

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/00728	004160/2022	<i>Não Aplicável</i>	01.03.22 a 18.04.22
Área Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)			
Objeto Determinação.			
Objetivo Verificar se os procedimentos relacionados às prestações de contas finais dos termos de colaboração celebrados com a OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista - PROJESP, bem como as medidas cabíveis delas decorrentes, foram executados pela SMADS em conformidade com as regras estabelecidas na IN nº 03/SMADS/2018 e nas demais normas correlatas.			
Equipe técnica			
Allan Sidney José de Melo Sigg			RF 20.256
Maria Clara Watanabe Tanabe			RF 20.240

LISTA DE QUADROS

Nome do quadro	pag.
Quadro 1 – Resumo das parcerias vigentes com a OSC PROJESP até dez/2020	9
Quadro 2 – Processos administrativos e de prestação de contas das parcerias analisadas.	15
Quadro 3 – Pareceres Conclusivos do Gestor e da CMA.	18
Quadro 4 – Publicação dos pareceres conclusivos da CMA acerca das Prestações de Contas Finais do PROJESP	19
Quadro 5 – Valores de restituição calculados pela SMADS para cada Termo de Colaboração.	20

LISTA DE SIGLAS

CMA	– Comissão de Monitoramento e Avaliação
COJUR	– Coordenadoria Jurídica
CTPS	– Carteira de Trabalho e Previdência Social
CREAS	– Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DM	– Decreto Municipal
IN	– Instrução Normativa
MAG	– Manual de Auditoria Governamental
MPSP	– Ministério Público do Estado de São Paulo
MSE-MA	– Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto
NPJ	– Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico
PCF	– Prestação de Contas Final
OSC	– Organização Social Projeto Esperança de São Miguel Paulista – PROJESP
SAICA	– Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SAS	– Supervisão de Assistência Social
SASF	– Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio
SMADS	– Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
STCP	– Supervisão Técnico-Consultiva de Parcerias
TCO	– Termo de Colaboração

RESUMO

A presente Inspeção foi realizada com o objetivo de verificar se os procedimentos relacionados às prestações de contas finais dos termos de colaboração celebrados com a OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista - PROJESP, bem como as medidas administrativas cabíveis, foram executadas pela SMADS em conformidade com as regras estabelecidas na IN nº 03/SMADS/2018 e nas demais normas correlatas.

A fiscalização foi motivada pelo pedido de informações do Ministério Público do Estado de São Paulo para subsidiar inquérito civil instaurado a partir de denúncias encaminhadas por ex-funcionários da organização a respeito de ausência de pagamentos de salários e outras pendências em relação a providências trabalhistas.

Considerando que todos os termos de colaboração existentes com a instituição foram encerrados em dezembro de 2020, o escopo do trabalho foi a verificação da regularidade nos procedimentos relacionados às suas respectivas prestações de contas finais (PCF).

De início, destaca-se que os termos de colaboração foram finalizados de forma abrupta pela OSC, sem uma transição adequada, causando prejuízos assistenciais à população, assim como houve descumprimento do dever de prestar informações legalmente exigidas por parte da OSC, com ausência de apresentação das prestações de contas parciais de novembro de 2020 e das prestações de contas finais, sendo que a organização não apresentou qualquer defesa ou resposta às diversas notificações que lhe foram enviadas pela SMADS nos processos analisados.

De forma geral, foram observadas pela SMADS as disposições da IN 03/SMADS/2018, em relação aos procedimentos e prazos previstos, inclusive em relação às penalizações.

Contudo destaca-se que, embora a norma não fixe prazos para algumas etapas, o processo tem apresentado significativo lapso temporal. A análise das prestações de contas do gestor foi feita em maio/2021 e do CMA apenas em dezembro/2021, mesmo com a ausência de entrega das prestações de contas finais. Na medida em que não há documentação a ser analisada,

entende-se que a reprovação da PCF e as penalidades decorrentes deveriam ocorrer sumariamente.

A ausência de previsão normativa também vem provocando atrasos no encaminhamento do processo de apuração de contas e ressarcimento conforme avaliação da própria SAS responsável como da própria Coordenadoria Jurídica da SMADS, que até o fechamento desta Auditoria ainda estava avaliando do ponto de vista jurídico a viabilidade do encaminhamento de ressarcimento solicitado pela Supervisora Técnica da SAS, com base nos valores repassados pela municipalidade.

Visando aprimorar o processo adotado nas situações identificadas, foram apresentadas, como propostas de encaminhamento, as seguintes propostas de recomendações à SMADS, para que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

- Incluir na IN 03/SMADS/2018 ou elaborar regramento específico para situações de atrasos ou ausência de entrega nas prestações de contas, com estabelecimentos de prazos objetivos e razoáveis, com vistas a promover maior celeridade e objetividade ao processo de análise de prestações de contas e ressarcimentos decorrentes dessas hipóteses;
- Incluir na IN 03/SMADS/2018 ou elaborar regramento específico para situações de apresentação de documentos adulterados ou a sua suspeita, bem como que passe a ser exigida a apresentação de documentos originais produzidos por terceiros de acordo com critérios estabelecidos pela entidade (valor da parceria, contas aprovadas com ressalva, etc.), com vistas a aprimorar o processo de análise de prestações de contas e a efetividade do controle interno;
- Estabelecer obrigatoriedade de gestores formalizarem a justificativa ou motivação em caso de não aplicação de penalidades, em caso de infringências na execução dos Termos de Colaboração, eventualmente envolvendo a COJUR e o superior hierárquico em casos semelhantes no fluxo de procedimentos adotados pelo Órgão, com vistas a promover maior segurança na fiscalização das parcerias.

- Priorizar a análise da viabilidade jurídica do pedido de ressarcimento feito pela SAS Guaianases e prosseguir aos encaminhamentos previstos nos arts. 137 a 139 da IN 03/SMADS/2018, visando à devolução dos recursos financeiros relacionados com a inexecução do objeto apurada ou com a prestação de contas não apresentada nos termos de colaboração encerrados com a OSC PROJESP.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Ato que autorizou/determinou o trabalho	10
1.2. Destinatário(s)	10
1.3. Visão geral do objeto, objetivos e escopo	11
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	11
2. METODOLOGIA	11
2.1. Critérios adotados	11
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados	11
2.3. Limitações do trabalho	12
3. ACHADOS	12
3.1. Houve interrupção repentina dos serviços pela Contratada, sem justificativa adequada, e sem comunicação de intenção com antecedência de 90 dias corridos, em infringência ao art. 59 da IN 03/SMADS/2018.	12
3.2. Não houve apresentação de prestação de contas final por parte da Contratada para nenhuma das parcerias analisadas, encerradas em dezembro de 2020, em infringência ao art. 132 da IN 03/SMADS/2018.	15
3.3. Houve deliberação e análise final, por parte do Gestor da Parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação, consoante previsão dos arts. 133 a 135 da IN 03/SMADS/2018. A ausência de prazos definidos para tais etapas ocasionou morosidade ao processo, com a decisão da CMA tendo ocorrido quase um ano após o encerramento das parcerias.	17

3.4. Houve intempestividade de 2 dias úteis na publicação da deliberação da CMA, com exceção do TCO 204/SMADS/2020, em infringência ao art. 135, §2º da IN 03/SMADS/2018.....	19
3.5. O encaminhamento quanto ao ressarcimento de valores pagos e não comprovados pela entidade ainda está sob análise jurídica pela COJUR da SMADS, não tendo sido concluídas, até o momento, as etapas previstas nos arts. 137 a 139 da IN 03/SMADS/2018.....	20
3.6. Foram aplicadas as penalidades administrativas previstas na IN 03/SMADS/2018 e no DM 52.830/11, em relação aos prejuízos causados pela interrupção na prestação dos serviços e ausência da prestação de contas final. Contudo, foram identificadas necessidades de melhoria nos procedimentos de análise, devido a falhas e irregularidades não penalizadas em ocorrências ao longo da execução do termo.	22
4. CONCLUSÃO	24
5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	25
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	26
6.1. Propostas de recomendações	26

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi motivado pelo expediente e-TCM 009299/2021, que tratava da solicitação feita a este Tribunal de Contas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) no Ofício nº 2839349/2021, que indagava a existência de eventual procedimento instaurado para apurar as contas prestadas pela Organização da Sociedade Civil (OSC) Projeto Esperança de São Miguel Paulista (PROJESP), relativas aos exercícios de 2019/2020.

As informações serviriam para subsidiar um inquérito civil instaurado em 14.05.21 pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital para apurar denúncias e indícios de irregularidades nas contas prestadas pela PROJESP, em convênios firmados com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

As denúncias recebidas pelo MPSP foram encaminhadas ao órgão por ex-funcionários e tratavam basicamente de ausência de pagamentos dos i) salários dos meses de novembro e dezembro/2020; ii) 13º salário; e iv) verbas rescisórias. Além da negligência em relação a outras providências trabalhistas, como a baixa na CTPS dos prestadores de serviço.

Em consulta aos processos administrativos dos instrumentos celebrados com a entidade e ao Sistema Átomo-Radar, verificamos que todas as parcerias com a OSC foram encerradas em dezembro de 2020.

Ao ser notificada para que prestasse esclarecimentos acerca de irregularidades detectadas nas prestações de contas do TCO 428/SMADS/2018, a OSC enviou ofícios ao Gabinete da SMADS informando que não daria mais prosseguimento à prestação de serviços nas parcerias vigentes com a SMADS até aquele momento após o dia 31.12.20. Apresentamos, no Quadro 1, as parcerias vigentes na ocasião:

Quadro 1 – Resumo das parcerias vigentes com a OSC PROJESP até dez/2020

Processo/TCO	Serviço	SAS	Vigência prevista	Beneficiados
• 6024.2018/0007538-0 • 157/2016	Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico - NPJ	Penha	07.10.16 a 06.10.21 (TA 001/2018)	120
• 6024.2018/0011561-7 • 202/2016	Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio - SASF	Itaim Paulista	08.12.16 a 07.12.21 (TA 001/2018)	1000
• 6024.2017/0002480-6 • 020/ 2018	Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico - NPJ	Guaianases	15.01.18 a 14.01.23	120

Processo/TCO	Serviço	SAS	Vigência prevista	Beneficiados
6024.2017/0003535-2 360/2018	Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência	Guaianases	16.07.18 a 15.07.23	110
6024.2018/0002187-6 420/2018	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes - SAICA	Guaianases	22.08.18 a 21.08.23	15 ¹
6024.2018/0000895-0 428/2018	Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – MSE-MA	Guaianases	03.09.18 a 02.09.23	45 ²
6024.2018/0001533-7 481/2018	Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – MSE-MA	Guaianases	22.09.18 a 21.09.23	90 ³
6024.2020/0002630-8 204/2020	Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio - SASF	Guaianases	25.08.20 a 24.08.25	1000
Total				2500

Fonte: Processos administrativos analisados.

¹ Inicialmente previstas 20 vagas e excepcionalmente 22 nas operações de baixas temperaturas, reduzidas por meio do TA 001/2020, em atendimento ao art. 45, §1º da Resolução Conjunta nº 03/CMDCA e COMAS/06.

² Inicialmente previstas 60 vagas, reduzidas para 45 por meio do TA 001/2019, de 07.11.19, com efeito a partir de 01.10.19, para fins de execução do Plano de Readequação de Vagas (SEI 020152539).

³ Inicialmente previstas 105 vagas, reduzidas para 90 por meio do TA 001/2019, de 22.10.19, com efeito a partir de 01.10.19, para fins de execução do Plano de Readequação de Vagas elaborado em razão do contingenciamento de recursos do orçamento da SMADS naquele exercício (SEI 020152130).

Conforme autorizado à peça 7, a regularidade deste processo de rescisão contratual em relação às normas legais aplicáveis será detalhada e analisada no item 3, quanto aos Termos de Colaboração nº 360/SMADS/2018, 420/SMADS/2018, 428/SMADS/2018, 481/SMADS/2018 e 204/SMADS/2020, sendo que, conforme será exposto, os eventos ocorridos após o encerramento das parcerias foram os mesmos para todos os termos.

1.1. Ato que autorizou/determinou o trabalho

O trabalho foi autorizado por meio da Ordem de Serviço de Fiscalização n.º 2022/00728, emitida em 03.03.22, de acordo com a autorização concedida pelo Conselheiro Relator à peça 7.

1.2. Destinatário(s)

O destinatário direto do trabalho é o Conselheiro Relator que autorizou sua realização, e o Pleno deste Tribunal, responsável pelo julgamento, alcançando ainda seu conteúdo a área fiscalizada (SMADS, em especial a SAS-Guaianases), a sociedade paulistana, além de eventualmente subsidiar o MPSP no inquérito civil já mencionado.

1.3. Visão geral do objeto, objetivos e escopo

O objeto de análise é o procedimento previsto na norma e a sua aderência por parte dos gestores e dos órgãos envolvidos pertencentes à SMADS, num contexto de encerramento de uma parceria e verificação da Prestação de Contas Final (PCF).

O escopo se restringirá a uma OSC específica, cujo encerramento de um dos Termos de Colaboração (TCO) foi antecedido por evidências de adulteração de documentos, abandono de serviço e fraudes trabalhistas.

A verificação dos procedimentos, publicidade, tempestividade e aplicação de eventuais sanções são o objetivo da Inspeção.

1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Nos termos da INF. n.º 014/SFC/2021, a inspeção foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental (MAG), que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199), integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI. Foram consideradas ainda as premissas referenciais do Manual de Fiscalização ora vigente.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

O principal critério adotado é a Instrução Normativa 03/SMADS/2018 (Doravante “IN 03”), além de legislação e regulamentação específica como o DM 52.830/11, que reorganiza o cadastro municipal único de entidades parceiras do terceiro setor – CENTS e a Portaria 05/SMADS/2012, que estabelece entre outros assuntos a certificação de matrícula a entidades e organizações de assistência social inscritas no COMAS-SP.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Tendo em vista a necessidade de formalização e publicização de todos os atos envolvidos, desde o recebimento de denúncias, notificações, análises, trâmites e decisões, todos as

informações foram obtidas nos processos administrativos correspondentes aos TCO e aos processos de pagamento.

Além de contatos telefônicos com a Coordenadoria Jurídica da SMADS e da SAS – Guaianases.

2.3. Limitações do trabalho

Alguns documentos não se encontravam disponíveis nos processos SEI correspondentes, não tendo sido disponibilizados pela SAS responsável, todavia todas as informações pertinentes foram obtidas direta ou indiretamente.

Como será visto, a OSC não ofereceu defesa quanto às imputações relativas à falsificação de informações e documentos, bem como em relação a alguns ajustes mensais e as PCF de todos os processos analisados, o que prejudica a análise de conteúdo e completude dos documentos e informações previstas para este tipo de procedimento na IN 03.

A presente análise ocorre em meio ao procedimento de penalização e responsabilização, não sendo possível, portanto, no presente estágio, oferecer um posicionamento peremptório em relação ao procedimento de análise das PCF por parte da Origem.

3. ACHADOS

A situação encontrada foi a mesma em todos os TCO analisados. Dessa forma, passamos a discorrer sobre os achados encontrados na análise de todos os instrumentos.

3.1. Houve interrupção repentina dos serviços pela Contratada, sem justificativa adequada, e sem comunicação de intenção com antecedência de 90 dias corridos, em infringência ao art. 59 da IN 03/SMADS/2018.

Situação encontrada

A situação narrada na Introdução, de falta de pagamento aos funcionários e o posterior abandono do serviço pela OSC acabou por atingir todas as parcerias em que a entidade atuava na SMADS, sendo que algumas ocorrências mais críticas foram identificadas, inicialmente, no TCO 428/SMADS/2018.

Em relação ao referido TCO, a OSC precisou ser notificada inclusive para apresentar a primeira prestação de contas parcial (SEI 016867122), ocasião em que alegou déficit de pessoal. Posteriormente também foi questionada a respeito de atrasos nos pagamentos de funcionários (SEI 032449059).

Em 01.09.20, a OSC foi novamente notificada pelo Gestor da parceria (SEI 032943932) a apresentar os comprovantes de aluguéis de Julho/2019 a Julho/2020, em função de uma denúncia, da própria imobiliária responsável pelo imóvel, de que diversos pagamentos estavam pendentes de quitação.

Em resposta (SEI 033180460), a OSC declarou que:

[...] A respeito de competências de aluguéis em aberto, nos causou muita estranheza tal informação, bem como com tanto tempo de atraso. Bem, diante disso, repusemos o valor pleiteado pela imobiliária com recursos próprios da OSC a fim de evitar qualquer prejuízo a esta parceria e procedemos a um levantamento dos pagamentos já realizados.

Ao reemitir os comprovantes de pagamentos para encaminhar a Vossas Senhorias, não conseguimos reemitir os comprovantes referentes aos pagamentos realizados nos meses de agosto, outubro, novembro e dezembro de 2019 e nos meses de fevereiro e março 2020;

Questionamos a instituição financeira a esse respeito e fora aberto um chamado para verificação.

De antemão, já foi constatado algumas transferências, na época, voltaram para uma conta "mãe" que não existe mais há alguns anos. O gerente informou que, provavelmente, por essa razão também que os recursos da parceria do mês de agosto de 2020 não foram creditados em nenhuma conta e esclareceu que, ao que parece, algumas dessas transferências foram reenviadas automaticamente pelo sistema e que outras voltaram, sendo necessária a abertura desse chamado para reembolso de eventuais valores ou fornecimento do comprovante de transferência.[...]

Em função da incompatibilidade entre as informações prestadas pela OSC, pela Imobiliária e o apontado nas prestações de contas apontadas, o CREAS Guaianases analisou os extratos originais enviados pelo Banco do Brasil, chegando à seguinte conclusão, através do Gestor da Parceria (SEI 036637718):

[...] 1. Até a efetivação dessa análise tínhamos apenas alguns indícios de irregularidade com relação ao pagamento de aluguel, contudo, após o

comparativo dos extratos os indícios se tornaram, de fato, irregularidades irrefutáveis. No mês de ago/2019, por exemplo, a Projesp apresenta extrato de conta corrente no ajuste mensal informando o pagamento de R\$4.428,13 referente ao aluguel, porém, o extrato fornecido pelo Banco do Brasil aponta que este pagamento não foi realizado.

2. Conforme a planilha aponta, fica evidente que a OSC não está depositando o valor referente ao Fundo Provisionado. Os extratos apresentados pela OSC apontam que os valores referentes do Fundo Provisionado foram devidamente depositados durante o período analisado, contudo, os extratos apresentados pelo Banco do Brasil apontam que durante o período analisado o único mês no qual o Fundo Provisionado foi depositado é jun/2020.

3. Outro ponto importante a mencionar é que durante o período analisado todos os saldos iniciais e finais dos extratos apresentados pela OSC no ajuste mensal não correspondem com os saldos iniciais e finais dos extratos apresentados pelo Banco do Brasil. [...] (grifos nossos)

Constatou-se que as divergências ocorreram em todos os meses analisados, o Gestor informa ainda (SEI 036637718):

[...] Atesta que nos referidos extratos bancários é notório não constar nenhum depósito na conta poupança do serviço, o que também remete a irregularidade do extrato enviado mensalmente da conta poupança do serviço em que constam as transferências da conta corrente do serviço.

Ressalta que a OSC possui mais 04 serviços referenciados àquele CREAS e que todos os ajustes são analisados e não foram encontradas irregularidades. Porém aponta que com a possível adulteração de extratos bancários, nas quais são baseadas as análises dos ajustes e das prestações de contas, não é possível afirmar se as outras parcerias possuem semelhantes irregularidades. [...] (grifos nossos)

O pedido de rescisão de todos os TCO vigentes foi solicitado pela própria OSC em 14.12.20 (peça 20), após ser notificada para que prestasse esclarecimentos acerca dos problemas recorrentes de atrasos nos pagamentos e divergências nas demonstrações bancárias apresentadas. Não foi apresentada nenhuma justificativa adequada por parte da Contratada, que apenas afirmou não ser mais possível a continuação do serviço prestado.

Conforme disciplina a IN 03, exceto em caso de rescisão unilateral pela Administração ou por mútuo acordo entre as partes, o TCO poderá ser rescindido “por razões de conveniência e oportunidade [...] a qualquer momento, desde que haja comunicação por escrito, com

comprovante de recebimento, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias corridos, indicando a intenção de encerrar a parceria”.

Os Ofícios enviados pelo PROJESP foram protocolados na SMADS em 14.12.20, comunicando que a execução das parcerias seria mantida até o dia 31.12.20, portanto com antecedência de apenas 17 dias corridos, em infringência ao art. 59 da IN 03.

Critério(s):

- Hipóteses de rescisão de Termo de Colaboração - Art. 59 da IN 03.

Evidência(s):

Documentação disponível ou ausente, segundo o caso, nos processos administrativos correspondentes.

Causa(s) e efeito(s):

A causa foi o abandono por parte da OSC do serviço prestado, sendo que o efeito mais perverso deste abandono é a interrupção na prestação do serviço a centenas de cidadãos, (conforme número de beneficiados apresentado no Quadro 01), visto que as parcerias foram encerradas sem uma transição adequada, causando prejuízos à população, como destacado na notificação de aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade (peça 28).

3.2. Não houve apresentação de prestação de contas final por parte da Contratada para nenhuma das parcerias analisadas, encerradas em dezembro de 2020, em infringência ao art. 132 da IN 03/SMADS/2018.

Apresentamos, inicialmente, a relação de processos administrativos e de prestação de contas das parcerias com a OSC PROJESP analisadas neste relatório:

Quadro 2 – Processos administrativos e de prestação de contas das parcerias analisadas.

Termo de Colaboração	Processo Administrativo	Processo de Prestação de Contas
360/SMADS/2108	6024.2017/0003535-2	6024.2018/0006252-1
420/SMADS/2018	6024.2018/0002187-6	6024.2018/0007658-1
428/SMADS/2018	6024.2018/0000895-0	6024.2018/0007647-6
481/SMADS/2018	6024.2018/0001533-7	6024.2018/0008663-3
204/SMADS/2020	6024.2020/0002630-8	6024.2020/0007051-0

Fonte: Sistema SEI.

Após o recebimento dos ofícios da OSC comunicando o encerramento da execução das parcerias em 31.12.20, a Supervisão Técnico-Consultiva de Parcerias (STCP), pertencente à Coordenadoria Jurídica (COJUR) da SMADS, emitiu Parecer Jurídico (peça 21), em que apresentou um histórico os problemas e recomendou a rescisão unilateral dos termos sem prejuízo de aplicação de outras penalidades, o que foi acatado pela Administração em 23.12.20, sendo publicado no DOC no dia seguinte (Peça 23) os respectivos despachos declarando a rescisão dos Termos de Colaboração, sendo o termo final da prestação estipulado em 31.12.20.

Conforme preconiza o artigo 132 da IN 03:

Artigo 132 - A OSC parceira deverá apresentar a Prestação de Contas Final no prazo de até 30 (trinta) dias úteis contado do término da vigência da parceria, por meio de Relatório Final de Execução do Objeto, que deverá conter os elementos previstos no artigo 126 desta Instrução Normativa, bem como comprovante de pagamento ou recolhimento do saldo das contas correntes específicas da parceria e da conta poupança destinada ao fundo provisionado [...]

A OSC foi notificada pela SAS Guaianases para apresentar uma justificativa e/ou proposta de correção em 22.02.21 (publicação em 26.02.21) (peça 24). A notificação foi ignorada pela Contratada, mesmo com a penalidade de declaração de inidoneidade tendo sido aplicada pela SMADS.

Tendo transcorrido o prazo assinalado para defesa, não foi apresentado pela OSC até o momento nem o ajuste financeiro mensal relativo a novembro/2020, nem a prestação de contas final.

Critério(s):

- Necessidade e prazo de apresentação da PCF - Art. 132 da IN 03.

Evidência(s):

Documentação disponível ou ausente, segundo o caso, nos processos administrativos correspondentes.

Causa(s) e efeito(s):

Descumprimento da OSC quanto ao dever de prestação de contas final. Conforme a situação observada, não houve manifestação ou resposta por parte da contratada às notificações e solicitações enviadas pela Secretaria que justifiquem a ausência de apresentação das prestações de contas.

Como efeito, houve impossibilidade momentânea de se chegar a um montante exato para o ressarcimento devido à ausência de fornecimento de documentos e alterações nos dados bancários fornecidos o que motivou a SAS responsável propor o ressarcimento de todos os valores dispendidos (videm subitem 3.5), cabendo à OSC a comprovação e justificativa para qualquer abatimento no valor total.

3.3. Houve deliberação e análise final, por parte do Gestor da Parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação, consoante previsão dos arts. 133 a 135 da IN 03/SMADS/2018. A ausência de prazos definidos para tais etapas ocasionou morosidade ao processo, com a decisão da CMA tendo ocorrido quase um ano após o encerramento das parcerias.

Situação encontrada

Tendo transcorrido o prazo assinalado para defesa, não foi apresentada a prestação de contas final, o que provocou a rejeição das contas pelo gestor e pela CMA em todos os Termos de Colaboração (peças 25 e 26 respectivamente).

Em suas razões, a CMA justificou a rejeição das contas com base no art. 135, III, “a” e “b”¹ da IN 03.

O quadro a seguir apresenta as datas de emissão e as peças em que constam os pareceres conclusivos do gestor e da CMA das parcerias analisadas:

¹ Artigo 135- O Parecer Técnico Conclusivo do Gestor da Parceria da Prestação de Contas Final embasará a decisão da Comissão de Monitoramento e Avaliação, que deverá concluir por uma das seguintes hipóteses:

(...)

III - REJEIÇÃO das contas, quando:

a) omissão no dever de prestar conta final;

b) descumprimento injustificado das metas e resultados estabelecidos no Plano de Trabalho;

Quadro 3 – Pareceres Conclusivos do Gestor e da CMA.

Termo de Colaboração	Parecer Conclusivo do Gestor	Parecer Conclusivo da Comissão de Monitoramento e Avaliação
360/SMADS/2108	20.05.21 (Peça 25, fl. 01)	03.12.21 (Peça 26, fls. 01/02)
420/SMADS/2018	20.05.21 (Peça 25, fl. 02)	03.12.21 (Peça 26, fls. 03/04)
428/SMADS/2018	24.05.21 (Peça 25, fl. 03)	03.12.21 (Peça 26, fls. 05/06)
481/SMADS/2018	24.05.21 (Peça 25, fl. 04)	03.12.21 (Peça 26, fls. 07/08)
204/SMADS/2020	07.12.21 ¹ (Peça 25, fl. 05)	09.12.21 (Peça 26, fls. 09/12)

Fonte: Processos administrativos e de prestação de contas dos Termos de Colaboração.

¹ Considerando que o DOC SEI 055968943 não se encontra datado no corpo do documento, foi considerada a sua data de juntada ao Processo SEI 6024.2020/0002630-8.

De fato, a rejeição das contas devido à omissão no dever de prestar contas final está previsto no art. 135, III, “a” da IN 03.

Apesar do cumprimento legal, a IN 03 não impõe prazos para as análises das prestações de contas finais, dispondo sobre esta questão apenas para notificações às OSC, resposta/apresentação de defesas e publicação de atos.

Uma consequência perceptível é o lapso transcorrido em cada etapa analisada. Apesar de as conclusões trazidas das movimentações bancárias comparando-se as informações trazidas pelo Banco e pela OSC terem sido realizadas entre novembro e dezembro de 2020, a análise das prestações de contas do gestor foi feita em maio/2021 e do CMA apenas em dezembro/2021, mesmo a PCF não tendo sido entregue no prazo previsto na regulamentação, não havendo, portanto, nada a ser analisado, tampouco razão aparente para tal morosidade.

Critério(s):

- Análise e deliberação acerca da PCF - Arts. 132 a 135 da IN 03.

Evidência(s):

Documentação disponível nos processos administrativos correspondentes.

Causa(s) e efeito(s):

Houve cumprimento da previsão normativa. Entretanto, conforme exposto, a IN 03 não impõe prazos para as análises das prestações de contas finais, o que ocasionou o lapso transcorrido em cada etapa analisada.

3.4. Houve intempestividade de 2 dias úteis na publicação da deliberação da CMA, com exceção do TCO 204/SMADS/2020, em infringência ao art. 135, §2º da IN 03/SMADS/2018.

Situação encontrada:

De acordo com o art. 135, §2º da IN 03, a deliberação da CMA acerca da prestação de contas final deve ser publicada no DOC no primeiro dia útil seguinte².

Verifica-se, conforme demonstrado no quadro a seguir, que, com exceção da publicação da decisão relativa ao TCO 204/SMADS/2020, as demais ocorreram de forma extemporânea ao estabelecido na norma, com atraso de 2 dias úteis.

Quadro 4 – Publicação dos pareceres conclusivos da CMA acerca das Prestações de Contas Finais do PROJESP.

Termo de Colaboração	Data do parecer CMA	Publicação
360/SMADS/2108	03.12.21	DOC 08.12.21 - p. 102
420/SMADS/2018	03.12.21	DOC 08.12.21 - p. 103
428/SMADS/2018	03.12.21	DOC 08.12.21 - p. 103
481/SMADS/2018	03.12.21	DOC 08.12.21 - p. 103
204/SMADS/2020	09.12.21	DOC 10.12.21 - p. 107/108

Fonte: Processos administrativos e de prestação de contas dos Termos de Colaboração.

Critério(s):

- Prazo para publicação - Art. 135, §2º da IN 03.

Evidência(s):

Documentação disponível nos processos administrativos correspondentes.

Causa(s) e efeito(s):

A intempestividade pode ter decorrido de trâmites internos para publicação. A demora para publicação também ocasiona atrasos no prazo disponibilizado à contratada para impetração de recurso e atendimento às notificações.

² Artigo 135- O Parecer Técnico Conclusivo do Gestor da Parceria da Prestação de Contas Final embasará a decisão da Comissão de Monitoramento e Avaliação, que deverá concluir por uma das seguintes hipóteses:

(...)

§2º - A deliberação da Comissão de Monitoramento e Avaliação de que trata este artigo deverá ser publicada no DOC e no sítio eletrônico de SMADS no primeiro dia útil seguinte.

3.5. O encaminhamento quanto ao ressarcimento de valores pagos e não comprovados pela entidade ainda está sob análise jurídica pela COJUR da SMADS, não tendo sido concluídas, até o momento, as etapas previstas nos arts. 137 a 139 da IN 03/SMADS/2018.

Situação encontrada:

Diante da recusa da OSC de prestar contas, conforme descrito no subitem **3.2**, foi realizado o seguinte encaminhamento (peça 27) pela Supervisão do SAS – Guaianases:

- Considerando a constatação de fraude nos extratos apresentados pela OSC, sem ser possível determinar há quanto tempo vinha ocorrendo;
- Considerando a falta de resposta da OSC referente as notificações efetuadas;
- A Rejeição das Prestações de Contas das parcerias rescindidas, sem recurso interposto pela OSC
- A impossibilidade de levantamento de valores efetivamente gastos com a parceria somente através dos extratos bancarios sem outros documentos balizadores;

Nosso entendimento é de que deverá ser efetuada a cobrança de todos os valores repassados pela Municipalidade referentes as parcerias outrora firmadas com esta OSC, com a observação de que caso a OSC discorde da cobrança de valores, nos envie os comprovantes fiscais de gastos realizados com as parcerias mencionadas.

Assim, foram calculados os seguintes valores de ressarcimento para cada TCO pela SMADS:

Quadro 5 – Valores de restituição calculados pela SMADS para cada Termo de Colaboração.

Termo de Colaboração	Valor de restituição calculado pela SMADS	Peça 27, fls.
360/SMADS/2108	R\$ 1.547.920,84	06/07
420/SMADS/2018	R\$ 2.402.278,61	08/09
428/SMADS/2018	R\$ 1.129.552,95	01/02
481/SMADS/2018	R\$ 706.883,68	03/04
204/SMADS/2020	R\$ 275.656,18	05/06
TOTAL	R\$ 6.062.292,26	-

Fonte: Processos de prestação de contas.

Verifica-se que não houve uma apuração pormenorizada dos fatos, com quantificação do dano e do ressarcimento, sendo que a constatação de fraude em um dos termos e a falta de respostas, interposição de recursos e esclarecimentos por parte da OSC motivaram a SAS responsável a propor o ressarcimento de todos os valores repassados. Segundo o art. 137 da

IN 03/SMADS/2018, caberia ao Supervisor da SAS ou Coordenador da CPAS, após apreciação do recurso interposto quanto à decisão do CMA (o que não houve no caso concreto), notificar a OSC para que, no prazo improrrogável de 30 dias úteis, devolvesse os recursos financeiros relacionados com a irregularidade ou inexecução do objeto apurada ou com a prestação de contas não apresentada.

Contudo, lacunas de interpretação da previsão normativa vem provocando atrasos no encaminhamento do processo de apuração de contas e ressarcimento conforme avaliação da própria SAS responsável como da própria COJUR da SMADS que até o fechamento desta Auditoria ainda estava avaliando do ponto de vista jurídico a viabilidade do encaminhamento feito pela Supervisora Técnica da SAS.

Igualmente não é possível ainda afirmar que o encaminhamento dado pela Entidade quanto ao processo de ressarcimento foi adequado em função do vácuo jurídico na regulamentação do Órgão que estava sob análise da COJUR até o fechamento desta Auditoria.

Critério(s):

- Procedimentos para ressarcimento - Arts. 137 a 140 da IN 03.

Evidência(s):

Documentação disponível nos processos administrativos correspondentes.

Causa(s) e efeito(s):

De fato, a IN que regula o processo, não prevê um procedimento de ressarcimento específico em caso de não apresentação da PCF, o que levou a SAS a propor que fosse cobrado à título de ressarcimento todos os valores pagos à OSC, cabendo a esta a efetiva comprovação dos gastos, abatendo-se estes dos montantes a serem ressarcidos.

Como consequência, há morosidade no processo de ressarcimento, ainda não concluído, que estava sob análise do COJUR até o fechamento desta Auditoria, sendo, portanto, objeto de proposta de recomendação do item **6.1.4**.

3.6. Foram aplicadas as penalidades administrativas previstas na IN 03/SMADS/2018 e no DM 52.830/11, em relação aos prejuízos causados pela interrupção na prestação dos serviços e ausência da prestação de contas final. Contudo, foram identificadas necessidades de melhoria nos procedimentos de análise, devido a falhas e irregularidades não penalizadas em ocorrências ao longo da execução do termo.

Situação encontrada:

Além da análise da prestação de contas e os procedimentos relacionados ao ressarcimento de recursos, outras punições já foram aplicadas à OSC.

A pena de inidoneidade foi aplicada em 24.10.20, com base nos seguintes fundamentos (peça 28):

[...] pelos prejuízos causados pela interrupção na prestação dos serviços em regime de mútua cooperação de maneira repentina, perdendo o ajuste sua característica de conjugação de esforços para assegurar direitos socioassistenciais para a população que deles necessitam e à Municipalidade e pelas irregularidades apontadas neste processo e nos processos 6024.2018/0011561-7, 6024.2018/0007538-0, 6024.2017/0003535-2, 6024.2018/0001533-7, 6024.2020/0002630-8, 6024.2018/0002187-6, 6024.2017/0002480-6, onde a Organização praticou as mesmas condutas, com fundamento no art. 39, IV c/c art. 73, III da Lei Federal nº 13.019/2014, do art. 64 do Decreto nº 57.575/2016 e art. 141, III da Instrução Normativa nº03/SMADS/2018, foi aplicada à OSC PROJETO ESPERANÇA DE SÃO MIGUEL PAULISTA a penalidade de declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida sua reabilitação.

A decisão, devidamente publicada e notificada, não foi objeto de nenhuma contestação por parte da OSC.

Em função da penalidade acima, o art. 11 do DM 52.830/11 determina o cancelamento da inscrição da entidade no CENTS, de forma automática, o que foi devidamente realizado e publicado no DOM em 29.01.21 (Peça 29).

A OSC teve igualmente sua matrícula junto ao SMADS cancelada e publicada no DOM em 26.02.21, conforme notificação enviada (peça 30), mas não interpôs qualquer recurso ou contestação em face da decisão.

Não foi localizado nenhum ofício comunicando os acontecimentos à Controladoria Geral do Município, conforme previsto no Parecer SMADS/COJUR/STCP (SEI 038241747) nos autos do Processo 6024.2018/0000895-0.

Não obstante, o aspecto secundário que chama a atenção neste caso é uma aparente dificuldade da SMADS em realizar avaliações críticas e individualizadas na prestação do serviço, a falta de sistematização dada pelo órgão na formalização destas análises (fato evidenciado no eTCM 008207/2021), bem como certa flexibilização ao aplicar as disposições relativas a penalização previstas nos normativos e nas parcerias firmadas pela Secretaria.

De fato, é de se destacar que em duas situações anteriores, já descritas em relação ao TCO 428/2018, não foi aplicada qualquer penalização em atrasos na entrega de prestações de contas parciais ou no pagamento de salário, mesmo, como neste último caso, com a apresentação de uma defesa desacompanhada de qualquer evidência de que houve de fato um problema incontornável e imprevisível na utilização de tokens de pagamento, que foi sumariamente analisado e aceito, mesmo com atrasos se estendendo por pelo menos dois meses, o que não pode ser considerado normal sob qualquer pretexto.

Assim, mesmo com uma certa flexibilidade em relação à postura do gestor quanto às parcerias estes profissionais devem estar cientes da responsabilidade que assumem ao relevar falhas e irregularidades das parcerias que deveriam fiscalizar com o máximo rigor, haja vista os valores envolvidos e a dependência de uma parcela da população em relação aos serviços prestados, sendo tal aspecto, portanto, objeto da recomendação do item **6.1.3**.

Critério(s):

- Penalizações – Arts. 137 a 143 da IN 03.

Evidência(s):

Documentação disponível nos processos administrativos correspondentes.

Causa(s) e efeito(s):

Quanto aos fatos que levaram ao encerramento das parcerias, houve aplicação das penalizações pertinentes, em que pese a não conclusão, até o momento, do procedimento de ressarcimento, tratado no subitem **3.5**.

Quanto às ocorrências que não foram penalizadas ao longo da execução, em especial do TCO 428/2018, estas podem decorrer falhas na definição de procedimentos de análise de prestação de contas e da rotina estabelecida, gerando potenciais riscos de controle.

4. CONCLUSÃO

A inspeção realizada com objetivo de verificar se os procedimentos relacionados às prestações de contas finais dos termos de colaboração celebrados com a OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista - PROJESP, bem como se as medidas cabíveis delas decorrentes, foram executados pela SMADS em conformidade com as regras estabelecidas na IN nº 03/SMADS/2018 e nas demais normas correlatas, alcançou os resultados evidenciados nos achados descritos nos subitens **3.1** a **3.6** deste relatório.

A partir das análises realizadas, foi possível concluir que:

- Houve interrupção repentina dos serviços pela Contratada, sem justificativa adequada, e sem comunicação de intenção com antecedência de 90 dias corridos, em infringência ao art. 59 da IN 03/SMADS/2018. Os termos foram finalizados sem uma transição adequada dos serviços, causando prejuízos na assistência à população (**subitem 3.1**).
- Não houve apresentação de prestação de contas final por parte da Contratada para nenhuma das parcerias analisadas, encerradas em dezembro de 2020, em infringência ao art. 132 da IN 03/SMADS/2018, sendo que a organização não apresentou qualquer defesa ou resposta às diversas notificações que lhe foram enviadas pela SMADS nos processos analisados (**subitem 3.2**).
- Houve deliberação e análise final, por parte do Gestor da Parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação, consoante previsão dos arts. 133 a 135 da IN

03/SMADS/2018, contudo a ausência de prazos definidos para tais etapas ocasionou morosidade ao processo, com a decisão da CMA tendo ocorrido quase um ano após o encerramento das parcerias **(subitem 3.3)**.

- Houve intempestividade de 2 dias úteis na publicação da deliberação da CMA, com exceção do TCO 204/SMADS/2020, em infringência ao art. 135, §2º da IN 03/SMADS/2018 **(subitem 3.4)**.
- O encaminhamento quanto ao ressarcimento de valores pagos e não comprovados pela entidade ainda está sob análise jurídica pela COJUR da SMADS, não tendo sido concluídas, até o momento, as etapas previstas para ressarcimento nos arts. 137 a 139 da IN 03/SMADS/2018 **(subitem 3.5)**.
- Foram aplicadas as penalidades administrativas previstas na IN 03/SMADS/2018 e no DM 52.830/11, em relação aos prejuízos causados pela interrupção na prestação dos serviços e ausência da prestação de contas final. Contudo, foram identificadas necessidades de melhoria nos procedimentos de análise, devido a falhas e irregularidades não penalizadas em ocorrências ao longo da execução do termo **(subitem 3.6)**.
- A IN 03/SMADS/2018 não regulamenta, de forma específica, algumas situações de abandono abrupto de serviço, falta de prestação de contas final e falsidade documental, havendo necessidade de regramentos específicos para estabelecer tais fluxos procedimentais **(subitens 3.1, 3.3 e 3.5)**.

5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Como visto, ainda se encontra em curso o procedimento de penalização e responsabilização pela SMADS, não tendo sido constatadas infringências aos critérios legais e normativos por parte dos agentes públicos envolvidos.

Assim, para fins de observância ao Anexo IV do Manual de Auditoria Governamental, a análise de responsabilização deve considerar as condutas ativas ou omissivas do agente público, não se aplicando a particulares que contratam com a Municipalidade.

Portanto, no presente caso, não se aplica a elaboração da Matriz de Responsabilização, já que o descumprimento de disposições contratuais, notadamente o dever de prestar informações, podem ser atribuídas exclusivamente à OSC.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Propostas de recomendações

Recomendar à SMADS que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

- 6.1.1.** Incluir na IN 03/SMADS/2018 ou elaborar regramento específico para situações de atrasos ou ausência de entrega nas prestações de contas, com estabelecimentos de prazos objetivos e razoáveis, com vistas a promover maior celeridade e objetividade ao processo de análise de prestações de contas e ressarcimentos decorrentes dessas hipóteses **(subitens 3.3 e 3.5)**;
- 6.1.2.** Incluir na IN 03/SMADS/2018 ou elaborar regramento específico para situações de apresentação de documentos adulterados ou a sua suspeita, bem como que passe a ser exigida a apresentação de documentos originais produzidos por terceiros de acordo com critérios estabelecidos pela entidade (valor da parceria, contas aprovadas com ressalva, etc.), com vistas a aprimorar o processo de análise de prestações de contas e a efetividade do controle interno **(subitens 3.1 e 3.5)**;
- 6.1.3.** Estabelecer obrigatoriedade de gestores formalizarem a justificativa ou motivação em caso de não aplicação de penalidades, em caso de infringências na execução dos Termos de Colaboração, eventualmente envolvendo a COJUR e o superior hierárquico em casos semelhantes no fluxo de procedimentos adotados pelo Órgão, com vistas a promover maior segurança na fiscalização das parcerias **(subitem 3.6)**;
- 6.1.4.** Priorizar a análise da viabilidade jurídica do pedido de ressarcimento feito pela SAS Guaianases e prosseguir aos encaminhamentos previstos nos arts. 137 a 139 da IN 03/SMADS/2018, visando à devolução dos recursos financeiros relacionados com a inexecução do objeto apurada ou com a prestação de contas não apresentada nos termos de colaboração encerrados com a OSC PROJESP **(subitem 3.5)**.

Em 18.04.22

ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELO SIGG
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipe de Fiscalização e
Controle 8

R.P.: VMF.