JURISPRUDÊNCIA

TC nº72-004.268.05-44

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Atualização de cadastro das famílias. Programa Renda Mínima e demais programas de transferência de renda. REGULAR. Votação unânime.

2.572ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 30.09.2011.

Relatório e voto englobado TC: 72.003.063.05-04.

Referência Especial: 72.002.823.03-40, 72.002.826.03-39, 72.006.467.04-60, 72.000.309.04-05, 72.000.310.04-86, 72.002.467.06-51.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher a Execução do Convênio 06/SMADS/2005, relevando a falta de comprovação de 5% restantes, pois, apesar de que não restou anexado aos autos as notas fiscais no valor total do termo do convênio, restou comprovada a regularidade na emissão do valor referente a 95% da despesa prevista.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta YARA NASCIMENTO TACCONI – Revisora e os Conselheiros EURÍPEDES SALES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 17 de agosto de 2011.

EDSON SIMÕES - Presidente.

MAURÍCIO FARIA - Relator.

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento a análise formal e acompanhamento da execução do Termo de Convênio nº 006/SMADS/2005, entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Associação Civil Universidade Solidária – UNISOL, tendo como objeto a atualização de cadastro das famílias incluídas no Programa Renda Mínima e Bolsa Família; diagnóstico qualitativo das comunidades priorizadas e articulação/integração da rede de proteção social e diretrizes de planejamento estratégico para famílias.

Em relatório elaborado pela Coordenadoria IV, constatou-se que o Termo de Convênio era regular após a juntada, via requisição, da cópia do certificado de qualificação da entidade como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público a fls. 93.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo afirmou que, num primeiro momento, há a impressão de que foram atribuídos ao ajuste contornos de contrato e não propriamente de um convênio, muito embora a linha entre eles seja muito tênue. No entanto, ponderou que a legislação invocada pela Origem autoriza a celebração de convênios com quaisquer entidades de direito público ou privado, visando ao acompanhamento, execução, avaliação e fiscalização do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal.

Observou que o fato de a UNISOL ter sido qualificada como OSCIP não a torna privilegiada ou tampouco interfere no tipo de ajuste eleito, bem como asseverou não ter encontrado nos autos outras propostas de trabalho de organizações interessadas ou qualquer indício de que o preço avençado foi efetivamente colidente com outros praticados no mercado. Não obstante, sugeriu fosse indagada à Origem qual o critério de seleção adotado na hipótese.

Instada a se manifestar nos autos, a UNISOL disse que foi qualificada como OSCIP em agosto de 2002, mantendo-se como tal. Esclareceu que foi convidada por SMADS a criar um projeto para viabilizar a execução da atualização de dados cadastrais das famílias incluídas no programa Renda Mínima e demais programas de transferência de renda, tendo sido devidamente aprovado por atender as necessidades e condições necessárias à efetivação de seus objetivos.

De outra parte, a Origem informou que recebeu a incumbência da gestão do Programa Renda Mínima em janeiro de 2005, por força do Decreto Municipal nº 45.683/05, sem que para tanto dispusesse de qualquer serviço destinado ao desenvolvimento das ações de atualização dos dados cadastrais das famílias beneficiadas, nem mesmo para cadastramento e inclusão de novas famílias, atividades essenciais à manutenção e acompanhamento do programa.

Asseverou que a legislação municipal determina que se deve promover a atualização cadastral dos beneficiários numa periodicidade mínima de 2 anos, bem como exercer permanente acompanhamento, avaliação e fiscalização das atividades de transferência de renda e dos programas a ele vinculados, além de ser obrigação aplicar os critérios legais para a seleção de novas

famílias a serem incluídas no programa. Ademais, pelo fato de o Município de São Paulo ter aderido ao programa Bolsa Família do governo federal, há também a incumbência de selecionar famílias para inclusão neste programa bem como acompanhar e fiscalizar os benefícios já concedidos, pois ambos os programas caminham juntos.

Afirmou, por fim, que restaram bem demonstradas as razões de escolha da entidade, quais sejam, a natureza e objetivos da instituição e seu caráter não lucrativo e de colaboração entre partícipes, ressaltando que, para a aprovação do convênio, houve a preocupação da Pasta em certificar-se da razoabilidade dos valores a serem repassados, considerando-o adequados face ao número estimado de atualizações cadastrais (cerca de 170.000) além das demais atividades previstas no objeto do convênio, baseado em pesquisas obtidas por ocasião da elaboração do convênio. Neste ponto, acrescentou que, em 09.02.2007, esta Egrégia Corte fez publicar no DOC o julgamento do convênio nº 42/SMADS/2005, firmado com a mesma organização e pelos mesmos fundamentos, cujo objeto foi o cadastramento, por meio de visitas domiciliares, para inclusão no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (PGRFMM), o qual foi acolhido por unanimidade (TC nº 72.004.843.05-90).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando as justificativas apresentadas pela Origem, entendeu que o convênio foi firmado com uma OSCIP, e que houve uma prévia pesquisa de preços, opinando assim pela legalidade do procedimento e sugerindo que fosse feita uma verificação acerca da prestação de contas, com fulcro no art. 4º, inciso VII, da Lei Federal nº 9.790/99. A Assessora Subchefe de Controle Externo disse, entretanto, que no TC nº 72.004.268.05-44, que trata da análise da execução do presente convênio, não remanesceu questionamentos aptos a impedir o seu acolhimento, razão pela qual propôs, com base no que consta das justificativas e, ainda, no princípio da segurança jurídica, o acolhimento do convênio em análise, sem prejuízo das eventuais recomendações cabíveis.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se pelo acolhimento do convênio.

A Secretaria Geral destacou que o art. 5º inciso IV do Decreto Municipal nº 45.683/05, com redação alterada pelo Decreto Municipal nº 46.002/05, transferiu a gestão de programas como o Renda Mínima, da Secretaria Municipal do Trabalho para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, bem como autorizou o titular de SMADS a movimentar a dotação orçamentária do mencionado programa social.

Lembrou que no TC nº 72.002.467.06-80, que analisou o Convênio nº 58/SMADS/2006, a Secretaria Geral já analisou a questão levantada pela AJCE sobre ter o ajuste a feição de contrato administrativo, e não convênio, concluindo tratar-se de convênio, pois os interesses das partes convergiam para uma mesma finalidade. Acrescentou, entretanto, que esse fato não elide a responsabilidade de SMADS de justificar o preço e a opção pela UNISOL e que

apesar da escolha da entidade não ter sido devidamente justificada nos autos, o documento encartado pela Coordenadora do Programa trouxe a informação atestando alguns destes projetos já implantados. Ademais, nos autos do TC supra mencionado já havia o entendimento da SG de que a UNISOL era reconhecida nacionalmente por ser voltada ao trabalho comunitário e ao desenvolvimento local, de modo que considerou justificada a escolha da entidade.

Quanto ao cotejo do preço justificado pela Origem, de que considerando apenas o cadastro das famílias o valor unitário é de aproximadamente R$ 4,60 enquanto que na pesquisa chegou-se a US$ 5,20/cadastro, ou seja, aproximadamente R$ 12,74, fazendo uso da tecnologia Mobile Media, disse que apesar da grande discrepância não há como aferir os critérios utilizados para compor cada um dos preços e, além disso, o segundo preço levou em consideração o uso de tecnologia eletrônica.

Concluiu que considerando a apresentação de plano de trabalho, e o fato de inexistir óbice ao acolhimento da execução do Convênio, é possível o acolhimento excepcional do preço e, via de conseqüência, do Termo de Convênio 006/SMADS/2005.

Ao final, surgiu discussão apartada em sede de acompanhamento de execução indagando que houve apenas a emissão de recibo, e não de nota fiscal, infringindo, assim, a cláusula sétima do Convênio.

A Origem foi intimada a esse respeito e anexou 5 Notas Fiscais, no valor total de R$ 736.345,00, emitidas em 06.12.2005, após o recebimento do relatório de auditoria noticiando a ressalva. Diante do ocorrido a AJCE posicionou-se no sentido de cumprimento dos termos firmados.

A PFM e a Secretaria Geral posicionaram-se pelo acolhimento do convênio, tendo a PFM ressaltado que a falha apontada teve caráter meramente formal.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

A celebração do convênio ora examinado objetivando a atualização de cadastro de 122.686 famílias incluídas no Programa Renda Mínima, no Município de São Paulo e 56.256 famílias no Programa Bolsa Família, está fundamentada nas Leis Municipais n°s 12.651/98, alterada pelas Leis Municipais nºs 13.265/02, e 13.788/04, e no Decreto Municipal n° 41.836/2002 e alterações posteriores e no art. 5º inciso IV do Decreto Municipal nº 45.683/05, que transferiu a gestão de programas redistributivos, da Secretaria Municipal do Trabalho para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

A análise da legislação municipal enfoca as alterações promovidas pela Lei n° 13.265/2002, ficando, assim, redigido o artigo 5°: ***'Art. 5° -*** *Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios com quaisquer entidades de direito público ou privado, visando o acompanhamento, execução, avaliação e fiscalização do PGRFMM, bem como para o desenvolvimento de suas atividades e dos demais programas a ele vinculados'.*

Com efeito, as justificativas da Origem para escolha da entidade conveniada estão assentadas não apenas na compatibilidade e convergência do Plano de Trabalho com os objetivos visados pela SMADS, mas também no fato de se tratar de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, reconhecida nacionalmente nesse campo de atividade.

Ademais, foi aferida a razoabilidade do custo previsto, com preço unitário de aproximadamente R$ 4,60 (quatro reais e sessenta centavos), inferior ao praticado pelo mercado para ações similares.

A par disso e a demonstrar a adequação do meio utilizado para formalizar a parceria, o convênio dispôs sobre a atuação conjunta das convenentes, cumprindo à SMADS, dentre outras obrigações, examinar e aprovar os serviços realizados para fins de pagamentos, fiscalizando o adequado uso da verba e o cumprimento das cláusulas do convênio (Cláusula Quarta, item 5), e à UNISOL, dentre outras, a aplicação integral dos recursos financeiros repassados pela SMADS na prestação das ações objeto do convênio (Cláusula Quinta, item 4). Foi estabelecida no ajuste a obrigatoriedade da existência de conta corrente da conveniada especificamente para a execução do convênio e depósito dos recursos repassados, com previsão de retenção das parcelas nas hipóteses previstas pelo § 3° do artigo 116 da Lei Federal n° 8.666/93.

Há de se destacar também o fato de que, nos termos do referido artigo 116, as normas gerais disciplinadas pela Lei aplicam-se 'apenas no que couber' aos convênios e ajustes similares. No caso concreto, a competição torna-se inviável pelas características específicas da entidade convenente e do objeto, uma vez que o acordo identifica mútua colaboração dos partícipes envolvidos, a exemplo da posição doutrinária e dos feitos julgados e acolhidos pela Colenda 2ª Turma desta Corte, no âmbito dos TCs 2.823.03-40, 2.826.03-39, 6.467.04-60, 309.04-05 e 310.04-86, entre outros.

No que tange à ressalva examinada em sede de análise de acompanhamento de execução contratual pela não emissão de recibos na ocasião da liberação dos valores, observo que a Origem, ainda que a destempo, regularizou a infringência, emitindo as Notas Fiscais previstas no corpo do instrumento, totalizando R$ 736.345,00. Apesar de não restar anexado aos autos as Notas Fiscais no valor total do Termo de Convênio nº 006/SMADS/2005, verifico restar comprovada a regularidade da emissão do valor referente a 95% da despesa prevista, razão pela qual relevo a falta de comprovação dos 5% restantes.

Ante o exposto, à luz da legislação aplicável e à vista dos elementos constantes dos autos, acolho o Termo de Convênio n° 006/SMADS/2005, bem como a sua execução no período examinado, determinando à Origem, no entanto, que, no futuro, observe as cláusulas estabelecidas no convênio.