

ESTUDO TÉCNICO - VI

Convênios

2023



Fortaleza
PREFEITURA

**Controladoria
e Ouvidoria**

**EQUIPE TÉCNICA DE COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO DO
ESTUDO TÉCNICO – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO**

Edição V – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Secretária-Chefe

Maria Christina Machado Publio

Coordenadora de Controle Interno

Juliana Holanda Farias de Araripe Bringel

Gerente da Célula de Prestação de Contas

Maria Eduarda Martins Conegundes

Articulador de Controle Interno

Francisco Dario de Alencar Timbó Filho

Gerente da Célula de Gestão de Riscos

Hermenegildo Cesar de Almeida Junior

Articulador

Cleoneide de Melo Silva Rodrigues

1. INTRODUÇÃO

O Estudo Técnico Prestação de Contas de Gestão/2023 é um documento que apresenta uma seleção de processos de prestação de contas de gestão do Tribunal de Contas do Ceará (TCE/CE), dividindo-os em temáticas com vistas a identificar as principais ocorrências apontadas pelo TCE/CE, relacionadas a um determinado grupo, bem como os problemas que ensejam alguma irregularidade.

O documento é resultante da análise dos certificados, pareceres e acórdãos do TCE/CE relacionados aos processos de prestação de contas de gestão dos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Fortaleza, referente ao período de 2014 a 2023.

Desta análise, observou-se que das prestações de contas julgadas, 34% foram consideradas regulares com ressalva ou irregulares, podendo acarretar multa e/ou imputação de débito.

Prestações de Contas Julgadas - 2014 a 2023

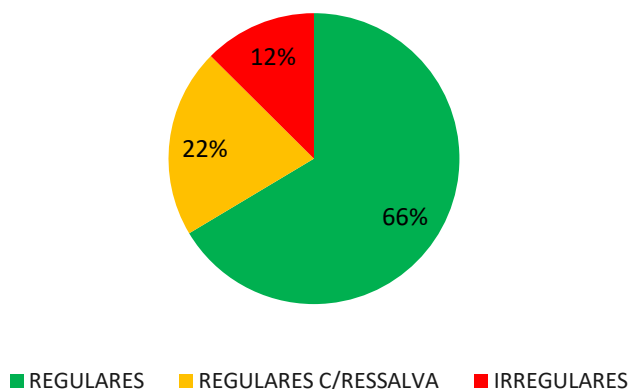


Gráfico 01: Prestações de contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF julgadas pelo TCE/CE Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município.

Além disso, realizou-se análise de conteúdo em 1.084 processos de PC's, com vistas a identificar as principais ocorrências apontadas pelo referido órgão de Controle Externo, o que resultou na identificação de 1.115 ocorrências que foram agrupadas em 39 grandes grupos, conforme verifica-se na Tabela 01.

Grupo Ocorrências		Quantidade	Grupo Ocorrências		Quantidade
1	Contrato	297	21	Receita	4
2	Documentação IN TCM 03/2013	252	22	Despesa com Pessoal	4
3	Demonstrações Contábeis	119	23	Servidor Comissionado	4
4	DEA	52	24	Despesa Indevida	3
5	Consignação	51	25	Aumento de despesas	3
6	Documentação TCE	50	26	Despesas Extraorçamentárias	2
7	Licitação	48	27	SIM	2
8	Prazo	36	28	Bolsista	2
9	Parceria	21	29	Empenho	2
10	Notas explicativas	20	30	Patrimônio Público	2
11	Conciliação Bancária	19	31	Fracionamento de despesa	2
12	Restos a pagar	19	32	Adiantamento de Clientes	2
13	Execução dos programas	18	33	LRF	2
14	Cessão	17	34	Desvio de finalidade	1
15	Convênio	13	35	Vencimentos de agentes públicos	1
16	Acumulação de Cargos Públicos	12	36	Unidade Gestora	1
17	Saúde	10	37	Cooperação Técnica	1
18	Diárias	9	38	Bens Móveis	1
19	Contrato de Gestão	7	39	Pagamento Indevido	1
20	Relatórios Orçamentários	5			
Total Geral			1115		

Tabela 01 – Agrupamentos das ocorrências verificadas em 1084 prestações de contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF no período de 2014 a 2023.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

Dessa forma, vale salientar que as ocorrências relacionadas à convênios, constituem-se em fragilidades observadas nos certificados, pareceres e acórdãos emitidos pelo TCE, podendo ocasionar ainda julgamento das contas de gestão como regular com ressalva ou irregular, bem como a aplicação de multa.

Com base nisso, escolheu-se esse grupo como objeto da sexta edição do presente Estudo Técnico, onde evidenciam-se as fragilidades apontadas pela corte de contas, detalhando-se ainda a interpretação da equipe técnica do TCE/CE diante da ocorrência, a legislação utilizada e os processos relacionados à ocorrência.

Dessa forma, ressalta-se que tal estudo caracteriza-se como uma importante ferramenta na busca da plena regularidade das contas públicas e da melhoria na execução dos processos, mormente quando, a partir das informações verificadas, pode-se implementar controles internos que atuem como barreira e ou defesa com vistas a mitigar os riscos de recorrência das fragilidades identificadas pelo TCE/CE, assim como também subsidiar os gestores municipais.

1. OCORRÊNCIAS OBSERVADAS NO GRUPO CONVÊNIOS

Para melhor entendimento das inconsistências apontadas pelo TCE/CE, segue abaixo quadro 01, em que foi realizado levantamento sobre as fragilidades relacionadas aos convênios, sendo estas subdivididas em nove grupos. Ademais, segue especificado o número de ocorrências e os processos relacionados:

Grupo de Ocorrências: Convênios		
Ocorrência Resumo	Nº de Ocorrências	Processos relacionados
01. Omissão e não envio de documentação do Convênio.	06	33.247/2018-8; 14.684/2018-1; 18.137/2018-3; 21.777/2018-0; 08.960/2018-2; 13.705.2018-0.
02. Impossibilidade de atestar regularidade do convênio.	04	14.684/2018-1; 18.137/2018-3; 08.914/2018-6; 13.939-2018-3.
03. Divergência no nome do conveniente	01	14.684/2018-1
04. Não cumprimento dos termos previstos e da legislação aplicada.	01	10.058/2018-0
05. Ausência de documentação referente à Prestação de Contas de convênio.	02	10.058/2018-0; 14.603/2018-8
06. Não envio do Plano de Trabalho relativo ao Convênio.	01	10.895/2018-5
07. Despesas com aquisições de bens e contratações de outros serviços realizadas em desacordo com o Convênio.	01	10.895/2018-5
08. Despesas sem amparo legal, em face da realização do serviço antes da celebração do Convênio.	01	10.895/2018-5
09. Transferência de recursos para manutenção e custeio	01	17.354/2019-2

Quadro 01 – Ocorrências resumo relacionadas a Convênios.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

Com a finalidade de orientar de forma pormenorizada as ocorrências, foi realizado estudo, na qual destaca-se: o detalhamento de cada ocorrência, resumo identificado, a interpretação da equipe técnica do TCE/CE diante da ocorrência, a legislação utilizada para embasamento da interpretação, as

justificativas de defesa utilizadas pelos gestores do município e sua consequente aceitação ou não, os valores de imputação de débito e multas interpostas, caso já proferido o julgamento, bem como os processos relacionados à ocorrência para consulta.

1.1 – Omissão e não envio de documentação do Convênio

Inicialmente é fácil constatar que, a ocorrência com maior incidência nos processos é a omissão e não envio das documentações do Convênio.

Dentre as documentações faltantes, cabe destacar: Termo de Convênio; relatório de cumprimento do objeto; relatório de prestação de contas aprovado; comprovante de despesas; relação dos serviços prestados; relação de pessoas treinadas; declaração de alcance dos objetivos a que se propunha o instrumento; comprovante de recolhimento do saldo de recursos; plano de trabalho; balancetes financeiros; extrato conta corrente; relatório de cumprimento do objeto; relatório de execução físico financeiro; relação dos beneficiários; analítico de despesa; folha de pagamento; notas fiscais, cheques nominais, guias de pagamento de INSS, FGTS, contribuição sindical; analítico de despesas; rescisão do contrato de trabalho; ausência de termo de conferência de caixa e as conciliações bancárias; custo de pessoal; cronograma de desembolso; plano de aplicação dos recursos financeiros; prestações de contas, bem como a avaliação da conclusão de parceria, com indicação das metas atingidas e dos resultados alcançados; documentação pertinente à contratação, contendo o edital e relatório do certame atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora, termos de adjudicação e homologação, contratos, aditivos aos contratos, caso tenha havido, acompanhado das justificativas técnicas, e suas respectivas publicações.

No entanto, observou-se que, na maioria dos casos, foram apresentadas as documentações solicitada, sendo as ocorrências sanadas. Por outro lado, em alguns processos, não foram apresentadas as documentações solicitadas, ocasionando a desaprovação das contas e multa ao gestor.

1.2 – Impossibilidade de atestar regularidade do convênio.

Foram apontadas pelo Unidade Técnica do TCE/CE a impossibilidade de atestar as regularidades dos convênios: em razão da omissão de documentos e da ilegalidade de outros; devido a desorganização na anexação das peças processuais; em decorrência de despesas realizadas não amparadas pelo convênio. Os gestores públicos apresentaram suas justificativas e encaminharam as documentações pertinentes. Após análise das justificativas e documentações apresentadas, foram consideradas sanadas as ocorrências.

1.3 – Divergência no nome do convenente:

O TCE/CE apontou ocorrência no tocante a divergência no nome do convenente. Justificou-se a ocorrência, em virtude de alteração da sua razão social, anexando aos autos do processo, aditivo. Portanto, em decorrência dos cumprimentos das diligências, foi considerada a ocorrência sanada.

1.4 – Não cumprimento dos termos previstos e da legislação aplicada.

Após análise, observou-se o não cumprimento dos termos previstos e da legislação aplicada ao convênio, resultando na devolução de recursos, ocorrendo a má aplicação do dinheiro público.

Em defesa, para evitar a inclusão da Prefeitura Municipal de Fortaleza no Cadastro de Inadimplentes, o Gestor Público apresentou Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários requerendo autorização para a

devolução do valor, que foi devidamente autorizado. Ademais, alegou que o convênio teve vigência cinco anos antes da sua gestão, não devendo ser responsabilizado por falta de planejamento e execução das ações da secretaria, bem como má administração de recursos financeiros.

Considerando que houve a devolução dos recursos e os pagamentos de multas, foi sanada a ocorrência, não havendo responsabilidade do gestor, que apenas implementou a obrigação da pasta.

1.5 – Ausência de documentação referente à Prestação de Contas de convênio.

Foi certificada a ausência de documentação necessária referente à Prestação de Contas de Convênio, na qual se destaca: não envio de parecer ou documento equivalente de aprovação ou não da prestação parcial das contas; ausência de demonstrativo analítico das receitas e despesas realizadas; não envio da relação de todos os Convênios correspondentes à Receita registrada no exercício; ausência de demonstrativo da composição dos saldos.

Não foram apresentadas a documentação solicitada ficando a ocorrência pendente.

Com as inconsistências apresentadas, as contas foram julgadas irregulares, havendo a aplicação de multa prevista no artigo 15, III da LOTCE. Em um caso específico, houve decisão pela extinção do processo com resolução de mérito, vez que houve o reconhecimento da prescrição em relação à Prestação de Contas.

1.6 – Não envio do Plano de Trabalho relativo ao Convênio.

Ficou constatado pela a Unidade Técnica do TCE/CE que não houve o envio do Plano de Trabalho relativo ao Convênio em determinada Prestação de Contas.

O gestor, após notificado, apresentou Plano de trabalho no qual constava os dados gerais e objeto do projeto, contextualização, período e local do evento, promoção da acessibilidade, justificativas, metas e resultados esperados, indicadores, etapas e fases de execução, custos envolvidos e plano de aplicação.

Diante da apresentação da peça com todos os requisitos legais a ocorrência foi considerada sanada.

1.7 – Despesas com aquisições de bens e contratações de outros serviços realizadas em desacordo com o Convênio.

Foi solicitado o envio da documentação completa do respectivo processo administrativo, acompanhado das publicações, contratos e possíveis termos aditivos.

Constatou-se a inobservância da Lei nº 8.666/1993 e afronta ao princípio da publicidade, devendo destacar os seguintes itens: desrespeito ao prazo mínimo para divulgação do edital, bem como para o cadastramento de interessados, em desacordo ao disposto no art. 21, §2º, III, e art. 22, §2º, da Lei de Licitações, e aos Princípios da Publicidade e Universalidade; inobservância do limite de R\$ 650.000,00 para compras e outros serviços na modalidade utilizada, infringindo o art. 23, II, b, da Lei nº 8.666/1993; inexistência de projeto

básico para os serviços objeto da licitação, em desacordo com disposto no art. 7º, I, da Lei de Licitações; e início da prestação do serviço, assim como da entrega dos bens, antes do reconhecimento oficial do resultado e da assinatura dos respectivos contratos, sem observância dos preceitos contidos na Lei nº 8.666/1993 e no Convênio nº 02/2015.

Em sua defesa, o gestor divergiu do entendimento da Unidade Técnica do TCE/CE, alegando que não é obrigatório a realização de procedimento licitatório de entidades conveniadas, nos moldes da Lei nº 8.666/93. Alega ainda que, inobstante a desnecessidade de certame licitatório, foi realizado procedimento administrativo, com a coleta de três pesquisas de preços, sendo vencedora a proposta de menor preço.

Após análise da defesa apresentada, a Unidade Técnica chegou as seguintes conclusões: a irregularidade apontada refere-se a inobservância de normas legais de licitação em aquisições de bens e contratações de serviços realizados no âmbito do convênio; entendeu que não cabe à administração pública exigir a observância de procedimento licitatório na celebração de convênios; licitar é um processo administrativo, que antecede a contratação, em que se busca proporcionar isonomia entre os participantes e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, a ele submetendo-se os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; no convênio os participantes estipularão no plano de trabalho e no termo de convênio o objeto, a finalidade, o valor pactuado, a duração, a prorrogabilidade, o valor da contrapartida, a modificação e extinção, ademais estabelecerão as ações programáticas para o seu desenvolvimento e o modo como se dará a prestação de contas, essas são as regras básicas que regerão os convênios; ao exigir que entidades realizem procedimento licitatório em suas aquisições, a administração impõe ao particular uma exigência que a lei atribui somente aos entes da federação. A administração deve lançar mão de critérios e controles que

garantam a boa aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos e resultados definidos no termo de convênio e plano de trabalho, exigindo do particular o

dever de prestar contas conforme prevê o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, sem contudo lhe impor obrigação não prevista em lei; a iniciativa privada não se sujeita aos princípios que regem a licitação no setor público e muito menos está obrigada a aplicar, nas suas contratações, a Lei nº 8.666/93, porquanto a autonomia da vontade impera nas relações dos particulares que só não podem fazer o que a lei expressamente proíbe, enquanto que com os entes públicos só podem fazer o que a lei determina.

Desta forma, a ocorrência apontada foi desconsiderada, pois gerou-se por exigência não prevista na legislação, apesar de contida em cláusula do Convênio. Ademais, foi orientado pela a Unidade Técnica do TCE/CE que ao celebrar termo de convênio não sejam inseridas cláusulas que exijam a obrigação de licitar, visto que tal exigência não encontra amparo na legislação pátria.

1.8 – Execução de Serviços antes da Celebração Formal do Convênio.

A Unidade Técnica afirmou em seu certificado que os serviços foram iniciados antes da celebração do Convênio, haja vista constatado por meio de jornais, matérias publicadas e exibidas na mídia local e divulgação no sítio da Prefeitura de Fortaleza.

Em justificativa o gestor afirmou: que na prática o Convênio se iniciou em data anterior, uma vez que o processo administrativo que culminou na assinatura do Termo de Convênio se submeteu a um processo administrativo próprio, ou seja, há um conjunto de atos interligados e interdependentes em que todos os interessados formalmente se manifestam de maneira fundamentada;

que a ação foi necessária para consecução do objeto antes ao início da vigência do termo e tal fato ocorreu para que houvesse tempo hábil para executar a atividade necessária, haja vista haver a necessidade de parceria e autorizações de outros órgãos da gestão municipal nos aspectos de: trânsito, segurança, etc. Por fim, concluiu afirmando que não houve qualquer burla à legislação, nem prejuízos a quem quer que seja, uma vez que o evento foi realizado a contento, dentro dos prazos previstos e a entidade prestou os serviços de forma adequada.

As justificativas apresentadas pelo gestor não foram acatadas pela Unidade Técnica do TCE/CE, pois havia data previsível para realizar o convênio e a não realização das etapas necessárias para sua realização em tempo hábil, evidencia falta de planejamento nas ações. Ademais, acrescentou que a ressalva do Gestor de que as documentações comprobatórias das despesas e seus respectivos pagamentos estavam dentro da vigência da citada parceria não é justificativa para o início das atividades sem que o convênio fosse celebrado entre as partes, uma vez que o administrador público só pode agir dentro dos ditames legais e o próprio convênio prevê a data do início de sua vigência. Por fim, ressaltou-se que não justifica o início das atividades sem a celebração do convênio entre as partes, haja vista que a irregularidade de um ato administrativo não se atém ao fato desse ter causado ou não prejuízos a terceiros, mas se estava em conformidade.

Apesar das divergências encontradas houve a aprovação das contas da gestão. No entanto, quanto ao gestor, as contas foram consideradas regulares com ressalva, com fulcro no art. 15, II da Lei Estadual nº 12.509/95 e ainda houve aplicação de multa com fundamento no artigo 62, inciso II da LOTCE/CE.

1.9 – Transferência de recursos para manutenção e custeio.

Foi identificado que houve transferência de recursos para pagamento de custeio próprio, tais como despesas com manutenção de ar-condicionado, CAGECE, telefone fixo, honorários do conselho fiscal, correios, aluguel de imóvel, COELCE, folha de pagamento e encargos do quadro de pessoal, vale-alimentação, tratamento de esgotos, seguro de vida, contratação de serviços de mão de obra de porteiros e auxiliar de serviços gerais, ressarcimento de cursos realizados pelos funcionários, material de escritório, IPVA, estagiários e menores aprendizes, pensionistas, vale-transporte, locação de veículos, plano de saúde dos funcionários, diárias e passagens, suprimento de fundos, licenciamento e seguro obrigatório das viaturas, ressarcimento de multas por apreensão de veículos, dentre outros.

Diante de tão variada gama de despesas realizadas com o recurso da cooperação, observou-se que tal entidade estava sendo custeada indiretamente através de repasse de recursos cooperados. Ademais, salientou que o pagamento de custeio vai de encontro ao próprio conceito de Convênio. Por fim, acrescentou que com base no entendimento do TCU, os convênios somente podem ser celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, sendo que o mesmo foi celebrado com empresa com fins lucrativos.

Em sua defesa, alegou o gestor que: a entidade embora dotada de personalidade jurídica de direito privado, compõe a administração indireta, criada por lei na forma de Sociedade de Economia Mista no ano de 2006; não se cogita de procedimento seletivo prévio para a escolha dos parceiros, entes públicos, porque estes, por definição, estarão sempre desinteressados de qualquer contraprestação; a escolha dos convenientes, entes públicos, via de regra, é pautada pela inviabilidade de competição, na medida em que o concedente e o conveniente visam atingir um objetivo ou uma meta para a implementação de

determinada política pública; o objetivo é o produto do convênio, podendo envolver a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, sendo previsto no plano de trabalho do respectivo convênio despesas referentes ao custo com o pessoal e com outras despesas administrativas; é indiscutível que houve repasse de recursos financeiros com o fito de custear tudo que estivesse envolvido para consecução da finalidade pública descrita no termo de convênio e plano de trabalho, pois visaram a execução do mesmo, envolvendo várias despesas relacionadas a realização do projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; o referido termo de convênio de cooperação técnica se encontra devidamente autorizado legalmente através da Lei 11.034 de 2020, que dispõe e autoriza a realização de convenio de cooperação técnica e que em seu artigo 2º, utilizando do poder de autotutela, convalidou todos os atos praticados pelo poder público anteriores a publicação desta lei.

A Unidade Técnica reconheceu a possibilidade de Celebração do Termo de Convênio, porem entendeu que o instituto da convalidação abrange os atos emanados com vícios sanáveis, o que não condiz com a ocorrência, uma vez que a irregularidade consiste no custeio de despesas próprias, desvirtuando a finalidade do termo de convênio.

O Ministério Público opinou para que as contas sejam julgadas irregulares e que seja aplicada multa ao gestor responsável, pois não foi apresentada nenhuma documentação que comprove a existência de mútua cooperação, o que encampa o entendimento que houve prestações de serviços mediante pagamento.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Prestação de Contas de Gestão caracteriza-se como instrumento que visa assegurar a transparência e a responsabilidade sob os atos de administração e gerência de recursos públicos, praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta (ordenadores de despesas), inclusive das Fundações Públicas, de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa perspectiva, o órgão de controle externo, TCE/CE, analisa as Prestações de Contas de Gestão dos órgãos e entidades da PMF, por meio do exame da documentação encaminhada pelos jurisdicionados, da compilação de dados extraídos do Sistemas de Informações Municipais (SIM) e da solicitação de informações, podendo julgar as contas em regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Assim, os principais produtos dessa análise e julgamento (certificados, parecer e acórdão) foram a base para este estudo técnico, no qual foram identificadas inicialmente 1115 ocorrências, divididas em 39 grupos. Por fim, a partir deste levantamento realiza-se a análise de conteúdo com vistas a detalhar as fragilidades.

Dessa forma, espera-se, a partir da identificação e da análise das fragilidades apontadas pelo TCE/CE, em relação às prestações de contas de gestão, atingir o objetivo principal deste Estudo Técnico de trazer informações úteis para a tomada de decisão e para a implementação de controles internos preventivos, com vistas a: mitigar o risco de recorrência das falhas; reduzir o número de prestações de contas julgadas regulares com ressalva e irregulares; bem como resguardar os gestores públicos municipais.



Fortaleza
PREFEITURA



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número XNNUJKCS

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 2570074 e código XNNUJKCS

ASSINADO POR: