TC nº 72-004.060.07-05

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO PARCIAL. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado Núcleo Socioeducativo, para crianças e para adolescentes. REGULAR excepcionalmente. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.049.08-01 e 72-004.060.07-05.

303ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

Trânsito em julgado: 07/04/2017

D E C I S Ã O

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

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, por entender releváveis as impropriedades constatadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, acolher excepcionalmente a execução parcial do Convênio 441/SAS/2003, correspondente ao período de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar o envio de cópia dos relatórios da Auditoria desta Corte de Contas constantes deste autos e do processo TC 72-000.049.08-01 e da presente Decisão à Origem, para que observe, com o devido rigor, os procedimentos de elaboração e implementação dos futuros convênios, assim como as recomendações ali apresentadas.

Participou do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

Presentes o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO e a Procuradora CLAUDIA ADRI DE VASCONCELLOS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de setembro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Os processos ora relatados, TC 72-000.049.08-01 e TC 72-004.060.07-05, dizem respeito ao Termo de Convênio 441/SAS/2003, celebrado em 01.11.2003 pelo período de 24 (vinte e quatro) 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 Socioeducativo para crianças de 06 a 12 anos e adolescentes de 12 a 15 anos, no bairro de Vila Carrão, Distrito Carrão, no valor total de R$ 133.848,00 (cento e trinta e três mil oitocentos e quarenta e oito reais) e valor mensal de R$ 7.197,65 (sete mil cento e noventa e sete reais e sessenta e cinco centavos).

O TC 72-000.049.08-01 ocupa-se da análise formal do referido Convênio, já o TC 72-004.060.07-05, objetiva o acompanhamento de sua execução. Despacho desta Relatoria, proferido nos autos desse último TC, determinou a tramitação conjunta de ambos os processos.

A análise formal do Convênio, operada no TC 72-000.049.08-01, envolveu, além do Termo de Convênio 441/SAS/2003, mais três Termos Aditivos, todos prorrogando o prazo do ajuste.

Em sua análise, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou a ocorrência das seguintes irregularidades, mantidas após a apresentação das defesas dos agentes públicos responsáveis:

1. ausência de justificativa para a celebração do Convênio e de autorização para a realização do procedimento licitatório, contrariando o que dispõe o artigo 116, combinado com o artigo 38 da Lei 8.666/93 e artigo 15 da Lei Municipal 13.278/2002;

2. ausência de parecer da Assessoria Jurídica da Origem sobre a celebração do Convênio, em desconformidade com o artigo 116, combinado com o artigo 38, inciso VI, ambos da Lei 8.666/93;

3. ausência de comprovação de que o Supervisor Regional tenha preparado os elementos específicos para o Edital de celebração do Convênio em sua área de abrangência, nem os tenha submetido à aprovação da SMADS, desatendendo o contido no artigo 21, inciso I, do Decreto Municipal 43.698/2003;

4. ausência do original do Edital rubricado, datado e assinado, em desacordo com o artigo 116, combinado com o artigo 40, parágrafo 1º, todos da Lei 8.666/93;

5. não consta do Edital a minuta do Termo de Convênio, em ofensa ao artigo 116 e ao artigo 62, parágrafo 1º, ambos da Lei 8.666/93;

6. ausência de evidências do envio do Edital às entidades cadastradas, o que desatende o item 1.3 do artigo 2º da Portaria 31/SAS/2003;

7. falta de convite formal aos representantes do COMAS para a audiência pública, assim como do envio eletrônico às entidades cadastradas ou publicação em jornais de grande circulação e de bairro, o que conflita com os itens III.2, III.3, e III.4 do artigo 2º da Portaria 31/SAS/2003;

8. não foi enviada cópia do parecer do Comitê de Avaliação às proponentes, consultando-as formalmente quanto ao interesse de se manifestarem sobre o mesmo, em desacordo com o item IV.4 do artigo 2º da Portaria 31/SAS/2003;

9. envio fora do prazo, de 5 (cinco) dias de sua publicação, da manifestação da proponente a respeito do parecer do comitê de avaliação;

10. os custos mensais estimados estão em desacordo com a Tabela de Custas dos Elementos de Despesa dos Serviços de Assistência Social, instituída pela Portaria 33/SAS/2003, uma vez que os salários apresentados são inferiores ao indicado nessa Portaria. Ademais, os custos com alimentação e material de consumo previsto pela tabela também se apresentam em valores inferiores aos da Portaria.

Quanto aos Termos de Aditamento, além de os considerar irregulares por sucederem Termo de Convênio irregular, indicou a Auditoria os seguintes pontos que, particularmente, afetam a higidez de cada um deles:

1. no momento da celebração do Aditamento 01/2005 não foi apresentada a inscrição no COMAS;

2. ausência do original do despacho de autorização datado e assinado, além de nota de empenho emitida antes da publicação do despacho de autorização do TA 01/2006. (TC 72-000.049.08-01: 14.02.2008 – folhas 146/165)

Quanto à execução do Convênio 441/SAS/2003, de análise efetuada nos autos do TC 72-004.060.07-05, procedeu a Subsecretaria de Fiscalização e Controle ao seu acompanhamento no período de outubro a dezembro de 2006 e abril a junho de 2007, visando:

- verificar se os serviços estão sendo realizados conforme o conveniado;

- constatar se existem controles que garantam a correta execução do objeto do convênio;

- conferir se os pagamentos estão sendo realizados de acordo com o pactuado.

Enumerou o Órgão Auditor as Notas de Empenho emitidas para atender as despesas do Convênio e respectivos aditivos, compreendendo a totalidade de R$ 327.031,46 (trezentos e vinte e sete mil e trinta e um reais e quarenta e seis centavos).

Concluiu a Auditoria que a execução parcial do presente Convênio encontra-se irregular não somente ante o apontado na análise formal levada a cabo no TC 72-000.049.08-01, mas, também, em razão das seguintes impropriedades:

- funcionários não identificados por crachás indicando nome completo, cargo, função e logomarca da organização e da Prefeitura de São Paulo, em desacordo com o item 13 da Cláusula Quarta do Termo de Convênio;

- deficiências na formalização e na conferência das prestações de contas apresentadas pela Entidade conveniada nos termos dispostos no item 5 da Cláusula Terceira do Termo de Convênio;

- ausência de indicação formal pela entidade conveniada de contador responsável pela prestação de contas do serviço conveniado, em desconformidade com o Item 12.1 da NAS-002;

- falta de indicação nas RESUPs da realização plena das responsabilidades atribuídas ao técnico supervisor do serviço no item 18 da NAS-002, em especial, ao disposto no item 18.24;

- deficiências na formalização do processo de pagamento e na conferência das prestações de contas apresentadas pela entidade conveniada;
- cobrança mensal por parte da Sede Administrativa da conveniada da quantia de R$ 253,50 (duzentos e cinquenta e três reais e cinquenta centavos) a título de gastos administrativos sem o devido embasamento legal;

- inclusão na DESP (Descrição Mensal de Despesas) de salários superiores e inferiores às Portarias 33/05 e 28/06;

- ausência de procedimentos de controle por parte da SMADS dos valores e rendimentos do Fundo de Reserva, contrariando o disposto nos parágrafos 4º e 5º do artigo 116 da Lei 8.666/93, que preveem a destinação de tais rendimentos;

- ausência de mecanismos de controle da utilização do valor recebido a titulo de vale-transporte. Sugeriu, ainda, as seguintes recomendações dirigidas à SMADS:

1. conferir e validar as notas fiscais com carimbos, juntamente com a gerente, antes de serem enviados à sede;

2. disciplinar a cobrança da taxa de administração, de forma que haja uniformidade de cobrança, valor, prestação de contas da sua utilização, entre outras regras;

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

4. padronizar a nomenclatura dos cargos e seus respectivos níveis apresentados na prestação de contas com os constantes na Portaria;

5. criar procedimentos de controle e aplicação/devolução dos valores e rendimentos do fundo de reserva;

6. criar mecanismos de controle da efetiva utilização do vale-transporte, ou formas de devolução/aplicação quando o mesmo não é utilizado;

7. 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;

8. aprimorar os controles. (TC 72-004.060.07-05: 17.12.2007 – folhas 280/303) Intimados, a Supervisora Regional de Assistência Social e o Secretário da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, apresentaram suas razões, sobre as quais manifestou-se a Subsecretaria de Fiscalização e Controle em parecer final onde, inicialmente, manteve o apontamento sobre a falta de crachás de identificação dos funcionários em face da inércia da Conveniada diante dos pedidos da Origem de providências a respeito, e falta de insistência desta em solucionar a questão.

Por outro lado, considerou sanada a falta de contador responsável pela prestação de contas da Entidade Convenente ante a revogação de tal exigência.

Já as explicações da Supervisora Regional foram tidas como insuficientes a justificar o descumprimento das normas técnicas, como o disposto no item 18.24, combinado com o item 9.2.b2 da NAS-002, que prescreve expressamente que as informações devem estar contidas no instrumental RESUP.

As deficiências na formalização do processo de pagamento e na conferencia das prestações de contas apresentadas pela Conveniada foram admitidas pela Supervisora Regional, razão pela qual manteve a Auditoria tal irregularidade.

Quanto à indevida cobrança da denominada "taxa administrativa", embora tenham as defesas reconhecido a falta de base legal de tal exigência, não apresentaram comprovação de que a irregularidade tenha sido sanada. O mesmo se dando quanto à inclusão na DESP (Descrição Mensal de Despesas) de salários inferiores e superiores às tabelas constantes nas Portarias, pois não houve comprovação por parte dos responsáveis de correção de tal anomalia.

Insistiu a Auditoria no fato de que os rendimentos auferidos sobre as aplicações financeiras são saldos de convênio não utilizados, logo, podem ser enquadrados no parágrafo 4º do artigo 116 da Lei 8.666/93, assim como no parágrafo 5º desse artigo, constando em demonstrativo. Considerou que as defesas dos responsáveis pelo Convênio não compreenderam a constatação de irregularidade, com o que entendeu persistirem seus efeitos.

Por fim, apontou o Órgão Auditor não ter havido manifestação das defesas dos agentes responsáveis referentes à constatação de ausência de controle de retirada de vale-transporte por parte dos funcionários. (TC 72-004.060.07-05: 15.8.2008 – folhas 367/371)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, inicialmente quanto à formalização do Termo de Convênio 441/SAS/2003, tratada no TC 72-000.049.08-01, acompanhou as conclusões do Órgão Auditor, posicionando-se por sua irregularidade ante os defeitos apontados, assim como dos Termos de Aditamento 01/2005, 01/2006 e 01/2007, em razão não só das irregularidades que lhes são próprias, como também por decorrerem de ajuste considerado irregular. (TC 72-000.049.08-01: 28.01.2010 – folhas 267/272)

De igual forma, acompanhou a Auditoria no exame da execução desse Convênio, compreendida nos períodos de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007, tendo-a como irregular, embora discordando da Especializada quanto à devolução do valor recebido a título de vale-transporte pelo empregado à Conveniada, na hipótese de não utilização desses valores, por entender tratar-se de benefício que o funcionário detém, "sendo certo que na legislação laboral não há previsão de devolução dos valores recebidos dessa natureza, em caso de não utilização." (TC 72-004.060.07-05: 26.01.2010 – folhas 373/379)

A Procuradoria da Fazenda Municipal, tanto no que se refere à análise formal quanto à execução do Termo de Convênio 441/SAS/2003, respectivamente apreciadas no TC 72-000.049.08-01 e no TC 72-004.060.07-05, sustentou que as impropriedades detectadas não têm o condão de acarretar a irregularidade dos atos praticados, com o que, requereu o acolhimento do Convênio 441/SAS/2003 e de sua execução. (TC 72-004.060.07-05: 23.02.2010 – folhas 382/387 e TC 72-000.049.08-01: 23.02.2010, folhas 275/280)

A Secretaria Geral, por sua vez, opinou pela regularidade formal do Convênio 441/2003 e seus Termos de Aditamento 01/2005, 01/2006 e

01/2007, examinados no TC 72-000.049.08-01, considerando releváveis as impropriedades apontadas, tendo-as como sanáveis. (TC 72-000.049.08-01 – folhas 282/286) E quanto à sua execução, argumentou que, tendo opinado pela regularidade de todos os ajustes, tomando como releváveis as impropriedades apontadas, considerou possível acolher a execução parcial do Convênio, compreendendo o período de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007, com as recomendações propostas pela Auditoria. (TC 72-004.060.07-05 – folhas 389/391)

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle em seu exame do Convênio 441/SAS/2003, efetuado nos autos do TC 72-000.049.08-01, enumerou irregularidades formais que não impediram a realização e conclusão do convênio, como também não indicaram danos ou prejuízos ao erário.

Sobre isso, manifestou-se a Secretaria Geral entendendo releváveis tais desacertos ao concluir em seu relatório: "Segundo o material do processo, as irregularidades que restaram apontadas no Convênio 441/SAS/2003 são sanáveis pela origem, o que lhes retira a gravidade necessária para afetar a higidez do ajuste celebrado."

Entendeu, ainda, a Secretaria Geral que os apontamentos referentes à falta de remessa de documentação a esta Corte de Contas são releváveis por "(...) constituírem atos relativos ao controle externo, insuscetíveis de invalidar o ajuste e seus aditamentos."

O mesmo entendimento alcança os Termos de Aditamento 001/2005, 001/2006 e 001/2007 por igualmente apresentarem irregularidades capazes de serem supridas pela origem. Quanto à execução do Convênio 441/SAS/2003, examinada nos autos do TC 72-004.060.07-05, entendeu a Secretaria Geral que as impropriedades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle são igualmente releváveis, podendo, assim, ser acolhida a execução parcial do presente Convênio, adotando as recomendações constantes do relatório da Auditoria, às folhas 302/303 destes autos.

A Secretaria Geral assim se pronunciou: "(...) na conformidade com o material do processo, opinei pela regularidade de todos os ajustes celebrados, por serem sanáveis e, por consequência, releváveis todas as impropriedades que restaram apontadas após as manifestações finais de SFC e AJCE. De sorte que pode ser acolhida a execução parcial do Convênio 441/2003 em pauta, no período de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007, com as recomendações propostas pela equipe auditora às fls. 302/303, mantidas às fls. 370/371."

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de igual forma, tanto no que se refere à análise formal quanto à execução do Termo de Convênio 441/SAS/2003, sustentou que as impropriedades detectadas não têm o condão de acarretar a irregularidade dos atos praticados, com o que, requereu o acolhimento do Convênio 441/SAS/2003 e de sua execução.

Assim, considerando o tempo decorrido, cuidando-se de convênio já concluído, sem notícia nos autos de prejuízos ou danos ao Erário, e sendo sanáveis as irregularidades verificadas, JULGO excepcionalmente REGULARES o Convênio 441/SAS/2003 e seus Termos de Aditamento 001/2005, 001/2006 e 001/2007, examinados nos autos do TC 72-000.049.08-01, firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto.

Também com base no parecer da Secretaria Geral, por entender releváveis as impropriedades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, ACOLHO excepcionalmente a execução parcial do Convênio 441/SAS/2003, correspondente ao período de outubro a dezembro de 2006 e de abril a junho de 2007, examinada nos autos do TC 72-004.060.07-05.

Determino a expedição de ofício dirigido à Origem para que conheça do teor da presente decisão, o qual deverá ser acompanhado de cópias dos relatórios da Auditoria desta Corte de Contas, constantes do TC 72-000.049.08-01, que tratou da análise formal do Convênio 441/SAS/2003, e do TC 72-004.060.07-05, que analisou a sua execução, para que observe com o devido rigor os procedimentos de elaboração e implementação dos futuros convênios, assim como as recomendações ali apresentadas.