ACO-UTR-331/2023

Processo - TC/007313/2016
Convenentes - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Associação de Assistência à Criança Santamarense – Mamãe
Acompanhamento da execução do Convênio 251/Smads/2015
Objeto - Verificar se o convênio, cujo objeto é a 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, está de acordo com o Plano de Trabalho bem como a regularidade da prestação de contas

45ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, na Modalidade Centro de Convivência Intergeracional. 1. A flexibilização de recursos de elementos de despesa acima de 25%, poderá ser relevada, desde que justificada pela conveniada e autorizado pelo técnico supervisor do serviço e ocorrendo utilização no mesmo elemento de despesa. 2. A anulação de nota de empenho, decorrente de repasse insuficiente, poderá ser regularizada mediante novo empenho, observada as condições em concreto. ACOLHIDO excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. 1. 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. 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 acolher excepcionalmente a execução do Convênio 251/Smads/2015, no período de abrangência de junho a agosto de 2016.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS que, em suas parcerias futuras, observe as portarias que tratam do tema, notadamente no que tange às 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.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, a emissão de ofício aos interessados, acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, para ciência, arquivando-se os autos, após o cumprimento das formalidades de praxe.

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 12:06:57 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 25/08/2023 12:29:12 -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