etapa de avaliação, com a ficha de avaliação subscrita por servidora da própria SMPP em 02/08/2010, e não pela Secretaria competente na área do projeto, foi devidamente aprovado pelo aludido Conselho, conforme publicação no DOC de 24/08/2010 e, após o período de captação dos recursos, recebeu parecer favorável do Conselho de Orientação Técnica e Carta de Anuência subscrita pelo então Presidente do referido CMDCA em data de 13/01/2012, autorizando a utilização de recursos do FUMCAD para a formalização do convênio.

4 - Assim sendo, considerando a efetiva participação do CMDCA em todas as etapas precedentes do convênio, entendo que a falha apontada não configura, por si só, motivo suficiente a justificar o julgamento pela sua irregularidade.

5 - Do mesmo modo, no tocante ao Termo Aditivo para prorrogação de vigência, considerando que sua formalização se deu também com aprovação do CMDCA e mediante parecer favorável da Coordenadoria de Políticas de Juventude da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, entendo igualmente que a falha apontada não se mostra passível de conduzir à irregularidade do referido instrumento.

6 - Isto posto, VOTO pelo ACOLHIMENTO do Temo de Convênio 075/2012/SMPP, bem como de seu Termo de Aditamento, relevando as falhas apontadas pelos Órgãos desta Corte.

7 - Determino a remessa de Ofício à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania com recomendação de que, na formalização dos convênios com recursos do FUNCAD, atente para o fiel cumprimento das disposições previstas no Decreto 43.135/2003, notadamente seu artigo 8º.

(2.910ª S.O.)

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Trata o presente da análise do Termo de Convênio 075/2012/SMPP e respectivo Aditivo, celebrados entre a então Secretaria Municipal de Participação e Parceria – SMPP (atual Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC) e a Associação Alfabetização Solidária – Alfasol, para a implantação do projeto "Educação e Iniciação Profissional Juvenil – Temática Turismo", que tem como beneficiários diretos jovens entre 14 e 18 anos, residentes nos distritos de maior vulnerabilidade juvenil, para qualificação profissional na área de turismo (projeto aprovado em Edital de seleção de 2010, do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente).

Das questões suscitadas pelos órgãos técnicos, acompanho o Parecer da Auditoria e da AJCE no sentido da não superação da irregularidade relacionada à falta de atendimento das exigências legais para a aprovação do projeto, contidas no § 3º do art. 8º do Decreto Municipal 43.135/03 (item 12.1)[1].

No projeto que deu suporte ao convênio em análise, foi indicada a Secretaria Municipal do Trabalho para emissão desse parecer técnico (fl. 24), dada a pertinência temática. Todavia, conforme ressaltaram os órgãos técnicos, essa análise foi precariamente realizada pela própria Secretaria Municipal de Participação e Parceria – SMPP (fls. 25/26), sem que tenha havido uma abordagem técnica consistente, em especial, no que tange à demonstração da efetividade do objeto.

Nesse particular, aliás, o que se percebe é a prática reiterada da falha por parte da Administração, considerando que, quando do julgamento do convênio anterior para o mesmo objeto, e com a mesma entidade (TC 2.707/2011), no que tange ao desatendimento às disposições do referido Decreto Municipal.

Há que se destacar, ainda, como bem ressaltou a Assessoria Jurídica desta Corte, que esse tipo de falha na fase de proposição dos convênios é de natureza substancial (e não meramente formal), vez que deixa de evidenciar com exatidão a necessidade de aplicação dos recursos em contraponto à efetividade das ações propostas pelo projeto para o atingimento do interesse público, imprescindível para aferir a qualidade do gasto público nas atividades de fomento.

Por sua vez, quanto à análise do termo aditivo que prorrogou o ajuste por mais 12 meses, dois foram os apontamentos evidenciados

[1] O § 3º do art. 8º do DM 43.135/03 determina que previamente à aprovação de projetos e emissão de carta de anuência, incumbirá ao CMDCA requerer parecer técnico à Secretaria Municipal competente na área de ação do respectivo projeto, o qual deverá ser apresentado no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento da solicitação, abordando os seguintes aspectos: I - a experiência da entidade proponente na área do projeto; II - a viabilidade do projeto quanto ao objeto e cronograma; III - o interesse público.

pelos órgãos técnicos: (I) nota de empenho intempestiva e (II) ausência de avaliação dos resultados alcançados para fins de renovação do convênio.

Quanto à primeira irregularidade, entendo ser a falha relevável, na medida que, mesmo de forma intempestiva, houve a prévia reserva dos recursos, e, de outra parte, a efetiva emissão da Nota de Empenho ocorreu apenas com quatro dias de diferença da data da assinatura do convênio, sem que tenha havido registro de qualquer prejuízo decorrente desse fato.

O mesmo não se diga quanto à falha apontada relacionada à ausência de observância das regras de renovação de convênios, pela Administração, que visa assegurar a proteção do interesse público, especificamente no que tange à necessidade de prévia avaliação dos resultados alcançados na primeira contratação e a preservação das condições do Termo inicial, conforme previsão expressa do artigo 10, § 2º do Decreto Municipal 43.135/03 e com o inc. V do art. 10 da Portaria 72/SMPP/2012 (item 15.1), e do próprio convênio, em sua cláusula 9ª (fl. 154).

Nesse particular, a instrução dos autos aponta que a ausência de análise efetiva dos resultados do convênio foi reconhecida pela própria Origem como um fator de fragilidade de sua renovação, conforme se verifica do seguinte trecho do parecer do Coordenador Adjunto da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – Coordenação de Políticas de Juventude (fl. 231, verso), não obstante o parecer final conclusivo pela aprovação da renovação:

"Da análise Técnica

Analisando-se tecnicamente a descrição da efetuação do projeto nos relatórios quadrimestrais presentes no processo há o cumprimento da busca ativa territorial e fortalecimento da mobilização de 14 organizações a serem envolvidas. A questão da visita in loco territorial, apesar de possuir efetividade, não coloca em evidência a descrição específica da atuação do território, fato importante para o acompanhamento das ações, especificamente da vulnerabilidade social.

A seleção de educadores e educadoras e a formação destes enquanto as concepções pré-estabelecidas de seus papeis e para o procedimento da elaboração de planos de aula e do planejamento específico também se encontra contemplada em sua integralidade no relatório presente.

A questão, contudo, da metodologia e da grade horária em específico da divisão de turmas, listagem de nomes dos e das participantes não deixa evidente o cumprimento da intencionalidade do projeto. A previsão de um seminário final ou mesmo a produção de relatórios mais detalhados acerca da formação desses jovens seria importante para a comprovação da efetividade do intuído do projeto."(grifos nossos)

Ademais, conforme ressaltado pela Auditoria, não foram mantidas as condições anteriores do convênio quanto ao número de beneficiários,

que diminuiu de 600 para 200 jovens sem qualquer adequação de valores em relação ao custo "per capita" de cada participante.

Enquanto o valor inicial do convênio era de R$ 900.000,00 para os 600 jovens, no aditamento em exame, mesmo com a diminuição da quantidade de beneficiários para 200, houve um aumento significativo do valor "per capita", conforme evidencia a tabela abaixo:

EDITAL 19/08/2009 – julgado

Convênio	Data	Jovens	Prazo (mês)	Valor Total (R$)	Custo per capta (R$/capta)
127/2010/SMPP	30/08/2010	600	12	832.500,00	115,625
1º Aditivo	01/09/2010	600	12	759.822,08	105,530

EDITAL 30/04/2010 – em análise

075/2012/SMPP	31/05/2012	600+15	12	900.000,00	121,95
Aditivo	14/07/2013	200	12	432.000,00	180,00

Em que pese os argumentos de defesa lançados pela Conveniada (fls. 380), no sentido de que o aumento do valor "per capta" deu-se por decorrência da elevação dos preços dos insumos de um ano para o outro, a justificativa apresentada não encontra amparo na documentação encartada aos autos, na medida em que as planilhas que apresentam a remuneração da mão de obra do Convênio (fl. 118), e a do Aditivo (fl. 169), têm os mesmos valores, não restando demonstrado, portanto, o aumento do insumo mão de obra - preponderante nesse ajuste - na forma alegada. Entretanto, por se tratar de um aditivo, há um ganho de escala também por conta de serviços que já foram executados e que poderiam ser reaproveitados, como, por exemplo, a formação de educadores.

Diante do exposto, não restou superado o apontamento inicial da Auditoria relacionado à ausência de justificativa para as diferenças dos valores per capita do primeiro ano e o da renovação do convênio.

Nesses termos, voto pela irregularidade do Termo de Convênio 075/2012/SMPP e respectivo Aditivo.

Considerando que o acompanhamento de sua execução já está sendo tratada nos autos do TC 2.866/2013, vinculo a aceitação dos efeitos financeiros decorrentes desse ajuste ao seu posterior julgamento. Não obstante, proponho ao Relator da matéria, Conselheiro Domingos Dissei, que determine naqueles autos a reabertura da instrução para que a Auditoria promova o exame aprofundado da questão envolvendo a diferença per capita por ocasião da renovação do ajuste, apurando-se eventual diferença a ser ressarcida caso não seja devidamente esclarecida essa matéria.

(2.910ª S.O.)