Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/003538/2007 (Tramita em conjunto com o TC/003594/2007)
Objeto	-	Recursos "ex officio", da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – Capasol interpostos em face da R. Decisão da Primeira Câmara de 26/03/2014 – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – Verificar se o Convênio 14/2007/SEPP, cujo objeto é a implementação do Projeto Fortalecendo a Rede de Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo escopo é contribuir para o fortalecimento da rede de proteção à criança e ao adolescente, através de ações de capacitação gerencial e da implantação de um sistema infortimatizado de monitoramento e avaliação de projetos para 62 profissionais, que estão compreendidos em 48 gestores e técnicos de 24 organizações sociais da região, 8 conselheiros tutelares e 6 técnicos e conselheiros do CMDCA, de forma a promover inclusão social e educacional nas proximidades das Subprefeituras: Guaianases, Itaim Paulista e São Miguel Paulista, está sendo executado conforme o pactuado

3.174ª Sessão Ordinária

RECURSOS. EX OFFICIO. PFM. VOLUNTÁRIO. SMDHC. Projeto Fortalecendo a rede de proteção à criança e ao adolescente. Decisão que julgou irregular a execução do convênio por despesas com pessoal e material realizadas em desacordo com o estabelecido, ausência de conta bancária específica, fragilidade de controle e fiscalização realizada de forma inadequada. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/003594/2007 e TC/003538/2007, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto RICARDO PANATO. Nesta sessão, a Doutora Mariana Vitório Tiezzi, representando a Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, proferiu sustentação oral, nos termos do artigo 164 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos Recursos "ex officio" e ordinários, por presentes os requisitos regimentais de admissibilidade, e, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, mantendo a Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o encaminhamento dos autos à **Subsecretaria de Fiscalização e Controle**, a fim de que possa acompanhar o cumprimento das providências atinentes à reparação de danos ao erário.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 29 de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
RICARDO PANATO – Relator

/affo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO PANATO – RELATOR

Processos: **TC/003594/2007**
TC/003538/2007

Interessadas: Secretaria Especial para Participação e Parceria e Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária

Objeto: Análise do **Convênio 014/2007/SEPP, bem como de sua execução contratual**, cujo objeto é a implementação do projeto "Fortalecendo a rede de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente" – FUMCAD, por meio de ações de capacitação gerencial e da implantação de um sistema informatizado de monitoramento e avaliação de projetos para 62 profissionais

Trata o **TC/003594/2007** da análise do **Convênio n° 014/2007/SEPP**, firmado entre a **Secretaria Especial para Participação e Parceria** e a **Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária**, objetivando a implementação do projeto "Fortalecendo a rede de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente" – FUMCAD, por meio de ações de capacitação gerencial e da implantação de um sistema informatizado de monitoramento e avaliação de projetos para 62 profissionais.

Na 282ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara deste Tribunal, o ajuste foi assim julgado:

> DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório, adendo ao relatório e voto do Relator, julgar irregular o Convênio 014/2007/SEPP, em razão das impropriedades referentes à ausência da quantidade de equipamentos, materiais didáticos e de consumo na planilha de custos e à falta de especificação referente à locação ou à compra de equipamentos descritos.

Nesse estágio processual, em análise os **recursos *ex officio*** e os ordinários interpostos em face da decisão recorrida pela D. Procuradoria da Fazenda Municipal e pela entidade convenente.

A **D. Procuradoria da Fazenda Municipal** apresentou o **recurso** de **fls. 277/282**, por entender que o posicionamento dos Órgãos Técnicos não deveria ter prevalecido por ocasião do julgamento de primeiro grau, na medida em que existiriam sólidos argumentos em favor da regularidade do instrumento em exame. Ressaltou, ainda, que a Origem enfrentou as questões levantadas pelos Doutos Técnicos, ensejando a convicção do Órgão Fazendário de que os atos em análise poderiam ser acolhidos.

No que tange à ausência de remessa por meio eletrônico ao TCMSP, assim como o envio de cópia do convênio à Câmara Municipal e intempestividade na emissão das notas de empenho, a Fazenda acrescentou o entendimento exarado por esta AJCE e pela D.

Secretaria Geral, de que tais falhas merecem ser relevadas, visto que não comprometeram a higidez e a validade do ajuste em comento.

Por fim, alegou estar prejudicado o exame de mérito do ajuste, uma vez que os atos decorrentes do convênio já se consumaram gerando efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais no tempo, não sendo mais possível o retorno à situação anterior.

Assim, tendo por fundamento as razões expendidas pela Origem, o Órgão Fazendário requereu que o seu recurso seja conhecido e provido, para o fito de reformar a R. Decisão, com o consequente acolhimento do Convênio. Sucessivamente, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e diante da ausência de má-fé ou prejuízo ao erário, requereu o provimento do recurso para que sejam acolhidos os seus efeitos financeiros.

A **Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – CAPASOL**, às **fls. 292/301**, apresentou seu **recurso** alegando que o projeto teve seu plano de trabalho totalmente cumprido, não havendo discussão quanto à execução material do convênio. Afirmou, ainda, que o fundamento da imputação é apenas hipotético, uma vez que não foi apontado qualquer dano concreto que tenha advindo da ausência de especificidade na planilha de custos. Acrescentou, também, que a suposta ausência de especificação quantitativa da planilha de custos não fundamenta a condenação da entidade a devolver recursos, valendo-se, no máximo, para compor recomendações à Origem quanto à aprovação dos planos de trabalho.

Sobre as supostas impropriedades nas despesas com recursos humanos alocados no Convênio, a Recorrente ressaltou que as imputações que constam no fundamento da condenação não correspondem a nenhum valor quantificado de dano, ou seja, não geraram prejuízos ao erário, restando como meras impropriedades formais. No seu ver, o único fundamento na R. Decisão para manutenção das supostas irregularidades é quanto ao não cumprimento da cláusula do convênio que impedia qualquer tipo de flexibilidade dos gastos mensais com pessoal. Para tanto, esclareceu que por entender ser esta previsão incompatível com a realidade e as necessidades havidas ao longo da execução do convênio, fez com que a equipe fosse redimensionada e, consequentemente, afetando as despesas com RH. Assim, entre cumprir formalmente a cláusula e possibilitar o correto atendimento da demanda no cumprimento das atividades do convênio, a Recorrente alegou ter optado pela melhor execução das ações, de modo que não haveria nenhum questionamento quanto ao atingimento das metas dentro do orçamento total previsto. Acrescentou, ainda, que o descumprimento dessa cláusula não trouxe prejuízo à Origem, razão pela qual entende que não há motivos para que não reconheça os efeitos financeiros do ajuste.

Quanto à transferência de recursos para conta corrente diversa da conta específica do Convênio, a CAPASOL afirmou que a condenação da entidade não se apoia em nenhuma outra ocorrência que não a transferência bancária. Sustentou, ainda, que não houve a utilização dos recursos para outros fins, assim como também não foi identificado qualquer forma de desvio de recursos. Além disso, asseverou que em nenhum momento as transferências visavam que os recursos do convênio fossem geridos em conta diversa da específica, porém em razão de atrasos nos repasses pela Origem, a entidade se viu obrigada, em algumas ocasiões, a cobrir as despesas com recursos próprios, as quais foram posteriormente reembolsadas pelo convênio, com transferência desses valores da conta específica para conta da entidade. Dessa

forma, a Recorrente concluiu que apenas a transferência para conta diversa não tem o condão de levar à devolução de recursos utilizados para os fins do convênio e, nesse sentido, fez referência a julgado desta E. Corte de Contas em que a movimentação financeira em conta diversa foi relevada uma vez confirmado que os recursos foram utilizados para cumprimento do convênio.

Ao final, tendo em vista a alegada execução do objeto e a não ocorrência de danos ao erário, a Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – CAPASOL requereu a reforma da R. Decisão para que sejam acolhidos o termo de Convênio 014/2007/SEPP e a sua execução.

Em atendimento às intimações de fls.290/291, a **Sra. Eliete Aparecida Silva Souza**, à fl.289, e a **Sra. Maria Aparecida do Espírito Santo**, à fl.302, se manifestaram no sentido de informar que estão **cientes da R. Decisão** publicada no D.O.C. de 08.05.2014.

Por sua vez, o **Sr. Fábio Gomes Souto** e a **Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC**, apesar de terem sido regularmente intimados ou oficiados às fls. 285/286 dos autos, **deixaram transcorrer *in albis*** o prazo assegurado para eventual interposição de recurso.

Na instrução da presente fase, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo** opinou pelo conhecimento do recurso *ex officio* e dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – CAPASOL; e, quanto ao mérito, pelo improvimento do reexame necessário e dos recursos voluntários, mantendo-se a R. Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

A **PFM**, a seguir, requereu o conhecimento e provimento de sua peça recursal, para que a R. Decisão seja reformada a fim de que seja considerado regular o contrato em análise ou, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros dele produzidos.

A **Secretaria-Geral** opinou pelo conhecimento dos Recursos interpostos e, quanto ao mérito, pelo seu desprovimento, mantendo-se, na íntegra, a R. Decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

No **TC/003538/2007**, por sua vez, foi realizado o **acompanhamento da execução do convênio**, relativamente ao período de abril a setembro de 2007, no valor de R$ 195.000,00, tendo sido julgado nos seguintes termos:

> *CONSIDERANDO que foram apontadas falhas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, entre as quais se destacam: (i) a falta de correspondência entre a equipe técnica designada pela conveniada e a equipe técnica constante da folha de pagamento; (ii) redução da equipe técnica sem a correspondente redução nos gastos no mês de maio de 2007; (iii) o valor a ser utilizado para a remuneração da equipe era de R$ 7.565,66, porém foi utilizado o valor de R$ 14.662,73, correspondendo a 193,28% do estimado, em total desacordo com o cronograma de*

trabalho; e (iv) não utilização de conta bancária específica;

CONSIDERANDO que tais falhas mostram que a fiscalização do convênio não foi realizada de forma adequada, não tendo a prestação de contas pela conveniada recebido glosa ou mesmo a suspensão de repasses futuros, sendo ela, pelo contrário, aprovada pela convenente com o atesto da execução do projeto conforme o Plano de Trabalho vinculado ao Convênio 014/2007/SEPP,

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório, adendo ao relatório e voto do Relator, julgar irregular a execução do citado convênio.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar à Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária o ressarcimento à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC do montante de R$ 36.814,75, à vista daquela irregular prestação de contas.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar à SMDHC que fiscalize com rigor os convênios firmados, a fim de garantir a adequada utilização dos recursos públicos.

No presente estágio processual, em análise os **recursos *ex officio*** e os ordinários interpostos pela **D. Procuradoria da Fazenda Municipal** e pela **Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – CAPASOL**.

A D. **Procuradoria da Fazenda Municipal** apresentou o recurso de fls. **403/410**, por entender que as impropriedades havidas no convênio não justificam a sua rejeição por esta Corte de Contas. Ressaltou, ainda, que o posicionamento da Fazenda, quando da análise da matéria em primeira instância, deixou claro que a conduta da Origem, conquanto não acertada, pode ser relevada. E que, caso assim não entendam os eminentes Conselheiros, existem outros argumentos não menos relevantes a permitir a modificação parcial da R. Decisão, para o fito de reconhecer os efeitos financeiros e patrimoniais do convênio celebrado.

No seu ver, seria imperioso reconhecer os efeitos financeiros e patrimoniais do ajuste, na medida em que os serviços ligados ao convênio foram entregues e pagos, inexistindo qualquer pendência entre as partes, de modo que o reconhecimento de tais efeitos simplesmente importará no respeito a uma situação real fática, emprestando-lhe segurança jurídica. Por fim, o Órgão Fazendário requereu que o presente recurso seja conhecido e provido para o fito de reformar parcialmente a R. Decisão guerreada para que sejam reconhecidos os efeitos econômicos do ajuste, visto que não há nos autos qualquer indício de dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes responsáveis.

A **Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – CAPASOL**, às **fls. 462/471**, apresentou seu recurso alegando que o projeto teve seu plano de trabalho totalmente cumprido, não havendo discussão quanto à execução material do convênio. Nesses termos,

asseverou que o fundamento da imputação é apenas hipotético, uma vez que não foi apontado qualquer dano concreto que tenha advindo da ausência de especificidade na planilha de custos. Acrescentou, ainda, que o valor da condenação refere-se, unicamente, à transferência de valores para conta não específica do convênio. Dessa forma, concluiu que a suposta ausência de especificação quantitativa da planilha de custos não tem o condão de fundamentar a condenação da entidade a devolver recursos, valendo-se, no máximo, para compor recomendações à Origem quanto à aprovação dos planos de trabalho.

Na instrução da presente fase, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo** opinou pelo conhecimento do recurso *ex officio* e dos recursos ordinários interpostos pela D. Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – CAPASOL; e, quanto ao mérito, pelo desprovimento de todos eles, mantendo-se a R. Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

A **PFM**, por sua vez, apresentou suas manifestações requerendo o acolhimento do convênio com a relevação das impropriedades formais ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

A **Secretaria-Geral** opinou, ao final, pelo conhecimento do recurso "ex officio" e dos recursos ordinários interpostos pela D. PFM e pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária - CAPASOL, eis que presentes os requisitos de admissibilidade. No tocante ao mérito, manifestou-se, também, pelo desprovimento dos apelos, mantendo-se a decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento os recursos "ex officio" e os recursos voluntários interpostos pela D. Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária em face das r. Decisões da Colenda Segunda Câmara desta Corte que consideraram irregulares o Convênio n° 014/2007/SEPP e sua respectiva execução no período de período de abril a setembro de 2007.

Em suma, os Recorrentes requereram a reforma do julgado sob o entendimento de que os achados de auditoria não têm o condão de tornar irregular o ajuste ou mesmo sua execução, eis que deles não teria advindo nenhum prejuízo. E, alternativamente, postularam pelo parcialmente provimento dos apelos para o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados.

Preliminarmente, entendo que os Recursos cumpriram as formalidades previstas no Regimento Interno deste Tribunal, de modo que devem ser regularmente conhecidos.

No mérito, insta salientar que a formalização do ajuste fora julgado irregular, no

TC/003594/2007, "em razão das impropriedades referentes à ausência da quantidade de equipamentos, materiais didáticos e de consumo na planilha de custos e à falta de especificação referente à locação ou à compra de equipamentos descritos".

Nesse aspecto, importante frisar que os recursos voluntários desafiaram fundamentalmente os efeitos das constatações que levaram à r. Decisão recorrida. Assim, sobre a remanescência dos apontamentos, valho-me dos fundamentos expendidos pela Subsecretaria de Fiscalização de Controle, no segundo relatório de auditoria (datado de 22/09/2008), conforme a seguir:

> "A planilha apresentada pela origem em sua defesa (fls. 127 e 128), constante das fls. 21 e 22 do PA nº 2006-0.158.285-0, difere da Planilha cujo valor total serviu de base para o Termo de Convênio nº 14/2007/SEPP (fls. 21 e22), consubstanciada às fls. 58 e 59 daquele PA.
>
> Analisando-se o teor das duas planilhas, observa-se que os valores indicados nos itens da planilha mencionada pela Origem não correspondem, em sua maioria, aos valores do orçamento de fls. 21/22 deste Processo TC. Ademais, consultando-se às fls. 23 e 24 do referido PA, juntada às fls. 152/153, onde consta o restante da planilha que a origem apresentou em sua defesa, nota-se que a disparidade mencionada continua, além do valor total ser também diferente do valor base do Termo de Convênio. Cabe observar que o referido documento data de 30.11.2005, diferente da data do Orçamento que serviu de base para a efetivação do Termo de Convênio (15.03.2007).
>
> Quanto à locação dos equipamentos, efetivamente não consta na planilha a modalidade de locação, exceto aos itens sala e Lap Top (fls. 22), contrariamente ao afirmado pela Origem. Entendemos que o mesmo cuidado de mencionar claramente a locação dos bens deveria ter sido tomado para os equipamentos previstos, não ficando dependente do entendimento de uma informação acessória, qual seja a quantidade de dias, que poderia ser para outra finalidade que não necessariamente para configurar locação.
>
> Ademais, a clareza da modalidade da forma de disponibilização dos equipamentos é importante para o correto cumprimento da cláusula 3.17 do Termo (fl. 79/80), referente a doação dos bens móveis permanentes à PMSP, quando adquiridos com recursos vinculados ao convênio."

Uma vez mantidos os apontamentos, resta, portanto, imperioso concluir a sua incidência sobre a materialidade no controle da execução do ajuste, de modo que não há como simplesmente atribuir aos achados de auditoria caráter formal a ensejar o acolhimento do convênio.

E no que tange à análise de execução, objeto do **TC/003528/2007**, este Tribunal julgou irregular pelos seguintes motivos: (i) falta de correspondência entre a equipe técnica designada pela conveniada e a equipe técnica constante da folha de pagamento; (ii) redução

da equipe técnica sem a correspondente redução nos gastos no mês de maio de 2007; (iii) o valor a ser utilizado para a remuneração da equipe era de R$ 7.565,66, porém foi utilizado o valor de R$ 14.662,73, correspondendo a 193,28% do estimado, em desacordo com o cronograma de trabalho; e (iv) não utilização de conta bancária específica.

Do reexame das falhas apontadas na execução, verifico que o Termo de Convênio estabelecia de forma expressa que os valores utilizados com recursos humanos não poderiam sofrer alterações (Cláusula Quinta – Item 2.10), por isso a vedação à redução da equipe técnica e também a proibição quanto à utilização de eventual valor excedente – fruto dessa redução – para aumento da remuneração da equipe em detrimento do estipulado no Plano de Trabalho.

Quanto ao apontamento relativo à não utilização de conta bancária específica para a movimentação de parte dos recursos do convênio, no montante de R$ 36.814,75 (já com os descontos dos valores relevados na r. Decisão recorrida), além de resultar em descumprimento à disposição expressa no ajuste, impediu a comprovação da regularidade da utilização de parcela dos recursos públicos repassados à entidade. Assim, à míngua de demonstração pela entidade conveniada do efetivo emprego dos recursos em benefício do convênio, ônus que se justifica em razão do descumprimento a dispositivo expresso do ajuste, também considero acertada a condenação imposta.

Desta feita, conquanto não se questione que parcela relevante do ajuste possa ter sido corretamente adimplida, como suscitam os recorrentes, as constatações de SFC traduzem, de outra sorte, falhas relevantes no uso dos recursos repassados à entidade e importantes obstáculos para o efetivo controle por parte do Poder Público.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** dos Recursos *ex officio* e ordinários, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade, e, quanto ao mérito, **NEGO-LHES** provimento, mantendo-se a decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Após as comunicações de praxe e o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos para acompanhamento das providências tomadas nos termos desta decisão.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

RICARDO PANATO
Conselheiro-Substituto