EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-003.752.09-25

2º Julgado

RECURSO. EX OFFICIO. Decisão que julgou irregular a execução do convênio. Serviço denominado Núcleo de Apoio à Habilitação e Reabilitação Social para Pessoas com Deficiência. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

2.992ª Sessão Ordinária

1º Julgado

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. TERMO ADITIVO. SMADS. Serviço denominado Núcleo de Apoio à Habilitação e Reabilitação Social para Pessoas com Deficiência. Planilhas recebidas e analisadas fora do prazo. Descumprimento e não observância das cláusulas estabelecidas no Convênio. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. RECOMENDAÇÕES. Votação unânime.

TC citado: 72-000.593.11-21

Legislação citada: Port. 46/2010/SMADS. Art. 6º, Dec. Mun. 49.539/08.

Relatório e voto englobado TCs 72-003.750.09-08 e 72-003.752.09-25

299ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara

2º Julgado

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, 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, em conhecer do recurso "ex officio" por regimental e, quanto ao mérito, em negar-lhe provimento, mantendo-se inalterada a R. Decisão da Primeira Câmara

recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de julho de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Trata-se da análise do Recurso "ex officio", em face da Decisão da Primeira Câmara, proferida às fls. 449/451, que julgou irregular à execução parcial do Termo de Convênio 456/SMADS/2008, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Convenente Comunidade Cantinho da Paz, no período de maio de 2008 a novembro de 2009, no valor de R$ 367.918,16, tendo por objeto a prestação de serviço denominado "Núcleo de Apoio à Habilitação e Reabilitação Social para Pessoas com Deficiência II", a partir dos 6 (seis) anos de idade e suas famílias, no total de 90 (noventa) vagas, no Distrito de Sapopemba, reconhecendo, no entanto, os efeitos financeiros produzidos.

A R. Decisão fez, ainda, diversas recomendações à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social para o aprimoramento da celebração e execução dos convênios celebrados pela Pasta.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, após exame, manifestou-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pela manutenção do quanto decidido, por não haver elementos que justifiquem a sua alteração.

Instada a se manifestar a Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou seu entendimento anterior no sentido de que o recurso "ex officio" poderia ser conhecido e provido, alterando-se a R. Decisão para o fim de acolher a execução do convênio.

A Secretaria Geral opinou, igualmente, pelo conhecimento do recurso "ex officio", por regimental e, no mérito, pela manutenção da R. Decisão prolatada, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É o relatório.

VOTO

CONHEÇO do recurso "ex officio", por regimental. No mérito, na esteira das conclusões alcançadas pelos órgãos deste Tribunal, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, NEGO-LHE PROVIMENTO para manter inalterada a R. Decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

1º Julgado

D E C I S Ã O

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72-003.750.09-08 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular, a Execução do Convênio 456/SMADS/2008 e seu aditamento.

DECIDEM, contudo, à unanimidade, reconhecer os efeitos financeiros e patrimoniais produzidos, uma vez que se trata de serviços prestados e de valores repassados, não havendo nos autos notícias ou mesmo indícios de que das irregularidades perpetradas tenha ocorrido prejuízo na prestação dos serviços sociais conveniados ou mesmo ao erário.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que faça constar de futuros editais a minuta do termo de convênio, a fim de conferir transparência ao procedimento, e, por oportuno, levando em consideração o aperfeiçoamento do sistema de controle de convênios estabelecido pela Portaria 46/2010/SMADS, reiterar as recomendações feitas à Origem por ocasião do julgamento do TC 72-000.593.11-21 e demais englobados Sessão Ordinária 2.814ª, realizada em 17 de junho de 2015), no sentido de que:

1) defina quantitativamente as metas a serem atingidas durante a execução dos convênios;

2) quantifique a contrapartida a ser prestada pela proponente, conforme especificada no Plano de Trabalho da Organização, a fim de dar atendimento ao estabelecido no artigo 6º do Decreto Municipal 49.539/08;

3) como forma de controlar efetivamente os recursos do fundo de reserva, passe a exigir que, mensalmente, com a prestação de contas, seja entregue o extrato da conta poupança específica de cada serviço, a fim de verificar se os depósitos e saques efetuados estão sendo realizados de acordo com a sua finalidade;

4) providencie para que, na prestação de contas mensal, cada nota fiscal de compra de materiais e alimentos seja acompanhada da correspondente requisição do serviço, de forma que haja correspondência fiel entre os itens efetivamente utilizados no serviço e a nota fiscal apresentada na prestação de contas;

5) unifique o entendimento quanto à disponibilização de placa informando sobre a ação conveniada, nos termos do disposto no termo de convênio, adotando as medidas necessárias para sua regularização;

6) adote as medidas necessárias para que o CRAS/FO passe a protocolar os documentos recebidos no dia da prestação de contas, como forma de evidenciar a tempestividade da entrega pela entidade conveniada, bem como a carimbar as notas fiscais apresentadas nas prestações de contas, uma vez que tal procedimento, embora não previsto na regulamentação, evita que as notas fiscais apresentadas sejam eventualmente reapresentadas em outras prestações de contas.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

Presentes o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO e o Procurador FERNANDO HENRIQUE MINCHILLO CONDE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de março de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se, no TC 72-003.750.09-08, do exame do Termo de Convênio 456/SMADS/2008 e seus Termos de Aditamento 001/2008, 002/2008, Rerratificação ao TA 001/2008, firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a entidade Comunidade Cantinho da Paz, tendo por objeto a prestação de serviço denominado Núcleo de Apoio à Habilitação e Reabilitação Social para Pessoas com Deficiência II, a partir dos 06 anos de idade e suas famílias, no total de 90 (noventa) vagas, no Distrito de Sapopemba.

Examina-se, no TC 72-003.752.09-25, a execução parcial do Termo de Convênio, no período de 1° de maio de 2008 a 31 de outubro de 2009, no valor de R$ 367.918,16 (trezentos e sessenta e sete mil, novecentos e dezoito reais e dezesseis centavos).

A AUD, no Relatório de fls. 140/159 do TC 72-003.750.09-08, opinou pela irregularidade da contratação, tendo em vista haver constatado a presença de uma série de impropriedades em relação aos procedimentos prévios à celebração do Convênio, ao Termo de Convênio e aos Termos de Aditamentos acima referidos.

Instada a se pronunciar acerca dos apontamentos feitos pela AUD, a Origem apresentou esclarecimentos e justificativas, o que levou a Especializada, na manifestação de fls. 175/189, a relevar as questões apontadas nos itens 2.1.7 (não comprovação do envio do Edital por meio eletrônico a todas as associações e organizações cadastradas no Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo – BANORGAS) e 2.1.11 (não comprovação do convite eletrônico para a Audiência Pública para as referidas entidades cadastradas no BANORGAS) e a relevar parcialmente a referente ao item 2.1.13, por considerar esclarecido o apontamento alusivo ao plano de aplicação dos recursos financeiros, mantendo sua conclusão, no entanto, sobre não constar, no Plano de Trabalho apresentado, previsão de início e fim da execução do objeto, de conclusão das etapas ou fases programadas. Manteve seu entendimento, contudo, quanto aos demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, na manifestação de fls. 191/204, teceu considerações acerca de alguns pontos levantados pela AUD, e, no mais, acompanhou os pareceres técnicos de fls. 140/159 e 175/189 e opinou pelo não acolhimento dos atos examinados.

Foram intimados e apresentaram defesa os agentes responsáveis identificados nos autos, bem como a responsável legal da entidade conveniada.

A AUD, na manifestação de fls. 321/343, considerando as justificativas apresentadas, reiterou sua manifestação precedente, de fls. 177/189, pela relevação dos itens 2.1.7 e 2.1.11, considerou parcialmente relevados os itens 2.1.10, no que tange ao COMAS e o CMDCA, 2.1.13, em relação à aplicação do recurso financeiro, e 2.1.14, no que se refere à forma de acesso dos usuários.

Quanto aos demais apontamentos, entendeu que a Origem não trouxe esclarecimentos suficientes para sanar as irregularidades apontadas nas análises precedentes, quais sejam:

Termo de Convênio 456/SMADS/2008:

2.1.1 – ausência, no PA, de justificativa para a celebração do convênio e de esclarecimento acerca do prazo ser de 8 (oito) meses;

2.1.2 – ausência de apreciação e aprovação da minuta do edital de chamamento pela assessoria jurídica da SMADS;

2.1.3 – ausência de evidências de que a minuta do edital foi enviada pela SAS para a aprovação da SMADS;

2.1.4 – ausência de evidências de que a autoridade competente exarou despacho de autorização para o lançamento do edital de chamamento para celebração de convênio;

2.1.5 – ausência, no PA, do original do Edital, datado, rubricado e assinado pela autoridade competente;

2.1.6 – ausência de comprovação de que foi feita reserva de recursos orçamentários antes do início do procedimento;

2.1.8 – ausência, no edital, da minuta do termo de convênio;

2.1.9 – ausência, no PA, da comprovação de publicação de convocação para Audiência Pública em jornal de bairro;

2.1.10 – ausência, no PA, de comprovação de convite formal para a Audiência Pública às entidades proponentes e ao CMPD – Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência;

2.1.12 – ausência de evidência de que estiveram presentes na Audiência Pública representantes do COMAS e demais conselhos;

2.1.13 – ausência, no Plano de Trabalho apresentado, de previsão de início e fim da execução do objeto, de conclusão das etapas ou fases programadas;

2.1.14 – ausência, no Plano de Trabalho apresentado, de detalhamento das instalações a serem utilizadas, da forma que se dará o controle da demanda pelo serviço, dos resultados esperados e da forma de controlá-los;

2.1.15 – ausência da comprovação de que foi enviada cópia do parecer do Comitê de Avaliação à proponente, consultando-a formalmente quanto ao interesse de se manifestar acerca do mesmo;

2.1.17 – ausência de evidências de que foi apresentado certificado de inscrição no CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

2.1.20 – ausência de evidência de que foi feita vistoria física do imóvel e suas instalações por técnico habilitado indicado pela Secretaria;

2.1.21 – não exigência, pela SMADS, da adequação das instalações físicas do serviço às normas de acessibilidade, já que se trata de um conveniamento com o objetivo de prestar apoio às pessoas com deficiência;

Termo de Aditamento 001/2008:

2.2.1 – ausência de evidências de que foi apresentado certificado de inscrição no CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – em validade;

2.2.2 – ausência de evidência da divulgação do aditamento na página eletrônica da Prefeitura;

2.2.3 – ausência de evidência de que foi dada ciência do aditamento à Câmara Municipal de São Paulo;

2.2.4 – Em relação ao parecer jurídico para a formalização do termo de convênio, às fls. 114 há a seguinte manifestação da Assessoria Jurídica de SMADS: "nada temos a opor no aspecto jurídico-formal".

Dada a singeleza da manifestação, que indica a deficiência da apreciação, não é possível afirmar que foi atendida a determinação do parágrafo único do artigo 38, da Lei Federal 8.666/93;

Termo de Aditamento 002/2008:

2.3.1 – ausência de evidência de que os documentos fiscais estavam em validade;

2.3.2 – ausência de justificativa por escrito para a prorrogação do prazo do termo de convênio;

2.3.3 – o mesmo apontamento feito no item 2.2.4 supra;

2.3.4 – emissão intempestiva da nota de empenho 14.299/09;

2.3.5 – ausência de evidências de que foi apresentado certificado de inscrição no CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – em validade;

2.3.6 – ausência de evidência da divulgação do aditamento na página eletrônica da Prefeitura; eletrônica da prefeitura, em desacordo ao art. 1º da Lei Municipal 14.469/07 eletrônica da prefeitura, em desacordo ao art. 1º da Lei Municipal 14.469/0(Item 5 do Anexo de Continuação);

2.3.7 – ausência de evidência de que foi dada ciência do aditamento à Câmara Municipal de São Paulo;

2.3.8 – publicação intempestiva do extrato do termo aditivo;

Termo de Retirratificação ao Termo de Aditamento 001/2008:

2.4.1 – ausência de evidências de que houve apreciação e aprovação da assessoria jurídica de SMADS;

2.4.2 – ausência de evidência de divulgação do aditamento na página eletrônica da Prefeitura;

2.4.3 – ausência de evidência de que foi dada ciência do aditamento à Câmara Municipal de São Paulo.

A Sra. Assessora da AJCE, no parecer de fls. 346/351, manteve seu posicionamento precedente, no sentido de:

a) haver sido observado o princípio da motivação, no momento da aplicação da Lei Municipal 13.153/2001, que dispõe sobre a política pública de atenções de assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios no âmbito do Município de São Paulo;

b) ser aplicável o parágrafo único do art. 38 da Lei Federal 8.666/93 aos convênios, requerendo, portanto, parecer jurídico acerca da minuta do edital;

c) uma vez realizado o chamamento prévio, ser consequência natural a observância das formalidades legais, contidas no § 1° do art. 40, da Lei 8.666/93;

d) que a ausência de reserva de recursos orçamentários anteriormente ao início do procedimento tem amparo na legislação municipal já referida;

e) sugerir recomendação à Origem para que faça constar de futuros editais a minuta do termo de convênio, a fim de conferir transparência ao procedimento;

f) que a não apresentação da CND INSS e Certificado FGTS na data da assinatura do TA configura descumprimento legal e constitucional;

g) ser irregular a emissão intempestiva da nota de empenho;

h) ser relevável a não divulgação do Termo de Convênio, dos aditamentos e da rerratificação na página eletrônica da PMSP, tendo em vista que os atos foram publicados no DOC;

i) ser relevável a publicação extemporânea, pois o princípio da publicidade foi atendido.

A Sra. Assessora Jurídica Chefe, manifestando-se a fls. 349/351, acompanhou a conclusão da Assessora quanto à irregularidade do Termo de Convênio.

Contudo, reviu seu entendimento anterior no que concerne ao empenho intempestivo, por entender que a aplicação das regras disciplinadoras dos contratos e das despesas públicas deve ser feita com os devidos temperamentos, tendo em conta a natureza jurídica dos convênios, bem como considerando que nos convênios os recursos financeiros são repassados pela Administração à conveniada de acordo com a execução do plano de trabalho e em consonância com o cronograma de desembolso, lembrando que, a rigor, não havendo repasse pode ocorrer a denúncia do convênio por parte da entidade conveniada e invocou precedente desta Corte (TC 72-001.436.07-00); entendeu improcedentes os apontamentos da AUD identificados nos itens 2.1.5 e 2.1.8, por entender que a celebração de convênio não exige obediência estrita às regras referentes à licitação, para o que também invocou precedentes (TC 72-002.453.07-57, 72-001.162.07-79 e 72-002.017.08-96).

Com relação à obrigatoriedade de ciência do Termo de Convênio à Câmara Municipal, reportou-se ao julgamento no âmbito do TC 72-000.577.04-46 – 2ª. Câmara, j. 24/09/2008, no sentido de que a legislação municipal não impõe a obrigatoriedade de que convênios firmados pelo Município sejam encaminhados à Casa Legislativa, tendo em vista que a norma do art. 116, § 2°, da Lei 8.666/93 não é de natureza geral e, por isso, não obriga todos os entes federados, mas apenas a União.

Quanto aos questionamentos nos itens 2.1.16, 2.2.4 e 2.3.3, entendeu que, em que pese a singeleza das manifestações da área jurídica da Origem, restou atendida a determinação contida no parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal 8.666/93.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 353/361, pronunciou-se pelo acolhimento de todos os atos examinados, com relevação das falhas, visto que formais, ou, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais, ante a inexistência nos autos da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano concreto ao Erário, bem como por não vislumbrar dolo, culpa ou má fé por parte dos agentes públicos responsáveis.

A Secretaria Geral, fls. 363/375, na esteira das manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, e em que pese a natureza do serviço prestado, opinou pelo não acolhimento dos instrumentos examinados.

Passo, agora, a relatar o feito examinado no âmbito do TC 72-003.752.09-25, em que a AUD, fls. 197/219, concluiu que a execução parcial do Convênio 456/SMADS/2008, compreendendo o período de maio/2008 a outubro/2009, no valor de R$ 367.918,16 (trezentos e sessenta e sete mil, novecentos e dezoito reais e dezesseis centavos), está irregular pelos seguintes motivos:

a) irregularidade do Termo de Convênio 456/SMADS/2009, examinado no TC 72-003.750.09-08;

b) ausência de placa de identificação oficial no local da prestação do serviço;

c) os funcionários não portavam crachás contendo nome, função e logomarca da organização e da Prefeitura;

d) não atendimento das normas de Acessibilidade previstas na NBR 9050 da ABNT;

e) ausência de evidências do acompanhamento e avaliação dos resultados desse serviço por SMADS, nos termos da Portaria 30/2007;

f) as notas fiscais apresentadas nas prestações de contas de agosto, setembro e outubro não possuíam carimbo ou rubrica de CRAS/VP.SB;

g) utilização na prestação de contas de nota fiscal emitida pelo Diretor Vice-Presidente da entidade;

h) não observação do prazo estabelecido pela Portaria 30/SMADS/2007 entre a emissão do extrato de liquidação e o pagamento;

i) falta de justificativa para a emissão de notas de empenho com Sub-Elemento de Despesa "Indenização";

j) não foram empenhados recursos suficientes para cobrir as despesas para o exercício de 2009.

Ademais, a AUD fez as seguintes RESSALVAS quanto à execução do convênio:

- Divulgação de documentos que não informam que a atividade é mantida em convênio com a Prefeitura do Município de São Paulo;

- Nas Planilhas de Liquidação faltam assinaturas do Responsável de Contabilidade de SMADS;

- Elaboração de Planilhas RESUP após o 5º dia útil do mês;

- Ausência de nomeação de um servidor como técnico supervisor do serviço, designado através de ato publicado em Diário Oficial da Cidade pelo Supervisor de Assistência Social da Coordenadoria de Assistência Social e Desenvolvimento e declaração formal da organização parceira protocolada junto à Supervisão de Assistência Social com a designação da responsabilidade nominal de um técnico como gerente do serviço conveniado;

- Falta de junção nos processos de pagamentos da previsão de horas técnicas e oficinas;

- As planilhas GROAS, DEMES, DEGREF e DESP foram recebidas e analisadas fora do prazo estipulado por Portaria;

- Não há comprovação, para os meses de agosto, setembro e outubro, de que foi feita a verificação mensal por meio eletrônico, pelo técnico supervisor, de estar regular a organização conveniada perante o Cadastro Informativo Municipal – CADIN, juntando comprovante aos autos correspondentes;

- Falta de comprovação documental de que a supervisão foi feita "in loco". Instada a prestar esclarecimentos sobre os aspectos apontados pela Auditoria, a Origem se manifestou sob fls. 226/280, tendo a AUD, às fls. 283/289, ratificado suas conclusões pela irregularidade da execução, no que foi acompanhada pela AJCE (fls. 292/297).

Intimados, apresentaram defesas nos autos os agentes públicos responsáveis e o representante legal da entidade conveniada.

O Secretário de SMADS em 2008, fls. 348, afirmou que "somente as Unidades responsáveis pelo acompanhamento e prestação de contas do convênio têm condições de esclarecer os questionamentos apresentados, cabendo realçar que, na sua maioria, tais questionamentos se referem ao ano de 2009, no qual o signatário não mais atuava naquela Pasta".

Cabe, a seguir, registrar os seguintes pontos em relação aos quais se manifestaram as defesas:

- Ausência de placa de identificação oficial no local da prestação do serviço e sobre o fato de os funcionários não portarem crachás contendo nome, função e logomarca da organização e da Prefeitura: a conveniada afirma que "quem confecciona a placa é o CRAS e já foi solicitado a confecção da mesma" e que também foi solicitado ao CRAS que seja fornecido o logotipo da Prefeitura para a confecção dos crachás.

A Supervisora em 2009, afirma que a "placa de identificação oficial foi colocada em 04.05.2012 pela SMADS/CGA/Manutenção" e que, "quanto aos crachás, a organização já foi notificada a confeccionar os mesmos".

- Não atendimento das normas de Acessibilidade previstas na NBR 9050 da ABNT: a conveniada informa que a entrada de sanitários já foi providenciada, e o acesso aos novos sanitários, corrimãos, barras de apoio nos sanitários e lavatórios estão sendo providenciados.

O Secretário à época esclarece que "embora não haja referência específica a esse atendimento, o Plano de Trabalho apresentado pela organização foi debatido em audiência pública e suas instalações consideradas adequadas para a execução de serviços de assistência social proposto", sendo de teor idêntico a manifestação da Supervisora em 2008.

A Supervisora em 2009 informa que "será remetido a SMADS/CGA/Manutenção, solicitação de vistoria técnica para verificar as adequações realizadas pela ONG concluídas em 2001".

- Ausência de evidências do acompanhamento e avaliação dos resultados dos serviços por SMADS: a conveniada afirma que, "em relação ao sistema de monitoramento e avaliação, foi apresentado pela técnica supervisora, em fls. 64/66".

A Supervisora em 2009 informa que "o acompanhamento e avaliação dos resultados desses serviços são efetuados através de instrumentais próprios como: RESUP-mensal, RESUP-trimestral (indicadores); DESP; DEMES; DEGREF; GRAS".

- As notas fiscais apresentadas nas prestações de contas de agosto, setembro e outubro não possuíam carimbo ou rubrica de CRAS/VP.SB: a conveniada informa que "nesse período na prestação de contas os funcionários do CRAS não tinham essa prática de assinar e rubricar as prestações de contas".

A então responsável pela Unidade de Prestação de Contas afirma que "à época, a prestação de contas em conjunto, UPC + Técnico Supervisor, era feita por amostragem, não havendo tempo hábil, para acompanhamento das prestações de contas de todos os convênios [...] pode ter ocorrido o esquecimento desta validação, o que não interfere na conferência pela UPC, posteriormente, caso houvesse necessidade ou dúvidas".

A Supervisora em 2009 esclarece que, apesar de ter ocorrido um lapso pela técnica supervisora quanto a carimbar as Notas Fiscais, existe a descrição do número das Notas Fiscais na DESP correspondente.

A Técnica Supervisora do serviço afirma que, apesar de não previsto na regulamentação, tal procedimento na fiscalização de convênios é essencial, "uma vez que, caso não possuam algum tipo de carimbo ou rubrica, as notas fiscais apresentadas possam ser apresentadas novamente em outras prestações de contas, denotando fraude". "(...) verificamos que não houve erro, os auditores sugerem uma atitude a ser tomada, orientação aceita, segundo Supervisão de CRAS".

- Utilização na prestação de contas de nota fiscal referente a serviço de honorários contábeis emitida, em julho de 2009, por Assessoria e Consultoria com CRC do Diretor Vice-Presidente da entidade conveniada (fls. 159): a conveniada informa que houve substituição da Assessoria e Consultoria de contabilidade, informando que a nova Contadora é Simone Trentin. A Supervisora em 2009 confirma a troca do serviço de contabilidade do convênio e anexa a nota fiscal de fl. 356.

A Técnica Supervisora do serviço alega que o fato apresentado neste item não era de seu conhecimento e que sempre se ateve ao comprovante de prestação dos honorários contábeis, no valor máximo de até um salário mínimo vigente no mês de referência.

- Não observação do prazo estabelecido pela Portaria 30/SMADS/2007 entre a emissão do extrato de liquidação e o pagamento: somente a conveniada se manifestou, alegando que o prazo é estipulado pela CRAS.

- Falta de justificativa para a emissão de notas de empenho com Sub-Elemento de Despesa "Indenização": manifestou-se somente a responsável pela Unidade Técnica de Contabilidade de SMADS, informando que "a emissão dos empenhos ficava condicionada ao que era determinado pela Supervisão Técnica de Orçamento/SMADS, que nem sempre respeitava a vigência dos convênios".

Assim, "a liberação de cotas orçamentárias/financeiras, como no caso aqui apontado, a mesma não ocorreu em tempo hábil, o que levou os responsáveis pela área contábil à época a questionarem quais seriam os procedimentos a serem adotados nesses casos.

Assim a alta administração determinou por meio de Despacho que o empenhamento do período sem a devida cobertura de empenho seria a título indenizatório".

- Empenhos de recursos não suficientes para cobrir as despesas para o exercício de 2009: manifestou-se somente a responsável pela Unidade Técnica de Contabilidade de SMADS, informando que, "ao assumir a

Unidade Técnica de Contabilidade em março de 2009", constatou "que as emissões das Notas de Empenho dos convênios eram realizadas parceladamente, de acordo com a liberação de cotas orçamentárias e financeiras da Supervisão Técnica de Orçamento/SMADS, unidade responsável por esse controle.

Desta forma a emissão dos empenhos ficava condicionada ao que era determinado pela Supervisão Técnica de Orçamento/SMADS, que nem sempre respeitava a vigência dos convênios".

- Divulgação de documentos que não informam que a atividade é mantida em convênio com a Prefeitura do Município de São Paulo: manifesta-se a conveniada dizendo que deverá "prestar maior atenção no divulgar de nossas atividades".

A Supervisora em 2009 informa que a entidade foi cientificada por escrito quanto a respeitar o item 16 da Cláusula Quarta do Termo de Convênio.

A Técnica Supervisora do serviço afirma que "documentos em que a ONG faz solicitações a terceiros, por exemplo, não podem ter a grafia da PMSP".

- Falta de assinaturas do Responsável de Contabilidade da SMADS nas Planilhas de Liquidação: a responsável pela Unidade de Contabilidade, à época, afirma que "a obrigatoriedade da data de recebimento e assinatura do responsável pela área contábil, para efeito de controle eram apenas para os convênios de fonte exclusivamente municipal".

- Elaboração de Planilhas RESUP após o 5º dia útil do mês: a Supervisora em 2009 informa que "a ONG têm ciência que a prestação de conta deve ser efetuada dentro do prazo legal, pois o atraso na entrega acarreta atraso no pagamento".

- Ausência da nomeação de um servidor como técnico supervisor do serviço, designado através de ato publicado em Diário Oficial da Cidade: a Supervisora em 2009 informa que a referida publicação ocorreu no DOC de 24 de abril de 2008.

- Falta de junção nos processos de pagamentos da previsão de horas técnicas e oficinas: a Supervisora em 2009 informa que "todas as junções foram efetivamente efetuadas".

- Falta de comprovação documental de que a supervisão foi feita in loco: a Supervisora em 2009 informa que "o Livro de Supervisão Técnico encontra-se no local onde é prestado o serviço convênio. Livro este aberto na data da 1ª Supervisão em loco, portanto datado de 2004".

- As planilhas GROAS, DEMES, DEGREF e DESP foram recebidas e analisadas fora do prazo estipulado por Portaria: a Supervisora em 2009 informa que a "responsabilidade de cumprimento do prazo depende exclusivamente da entrega por parte da ONG".

A Auditoria, na manifestação de fls. 404/413, à vista de suas análises e considerando as justificativas apresentadas, retificou apenas o apontamento referente à publicação da nomeação do servidor como técnico supervisor do serviço, por haver constatado a publicação do ato no DOC, edição da data informada pela defesa (fls. 402/403).

Sobre os demais apontamentos, concluiu que a Origem não trouxe esclarecimentos suficientes para sanar as irregularidades apontadas nas análises de fls. 192/219 e 283/289.

A AJCE, no pronunciamento de fls. 416/418, acompanhou a Especializada no sentido de remanescerem as irregularidades apontadas inicialmente, com exceção do item retificado. Reiterou, assim, sua manifestação precedente, pelo não acolhimento da execução examinada.

A Sra. Assessora Subchefe acompanhou a conclusão, porém ressaltou o entendimento expressado no âmbito do TC 3.750.09-08, que tramita em conjunto, acerca de poder ser superado o apontamento referente à intempestividade do empenho, tendo em vista a natureza do convênio e a jurisprudência desta Corte de Contas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 420/428, propugnou pelo acolhimento da execução, ou, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

A Secretaria Geral, fls. 430/438, pronunciou-se pelo não acolhimento da execução, por entender que os elementos dos autos, em especial as manifestações da AUD, demonstram deficiência nos procedimentos adotados pela Origem, impondo-se a necessidade de melhoria e aperfeiçoamento de suas ações, com o fito de sanar as falhas detectadas, prestigiando, por conseguinte, o atendimento do interesse público.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Conforme descrito no Relatório, trata-se de exame do Termo de Convênio 456/SMADS/2008 e de seus Termos de Aditamento 001/2008, 002/2008 e Rerratificação ao TA 001/2008, bem como da sua execução parcial, no período de 1° de maio de 2008 a 31 de outubro de 2009, no valor de R$ 367.918,16 (trezentos e sessenta e sete mil, novecentos e dezoito reais e dezesseis centavos), ajustes firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento

Social e a entidade Comunidade Cantinho da Paz, tendo por objeto a prestação de serviço denominado Núcleo de Apoio à Habilitação e Reabilitação Social para Pessoas com Deficiência II, a partir dos 06 anos de idade e suas famílias, no total de 90 (noventa) vagas, no Distrito de Sapopemba.

Embora sejam pertinentes as impropriedades que remanesceram não relevadas pelos órgãos preopinantes desta Corte em relação aos Termos examinados no âmbito do TC 72-003.750.09-08, considero-as passíveis de relevação, tendo em vista o seu caráter formal, e também por considerar a natureza essencial, relevante e continuada dos serviços objeto do Convênio, instrumentalizando a parceria entre o Poder Público e a Organização Social sem fins lucrativos para execução de serviços incluídos dentre os inúmeros programas e as múltiplas ações na área da assistência social no Município de São Paulo, habilitado à Gestão Plena do Sistema Único da Assistência Social - SUAS[1].

Por outro lado, entendo que há nos correspondentes autos elementos que aconselham a prudência do Julgador no sentido da aplicação mais branda do ordenamento jurídico em relação às falhas e infringências de natureza formal apontadas, quer em razão das justificativas de defesa, quer em face da constatação de que, por serem formais, as impropriedades assumem pouca ou quase nenhuma correlação com eventuais prejuízos ao Erário ou mesmo à realização dos serviços conveniados, tanto que não se verifica, nos autos, notícias ou mesmo indícios que pudessem levar a conclusão diversa.

Nesse sentido, e a título exemplificativo, vale mencionar certos aspectos de relevância, como o conteúdo do Edital de Chamamento para a Celebração de Convênio, conforme publicação feita no DOC de 27 de março de 2008, p. 64 a 67 (fls. 04 a 07 do TC 72-003.750.09-08), em que estão descritos:

a) o objeto do convênio, com o tipo do serviço, o número de núcleos a serem conveniados, quantidade de vagas, a disponibilização de bem imóvel para os serviços pela conveniada e o valor do repasse mensal;

b) a constituição do Comitê de Avaliação, local, dia e hora para recebimento e verificação das propostas e convocação da audiência pública;

c) a forma de apresentação das propostas;

d) a data e a forma de discussão das propostas nas audiências públicas;

e) regras de credenciamento e informações sobre a audiência pública;

f) os critérios de análise das propostas;

[1] Resolução da Comissão Intergestora Bipartite n° 09, de 15/09/2005.

g) a possibilidade de manifestação das organizações/entidades/associações acerca do parecer técnico do Comitê de Avaliação;

h) a elaboração do parecer pelo Supervisor de Assistência Social, indicando a organização/entidade/associação apta a celebrar o convênio, e despacho homologatório;

i) os documentos exigidos para a celebração do convênio;

j) o prazo de vigência do convênio;

k) regras quanto ao repasse mensal;

l) regras sobre a data de assinatura do termo de convênio;

m) a descrição dos serviços integrantes do Programa de Proteção Social Especial às Pessoas com Deficiência.

Ainda dos autos se constata a existência de Memorando em que o Chefe de Gabinete de SMADS, após solicitar a autuação de processo administrativo tendo por assunto o Edital 24/2008/SMADS Núcleo de Apoio à Habilitação e Reabilitação Social para Pessoas com Deficiência II – a partir dos 06 anos de idade e suas famílias – Vila Prudente – Distrito Sapopemba – 90 vagas, pede o encaminhamento dos autos à SMADS/COPS – Núcleo de Regulação de Parcerias, podendo ser verificado inclusive o encaminhamento do processo, pela Assistente Social de SMADS/Observatório de Política Social – Núcleo de Regulação de Parcerias, à Coordenadoria de Assistência Social e Desenvolvimento – Supervisão de Assistência Social de Vila Prudente, para providências decorrentes do referido Edital, em consonância com as normas em vigência, informando que seguiam juntados o instrumental que subsidiou a elaboração do edital com as informações da SAS, cópia do convite formulado pelo Gabinete de SMADS ao(s) Conselho(s) para participar da audiência pública e cópia da publicação de release em jornal de grande circulação.

Por seu turno, a Secretária Adjunta de SMADS, à época Sra. Ana Maria dos Santos Secches (fls. 166/167), esclareceu que SMADS, para maior flexibilidade de celebração de convênios, adotava a prática de, num único processo e com um só edital de chamamento, propor a celebração de diferentes convênios para diferentes áreas geográficas, e, por isso, do processo específico que cuidou da celebração do Termo de Convênio 456/SMADS/2008 não constam nem parecer jurídico sobre o edital nem despacho autorizatório da instauração do processo de chamamento, visto que um único parecer e uma só decisão autorizatória abrangeram diversos ajustes celebrados a partir de um único edital.

Esclareceu, também, que a Assessoria Jurídica de SMADS, uma vez analisada a minuta-padrão de termo de convênio utilizada pela Secretaria, bem como a exatidão jurídico-formal do procedimento, não se detém em

exame aprofundado da matéria, mesmo porque não pode se sub-rogar nas funções de competência do Comitê de Avaliação das propostas.

Juntamente com sua defesa, encaminhou documentos em que:

(i) o Coordenador da Supervisão Técnica de Manutenção de SMADS informa à SMADS/AJ acerca da solicitação à Divisão de Manutenção de vistoria técnica para avaliação do imóvel, e que, procedida a avaliação e o levantamento físico, foi elaborado o projeto de arquitetura com as adequações para acessibilidade, estando em execução o levantamento dos custos para licitação dos serviços que deverá ser executado em até 120 dias (fls. 168),

(ii) a Assessoria Técnica Financeira de SMADS informa sobre a não emissão do Extrato de Reserva de Recursos antes do procedimento, pois a instrução para abertura de Edital de Chamamento para Celebração de Convênios era tramitada em instrumental próprio, e não por processos (fls. 169),

(iii) a Sra. Maria Madalena Rodrigues Wu, de SMADS – Proteção Social Especial Pessoas com Deficiência, dirige informação à SMADS/COGEAS, informando que a justificativa para celebração do convênio está identificada no "Instrumental para Elaboração, Formatação e Autorização de Publicação de Edital", e que, de acordo com a fonte a ser onerada, o item 10 do Edital explicita o prazo de vigência, sendo que para este convênio, que onera também fonte Estadual, o item a ser considerado é o item 10.2, que dispõe: "10.2 O convênio a ser firmado com a organização/associação que onerar fonte de outras esferas terá vigência até 31/12/2008, podendo ser prorrogado por até 60 (sessenta) meses, condicionada a manutenção do repasse de recursos pelas demais esferas".

No que tange à comprovação da situação de regularidade da entidade conveniada junto aos Conselhos, verifica-se, sob fls. 15 do TC 72-003.750.09-08, constar cópia do Certificado de Inscrição 74/2006 concedido pelo Conselho Municipal de Assistência Social em 26/05/2006 com validade de 3 (três) anos; às fls. 62, encontra-se cópia do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, com prazo de validade de 15/6/2005 a 14/6/2008, às fls. 76, consta cópia do Certificado de Matrícula de Organização de Assistência Social concedido pela SMADS – Núcleo de Regulação de Parcerias em 04/06/2008 e válido até 30/05/2010.

Por fim, com relação à constatação da Auditoria de que embora conste no Plano de Trabalho da Organização a quantidade de vagas a serem disponibilizadas e as atividades que serão realizadas, não houve uma definição quantitativa das metas a serem atingidas durante a execução dos Convênios, entendo que, com o advento da Portaria 46/2010/SMADS, publicada no DOC de 23/12/2010, a questão mereça apenas ser consignada como recomendação deste Tribunal, o mesmo ocorrendo em relação à quantificação da contrapartida a ser prestada pela proponente, conforme especificada no Plano de Trabalho da

Organização, a fim de dar atendimento ao estabelecido no 6º do Decreto Municipal 49.539/08[2].

Conquanto seja assim, no que tange ao exame da execução parcial do Convênio, objeto do TC 72-003.752.09-25, acompanho o posicionamento dos órgãos preopinantes desta Corte de Contas no sentido da irregularidade da execução, frente às infringências constatadas e mantidas pela AUD, que demonstram o descumprimento e a não observância das cláusulas estabelecidas pelo Termo de Convênio. De forma que, à vista dos elementos constantes dos autos:

a) com relação ao exame do Termo de Convênio 456/SMADS/2008 e aos TAs 001/2008, 002/2008 e Rerratificação ao TA 001/2008, tratados no TC 72-003.750.09-08, relevo as impropriedades detectadas e acolho as avenças;

b) relativamente à execução parcial examinada no TC 72-003.752.09-25, julgo-a irregular, reconhecendo, contudo, os efeitos financeiros e patrimoniais produzidos, uma vez que se trata de serviços prestados e de valores repassados, não havendo nos autos notícias ou mesmo indícios de que das irregularidades perpetradas tenha ocorrido prejuízo na prestação dos serviços sociais conveniados ou mesmo ao Erário Público.

Encampando a proposta feita pela AJCE, recomendo à Origem que faça constar de futuros editais a minuta do termo de convênio, a fim de conferir transparência ao procedimento, e, por oportuno, levando em consideração o aperfeiçoamento do sistema de controle de convênios estabelecido pela Portaria 46/2010/SMADS, reitero as recomendações feitas à Origem por ocasião do julgamento do TC 72-000.593.11-21 e demais englobados (2.814ª. Sessão Ordinária – Pleno, realizada em 17 de junho de2015), no sentido de que:

1) defina quantitativamente as metas a serem atingidas durante a execução dos Convênios;

2) quantifique a contrapartida a ser prestada pela proponente, conforme especificada no Plano de Trabalho da Organização, a fim de dar atendimento ao estabelecido no 6º do Decreto Municipal 49.539/08;

3) como forma de controlar efetivamente os recursos do fundo de reserva, passe a exigir que, mensalmente, com a prestação de contas, seja entregue o extrato da conta poupança específica de cada serviço, a fim de verificar

---

[2] Art. 6º A contrapartida do convenente poderá ser feita por meio de recursos financeiros ou de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis. § 1º - Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio. § 2º - Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida. § 3º - O ente federativo beneficiado deverá comprovar que os recursos referentes à contrapartida para complementar a consecução do objeto do convênio estão devidamente assegurados.

se os depósitos e saques efetuados estão sendo realizados de acordo com a sua finalidade;

4) providencie para que, na prestação de contas mensal, cada nota fiscal de compra de materiais e alimentos seja acompanhada da correspondente requisição do serviço, de forma que haja correspondência fiel entre os itens efetivamente utilizados no serviço e a nota fiscal apresentada na prestação de contas;

5) unifique o entendimento quanto à disponibilização de placa informando sobre a ação conveniada, nos termos do disposto no Termo de Convênio, adotando as medidas necessárias para sua regularização;

6) adote as medidas necessárias para que o CRAS/FO passe a protocolar os documentos recebidos no dia da prestação de contas, como forma de evidenciar a tempestividade da entrega pela entidade conveniada, bem como a carimbar as notas fiscais apresentadas nas prestações de contas, uma vez que tal procedimento, embora não previsto na regulamentação, evita que as notas fiscais apresentadas sejam eventualmente reapresentadas em outras prestações de contas.