ACO-UTR-330/2023

Processo	-	TC/007171/2016
Convenentes	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Associação de Assistência à Criança Santamarense – Mamãe
Convênio	-	251/Smads/2015 R$ 7.209.024,80
Objeto	-	Prestação do serviço denominado de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, na Modalidade Centro de Convivência Intergeracional, sendo oferecidas 1.020 vagas para crianças, jovens, adultos e idosos

45ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMADS. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, na Modalidade Centro de Convivência Intergeracional. 1. É obrigatória a divulgação das informações referente aos convênios, previstas na legislação municipal, através da página eletrônica da PMSP. Art. 2º, LM 14.469/2007. REGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatado englobamente os processos TC/007171/2016 e TC/007313/2016, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 regular o Convênio 251/Smads/2015, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Associação de Assistência à Criança Santamarense – Mamãe.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 26 de julho de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/affo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 25/08/2023 12:06:59 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 25/08/2023 12:29:14 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC n. 7.171/2016
TC n. 7.313/2016

Interessado:	Secretaria Municipal de Assistência Social – SMADS. Mamãe – Associação de Assistência à Criança Santamarense.
Objeto:	Análise formal Termo de Convênio n.º 251/SMADS/2015 – Prestação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, modalidade Centro de Convivência Intergeracional - CCINTER.

EMENTA
ANÁLISE. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. 1. Fracionamento de elementos de despesa acima de 25% desde que justificado pela conveniada e autorizado pelo técnico supervisor do serviço e quando ocorre utilização no mesmo elemento de despesa. 2. É superável a anulação de nota de empenho, decorrente de repasse insuficiente, desde que haja novo empenho regularizando a situação. REGULAR.

RELATÓRIO

Trago a julgamento englobados os TCs n.º **7.171/2016** e n.º **7.313/2016**, pela conexidade dos objetos processuais, por se tratarem respectivamente da análise formal do Termo de Convênio n.º 251/SMADS/2015 e sua execução no período de abrangência de junho a

agosto de 2016, celebrado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e pela Organização Mamãe – Associação de Assistência à Criança Santamarense, para a prestação do serviço denominado de SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, modalidade centro de Convivência Intergeracional – CCINTER, sendo oferecidas 1.020 vagas para crianças, jovens, adultos e idosos.

O TC **7.171/2016** trata da análise formal do Termo de Convênio n.º 251/SMADS/2015, com vigência de 24 meses, a partir de 01/01/2016 à 31/12/2017, com previsão de valor mensal de R$ 300.167,70.

O relatório inicial de auditoria foi conclusivo no sentido de que o Convênio foi divulgado na página eletrônica da PMSP, no entanto, não foram disponibilizadas todas as informações previstas no art.2º da LM n.º 14.469/2007

Oficiada, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social apresentou manifestação reconhecendo que nem todas as informações previstas no art.2º da LM n.º 14.469/2007 foram disponibilizadas na página eletrônica da internet e informou a adoção de providências para sanar a impropriedade.

Instada a se manifestar, a auditoria registrou que SMADS disponibilizou a Ficha de identificação e qualificação da organização social, contendo diretoria, conselho administrativo e fiscal, considerando, ao final, a infringência sanada.

Encerrando a instrução processual, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do instrumento de convênio.

O TC n.º **7.313/2016** trata da análise da execução do Termo de Convênio n.º 251/SMADS/2015, no período de junho a agosto de 2016.

O relatório inicial de auditoria considerou que a execução do convênio apresentava as seguintes impropriedades:

"4.1. Todos os valores flexibilizados no mês de junho de 2016 extrapolam o limite de 25%, em desacordo com o art. 3º § 1º, inciso II da Portaria nº 30/2015/SMADS. (item 3.3.1.a)

4.2. O valor flexibilizado no mês de julho de 2016 para o elemento de despesa "concessionárias" de R$ 3.388,56 extrapola o limite de 25%, em desacordo com o art. 3º § 1º, inciso II da Portaria nº 30/2015/SMADS. (item 3.3.1.a)

4.3. Apesar de a Conveniada ter elaborado novo demonstrativo de custeio, ele ainda apresenta discrepâncias, quanto ao repasse dos elementos de despesa alimentação e material socioeducativo e o efetivamente gasto nos meses de julho e agosto/2016. A sobra acabou sendo destinada em grande parte ao elemento "outras despesas". (item 3.3.1.a)

4.4. Ausência de comprovantes de pagamentos relativos ao PIS nos meses de junho a agosto de 2016 no valor de R$ 2.959,22. (item 3.3.2.b)

4.5. Os valores repassados à Conveniada, referentes aos serviços de contabilidade nos meses analisados, foram acima do permitido pela Portaria nº 47/2010/SMADS, no valor total de R$ 9.045,00. (item 3.3.2.d)

4.6. Não encontramos controles efetuados pela entidade de forma a demonstrar o saldo e a utilização dos valores reservados a título de fundo de reserva (item 3.3.2.e)

4.7. A anulação do valor de R$ 688.670,80 da Nota de Empenho nº 7.033/2016 deixou a descoberto a despesa para o exercício de 2016, em desacordo com o art. 60 da LF nº 4.320/64. (item 3.4.1)"

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou os achados de auditoria e sugeriu a oitiva dos responsáveis e da conveniada, para conhecimento e manifestação, em homenagem ao contraditório e ampla defesa.

Nesses termos foi oficiada SMADS, na pessoa da Sra. Luciana de Toledo Temer Lulia, que apresentou manifestação nos seguintes termos: (i) conforme manifestação da Unidade de Prestação de Contas (UPC), vinculada à SAS Cidade Ademar, houve aprovação do supervisor técnico para a flexibilização dos itens acima do limite de 25%; (ii) houve elevado consumo de água e luz no mês de julho de 2016 devido ao processo de manutenção e higienização da piscina, além do alto comparecimento de alunos no período, o que ocasionou o valor flexibilizado para o elemento despesa "concessionárias" de R$ 3.388,56; (iii) que as flexibilizações de despesas ocorrem para atender os gastos reais do serviço e que o "plano de gastos" pode sofrer variações durante a execução do convênio; (iv) a Conveniada é isenta de pagamento do PIS; (v) que os valores repassados à Conveniada referente aos serviços de contabilidade nos meses de janeiro à agosto/2016, foram acima do

permitido pela Portaria n.º 47/2010/SMADS e que seriam descontados em outubro de 2016; (vi) não existe exigência formal de apresentação dos extratos dos depósitos do Fundo de Reserva, e quando a organização movimenta valores para arcar com despesas autorizadas nesse elemento de despesa é necessário apresentar os comprovantes de gastos dessas despesas; (v) a anulação da nota de empenho n.º 7033/2016 se deu por uma excepcionalidade que não prejudicou a execução do ajuste.

Auditoria ao analisar as informações colacionados aos autos, emitiu parecer superando o apontamento 4.5 e ratificando integralmente os demais, no que foi seguida pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Ato contínuo foram intimados a Sra. Luciana Temer (Secretária Municipal de SMADS à época), Sra. Regina Lea Gabel Gerbim (Supervisora SAS Cidade Ademar à época); Sra. Viviane Meneghetti Rossetti (Técnica Supervisora do serviço à época); Sra. Silvia Regina B. De Moraes Salles (Técnica Supervisora do serviço à época); Sr. Luiz Carlos de Almeida (Técnico da UPC à época) e Representante Legal da Organização Mamãe – Associação de Assistência à Criança Santamarense.

Nos termos da certidão da Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo, apenas a Sra. Regina Lea Gabel Gerbim deixou transcorrer *"in albis"* o prazo assegurado para oferecimento de defesa.

Em apertada síntese, as manifestações colacionadas aos autos aduziram que: (i) a Portaria n° 26/SMADS/2015 em seu art. 4º, §3° permite a flexibilização acima do limite de 25% com a autorização do supervisor técnico do serviço; (ii) como a Associação encontra-se

localizada em uma área sem espaço para lazer ou recreação, a comunidade invade o centro para utilizar a piscina, tornando necessária higienização frequente da mesma, além da manutenção do espaço, o que gera um aumento do consumo de água e de energia elétrica; (iii) que o demonstrativo de custeio pode ser "*reavaliado a cada período de 6 (seis) meses de aprovação, ou mesmo, conforme Parágrafo Único do mesmo artigo 'a qualquer tempo'*". Ademais, é pontuado o ineditismo do Projeto CCINTER, não existindo parâmetros a serem seguidos, sendo a estruturação do demonstrativo de custeio baseada no trabalho diário entre receitas e despesas. Os gastos desse Projeto não conseguem ser linearmente considerados, devido à existência de discrepâncias sazonais decorrente da atividade socioeducativa desempenhada; (iv) o setor jurídico de SMADS foi comunicado da isenção do pagamento do PIS da referida associação no momento da entrega da documentação comprobatória da Entidade na Audiência Pública para o CCINTER; (v) foi depositado valor correspondente a 21,75% sobre a folha de pagamento a critério de fundo de reserva em conta de poupança exclusiva do projeto conveniado e que não há nenhuma outra exigência formal da SMADS em Portarias ou Termos de Convênios que determine a apresentação de extrato de movimentação mensal e suas aplicações e (vi) a anulação da Nota de Empenho n.º 7.033/2016 se deu por conta de uma excepcionalidade que escapava da competência de SMADS, pois a Pasta não contava com todas as cotas orçamentárias relativas ao exercício e que, assim que o restante do orçamento foi liberado, a situação foi regularizada.

Novamente encaminhadas as manifestações para análise de auditoria, que manteve seu parecer no sentido de considerar sanado o apontamento 4.5, ratificando os apontamentos 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6 e 4.7.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando a natureza eminentemente técnica dos achados de auditoria, opinou pelo não acolhimento da execução do Termo de Convênio n.º 251/SMADS/2015 pelo período abrangido na análise destes autos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos atos em análise, julgando-se regular a execução do Convênio, ou subsidiariamente o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, tendo em vista a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário.

A Secretaria Geral, encerrando a instrução, opinou pelo não acolhimento da execução do Convênio n.º 251/SMADS/2015, no período abrangido pela fiscalização.

VOTO

A **análise formal do Termo de Convênio n.º 251/SMADS/2015** evidenciou apenas uma infringência consistente na disponibilização incompleta das informações previstas no art. 2º da Lei Municipal n.º 14.469/2007, que foi devidamente sanada por SMADS, sendo considerado superado o referido apontamento, restando regular o ajuste analisado.

Por sua vez, a análise da **execução do referido Termo de Convênio** no período de abrangência de junho a agosto de 2016, revelou algumas impropriedades que merecem análise à luz das circunstâncias práticas enfrentadas pelos agentes à época[1] e a própria natureza do ajuste.

Nesse sentido, nos termos das manifestações técnicas produzidas nos autos que adoto como razão de decidir, considero superado o apontamento **4.5 relacionado aos valores de serviços de contabilidade repassados à Conveniada acima do permitido pela Portaria n.º 47/2010/SMADS** haja vista a comprovação de recolhimento do valor pago indevidamente.

Em relação aos **valores flexibilizados de recursos entre elementos de despesa nos meses de junho e julho de 2016** em desacordo com o disposto na Portaria n.º 30/2015/SMADS, as defesas trazidas aos autos foram unânimes em registrar a possibilidade de flexibilização acima dos 25%, desde que justificado pela Conveniada e autorizado pelo Técnico Supervisor do serviço nos termos da Portaria 26/2015/SMADS.

Por outro lado, a auditoria defende que o art. 4º da Portaria n.º 26/2015/SMADS refere-se à possibilidade de flexibilização dos recursos diante de apresentação de Plano de Trabalho próprio em substituição ao inicialmente apresentado.

Diante da divergência evidenciada, a solução da demanda deve considerar as justificativas trazidas, o caráter transitório da extrapolação

[1] Art. 22, §1º LINDB.

do limite de 25%, o novo demonstrativo de custeio de julho de 2016, e principalmente, a constatação de que a modificação ocorreu nos valores por elemento de despesa, sendo o total do repasse mantido, o que direciona para a superação excepcional dos apontamentos.

No que tange as **discrepâncias do novo demonstrativo de custeio apresentado pela Conveniada - quanto ao repasse dos elementos de despesa alimentação e material socioeducativo - e o efetivamente gasto nos meses de julho e agosto de 2016**, merece destaque as informações produzidas na instrução processual no sentido de uma grande compra do item “alimentação” no mês anterior, tornando desnecessário gastar o valor repassado com alimentação nos meses questionados.

Ademais, o ineditismo do projeto requer, obviamente, um período de equalização de despesas, o que efetivamente ocorreu, principalmente no elemento despesa “alimentação”, com a aprovação de demonstrativo com redimensionamento dos gastos diante da realidade posta.

Outrossim, como anotado por auditoria a sobra acabou sendo destinada em grande parte ao elemento “outras despesas”, não restando evidência de prejuízo.

Quanto a ausência de **comprovação de pagamentos relativos ao PIS nos meses de junho a agosto de 2016**, a Conveniada informou a isenção do recolhimento do PIS antes da assinatura do Termo de Convênio, fato inclusive comunicado ao jurídico de SMADS.

Todavia a infringência constatada revela fragilidade de controle que não conduz por si só para macular a execução do termo de convênio, ainda mais diante da informação que o valor que deveria ter sido destinado ao pagamento do PIS (R$ 2.959,22) foi gasto nos elementos de despesa e a redução referente a isenção de 1% do PIS foi devidamente formalizada por meio do Termo de Aditamento 001/2020.

De igual sorte, não é suficiente à um juízo de irregularidade o apontamento referente a **não localização dos controles efetuados pela entidade de forma a demonstrar o saldo e a utilização dos valores reservados à título de fundo de reserva**, haja vista restar demonstrado nos autos que a organização apresentou a conta poupança destinada exclusivamente para o depósito desses valores, inclusive com declaração assinada pelo representante legal com o valor do depósito e o comprovante fornecido pelo banco.

Quanto a **anulação do valor de R$ 688.670,80 da Nota de Empenho nº 7.033/2016 deixando descoberta a despesa para o exercício de 2016, em desacordo com o art. 60 da LF nº 4.320/64**, o apontamento traduz uma irregularidade que deve ser sopesada diante da informação de que *"no início do exercício de 2016, apenas 77% das cotas orçamentárias foram liberadas.....Em julho do mesmo ano, a Secretaria de Finanças liberou as cotas faltantes e foi feito novo empenho regularizando a situação"*, com a disponibilização de recursos durante todo o período de realização das atividades do projeto.

Por fim, nos termos das publicações no DOC de 10.12.2020 e 11.09.2021, restaram aprovadas a prestação de contas do referido Termo de Convênio em períodos ulteriores ao aqui analisado.

Diante do exposto, **VOTO** pela **regularidade do Termo de Convênio n.º 251/SMADS/2015** e pelo **acolhimento excepcional da execução** do referido termo no período de abrangência de junho a agosto de 2016.

RECOMENDO que SMADS em suas parcerias futuras observe as portarias que tratam do tema, notadamente no que tange as possibilidades de flexibilizações de despesa, bem como a formalização devida diante de isenções ou imunidade relativamente a algum elemento de despesa e empenhamento prévio a despesa.

INTIME-SE os interessados deste julgamento, também encaminhando cópia deste voto e do acórdão resultante.

Após, cumpridas as formalidades de praxe, arquivem-se os autos.

João Antonio
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 05/08/2023 10:00:50 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo