TC 3.814/2015

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado de Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos. 1. Relevado o empenho insuficiente. Art. 60, Lei 4.320/64. REGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 3.685/2015 e 3.814/2015

6ª Sessão Ordinária Não Presencial – 1ª Câmara

D E C I S Ã O

Vistos e relatados englobadamente com os processos TC/003685/2015 e TC/003814/2015 dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julga regular a execução do Convênio 211/SMADS/2014, referente ao segundo trimestre de 2015.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 19 de março de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata o **TC 3.685/2015** de **análise do Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014 e do Termo de Aditamento nº 001/2014**, firmados entre a **Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social –**

SMADS e a **Sociedade Benfeitora Jaguaré**, para a prestação de serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV – modalidade: Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos – CEDESP.

Os procedimentos de análise efetuados pela SFC, fls.235/248 consideraram irregulares o Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014 e o Termo de Aditamento nº 001/2014, pelos motivos a seguir expostos:

"Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014

i) Item C.12.b – Não há evidências no PA da juntada do original do Edital de Chamamento nº 138/SMADS/2014 assinado, rubricado e datado, em desatendimento ao artigo 116 c/c o art. 40, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93.

ii) Item C.12.c – Foi realizada a divulgação deste termo de convênio na página eletrônica da PMSP, no entanto, não foram disponibilizadas todas as informações previstas no art. 2º da Lei Municipal nº 14.469/07 (fl.231). Ressalte-se que no Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS da página eletrônica da PMSP apesar de constar a divulgação deste ajuste o número informado está incorreto.

Termo de Aditamento nº 001/2014

i) Item A.8 - Ressaltamos que a Portaria nº 41/2014/SMADS não é clara, pois não especifica o cálculo do número de profissionais no serviço CEDESP quando sua carga for de 20h ou de 40h e também não especifica o quantitativo de auxiliar administrativo e cozinheiro, especificação feita pela Resolução Comas que motivou a alteração.

ii) Item C.15 - Ressalte-se que no Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS da página eletrônica da PMSP não consta a divulgação deste aditamento, em desconformidade com o art. 3º DM nº 52.830/2011.

Intimada, a Origem juntou aos autos a documentação de fls. 253/275.

De posse da documentação apresentada, a equipe técnica da coordenadoria III, em manifestação de fls. 283/288.

Encaminhados os autos para a Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta se manifestou às fls. 290/294 e 295.

Cumprindo determinação do Nobre Conselheiro Relator, conforme despacho de folhas, o representante legal da Sociedade Benfeitora

Jaguaré e a Sra. Cleide Leonel Amaro Mendes, responsável pela Supervisão de Assistência Social da Lapa (SAS-LAPA), apresentaram suas defesas, respectivamente, às fls. 298/299 e 301/304.

Na sequência, às fls. 335/338, a equipe técnica da coordenadoria IV, assim concluiu:

"Diante do exposto, considerando saneado parcialmente o apontado no item C.12.c da análise inicial do Termo de Convênio e parcialmente superado o apontamento A.8 da Análise Inicial do Termo de Aditamento, ratificamos os demais apontamentos que passam a valer com as redações abaixo:

Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014

i) Item C.12.b – Não há evidências no PA da juntada do original do Edital de Chamamento nº 138/SMADS/2014 assinado, rubricado e datado, em desatendimento ao artigo 116 c/c o art. 40, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93.

ii) Item C.12.c – Foi realizada a divulgação deste termo de convênio na página eletrônica da PMSP, no entanto, não foram disponibilizadas todas as informações previstas no art. 2º da Lei Municipal 14.469/07 (fl.231). Ressalte-se que no Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS da página eletrônica da PMSP, apesar de constar a divulgação deste ajuste, a data de publicação informada está incorreta.

Termo de Aditamento 001/2014

Item A.8 - Ressaltamos que a Portaria 41/2014/SMADS não é clara, pois não especifica o cálculo do número de profissionais no serviço CEDESP quando sua carga for de 20h ou de 40h.

i) Item C.15 - Ressalte-se que no Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS da página eletrônica da PMSP não consta a divulgação deste aditamento, em desconformidade com o art. 3º DM nº 52.830/2011.

Retornaram os autos para a Assessoria Jurídica de Controle Externo que, em manifestação de fls. 339/341 e 342, opinou pela regularidade do Convênio nº 211/SMADS/2014 e do Termo de Aditamento nº 001/2014, por entender que ante as justificativas apresentadas, resta o entendimento de que as infringências constatadas, por serem consideradas como vícios formais tornam-se passíveis de relevação, não maculando o presente ajuste.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de fls. 343/345, opinou pelo acolhimento dois instrumentos examinados.

A Secretaria Geral apontou tratar-se de convênio e que este é um ajuste que, entre si, celebram a Administração e entidades públicas ou privadas, que tem por finalidade a consecução de objetivos em comum, por meio da colaboração mútua.

Diante destas constatações, a Secretaria Geral posicionou-se pelo acolhimento dos instrumentos, na esteira do entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, por igualmente entender que os apontamentos da Auditoria, poderiam ser relevados, a critério do Nobre Conselheiro Relator, permanecendo, entretanto, como ressalvas, com vistas à melhoria da atividade administrativa.

Trata o **TC 3.814/2015** de **Acompanhamento da Execução do Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014, firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS** e a **Sociedade Benfeitora Jaguaré**, para a prestação de serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV – modalidade: Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos – CEDESP.

As conclusões alcançadas pela equipe técnica que efetuou a análise encontram-se consubstanciadas no item 4 do relatório encartado às fls. 233/247 e noticiam o seguinte:

"À vista dos exames documentais, compreendendo o período de 01/04/2015 a 30/06/2015, e das verificações realizadas "in loco", consideramos que a execução do Termo de Convênio em tela, encontra-se com as seguintes infringências e impropriedades:

4.1 – Decorre de Termo de Convênio 211/SMADS/2014 e do Termo Aditivo 001/2014, com apontamentos de infringências / impropriedades por esta Coordenadoria, conforme TC nº 72.003.685.15-88 (item 3.1).

4.2 – Falta de Agente Operacional no dia 20/08/2015, ocorrência a ser verificada na DESP de agosto/2015 pela Técnica Supervisora do ajuste (item 3.2.2.b).

4.3 – Não há placa de identificação no imóvel que faça menção à parceria com a municipalidade em desacordo com o item 15 da cláusula quinta do Termo de Convênio. (item 3.2.4.a).

4.4 – Foram pagos a maior de verba de alimentação R$ 23.503,20, referente ao segundo trimestre de 2015, devendo a UPC da SAS – Lapa calcular a ocorrência de eventuais valores a maior pagos na inteira vigência do ajuste e proceder à devolução aos cofres públicos dos valores repassados contrariamente ao que dispõe a Portaria 47/SMADS/2010, artigo 15, parágrafo 4º. (itens 3.3 e 3.3.2).

4.5 – Alguns indicadores indicam o não cumprimento das metas estabelecidas na portaria 46/2010/SMADS como meta de 100% de adolescentes de 15 a 17 anos que frequentam o ensino formal no trimestre, atendimento de 10 % de usuários com deficiência e falta de menção à meta de encaminhamento de 100% dos usuários com perfil de PTR para inclusão no programa. (item 3.3.3.c).

4.6 – O valor empenhado para o exercício de 2015 não foi suficiente para atender a despesa do exercício, contrariando o artigo 60 da LF 4.320/64, tendo sido complementada intempestivamente em 31/07/2015. (item 3.4.1).

Consignamos que o apontamento 4.1 da conclusão de fl. 246 decorre da análise formal deste Termo de Convênio e está sendo tratado no TC 72.003.685.15-88.

Cumprindo determinação do Conselheiro Relator, conforme despacho de folhas, a SMADS apresentou esclarecimentos às fls. 252/281. De posse dos esclarecimentos apresentados, a equipe técnica em manifestação de fls. 284/290, assim concluiu:

"À vista de nossa análise, no âmbito de nossa competência e, considerando as justificativas apresentadas, excluímos o apontamento constante no Item 4.2 e ratificamos os listados a seguir:

4.3 – Não há placa de identificação no imóvel que faça menção à parceria com a municipalidade em desacordo com o item 15 da cláusula quinta do Termo de Convênio. (item 3.2.4.a).

4.4 – Foram pagos a maior de verba de alimentação R$ 23.503,20, referente ao segundo trimestre de 2015, devendo a UPC da SAS – Lapa calcular a ocorrência de eventuais valores a maior pagos na inteira vigência do ajuste e proceder à devolução aos cofres públicos dos valores repassados contrariamente ao que dispõe a Portaria 47/SMADS/2010, artigo 15, parágrafo 4º. (itens 3.3 e 3.3.2).

4.5 – Alguns indicadores indicam o não cumprimento das metas estabelecidas na portaria 46/2010/SMADS como meta de 100% de adolescentes de 15 a 17 anos que frequentam o ensino formal no trimestre, atendimento de 10% de usuários com deficiência e falta de menção à meta de encaminhamento de 100% dos usuários com perfil de PTR para inclusão no programa. (item 3.3.3.c).

4.6 – O valor empenhado para o exercício de 2015 não foi suficiente para atender a despesa do exercício, contrariando o artigo 60 da LF 4.320/64, tendo sido complementada intempestivamente em 31/07/2015. (item 3.4.1).

Novamente intimada, a SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – SMADS se manifestou às fls. 298/504.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, em manifestação de fls. 507/513vº e 514/514vº, considerando os apontamentos dos autos, sugeriu a intimação dos responsáveis e da Conveniada, para conhecimento e manifestação, de modo a assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Devidamente intimadas, a Sra. Luciana de Toledo Temer Lulia e a Sociedade Benfeitora Jaguaré apresentaram seus esclarecimentos, respectivamente, às fls. 528/533 e 538/545.

Em manifestação acerca dos esclarecimentos apresentados, a equipe técnica da Coordenadoria IV, assim concluiu (fls. 549/551):

"À vista de nossas análises, no âmbito de nossa competência, considerando as manifestações apresentadas pelos oficiados às fls. 298/504, 528/533 e 538/545, ratificamos os apontamentos dos itens 4.3 a 4.6 relativos ao Relatório de Acompanhamento de execução do Termo de Convênio 211/SMADS/2014.

Consignamos que o apontamento 4.1 da conclusão de fl. 246 decorre da análise formal deste Termo de Convênio e está sendo tratado no TC 72.003.685.15-88."

Em nova manifestação, fls. 573/578 e 579/579vº, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo não acolhimento da execução do Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de fls. 580/590, opinou pelo acolhimento da Execução do Convênio em exame, ou, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos praticados.

A Secretaria Geral entende tratar-se de apontamentos de natureza técnica, que se inserem no âmbito de competência da Auditoria.

Porém, opinou que, de fato, como bem explicitado pela AJCE, o apontamento 4.3 do relatório inicial da Auditoria foi sanado, tendo em vista que a questão foi regularizada com a entrega e instalação da placa de identificação no CEDESP Jaguaré em 08/08/2016, conforme consta no Processo SEI nº 6024.2016/0000158-8.

No mais, na esteira do quanto manifestado pela SFC, entendeu que as justificativas apresentadas pelas Defesas não foram suficientes para elidir as irregularidades/impropriedades acima elencadas.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em julgamento, de forma englobada, os **TCs 3.685/2015 e 3.814/2015** que cuidam da Análise do **Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014** e do **Termo de Aditamento nº 001/2014**, firmados entre a **Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS** e a **Sociedade Benfeitora Jaguaré**, para a prestação de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV – modalidade: Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos – CEDESP e do respectivo Acompanhamento de sua execução.

Após todas as análises do **Termo de Convênio e respectivo Aditivo**, restaram, para a **Auditoria**, dois últimos apontamentos de irregularidade, sendo o primeiro referente à juntada do original do Edital assinado, rubricado e datado; e, a segunda, a ausência no Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS da página eletrônica da PMSP não consta a divulgação completa do Termo de Aditamento ora analisado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE e a Secretaria Geral – SG opinaram pelo acolhimento dos instrumentos verificados, por entenderem que ante as justificativas apresentadas pela Origem, resta o entendimento de que as infringências constatadas remanescentes, por serem consideradas como vícios formais tornam-se passíveis de relevação, não maculando o presente ajuste.

A Secretaria Geral atentou tratar-se de convênio e que este é um ajuste que, entre si, celebram a Administração e entidades públicas ou privadas, que tem por finalidade a consecução de objetivos em comum, por meio da colaboração mútua.

De fato, referida observação deve ser o cerne também do juízo a ser firmado em relação ao **Acompanhamento da Execução** do Convênio realizado para a prestação de serviço de orientar adolescentes e jovens sobre o mundo do trabalho.

Dos apontamentos elencados pela Auditoria, entendo que, muito embora possam ser feitas algumas ressalvas aos procedimentos de controle adotados pela Administração, as poucas falhas elencadas são de natureza formal que não impediram a entrega do objeto previsto no convênio.

A infringência em face da ausência da placa de identificação do imóvel foi sanada, conforme consta nos autos às fls. 549 verso, sendo a irregularidade superada.

A insuficiência do valor empenhado para o exercício de 2015 para atender a despesa, tendo sido complementada em 31/07/2015, não se configura como irregularidade a ser atribuída ao ordenador de despesa, que está materialmente vinculado ao regime definido pelo Poder Executivo Municipal.

A atuação constatada nos presentes autos ocorreu de acordo com o Decreto Municipal nº 55.839/15, de modo que, embora intempestiva, a Nota de Empenho relativa a 2015 foi complementada e não há notícia nos autos de que seria insuficiente para o aludido exercício financeiro, conforme posicionamento externado pela Assessora Subchefe de Controle Externo, que acompanho neste aspecto.

Em relação ao pagamento da verba de alimentação referente ao 2º semestre de 2015, julgo que o sentido da norma explicitada na Portaria nº 46/SMADS/2010 e aplicada pela Origem está dotada de total clareza e razão, pois por óbvio que a intenção foi preservar que a verba destinada à alimentação, que tem caráter essencial dentro do serviço oferecido, não pudesse ser retirada e transferida para outras despesas, devendo os recursos a ela destinados serem integralmente e apenas nela aplicados.

O contrário dessa situação não está abarcado pela disposição regulatória, ou seja, se outros recursos podem ser remanejados para outras despesas, a alimentação com certeza poderá recepcioná-los.

O caso concreto traz a exemplificação prática e respectivas comprovações (fls. 276/277) da otimização dos recursos na gestão do convênio, não havendo infração legal a ser apontada nesta ação desenvolvida, mas apenas racionalização no uso de outros itens, tais como material pedagógico, contas de água e luz, que, por diversos motivos (projeto de reciclagem e doações, no caso), foram economizados e com isso o saldo obtido permitiu que fosse redirecionado à despesa de alimentação.

Não houve direcionamento para itens não previstos nem má alocação de recursos, sendo os esclarecimentos prestados e não se vislumbra qualquer indício de dano ou contrariedade à lei.

Por último, o fato de alguns indicadores apontarem para o não cumprimento de duas metas estabelecidas na Portaria 46/SMADS/2010, entendo que não pode ser trazido como elemento de julgamento de comprometimento do trabalho desenvolvido.

AUD aponta que não foi cumprida a meta de 100% de percentual médio de adolescentes de 15 a 17 anos que frequentam o ensino formal

durante o trimestre, mas observo que foi cumprida 70% dela; como também atento que foi cumprida 95% do percentual de usuários que concluíram o curso em relação a meta conveniada.

Quanto ao número de pessoas com deficiências atendidas, esclarece a Pasta que os mesmos são sempre atendidos de imediato e o percentual de 10% exigido pelo indicador não foi atingido por falta de demanda na região para o serviço ofertado.

A Origem no decorrer da instrução apresentou-se ativa sobre o tema, realizando estudo comparativo para subsidiar o desenvolvimento da revisão das metas e indicadores estabelecidos; orientações para uma busca ativa maior na região; etc.

Entendo que os percentuais estabelecidos pelos indicadores são cumpridos de acordo com a demanda e outros fatores sociais, que não apenas a correta execução do serviço conveniado, devendo os melhores esforços ser aplicados.

No caso em tela, não identifico falha específica que possa ser imputada à Origem ou a conveniada, devendo muito mais, então, ser analisada a consistência do planejamento efetuado e a razoabilidade dos ajustes que se fizerem necessários, não havendo razão para se reputar como irregular uma eventual adequação.

A instrução processual argumentativa, a documentação e o extenso relatório fotográfico trazido aos autos demonstram que não há nada que tenha maculado a entrega do objeto previsto no Convênio em tela.

Nesse sentido, **JULGO REGULARES** o **Termo de Convênio nº 211/SMADS/2014**, o **Termo de Aditamento nº 001/2014** e sua respectiva Execução referente ao segundo trimestre de 2015.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.