TC 6.376/2016

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. SEME. Sistema para avaliação da contribuição do Programa Clube Escola. 1. A Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas garante à UNESCO uma não sujeição à jurisdição brasileira, não sendo, portanto, sujeito passivo de obrigações tributárias e das obrigações acessórias. REGULAR. Votação unânime.

TC citado TC 358/2012

343ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara

D E C I S Ã O

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

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regular a execução contratual, em relação ao período em análise, relevando as falhas constatadas.

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

Participou do julgamento o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

São Paulo, 28 de outubro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Acompanhamento da Execução do **Projeto de Cooperação Técnica Internacional**, intitulado Sistemática para Avaliação da Contribuição do Programa Clube Escola da Cidade de São Paulo no Desenvolvimento Educacional de seus Beneficiários em Idade Escolar, abrangendo o período de 18/04/2011 a 31/08/2016.

Referido Termo de Cooperação foi assinado em 18/04/2011, tendo como signatários o Ministro Marco Farani, Diretor da Agência Brasileira de Cooperação – ABC (órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores), o Sr. Vicent Defourtny, representante da Unesco no Brasil (pelo Organismo de Cooperação Técnica Internacional), e o Sr. Walter Meyer Feldman, Secretário Municipal de Esportes, Lazer e Recreação à época (pela Instituição Executora Nacional), tendo sido aprovado pela Unesco em 25/01/2011 (fl. 673).

A análise inicial da Auditoria (peça 01) constatou que o ajuste não estava sendo executado conforme o pactuado, e, neste sentido, fez 22 apontamentos[1]. Ademais, informou que os repasses da Secretaria para a Unesco

[1] "4.1 - Houve alteração substancial no escopo proposto inicialmente por meio da Revisão Substantiva realizada em maio/2015, reduzindo o alcance do termo inicial, que se propunha a implementar uma forma sistemática e sustentável de avaliação das contribuições do Programa Clube Escola. Houve redução de 42,9% dos resultados e 81,6% das atividades propostas originalmente. (itens 3.2 e 3.3) 4.2 - As modificações provenientes das Revisões suplantaram as alterações permitidas ao objeto do Projeto, infringindo o artigo 16 do Termo de Cooperação. (item 3.3.a) 4.3 - Os relatórios consolidados pelo SIGAP não refletem com exatidão todos os custos envolvidos no projeto, bem como o acompanhamento da execução dos objetivos pelos relatórios de Acompanhamento de Progresso Anual. (item 3.2) 4.4 - Houve atrasos recorrentes nos cronogramas estabelecidos no Anexo 2 - Cronograma de Execução do Termos de Cooperação. (item 3.2) 4.5 - Não houve a formação de Grupo Gestor e de Comissão Municipal de Avaliação do programa Clube Escola, conforme previsto na cláusula d –Estratégia de Implementação e Avaliação Institucional – consignada no termo de Cooperação. (item 3.2) 4.6 - Trabalhos foram incluídos no Projeto de maneira informal – não foram incorporados ao Projeto pelas revisões – e atividades em desenvolvimento foram excluídas sem a avaliação tripartite (item 2.2 - implementação do módulo de avaliação do Programa Clube Escola no SIGASEME) (item 3.3.a) 4.7 - O Projeto não foi objeto de auditorias externas, contrariando o disposto na Cláusula 12 do item K - Contexto Legal do Prodoc. (item 3.3.b) 4.8 - Os instrumentos de monitoramento da execução do Projeto definidos no Prodoc (Monitoria, Acompanhamento de Sustentabilidade, Avaliação de Progresso e Revisões) não foram executados em conformidade com o Anexo 1 - Cronograma de Revisões, Relatórios e Avaliações do Projeto – do Termo de Cooperação. (item 3.3.b) 4.9 - As apropriações dos rendimentos estão em desacordo com a previsão no Projeto de Cooperação, artigo 8°, § 4°, inciso VI. Não foi possível aferir, ainda, a correição dos valores dos rendimentos mensais em função da indisponibilidade de informações por parte da Unesco. (item 3.5.2) 4.10 - Foram identificadas fragilidades de controle e no lançamento das despesas no FABS WEB, em que se verificou a existência de registro de gastos em atividades impróprias, bem como restou constatada a ausência de controle sobre o rateio de despesas realizadas em reuniões conjuntas entre o projeto da Seme e o da SME. (item 3.6.1) 4.11 - Em análise amostral executada em despesas com viagens e aquisições de serviços, apurou-se que existe fragilidade no lançamento e controle dos registros das despesas com viagens, tais como despesa com passagem lançada em valor incorreto e intempestivo e ausência de documentação suporte para comprovação de gastos registrados. (item 3.6.1) 4.12 - A Unesco não emite Recibo de Pagamento Autônomo e não efetua o recolhimento das contribuições previdenciárias, em desacordo com a LF n° 8.212/91, artigo 30, inciso I–b e e o dispositivo 5.1.514 do Guia de Execução de Projetos da Unesco. (item 3.6.2) 4.13 - Não há documentos referentes a todos os produtos elaborados, tais como pareceres aprovando os produtos e autorizando os pagamentos, em desacordo com os regramentos 5.6.14, 5.6.15 e 5.6.16 do Guia de Execução de Projetos, definidos pelo artigo 4°, parágrafo único, do Termo de Cooperação. (item 3.6.2) 4.14 – Existência

totalizaram, entre 2011 e 2012, o valor de R$ 2.152.447,50.

Em manifestação inicial, a Assessoria Jurídica de Controle Externo sugeriu a intimação dos responsáveis[2], da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e da UNESCO para eventuais justificativas e esclarecimentos sobre as conclusões alcançadas pela Auditoria, em cumprimento ao artigo 116, "caput" e §§ 1º e 3º, do Regimento Interno desta E. Corte de Contas (peças 03/04).

Foram acrescidos aos autos esclarecimentos do Sr. Celso Jatene, na qualidade de secretário sucessor da Pasta (fls. 829/836), João Almino, na qualidade de diretor da Agência Brasileira de Cooperação – ABC (fls. 838/879), Unesco (fls. 884/885), Jorge Damião de Almeida, Secretário Municipal (fls. 890/970) e André Veras Guimarães, enquanto chefe da divisão de cooperação jurídica internacional do Ministério de Relações Exteriores (fls. 974/1.005).

Em apertada síntese, os interessados esclareceram que houve a revisão do acordo por decorrência da edição do Decreto 54.944/2014, que modificou substancialmente o Programa Clube Escola no Município de São Paulo. Argumentaram que o programa, anteriormente considerado exclusivamente como uma atividade pós-escolar dos alunos da rede municipal de ensino, voltou-se também para os demais jovens e para toda a população paulistana, o que justificou a alteração dos objetivos do acordo, e, paralelamente, informam que todas as alterações promovidas foram devidamente justificadas pela Secretaria, as quais foram mutuamente acordadas entre o governo brasileiro (representado pela ABC/MRE e a Origem) e a Unesco, não havendo questionamentos em relação às alterações propostas.

---

de pagamento de parcela sem prévia aprovação do produto pela Seme, afrontando o disposto no item 5.4.7 do Guia de Execução da Unesco no Brasil (fl. 135), em consonância com o artigo 4°, parágrafo único, do Termo de Cooperação. (item 3.6.2) 4.15 - A Unesco não discrimina os lançamentos das despesas relativas ao custo de gestão em relatório detalhado. Tal procedimento impossibilita concluir pela conformidade da aplicação do recurso disposta no atrigo 9°, cuja finalidade é o ressarcimento de despesas incorridas pela implementação do Projeto Unesco. (item 3.6.3) Com relação à determinação do Conselheiro sobre a razoabilidade dos preços avençados: 4.16 - Há impossibilidade de comparação mercadológica em função da especialidade do objeto de contrato. Os serviços de consultoria são, por sua natureza, intelectuais, em que a formatação da precificação depende de diversos aspectos qualitativos e singulares, inexistindo preços padrões de mercado. (item 3.6.2) 4.17 - Os resultados do teste aplicado sobre a amostra de gastos com consultores indicam compatibilidade entre os valores contratados e os constantes das tabelas da Unesco. (item 3.6.2) Ademais, seguem abaixo outras constatações trazidas ao processo: 4.18 - Os termos de referência de pessoa física, elaborados especificamente para dar suporte ao processo de contratação dos especialistas, não estão atrelados ao item E – Insumos do Prodoc, fato que dificulta a confrontação entre o papel a ser exercido pelos consultores contratados, por especialidade, e o orçamento estimado para a contratação. (item 3.4) 4.19 - Os repasses da Seme para a Unesco totalizaram, entre 2011 e 2012, R$ 2.152.447,50, que representaram 54% do orçamento inicial (R$ 3,9 milhões) destinado ao Projeto. (item 3.5) 4.21 - Com a revisão do escopo do projeto, em maio de 2015, o orçamento foi reduzido em quase 39%, passando para R$ 2,4 milhões. (item 3.6) 4.22 - Até agosto de 2016, verifica-se que 61% (R$ 1.488.342) do orçamento atualizado havia sido efetivamente gasto. Os gastos concentram-se nas contratações de consultorias e especialistas, com destinação de mais de 80% do orçamento. (item 3.6)"

[2] Sílvia Vidor de Sousa Reis; Alessandra Minati; Lais Helena Málaco; Sheila Ap. Pereira dos Santos Silva e Mariana Alcalay.

Em nova manifestação sobre o acrescido, a Auditoria reiterou os apontamentos constantes dos itens 4.1 a 4.11 e 4.13 a 4.22 do relatório inaugural, sugerindo manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto ao apontamento 4.12., atinente à constatação de que a Unesco não emite Recibo de Pagamento Autônomo e não efetua o recolhimento das contribuições previdenciárias (peça 09).

Em parecer acostado aos autos (peças 11/12), a Assessoria Jurídica de Controle Externo anotou, inicialmente, que os apontamentos 4.1 a 4.11 e 4.13 a 4.22 do relatório da Auditoria versavam sobre conteúdos de natureza fática afetos à Equipe de Fiscalização. Quanto à questão específica mencionada no item 4.12, observou que a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas garante à UNESCO uma não sujeição à jurisdição brasileira, não sendo, portanto, sujeito passivo de obrigações tributárias e das obrigações acessórias devidas pelas empresas/autônomos, pois sua natureza jurídica inviabiliza tal relação. Sem prejuízo, concluiu pela irregularidade da execução contratual.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em alentado parecer (peça 16), destacou que as falhas apontadas poderiam ser tidas por formais, vez que não macularam os atos praticados, reiterando os argumentos de defesa apresentados pela Secretaria interessada às fls. 890/891. Ao final, requereu o acolhimento da execução do ajuste, relevando-se as impropriedades apontadas.

A Secretaria Geral, acompanhando os órgãos técnicos, também opinou pelo não acolhimento da execução em exame (peças 18/19).

É o Relatório.

V O T O

Cuidam os autos de Acompanhamento da Execução do Projeto de Cooperação Técnica Internacional intitulado "Sistemática para Avaliação da Contribuição do Programa Clube Escola da Cidade de São Paulo no Desenvolvimento Educacional de seus Beneficiários em Idade Escolar", abrangendo o período de 18/04/2011 a 31/08/2016, que teve por objeto o aprimoramento do denominado "Programa Clube Escola".

Inicialmente, destaco que o referido Termo de Cooperação Técnica Internacional já foi objeto de julgamento por esta Corte e teve sua regularidade reconhecida nos autos do TC/000358/2012. Na oportunidade, foi ressaltado que o Instrumento possuía particularidades por obedecer a regras específicas do Direito Internacional, na qualidade de Ato Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica celebrado entre o Governo Federal e a UNESCO

(Decreto 59.308/66[3]). Outrossim, em relação aos gastos, constatou-se que os mesmos tinham suporte na Portaria MREX 717/06[4] (Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil), e, com base nessa regulamentação, eram produzidos os relatórios analíticos das despesas efetuadas e os relatórios de prestações de contas.

Nesse sentido, também em sede de acompanhamento de execução, deve esta Corte atentar às especificidades que o Termo de Colaboração Internacional demanda.

A partir dessa premissa, nota-se que as justificativas apresentadas nos autos quanto às razões que motivaram a revisão do objeto do ajuste, a partir da edição do Decreto 54.944/2014, bastaram para esclarecer que as modificações substanciais feitas no Programa Clube Escola no Município de São Paulo não poderiam deixar de repercutir no objeto do Acordo Internacional celebrado.

Tais esclarecimentos mostraram-se suficientes para dar atendimento ao princípio da motivação enquanto formalidade necessária à expedição dos atos conforme previsão também expressa no art. 2º, "caput" da Lei 9.784/99.

De outra parte, os demais apontamentos feitos pela Auditoria encontram-se relacionados à identificação de fragilidades de controle sem que, contudo, tenha sido constatado eventual desvio de finalidade ou prejuízo ao erário em relação ao executado. Contextualizando esse dado, duas outras realidades se somam para demonstrar um sentido de superação no desenvolvimento do projeto, sendo a primeira delas referente à reprogramação do cronograma com vistas a melhor assegurar o aspecto substancial das ações programadas e, também, a redução do escopo em quase 39%, na forma constante da instrução dos autos (item 3.6 do Relatório inicial).

Frente ao exposto, relevando as falhas apontadas, **julgo regular a execução contratual** em relação ao período de análise.

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

---

[3] *Promulga o Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica.*

[4] *Aprova normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.*