EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-003.832.07-09

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado Núcleo de Serviços/Convivência, destinado à população adulta em situação de rua. Ausência de procedimentos de controle dos valores e rendimentos do fundo de reserva e de padrões básicos das atividades. Deficiências: na conferência das prestações de contas, na formalização do processo de pagamento. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEITOS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime.

Relatório e voto englobados TCs 72-003.832.07-09 e 72-000.048.08-49

Legislação citada: Art. 116, §§ 4º, 5º e 6º, Lei 8.666/93 .

2.785ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Convênio 22/SAS-FMAS/2004, referente ao período examinado de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007, porém, acolhendo, em caráter excepcional, os efeitos financeiros pelas seguintes razões:

1) as irregularidades constatadas são de natureza exclusivamente formal;

2) não há nos autos comprovação de prejuízo ao erário;

3) o convênio já se encontra finalizado;

4) a Subsecretaria de Fiscalização e Controle não apurou descumprimento de obrigações contratuais, não havendo também nenhum apontamento sobre irregularidades nos pagamentos efetuados;

5) a Supervisão de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável em fiscalizar a execução dos serviços vem aprimorando o seu sistema de controle das atividades conveniadas, em cumprimento à recomendação deste Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 10 de dezembro de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Ambos os processos ora relatados dizem respeito ao **Termo de Convênio nº 22/SAS/FMAS/2004**, celebrado em 31 de dezembro de 2003 pelo período de 12 (doze) meses, entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, e a entidade Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, tendo por objeto a prestação do serviço denominado ***Núcleo de Serviços – Convivência*** para atender moradores de rua, envolvendo a oferta de espaço de estar e convívio, trabalho social e atendimento a necessidades básicas, com 265 (duzentos e sessenta e cinco) vagas, no valor mensal de **R$ 47.890,55** (quarenta e sete mil oitocentos e noventa reais e cinquenta e cinco centavos).

O **TC 048.08-09** visa à análise formal do referido Convênio, já o **TC 3.832.07-09** objetiva o acompanhamento de sua execução. Despacho desta Relatoria, proferido à folha 216 dos autos do TC nº 048.08-49, determinou a tramitação conjunta de ambos os processos.

A análise formal do Convênio, processada no TC 048.08-49, contempla, além do Termo de Convênio, **cinco** Termos Aditivos, sendo três por motivo de prorrogação de prazo, até 31 de março de 2008, e dois acrescendo o número de vagas, aumentando o valor de repasse e alterando a fonte de recursos.

Nesse processo, o relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou inúmeras irregularidades na formalização do Convênio, quais sejam:

1. ausência do Edital de Chamamento;

2. ausência da publicação da constituição do Comitê de Avaliação;

3. ausência da publicação no Diário Oficial do Município da data de realização da audiência pública;

4. ausência de justificativa para a celebração do Convênio e autorização para a realização do procedimento licitatório, em desconformidade com o artigo 116, combinado com o artigo 30, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 15 da Lei Municipal nº 13.278/2002;

5. ausência do parecer da Assessoria Jurídica da Origem sobre a celebração do Convênio, em desacordo com o artigo 116, combinado com o artigo 38, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666/93;

6. ausência de indicação da conta corrente específica da entidade Conveniada para recebimento dos reembolsos advindos do Convênio;

7. emissão de nota de empenho em valor insuficiente para atender a despesa do exercício;

8. ausência de comprovação de que o Supervisor Regional tenha preparado os elementos específicos para o Edital visando à celebração do Convênio em sua área de abrangência, como também os tenha submetido à aprovação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, consoante o disposto no artigo 21, inciso I, do Decreto Municipal nº 43.698/2003;

9. ausência de evidências do envio do Edital às entidades cadastradas, em desconformidade com o item I.3 do artigo 2º da Portaria 31/SAS/2003;

10. ausência de evidências do envio do convite formal, para a audiência pública, aos representantes do Conselho Municipal de Assistência Social, COMAS - Conselho Municipal de Assistência Social, às entidades cadastradas ou publicação em jornais de grande circulação e de bairro, o que desatende os itens III.2, III.3 e III.4 do artigo 2º da Portaria 31/SAS/2003;

11. elaboração de planilha de custos com valores de salários superiores à Portaria vigente à época.

Quanto aos Aditamentos, constatou o Órgão Auditor as seguintes irregularidades:

1. Termo Aditivo n° 01/2004:

1.1. ausência de data no Termo de Convênio;

1.2. ausência de relatório de avaliação de serviços da rede socioassistencial;

1.3. ausência de parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, favorável ao aditamento;

1.4. falta de conta corrente específica para o recebimento do repasse mensal;

1.5. ausência da ata de eleição e posse da diretoria em exercício para o biênio 2004/2006.

2. Termo Aditivo n° 01/2006:

2.1. o acréscimo do repasse no valor de R$ 8.887,52 (oito mil oitocentos e oitenta e sete reais e cinquenta e dois centavos) representou 25,20% (vinte e cinco vírgula vinte por cento) do valor inicial do repasse. Além disso, o acréscimo da oferta em 85 (oitenta e cinco) vagas representou um aumento de 32% (trinta e dois por cento), em desconformidade com o artigo 65, parágrafo 1º, da Lei 8.666/93;

2.2. não evidência da abertura de conta corrente específica para o recebimento do repasse mensal;

2.3. embora o quantitativo de funcionários apresentado na planilha, elaborada pela Entidade de folhas 119 (TC 048.08-49), esteja de acordo com os padrões estabelecidos na Tabela 2 da Portaria 15/04/SAS/GAB, os respectivos valores de salários, com exceção dos cargos de Cozinheira e Agente Operacional I (que a Auditoria entende ser os auxiliares de Cozinha e de Serviços Gerais), encontram-se acima do estabelecido na Portaria 15/04 SAS/GAB.

3. Termo Aditivo n° 02/2006:

3.1. ausência de relatório de Avaliação de Serviços da Rede Socioassistencial;

3.2. ausência de parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, favorável ao aditamento;

3.3. ausência de conta corrente específica;

3.4. não há despacho de autorização para lavratura do Termo de Convênio.

4. Termo Aditivo n° 01/2007:

4.1. falta de parecer da Assessoria Jurídica da Origem acerca da compatibilidade do referido aditamento ao objeto do Convênio.

5. Termo Aditivo n° 02/2007:

5.1. ausência de parecer da Assessoria jurídica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, favorável ao aditamento;

5.2. ausência de conta corrente específica;

5.4. ausência de despacho de autorização para a lavratura do termo.

Os agentes públicos responsáveis apresentaram suas defesas com teor semelhante ao da Assessoria Jurídica da Pasta, merecendo da Subsecretaria de Fiscalização e Controle os comentários subsequentes:

1. em referência à falta de publicação do Edital de Chamamento para a celebração do Convênio, informaram as defesas que o Edital foi devidamente publicado no Diário Oficial do Município em 9 de dezembro de 2003, conforme cópia da publicação juntada, apenas não foi juntada no processo administrativo;

2. o mesmo ocorrendo com a publicação de comunicado do Chefe de Gabinete constituindo o Comitê de Avaliação;

3. a data da audiência pública foi marcada através da mesma publicação do Edital e do Comunicado nº 085/SAS/GABINETE, para 19 de dezembro de 2003.

Com tais esclarecimentos, entendeu o Órgão Auditor sanadas as irregularidades apontadas nos itens anteriores.

4. Em relação à ausência de justificativa para a celebração do Convênio, foi argumentado pelos responsáveis que esse serviço já vinha sendo executado na região, sendo essencial para a política de assistência social, e que o objetivo da formalização desse novo acordo seria adequar o Convênio à nova legislação municipal sobre a matéria.

O entendimento da Auditoria foi o de que o alegado não esclarece a irregularidade apontada; "*Mesmo que o serviço já estivesse sendo prestado, deveria ter sido elaborada justificativa para sua continuidade, até para que a administração pudesse refletir e avaliar a qualidade do serviço prestado*". Embora a Secretária à época tenha apresentado em sua defesa justificativa para o conveniamento, insiste o Órgão Auditor na irregularidade, uma vez que está se verifica ante "*a ausência de justificativa no processo, o que comprova a não observação do princípio da motivação no momento em que se decidiu fazer o procedimento de chamamento das entidades*".

Quanto à ausência de autorização para a realização do procedimento que levou à celebração do Convênio, alegaram as defesas que a

legislação municipal de assistência social (Portaria nº 31/SAS/2003) não exige tal ato.

Entendeu a Auditoria que essa alegação não procede, pois, segundo o artigo 116 da Lei nº 8.666/93, "*aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração*".

Assim, o que couber da legislação de licitações e contratos, também deve ser aplicado aos convênios. Entendeu a Auditoria que a abertura de procedimento de escolha de organizações necessita de autorização pela autoridade competente, no caso o Secretário Municipal, da mesma forma que é obrigatória para um procedimento licitatório. Com isso, considerou persistir a irregularidade apontada.

5. Quanto à ausência de parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, sobre o procedimento de celebração do Convênio, a Supervisora à época informou que esse assunto não é atribuição da Supervisão de Assistência Social, SAS.

A Secretária Municipal à época alegou que o artigo 38 da Lei 8.666/93 emprega o termo *pareceres técnicos ou jurídicos* e "*como, os processos são instruídos com os pareceres da Supervisão de Assistência Social ou do Comitê de Avaliação, supriria o exigido na l*ei". Informou, ainda, que a Secretaria implantou rotina para dar maior agilidade e eficiência ao procedimento de conveniamento através da aprovação pela Assessoria Jurídica de minuta de edital padrão.

A Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, argumentou que as parcerias por meio de convênios não estão sujeitas aos mesmos rigores dos procedimentos licitatórios, e que consta do processo pareceres técnicos atendendo à exigência da Lei 8.666/93, "*uma vez que esta supostamente fala em* 'pareceres técnicos ou jurídicos".

A Auditoria argumentou, no entanto, que a exigência da lei deve ser entendida de forma ampla, "*na medida em que os pareceres técnicos trarão as análises pertinentes às suas áreas e a Assessoria Jurídica emitirá parecer sobre o procedimento e o instrumental*." Com isso, entendeu não ter sido sanada a impropriedade.

6. Com referência à falta de conta corrente específica da entidade conveniada para recebimento dos reembolsos advindos do Convênio, todos os responsáveis alegaram que o sistema de Execução Orçamentária, NOVOSEO, permite que seja cadastrada apenas uma conta corrente por CNPJ para recebimento dos recursos, independentemente de quantos convênios a entidade tenha firmado, inviabilizando a abertura de contas específicas.

O entendimento da Auditoria é o de que a abertura de conta corrente específica para cada ajuste é requisito inerente ao convênio, cabendo à Secretaria buscar formas de solucionar o problema, como, a título de exemplo, através da transferência imediata dos recursos recebidos por meio de convênio é obrigatório, ante o que, entendeu persistir a irregularidade.

7. No que alude à emissão de notas de empenho em valor insuficiente para atender a despesa do exercício, fizeram juntar os responsáveis parecer do setor de contabilidade da Secretaria informando que as *"(...) cotas inicialmente disponibilizadas foram insuficientes para cobrir as despesas já contratadas, havendo necessidade de remanejamento de cotas financeiras (...)"* e "*que assim que as cotas foram disponibilizadas por SEMPLA/AGO foi complementado o empenho*".

Ponderou a Auditoria que "*embora não tenha sido efetuado o empenho do total da despesa no início do exercício, a Origem envidou esforços no sentido de regularizar a situação*", levando-a a considerar sanada a impropriedade.

8. Quanto à falta de preparo dos elementos específicos do Edital a serem submetidos à aprovação da Secretaria, argumentaram os responsáveis que todos os procedimentos foram feitos de acordo com a Portaria 33/2003.

Contudo, fez notar a Auditoria não existir nos autos nenhuma comprovação do alegado, concluindo pela persistência das irregularidades.

9. Alegaram os agentes responsáveis que o não envio, por meio eletrônico, do Edital às entidades cadastradas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, deveu-se ao fato de que não havia ainda sido implantado o BANORGAS (Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços de Assistência Social na Cidade de São Paulo) mas que o princípio da publicidade foi plenamente atendido na medida em que foi feita a publicação no Diário Oficial do Município e no sitio da Prefeitura na internet.

A Auditoria entendeu que tal argumento não foi capaz de afastar as irregularidades, que as têm como mantidas, "*visto que as publicações em outros meios (também exigidos nas normas) não invalidam ou suprem o determinado na Portaria*". Considerou, ademais, "*alarmante que, apesar de tal sistema não ter entrado em operação após 5 (cinco) anos da edição dessa Portaria, tal artigo ainda não tenha sido alterado*".

10. Informaram, ainda, que o convite aos representantes do Conselho Municipal de Assistência Social, COMAS, para a audiência pública pode ser constatado por sua presença na audiência pública, que pode ser conferida pela ata.

Afirmou a Auditoria ter sido tão somente apresentada publicação em jornal de grande circulação, ocorrida em 11 de dezembro de 2003, não tendo havido a comprovação do cumprimento das demais irregularidades. Entendeu, assim, que as impropriedades apontadas foram apenas parcialmente sanadas.

11. No que pertine aos salários pagos em valores superiores aos da Portaria 33/SAS/2003, alegaram os responsáveis que essa portaria traz apenas um valor de referência a ser utilizado pelas proponentes, não compreendendo uma regra absoluta, ressaltando que os valores superiores à tabela seriam arcados pela organização. Acrescentaram que a proposta da entidade conveniada foi analisada através de avaliação técnica devidamente fundamentada.

A Auditoria rebate tal argumento, afirmando não constar do parecer técnico do Comitê de Avaliação qualquer menção aos valores dos salários, tampouco fundamentação para a prática de valores em desacordo com a Portaria. Já a ata da audiência pública, folhas 50/53, ressalta que a organização não trouxe a adequação à nova nomenclatura dos cargos, mas também não questiona os valores dos salários.

As informações prestadas não são suficientes para justificar a apresentação de salários em valores tão superiores aos de referência da Portaria. A alegação de que no caso de valores superiores aos da tabela cabia às organizações arcarem com a diferença, também não se justifica neste caso, uma vez que os valores apresentados foram integralmente aceitos pela Secretaria, integrando o repasse mensal.

Têm, assim, por mantidas as impropriedades apontadas.

Quanto aos Termos de Aditamento, as defesas dos agentes responsáveis e os correspondentes comentários da Auditoria vêm a ser:

Termo de Aditamento nº 01/2004

1. Os responsáveis apresentaram argumentos semelhantes aos da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, que, quanto à ausência de parecer da Assessoria Jurídica favorável ao aditamento, alegaram não tratar-se de uma exigência da regulamentação dos convênios e que há parecer técnico sobre o aditamento.

Com isso, entendeu a Auditoria não ter sido sanada a impropriedade apontada.

2. A ausência de conta corrente específica mereceu por parte dos responsáveis a mesma resposta dada anteriormente quanto ao Termo de Convênio nº 022/SMADS/2004, ante o que manteve a Auditoria a impropriedade.

3. Em referência à falta de ata para a celebração do presente Convênio, alegaram os responsáveis que tal ata foi apresentada pela entidade conveniada para a celebração de outro convênio, com o que, juntou a referida cópia.

Entendeu a Auditoria, assim, sanada a impropriedade apontada, considerando, todavia, que a Secretaria deveria proceder com mais atenção em relação à junção de documentos nos processos.

4. A ex-Secretária alegou que as diferentes dotações são em função da alteração do custeio do serviço, que passou a ser exclusivamente com fonte municipal.

A Auditoria afirmou, contudo, que a divergência apontada não se refere à fonte, mas sim à atividade indicada na nota de empenho, com o que, entendeu não ter sido esclarecida a impropriedade apontada.

5. Quanto à emissão de nota de empenho em valor insuficiente para atender à despesa do exercício, foi juntado ao presente processo parecer do setor de contabilidade da Secretaria, informando que (...)*"na abertura da execução orçamentária para o exercício de 2005, nos deparamos com a seguinte situação: 1º- não havia cotas financeiras suficientes para o empenhamento total da despesa, 2º- parte dos recursos estavam congelados e 3º- houve necessidade de suplementação de recursos orçamentários*", e assim que as cotas foram disponibilizadas por SEMPLA/AGO foi complementado o empenho.

O Órgão Auditor entendeu que, "*embora não tenha sido efetuado o empenho do total da despesa no início do exercício, a Origem envidou esforços no sentido de regularizar a situação*". Assim, entendeu sanada a impropriedade apontada.

6. Em relação ao Termo de Aditamento não datado, as justificativas apresentadas alegaram tratar-se de falha meramente formal, tendo sido o termo regularmente formalizado e publicado.

Afirmou a Auditoria, entretanto, que a ausência de data afronta a Lei de Processo Administrativo Municipal (Lei Municipal nº 14.141/2006), que estabelece em seu artigo 21, parágrafo 1º, que "*os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e assinatura do interessado ou da autoridade responsável*", o que, ao contrário do alegado, traz relevante implicação.

Considerou não ser possível afirmar a data em que foi assinado o aditamento, não havendo como afirmar que a prorrogação do serviço não se deu após a expiração do prazo inicial, tendo ocorrido, assim, período de prestação do serviço sem suporte contratual.

Entendeu, portanto, não ter sido sanada a impropriedade apontada.

Termo de Aditamento nº 01/2006

1. Os agentes públicos responsáveis por esse Aditamento argumentaram, quanto à alteração acima do limite de 25% (vinte e cinco por cento) permitido em lei, não entender que o citado limite se aplica aos convênios, fazendo juntar parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS.

A Auditoria, contudo, sustentou que a posição adotada pela Origem, de não aplicar aos convênios o limite de 25% (vinte e cinco por cento) para ampliação do valor em aditamentos, colide frontalmente com a disposição legal do art. 65, parágrafo 1°, da Lei 8.666/93, cuja aplicação é cabível aos convênios, estando, assim, mantida a impropriedade apontada.

2. Com referência aos valores de salários acima do estabelecido em portaria, apenas a Supervisora respondeu a este item, informando que a diferença dos salários praticados acima do estabelecido na Portaria deve ser complementada pela organização e que a Portaria 22/SAS/GAB/2004 permitiu uma flexibilização do valor atribuído a cada elemento de despesa.

Afirmou a Auditoria, no entanto, que a tabela representa o valor do repasse mensal da entidade, ou seja, as despesas ali informadas são custeadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, e não pela organização: "*A possibilidade de flexibilização prevista na Portaria 22 deve ser devidamente fundamentada pelo supervisor*". Entendeu, com isso, não sanada a impropriedade referida.

Termo de Aditamento nº 02/2006

O teor das defesas apresentadas pelos agentes públicos responsáveis por esse aditamento assemelha-se ao da Assessoria Jurídica da Pasta que, em síntese, argumentou o que segue, acompanhado da manifestação da Auditoria:

1. Sobre a falta do despacho de autorização da prorrogação do convênio, assinado pelo Secretário, argumentaram os responsáveis que foi editado um despacho autorizando a prorrogação de convênios em bloco, através da Portaria nº 31/SMADS/2006, anexada ao processo.

Com tal informação, entendeu a Auditoria sanada a irregularidade.

2. Acerca da ausência de Relatório de Avaliação de Serviços da Rede Socioassistencial, informaram os responsáveis não ser procedimento padrão a junção desse instrumental no processo administrativo, salvo em caso de prorrogação do convênio.

Segundo a Auditoria, no entanto, como esse aditamento visava a prorrogação do prazo do convênio, a impropriedade não foi sanada.

Termo de Aditamento nº 01/2007

A irregularidade diz respeito à ausência de parecer da Assessoria Jurídica, acerca da qual entendeu a Auditoria não ter sido sanada, visto que as justificativas são as mesmas dadas nos itens anteriores.

Termo de Aditamento nº 02/2007

Com relação à ausência de parecer da Assessoria Jurídica e de indicação de conta corrente específica, o entendimento da Auditoria foi o de que, também aqui, as impropriedades permanecem, vez que as justificativas são as mesmas dadas nos itens anteriores.

Já a falta do despacho de autorização da prorrogação do convênio assinado pelo secretário foi sanada pela indicação da Portaria nº 24/SMADS/2007 que novamente autorizou a prorrogação de convênios em bloco.

Quanto à execução do Convênio nº 22/SAS/FMAS/2004, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle acompanhou as atividades conveniadas no período de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007, visando verificar:

1. se os serviços estavam sendo realizados conforme o conveniado;

2. se havia controle garantindo a correta execução do objeto do convênio;

3. se os pagamentos estavam sendo realizados de acordo com o pactuado.

No presente processo, o Órgão Auditor efetuou a discriminação das Notas de Empenho emitidas pela Origem relativas às despesas do Convênio e respectivos Aditivos, apurando o montante de R$ 1.907.244,74 (um milhão, novecentos e sete mil duzentos e quarenta e quatro reais e setenta e quatro centavos).

Procedeu, ainda, a Auditoria visita à sede do Núcleo de Serviços/Convivência e, em relatório circunstanciado, concluiu que a execução parcial do Termo de Convênio 22/SAS/FMAS/2004, no montante de R$ 269.572,78 (duzentos e sessenta e nove mil quinhentos e setenta e dois reais e setenta e oito centavos), referente ao período analisado (outubro a dezembro de 2006 e abril a junho de 2007), encontra-se irregular em decorrência das seguintes impropriedades:

1. ausência de formalização dos critérios e regramentos da atuação dos bolsistas no projeto de “Incentivo à Reintegração Social”;

2. recibos de incentivo à reintegração social apresentados sem a devida descrição da finalidade da utilização do valor;

3. falta de indicação de padrões básicos para o desenvolvimento das atividades conveniadas, conforme dispõe a Cláusula Terceira, item 3 do Convenio, impossibilitando o cumprimento do item 2 da Cláusula Quarta, que é garantir o padrão de qualidade das ações;

4. deficiências na formalização do processo de pagamento e na conferência das prestações de contas apresentadas pela entidade;

5. ausência de indicação formal (pela Entidade) de contador responsável pela prestação de contas do serviço conveniado, em desconformidade com o item 12.1 da NAS-002

6. cobrança mensal por parte da Conveniada da quantia de R$ 300,00 (trezentos reais) a título de gastos administrativos sem o devido embasamento legal;

7. divergências nos salários pagos para os empregados dos serviços apresentados na DESP (Descrição Mensal de Despesas) e aqueles constantes das Portarias 33/05 e 28/06 (postarias que estabelecem a Tabela de custos dos Serviços de Assistência Social);

8. ausência de procedimentos de controle por parte da Origem dos valores e rendimentos do Fundo de Reserva. Uma vez que os recursos desse Fundo são transferidos para uma conta poupança por imposição da Lei nº 8.666/93 (artigo 116, parágrafo 4º), o controle de sua utilização e aplicação financeira deverá submeter-se aos procedimentos criados pela Secretaria, de sorte a atender o artigo 116 dessa lei, notadamente, seus parágrafos 5º e 6º.

Por fim, entendeu a Auditoria que muitas das impropriedades apontadas poderiam ser evitadas caso a Origem exercesse e criasse procedimentos de controle mais efetivos, aprimorando-os por meio de visitas mais frequentes ao serviço e incorporando à rotina dessas visitas avaliações nas prestações de contas, de forma a adequá-las aos dispositivos legais, considerando que “*o instrumental disponibilizado para a Prestação de Contas não apresenta funcionalidade em seu preenchimento e uso, somado a outras experiências desta auditoria com ferramental disponibilizado, constatamos que ela se mostra no mínimo ineficiente, e deveria ser objeto de uma análise crítica por parte da SMADS*”.

Diante disso, o Órgão Auditor apresentou as seguintes sugestões a serem dirigidas à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS:

a) atualizar placa de identificação oficial do Núcleo;

b) carimbar e vistar os documentos fiscais objeto da prestação de contas;

c) proceder a um acompanhamento mais estreito das prestações de contas apresentadas pela entidade, buscando a adequação ao disposto na NAS-002;

d) criar procedimentos de controle e aplicação/devolução dos valores e rendimentos do Fundo de Reserva;

e) incorporar à rotina das visitas ao Núcleo a avaliação da compatibilidade da DESP com o custo/custeio previsto no Demonstrativo de Custeio do Serviço Conveniado;

f) aprimorar os controles.

Intimada, a Supervisora de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, afirmou, de início, que o trabalho de atuação dos bolsistas tinha sido excluído do novo Edital de Chamamento por falta de regramento claro para a concessão de bolsas.

Sustentou, ainda, com base na Portaria nº 30/SMADS/GAB/07, em seu artigo 31, ser de responsabilidade do técnico supervisor possuir o pleno conhecimento dos padrões técnicos dos serviços sócio assistenciais, cabendo igualmente a ele, ante o teor do artigo 26, parágrafo único, dessa Portaria, a indicação formal à Supervisão Regional de qualquer irregularidade passível de penalidade. Com isso, entendeu caber à supervisora regional ratificar os "*instrumentais/documentação e registros*" apresentados pelo técnico supervisor.

Em referência às deficiências na formalização do processo de pagamento e na conferência das prestações de contas apresentadas pela entidade, argumentou que "*somente é necessária a abertura de um único volume quando o serviço é custeado com verba exclusivamente municipal, sendo que, na ocasião, o serviço tinha parte de seu custeio pelo FMAS*".

Concernente à cobrança pela entidade de taxa administrativa sem base legal, informou que tal prática vinha acontecendo há anos, decorrente de um acordo com a Secretaria e que, por falta de embasamento legal, a partir de outubro de 2007, deixou de aceitar o recibo fornecido pela entidade. Acrescentou que essa prática se dava somente em relação à entidade Centro Social Bom Parto.

As defesas da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e de seu Secretário, de igual teor, em essência, afirmaram:

- no que se refere à ausência de indicação formal pela entidade de contador responsável, tal exigência foi revogada pela Portaria 23/SAS/2005;

- quanto à alegação de ausência de procedimentos de controle por parte da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, dos valores e rendimentos do Fundo de Reserva, a Origem apresentou a composição e os itens de despesas desse Fundo, considerando-o uma contrapartida do Município durante as rescisões salariais, afirmando que tal Fundo não pode ser confundido com saldos de convênios;

- que a Origem está realizando licitação para contratar empresa visando à confecção e instalação das placas de identificação oficial do Núcleo.

Em alusão à necessidade, apontada pela Auditoria, de carimbar e vistar os documentos fiscais objeto da prestação de contas, foi indicado o procedimento de conferência da prestação de contas, inclusive com a afirmação de que as notas estão sendo conferidas e carimbadas, e que a Supervisão Técnica de Contabilidade da Secretaria está aguardando um novo Manual de Prestação de Contas que será elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, ao examinar as respostas da Origem e dos agentes públicos responsáveis, entendeu, acerca da falta de formalização da atuação dos bolsistas, que a não continuidade do projeto “Incentivo à Reintegração Social”, como informado pela Supervisora de Assistência Social, sana a irregularidade apontada.

Sobre a falta de evidências de indicação de padrões básicos para o desenvolvimento das atividades conveniadas, impossibilitando a verificação do seu cumprimento, entendeu a Auditoria que a responsável não trouxe qualquer dado esclarecedor a respeito, com o que considerou persistirem as impropriedades apontadas.

Quanto às deficiências na formalização do processo de pagamento e na conferência das prestações de contas apresentadas pela entidade conveniada, a resposta da Supervisora limitou-se a justificar a abertura de mais de um processo de pagamento, aduzindo que o serviço tinha parte de seu custeio provindo do Fundo Municipal de Assistência Social. Entendeu a Auditoria, no entanto, não elucidadas as referidas irregularidades, uma vez que as verbas desse Fundo são igualmente municipais.

Por outro lado, considerou sanada a ausência de indicação formal pela entidade de contador responsável, uma vez que tal exigência foi revogada pela Portaria 23/SAS/2005.

Com referência à resposta da Origem acerca da cobrança pela entidade de taxa administrativa sem o devido embasamento legal, informando ter recusado o recibo fornecido por ela, esclarecendo que tal prática se limita à entidade Centro Social Bom Parto, ponderou a Auditoria que essa resposta reconhece a irregularidade apontada e, sendo assim, deve a convenente ressarcir as verbas que indevidamente reteve ao longo do convênio a título de gastos administrativos, ante a vedação expressa contida no artigo 9º do Decreto Municipal nº 49.539/2008.

Sobre a irregular inclusão na DESP (Descrição Mensal de Despesas) de salários inferiores e superiores às tabelas constantes das Portarias, entendeu o Órgão Auditor haver divergência entre as normas da SMADS, segundo a resposta da Supervisora, na medida em que uma determina que a diferença a maior dos salários será paga pela organização, e outra permite a flexibilização dos salários a maior ou a menor.

A percepção da Auditoria é a de que os valores diferentes daqueles constantes da Portaria devem ser devidamente justificados e fundamentados, o que não foi feito até o momento, com o que mantém a irregularidade apontada.

Tanto a Supervisão Técnica de Contabilidade da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, assim como o ex-Secretário não esclareceram a irregularidade referente à ausência de procedimentos de controle por parte da SMADS dos valores e rendimentos do Fundo de Reserva.

Considerando que o Fundo de Reserva compreende uma parte do valor do Convênio que deve ser aplicada na sua execução, os valores não utilizados constituem saldos de convênios e devem atender às determinações do artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93; ademais, deveria ser alvo de prestações de contas específicas, uma vez que seus rendimentos também devem ser aplicados nos convênios ou devolvidos à Administração. Com isso, afirmou prevalecer a irregularidade apontada.

Respeitante às recomendações de atualizar a placa de identificação oficial do Núcleo e de carimbar e vistar os documentos fiscais objeto da prestação de contas, considerou que ambas as medidas vêm sendo atendidas pela Secretaria com providências efetivamente encaminhadas.

Por fim, registrou não ter havido posicionamento da Secretaria e dos agentes públicos envolvidos sobre as demais recomendações apresentadas.

Em conclusão, entendeu sanadas as irregularidades quanto aos seguintes apontamentos:

1. falta de formalização da atuação dos bolsistas ante a não continuidade do projeto “Incentivo à Reintegração Social”;

2. a ausência de indicação formal pela entidade de contador responsável, uma vez que tal exigência foi revogada pela Portaria 23/SAS/2005.

Quanto aos demais, reafirmou as irregularidades neles contidas. E quanto às recomendações, insistiu naquelas sobre as quais não houve manifestação.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, inicialmente quanto à análise formal do Convênio nº 22/SAS/2004, processada no TC nº 048/08, acompanhou a Auditoria acerca dos apontamentos por ela considerados sanados e reiterou as irregularidades também apontadas e mantidas por ela, concluindo pela irregularidade desse Convênio.

Ainda na análise formal desse ajuste, compartilhou do entendimento da Auditoria quanto às impropriedades mantidas dos Termos de Aditamento, com o que opinou pela irregularidade de todos ante as anomalias apontadas em cada qual, como também por decorrerem de ajuste considerado irregular.

E quanto ao acompanhamento da execução do Convênio nº 22/SAS/2004, tratada nos autos do TC nº 3.832/07, seguiu, ainda, as conclusões do Órgão Auditor, posicionando-se pela irregularidade da execução do Termo de Convênio nº 22/SAS/2004, compreendida nos períodos de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007 pelo valor de R$ 269.572,78 (duzentos e sessenta e nove mil quinhentos e setenta e dois reais e setenta e oito centavos).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação sobre a análise formal do Convênio, sustentou que as impropriedades detectadas foram todas de índole formal, não comprometendo a eficácia e validade do Convênio, tendo em vista, ademais, que os serviços envolvidos eram absolutamente necessários, uma vez que relativos à proteção de direitos fundamentais dos cidadãos paulistanos e que tais serviços foram prestados corretamente pela entidade conveniada, que observou as disposições contidas no plano de trabalho.

E quanto ao acompanhamento da execução do Convênio em exame, a Procuradoria da Fazenda Municipal reconheceu que os controles referentes à execução dos convênios devam ser aperfeiçoados; afirmou, porém, que, a partir do que se depreende das defesas apresentadas, a Origem procurou enfrentar pontualmente as impropriedades indicadas, “*demonstrando que vem procurando solucionar as fragilidades constatadas na execução do instrumento em epígrafe*”.

Argumentou que a maior parte daquelas irregularidades é de natureza formal, não tendo o condão de comprometer a higidez da execução do

Convênio em análise. Ponderou ser possível inferir que os agentes públicos responsáveis atuaram respeitando os princípios que instruem o Direito Administrativo, o que confere validade e eficácia aos atos praticados.

Sustentou, por fim, que os Órgãos Técnicos desta Corte de Contas não apontaram a existência de um prejuízo líquido e certo a ensejar a caracterização de um dano concreto ao Erário.

Com isso, requereu o acolhimento da execução do Convênio nº 022/SMADS/2004 e, caso assim não entenda esta Corte, defendeu o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral, em manifestação sobre a análise formal do Convênio nº 022/SMADS/2004, acompanhou na íntegra as manifestações dos órgãos técnicos desta Corte de Contas, e reafirmou as irregularidades constatadas tanto no Termo de Convênio como nos Termos de Aditamento nºs 01/2004, 01/2006, 02/2006, 01/2007 e 02/2007, opinando pela irregularidade de todos eles.

E em referência ao acompanhamento da execução do Convênio em análise, a Secretaria Geral acompanhou integralmente as manifestações dos Órgãos Técnicos deste Tribunal de Contas, opinando pela irregularidade da execução do Termo de Convênio nº 22/SAS/2004, compreendido nos períodos de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007, pelo valor de R$ 269.572,78 (duzentos e sessenta e nove mil quinhentos e setenta e dois reais e setenta e oito centavos).

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela irregularidade do Convênio, Termos Aditivos e da respectiva execução, em razão do seguinte:

a) Quanto à analise formal do Convênio:

1. ausência de justificativa e de despacho autorizatório para a celebração do Convênio;

2. ausência de parecer da Assessoria Jurídica sobre o procedimento de celebração do Convênio;

3. falta de conta corrente específica da entidade conveniada para recebimento dos reembolsos advindos do Convênio;

4. falta de comprovação de que os elementos específicos do Edital tenham sido submetidos à aprovação da Secretaria;

5. o Edital não foi enviado por meio eletrônico às entidades cadastradas pela SMADS;

6. falta de convite formal da audiência pública dirigida aos representantes do COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social e envio eletrônico às entidades cadastradas.

b) Quanto aos Termos de Aditamento:

Termo de Aditamento nº 01/2004

1. ausência de parecer da Assessoria Jurídica;

2. ausência de conta corrente específica;

3. utilização de diferentes dotações;

4. termo de aditamento não datado.

Termo de Aditamento nº 01/2006

1. alteração acima do limite de 25% (vinte e cinco por cento) em apenas 0,20% (vinte centésimos por cento), ou seja, alteração de 25,20% (vinte e cinco vírgula vinte por cento);

2. valores de salários acima do estabelecido em Portaria.

Termo de Aditamento nº 02/2006

1. ausência de Relatório de Avaliação de Serviços da Rede Socioassistencial.

Termo de Aditamento nº 01/2007

1. ausência de parecer da Assessoria Jurídica.

Termo de Aditamento nº 02/2007
1. ausência de parecer da Assessoria Jurídica;
2. ausência de conta corrente específica.

c) Quanto ao acompanhamento da execução do Convênio:

1. impossibilidade de verificar o cumprimento das atividades previstas ante a ausência de padrões básicos para o seu desenvolvimento;

2. deficiências na formalização do processo de pagamento;

3. deficiência da conferência das prestações de contas apresentadas pela entidade conveniada;

4. cobrança por parte da entidade conveniada de taxa administrativa desprovida de previsão legal;

5. ausência de procedimentos de controle por parte da Origem dos valores e rendimentos do Fundo de Reserva, em ofensa ao artigo 116, parágrafos 4º, 5º e 6º, da Lei nº 8.666/93.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral acompanharam a conclusão da Auditoria.

Sendo assim, compartilhando do entendimento dos órgãos opinantes deste Tribunal de Contas, assim como da Secretaria Geral, julgo irregulares o Convênio nº 22/SAS/2004, os Termos de Aditamento a ele vinculados, de nºs 01/2004, 01/2006, 02/2006, 01/2007 e 02/2007, e a execução do referido Convênio, referente ao período examinado no presente processo, ou seja, de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007.

Todavia, acolho em caráter excepcional os efeitos financeiros em razão do seguinte:

1. as irregularidades apontadas são de natureza exclusivamente formal;

2. não há nos autos comprovação de prejuízo ao Erário;

3. o Convênio já se encontra finalizado;

4. a Auditoria não apurou descumprimento de obrigações contratuais, não havendo também nenhum apontamento sobre irregularidades nos pagamentos efetuados;

5. a Supervisão de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável em fiscalizar a execução dos serviços vem aprimorando o seu sistema de controle das atividades conveniadas, em cumprimento à recomendação deste Tribunal. Com o mesmo objetivo, foi criada a Unidade de Prestação de Contas – UPC, que passou a atuar de forma mais contundente na aprovação e recebimento da prestação de contas, recebendo suporte da área técnica. Também em alusão à necessidade, apontada pela Auditoria, de carimbar e vistar os documentos fiscais objeto da prestação de contas,

foi adotado o procedimento de conferência da prestação de contas, inclusive com a afirmação de que as notas estão sendo conferidas e carimbadas. Finalmente, registre-se que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social elaborou um novo Manual de Prestação de Contas para subsidiar as ações da UPC.