

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/01329	006736/2022	<i>Não Aplicável</i>	13.04.22 a 19.05.22
Área Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento e Social (SMADS)			
Objeto Determinação - Inspeção para verificar a execução de emendas parlamentares.			
Objetivo Verificar a aplicação dos recursos provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social, gerido pela SMADS.			
Equipe técnica			
Edson Siqueira			RF 20.172
Raíssa Branco Grizze			RF 20.293

LISTA DE QUADROS

Nome do quadro	pag.
Quadro 1 Valores das emendas parlamentares	04

LISTA DE SIGLAS

COMAS-SP	– Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo
EP	– Emenda Parlamentar
FMAS	– Fundo Municipal de Assistência Social
MC	– Ministério da Cidadania
MPSP	– Ministério Público do Estado de São Paulo
PMSP	– Prefeitura Municipal de São Paulo
SMADS	– Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

RESUMO

O presente trabalho, na forma de inspeção, foi realizado para verificar a aplicação dos recursos provenientes de duas emendas parlamentares (EP) enviadas pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

O referido procedimento foi determinado pelo Conselheiro Relator na Peça 11, fl. 1, que trata de informações solicitadas a esta Corte pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) no Ofício eletrônico PJDH-IS 741/2021-E-Inquérito Civil nº 14.725.691/2019 (constante no eTCM nº 2245/2022), encaminhado pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e Inclusão Social, com o intuito de apurar a não execução, pela SMADS, de receitas provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o FMAS; assim como informações de aprovação de contas, referentes ao período atinente às emendas parlamentares enviadas pela esfera federal ao referido Fundo.

O Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) solicitou por meio do Ofício COMAS-SP nº 199/2019, de 16.05.19, ao MPSP, manifestação em relação à não execução por parte da SMADS das receitas oriundas de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal ao município de São Paulo, para o FMAS (Peça 22).

Quadro 01 – Valores das emendas parlamentares

Deputada Emenda	Valor recebido em 2018 (R\$)	Rendimentos financeiros (R\$)	Valor aplicado em 2018 (R\$)	Valor reprogramado para 2019 (R\$)
Luiza Erundina - EP 19.116-7	619.538,00	14.541,22	0,00	634.079,22
Mara Gabrilli - EP 18.660-0	500.000,00	1.312,51	0,00	501.312,51

Fonte: Ofício do COMAS-SP (peça 22)

Em atendimento ao determinado, foi instaurado procedimento de inspeção por meio do qual foram analisados os processos SEI que possuem relação com as referidas emendas parlamentares e solicitadas informações adicionais à SMADS. A partir da análise da documentação, verificou-se que, embora os recursos tenham sido transferidos em 2018, apenas em 2021 os recursos provenientes da EP 19.116-7 foram utilizados. Destaque-se que as prestações de contas dessa EP ainda não foram finalizadas e analisadas pela SMADS.

Por outro lado, os recursos da EP 18.660-0 ainda não tiveram destinação, principalmente em decorrência da não prorrogação do Convênio firmado entre a União e o Município de São Paulo, por meio do Ministério da Cidadania e SMADS, decorrente do indeferimento do pedido de alteração da vigência por intempestividade da solicitação de SMADS. Neste sentido, observaram-se fragilidades nos controles internos da SMADS, de modo a assegurar a correta aplicação dos recursos provenientes da EP 18.660-0.

Ademais, constatou-se que os rendimentos das aplicações financeiras obtidos no período de ambas as emendas parlamentares continuam em poder do FMAS, ainda aguardando definição de seu destino.

Por fim, quanto à transparência aos atos envolvendo a execução dessas EPs, verificou-se que estes atos praticados pela SMADS não estão publicados em processo SEI específico de forma a torná-los transparentes, permitindo sua consulta e o entendimento do histórico da tramitação, fato reconhecido pela SMADS na Informação SMADS/GAB/AT Nº 062979863 (Peça 47). Cumpre mencionar que foi observada a inexistência de procedimentos claros dentro da Secretaria, estabelecidos em Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e com treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Destinatário(s)	8
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo	8
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	9
2. METODOLOGIA	9
2.1. Critérios adotados	9
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados	10
2.3. Limitações do trabalho	10
3. ACHADOS	11
3.1. Os recursos da emenda parlamentar EP – 19.116-7 de autoria de Luiza Erundina foram executados no valor inicial da transferência (R\$ 619.537,94), porém os rendimentos das aplicações financeiras (R\$ 87.183,85 – até 08.04.22) obtidos no período em que os valores estavam aguardando destinação continuam em poder do FMAS, sem um destino definido.	11
3.2. Os recursos da emenda parlamentar EP 18.660-0 - de autoria de Mara Gabrilli, no valor inicial da transferência (R\$ 500.000,00), não foram utilizados. Ainda, o resultado dos rendimentos das aplicações financeiras (R\$ 44.610,73 – até 08.04.22) obtidos no período desde a transferência dos recursos até o presente momento continua sem conclusão do seu destino.	13
3.3. As prestações de contas da EP 19.116-7 de autoria de Luiza Erundina ainda não foram finalizadas e analisadas.	15
3.4. Os fundos repassados por meio da emenda parlamentar EP – 18.660-0 deverão ser devolvidos ao ente federal, sem benefícios aos contribuintes do município, considerando o indeferimento por intempestividade da solicitação de SMADS, pelo Ministério da Cidadania, da	

prorrogação do Termo de Convênio 837428/2016..... 16

3.5. Foi constatada a falta de transparência dos atos, evidenciada pela não formalização de processos específicos para tratar dos procedimentos relativos à execução das EPs, sendo que nem mesmo a SMADS tem conhecimento de todos os atos praticados em período recente e que levaram à não aplicação de recursos disponíveis, indicando também a fragilidade nos controles internos. 18

3.6. Inexistência de procedimentos claros dentro da Secretaria, estabelecidos em Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e com treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais. 20

4. CONCLUSÃO 22

5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO..... 22

5.1. Responsáveis pelas áreas auditadas 22

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS 23

6.1. Propostas de determinações..... 23

6.2. Propostas de recomendações..... 23

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho, na forma de inspeção, foi realizado para verificar a aplicação dos recursos provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o FMAS, gerido pela SMADS.

O referido procedimento foi determinado pelo Conselheiro Corregedor na Peça 11, fl. 1, que trata de informações solicitadas a esta Corte pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no Ofício eletrônico PJDH-IS 741/2021-E-Inquérito Civil nº 14.725.691/2019 (constante no TC nº 2245/2022), encaminhado pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e Inclusão Social, com o intuito de apurar a não execução, pela SMADS, de receitas provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o FMAS; assim como informações de aprovação de contas, referentes ao período atinente às emendas parlamentares enviadas pela esfera federal ao referido Fundo.

A Ordem de Serviço de Fiscalização nº 2022/01329, conforme determinação exarada pelo Conselheiro Relator, foi anexada à peça 2.

1.1. Destinatário(s)

O Conselheiro Relator e o Pleno deste Tribunal, responsáveis pelo julgamento e emissão das determinações e recomendações que forem consideradas pertinentes, e a área fiscalizada (SMADS).

O tema também pode alcançar outros interessados, como o Ministério Público do Estado de São Paulo, que solicitou as informações, e a esfera federal, origem dos recursos.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo

O objeto da presente inspeção é a verificação da aplicação ou não dos recursos provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social, gerido pela SMADS.

Dentro das ações contidas no objeto da presente inspeção destacamos:

- Verificação da aplicação dos recursos repassados através das emendas parlamentares EP 18.660-0 e EP 19.116-7, caso não tenham sido executados os valores, levantamento dos motivos da não aplicação, e caso tenham sido aplicados os valores, verificar a correspondente prestação de contas de acordo com a legislação pertinente.
- Verificar ainda, no caso de terem ocorridos saldos não utilizados, parciais ou totais, se eles foram devolvidos ao Ente Federal de origem e se não, quais os motivos para isto.

1.3. 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 da SFC ora vigente.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios aplicáveis ao objeto examinado estão listados a seguir:

- Portaria MC Nº 580, de 31 de dezembro de 2020;
- Manual de Emendas Orçamento União para 2018;
- NT 23/2019 - Transferência da União para entidades privadas saúde e assistência social;
- Art. 166-A da Constituição Federal de 1988;
- Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Art. 30; 30-A; 30-B e 30-C);
- Lei nº 4.320, de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

- Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 - certificação de entidade beneficente de assistência social.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

A fundamentação necessária para a análise pretendida, acerca da verificação se a utilização dos valores das emendas parlamentares transferidas pela esfera federal ocorreu e se atendeu às determinações legais, implicou na pesquisa e levantamento da legislação vigente, pertinente à transferência e destinação destes recursos, na solicitação de informações à SMADS, conforme requisições apresentadas por esta Auditoria (Peças 38/39) e pesquisa no SEI em busca de documentos a fim de identificar se os recursos foram utilizados e, caso não tenham sido utilizados, se foram devolvidos e também se as prestações de contas dos recursos utilizados foram realizadas conforme determina a legislação.

Tal metodologia foi cumprida e os resultados sustentam os achados e as conclusões deste relatório.

2.3. Limitações do trabalho

Enquanto limitações para as análises realizadas, destacam-se:

- Em sua resposta, SMADS alega que os funcionários responsáveis à época já não se encontram nos seus cargos, o que dificulta a obtenção das evidências para sustentar as conclusões, pois não há, ou não foram localizadas, documentações juntadas em processos que deem suporte às questões levantadas, mesmo tendo claro que os responsáveis atuais pelos departamentos em questão deveriam ter condições de responder pelos atos anteriores relativos à utilização dos recursos das emendas parlamentares, bem como toda a documentação relativa a estes atos deveria estar juntada aos respectivos processos que se encontram inconclusos;
- Os responsáveis encaminharam resposta no sentido de que não dominam integralmente os procedimentos para operacionalizar a utilização dos recursos das emendas parlamentares.

3. ACHADOS

3.1. Os recursos da emenda parlamentar EP – 19.116-7 de autoria de Luiza Erundina foram executados no valor inicial da transferência (R\$ 619.537,94), porém os rendimentos das aplicações financeiras (R\$ 87.183,85 – até 08.04.22) obtidos no período em que os valores estavam aguardando destinação continuam em poder do FMAS, sem um destino definido.

Situação encontrada:

Em 2018, foram transferidos recursos da esfera federal ao FMAS por meio da emenda parlamentar EP 19.116-7 da Deputada Federal Luiza Erundina no valor de R\$ 619.538,00 (Peça 22). No entanto, verificamos por meio de informação constante no documento SEI nº 057149915, que trata da Prestação de Contas EP LUIZA ERUNDINA 4º TRIMESTRE 2021 (Peça 40), que apenas no ano de 2021 foram realizados pagamentos às Organizações Sociais no valor total de R\$ 619.537,94 (valor da emenda), todos realizados no mês de agosto.

Importante destacar que, considerando os rendimentos das aplicações financeiras do período, consta ainda um saldo financeiro de R\$ 87.183,85 em 08.04.22 (Peça 43).

Na Informação SMADS/GAB/AT Nº 061397069 (Peça 42) referente ao saldo apontado na prestação de contas, em contradição ao informado de que o valor total repassado na EP teria sido utilizado, em resposta ao questionamento desta Auditoria (Peça 38):

2) Referente a EP 19.116-7, justificar a informação do Encaminhamento SMADS/CAF/COF Nº 054102207, de que o valor total teria sido utilizado, tendo em vista que no SEI nº 057149915 - Prestação de Contas EP LUIZA ERUNDINA 4º TRIMESTRE 2021, consta saldo de R\$ 84.899,60 em janeiro de 2022.

SMADS informa (Peça 42, fl. 1):

Para além disto, a informação constante em Encaminhamento SMADS/CAF/COF quanto ao recurso ter sido integralmente executado, está correta, na medida em que a execução se limita ao valor registrado no momento da indicação da emenda pela parlamentar, através do Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV), a saber, R\$ 619.537,94.

E em relação à aplicação ou devolução do saldo registrado SMADS coloca (Peça 42, fl. 1):

Com relação às aplicações e rendimentos financeiros, conforme legislação, por intermédio da Portaria MC nº 580/2020, podem ser devolvidos ao Fundo Nacional

de Assistência Social ou redirecionados para serviços e equipamentos públicos da rede socioassistencial e/ou parceira, fato que está sob análise técnica desta Secretaria para avaliar o que ainda é possível.

Critério(s):

Portaria MC Nº 580, de 31 de dezembro de 2020; Manual de Emendas Orçamento União para 2018; NT 23/2019 - Transferência da União para entidades privadas saúde e assistência social; Art. 166-A da Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Art. 30; 30-A; 30-B e 30-C); Lei nº 4.320, de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 - Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Evidência(s):

SEI nº 057149915 Prestação de Contas EP LUIZA ERUNDINA 4º TRIMESTRE 2021 (Peça 40).

SEI nº 061315059 Extrato da Conta corrente 19116-7 SAO PAULO SIGTV BLMAC3 - Agência 1897-X do Banco do Brasil de 08/04/2022, referente ao período desde o início do mês de referência (Peça 43).

Respostas de SMADS às Requisições de documentos (Peça 42).

Causa(s) e efeito(s):

Os recursos da emenda parlamentar EP – 19.116-7 de autoria de Luiza Erundina foram executados no valor inicial da transferência (R\$ 619.537,94), sendo que os resultados dos rendimentos das aplicações financeiras (R\$ 87.183,85 – até 08.04.22), obtidos no período em que os valores estavam aguardando destinação, continuam em poder do FMAS, sem um destino definido, ou seja, repasse para execução de determinada ação da pasta ou devolução ao ente federal que transferiu inicialmente o recurso.

Esta indefinição, reconhecida por SMADS, deve-se a dificuldades da secretaria no entendimento dos procedimentos necessários e na operacionalização das ferramentas (sistema informatizado: Plataforma + Brasil, antigo Sistema de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV).

3.2. Os recursos da emenda parlamentar EP 18.660-0 - de autoria de Mara Gabrilli, no valor inicial da transferência (R\$ 500.000,00), não foram utilizados. Ainda, o resultado dos rendimentos das aplicações financeiras (R\$ 44.610,73 – até 08.04.22) obtidos no período desde a transferência dos recursos até o presente momento continua sem conclusão do seu destino.

Situação encontrada:

Em 2018, foram transferidos recursos da esfera federal ao FMAS por meio da emenda parlamentar EP 18.660-0 da Senadora Mara Gabrilli no valor de R\$ 500.000,00 (Peça 22). No entanto, verificamos por meio de informação constante no documento SEI nº 057149990, que trata da Prestação de Contas EP MARA GABRILLI 4º TRIMESTRE 2021 (Peça 44), que há um saldo de R\$ 533.323,65, sem qualquer indicação de pagamentos realizados, evidenciando, portanto, que o valor do repasse da EP 18.660-0 ainda não foi utilizado.

Na Informação SMADS/GAB/AT Nº 061397069 (Peça 42) referente ao saldo apontado na prestação de contas, em resposta ao questionamento desta Auditoria (Peça 38):

3) Informar se os valores da EP 18.660-0 foram, serão utilizados ou devolvidos, tendo em vista que no Encaminhamento SMADS/CAF/COF Nº 054102207, foi informado que o recurso permanece em aplicação financeira, uma vez que o prazo para sua execução está expirado, sem autorização para uma prorrogação.

6) Caso não tenham sido utilizados os recursos das emendas parlamentares, justificar os motivos de sua não utilização.

SMADS informa (Peça 42, fl. 2):

Conforme informado anteriormente, a EP 18.660-0 continua em aplicação financeira para ganhos de rendimentos, conforme estipula legislação. A não execução se deu em decorrência de dificuldades para o entendimento da gestão das emendas à época, bem como ausência de fluxos claros para tramitação. Neste sentido, inclusive, há um processo em curso por esta Secretaria para aprimorar a regulamentação das emendas parlamentares, tendo uma versão bem avançada de normativa, em elaboração, bem como guia de orientações técnicas e fluxos estabelecidos.

[...]

Ressalta-se, finalmente, que esta SMADS-SP tem passado por uma série de discussões internas para o estabelecimento de fluxos e normativas que regulamentem, deem maior segurança jurídica e estabeleçam orientações técnicas com os atores envolvidos no processo de indicação, gestão, monitoramento e fiscalização, com a prestação de contas, das emendas

parlamentares nos três níveis da federação. De tal forma a qualificar o acompanhamento das emendas parlamentares, garantindo uma melhor execução dos recursos.

Importante destacar que, além do valor do repasse, os rendimentos das aplicações financeiras do período com saldo de R\$ 44.610,73 em 08.04.22 (Peça 43) também permanecem sem definição de destinação pela SMADS.

Critério(s):

Portaria MC Nº 580, de 31 de dezembro de 2020; Manual de Emendas Orçamento União para 2018; NT 23/2019 - Transferência da União para entidades privadas saúde e assistência social; Art. 166-A da Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Art. 30; 30-A; 30-B e 30-C); Lei nº 4.320, de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 - Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Evidência(s):

SEI nº 057149990 Prestação de Contas EP MARA GABRILLI 4º TRIMESTRE 2021 (Peça 44).

SEI nº 061315022 - Extrato da Conta corrente 18660-0CONVENIO837428-2016 - Agência 1897-X do Banco do Brasil de 08/04/2022, referente ao período desde o início do mês de referência (Peça 45).

Respostas de SMADS às Requisições de documentos (Peça 42).

Causa(s) e efeito(s):

Os recursos da emenda parlamentar EP 18.660-0 - de autoria de Mara Gabrilli, no valor inicial da transferência (R\$ 500.000,00), não foram utilizados, somados aos resultados dos rendimentos das aplicações financeiras (R\$ 44.610,73 – até 08.04.22) obtidos no período desde a transferência dos recursos até o presente momento, continuam ambos sem conclusão, tendo em vista que o processo para devolução ao ente federal que transferiu inicialmente o recurso ainda não tem definição de como será implementado.

No caso desta emenda parlamentar, esta dificuldade, reconhecida por SMADS, deve-se ao não conhecimento por parte da secretaria dos procedimentos legais necessários e na operacionalização das ferramentas (sistema informatizado: Plataforma + Brasil, antigo Sistema de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV).

3.3. As prestações de contas da EP 19.116-7 de autoria de Luiza Erundina ainda não foram finalizadas e analisadas.

Situação encontrada:

Na Informação SMADS/GAB/AT Nº 061397069 (Peça 42) que foi apresentada em resposta à requisição de documentos desta Auditoria, referente à análise das prestações de contas desta EP, consta que:

As prestações de contas referentes à execução do recurso pelas OSCs ainda está em andamento, para a emenda parlamentar de indicação da deputada federal Luiza Erundina (EP 19.116-7). A situação atualizada das prestações, de acordo com os valores indicados para cada tipologia, OSC e SAS, segue registrada na Tabela em anexo (doc. SEI nº 061397001).

No doc. SEI nº 061397001 (Peça 41) referenciado pela SMADS, constatamos que os valores são correspondentes, embora os processos SEI e específicos de pagamento estejam indicados de forma diferente da planilha da prestação de contas. Porém, como a Origem indica, as prestações de contas estão ainda em análise, sendo ainda possível haver alterações nesses valores.

Critério(s):

Art. 37 da CF/88 – princípios da Administração Pública, sendo avaliado, especificamente, o princípio da eficiência.

Evidência(s):

Documento SEI nº 061397001 (Peça 41).

Respostas de SMADS às Requisições de documentos (Peça 42).

Causa(s) e efeito(s):

A ausência de apresentação da prestação de contas impossibilita a Administração de verificar a correta aplicação dos recursos públicos.

3.4. Os fundos repassados por meio da emenda parlamentar EP – 18.660-0 deverão ser devolvidos ao ente federal, sem benefícios aos contribuintes do município, considerando o indeferimento por intempestividade da solicitação de SMADS, pelo Ministério da Cidadania, da prorrogação do Termo de Convênio 837428/2016.

Situação encontrada:

De acordo com publicação no Diário Oficial da União de 19.12.16, seção 3, p.122, foi celebrado, em 16.12.16, o Convênio nº 837428/2016 entre a União e o Município de São Paulo por meio, respectivamente, do Ministério da Cidadania e da SMADS, que tinha como objeto a estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial-Aquisição de Bens. O convênio tinha valor global R\$ 506.000,00, sendo R\$ 500.000,00 o valor concedente e R\$ 6.000,00 o valor de Contrapartida. Inicialmente, o convênio tinha vigência até 16.12.17, sendo celebrados, posteriormente, termos aditivos que alteraram a cláusula de vigência. Neste sentido, entre 2017 e 2020, foram feitas quatro (04) solicitações de prorrogação de prazo, não havendo, porém, prosseguimento com a execução dos recursos (Peça 47, fl. 2).

No documento SEI nº 061370930 (Peça 46, fl. 4) está o Ofício nº 239/2021/SE/SGFT/DEFNAS/CGGTV/CAETV/MC do Ministério da Cidadania, com o indeferimento do pedido de prorrogação da vigência do referido convênio, nos seguintes termos:

1. Cumprimentando-o, cordialmente, prestamos informações acerca do Ofício nº 1053/SMADS/GAB/2021, de 27 de maio de 2021, mediante o qual o Senhor solicitou a este Ministério prorrogação da vigência do Convênio nº 837428/2016, oriundo da Proposta nº 027855/2016, cadastrada na Plataforma + Brasil (antigo Sistema de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV) .

2. Vale ressaltar que, o Termo de Convênio nº 837428/2016 em sua CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA, prevê:

“Este Convênio poderá ser alterado mediante proposta do CONVENIENTE, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao CONCEDENTE para análise e decisão, no prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias antes do término da vigência, vedado o desvirtuamento da natureza do objeto pactuado.”.

3. Verifica-se no trecho transcrito que, apesar de permitida a prorrogação do prazo de vigência do convênio, deve-se atender os requisitos de tempestividade da solicitação, bem como serem apresentadas de razões que justifiquem a necessidade de alteração da vigência.

4. Considerando que o fim da vigência do instrumento estava prevista para dia 31 de março de 2021 e o ofício requerendo a prorrogação data de 27 de maio de 2021, constata-se a intempestividade do pedido, sendo, inviável, portanto, concessão de novo prazo.

Na Informação SMADS/GAB/AT Nº 062979863 (Peça 47) em relação à atual situação para a utilização ou devolução dos recursos repassados por esta emenda parlamentar, SMADS responde:

Conforme já respondido em Informação anterior, através da resposta do Ministério da Cidadania ao Ofício nº 1053/SMADS/GAB/2021 (doc. SEI! nº 061370930), o pedido de prorrogação mais recente foi indeferido por intempestividade da solicitação. Além disso, desde a formalização do Termo de Convênio 837428/2016, entre 2017 e 2020, quatro (04) solicitações de prorrogação de prazo foram feitas, não havendo prosseguimento com a execução dos recursos, que permaneceu em aplicação financeira. Cabe, agora, iniciar os procedimentos para a devolução do recurso proveniente da EP 18.660-0, de autoria da então Deputada Estadual e hoje Senadora da República, Mara Gabrilli.

[...]

Esta SMADS-SP está realizando um levantamento detalhado, ao qual este processo de requisição de documentos é partícipe indiretamente, com o objetivo de reconstruir a memória institucional do período, a partir de documentos e processos, para elaboração de ofício anexando demonstrativos para ser enviado ao Ministério da Cidadania, efetuando, portanto, a devida prestação de contas desta municipalidade, ainda em elaboração, para ambas as emendas.

Critério(s):

Portaria MC Nº 580, de 31 de dezembro de 2020; Manual de Emendas Orçamento União para 2018; NT 23/2019 - Transferência da União para entidades privadas saúde e assistência social; Art. 166-A da Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Art. 30; 30-A; 30-B e 30-C); Lei nº 4.320, de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 - Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Evidência(s):

Documento SEI nº 061370930 (Peça 46).

Respostas de SMADS às Requisições de documentos (Peça 47).

Causa(s) e efeito(s):

A resposta da SMADS na Informação SMADS/GAB/AT Nº 062979863 foi que, devido ao indeferimento por intempestividade da solicitação de SMADS, pelo Ministério da Cidadania, da prorrogação do Termo de Convênio 837428/2016, não houve prosseguimento com a execução dos recursos, cabendo, portanto, somente iniciar os procedimentos para devolução dos fundos repassados por meio desta emenda parlamentar. No entanto, os devidos trâmites deste processo ainda não foram definidos, conforme informado no **subitem 3.2**.

Como consequência, um recurso disponibilizado à Administração municipal não foi executado, sendo necessária sua devolução ao ente federal, sem os benefícios que deveriam ser obtidos pelos munícipes.

3.5. Foi constatada a falta de transparência dos atos, evidenciada pela não formalização de processos específicos para tratar dos procedimentos relativos à execução das EPs, sendo que nem mesmo a SMADS tem conhecimento de todos os atos praticados em período recente e que levaram à não aplicação de recursos disponíveis, indicando também a fragilidade nos controles internos.

Situação encontrada:

Na pesquisa no SEI da prefeitura, realizada por esta Auditoria, não foi possível localizar documentos que permitam montar o histórico dos procedimentos executados por SMADS para execução das emendas parlamentares em questão. A exemplo, ressaltamos que, mesmo diante de pesquisas, não foi possível identificar as consequências que resultaram no indeferimento do pedido de prorrogação da vigência - Convênio nº 837428/2016 pelo Ministério da Cidadania, isto é, a não utilização integral dos recursos da EP 18.660-0, assim como dos atos praticados em relação a execução das duas emendas parlamentares em tela.

Dessa forma, requisitamos estas informações e documentos à SMADS (Peça 39):

4) Quais procedimentos foram executados em relação a cada emenda, deste o envio das emendas parlamentares pela esfera federal até a utilização dos recursos por SMADS e no caso da EP 18.660-0, a negativa da reprogramação?

Em resposta, na Informação SMADS/GAB/AT Nº 062979863 (Peça 47, fl. 2), a SMADS colocou nos seguintes termos:

De modo semelhante ao item anterior, o resgate de algumas etapas está sendo levantado por esta Secretaria a fim de que todo o percurso sobre a tramitação das duas emendas mais antigas, em especial, seja reconstituído. A diferença entre as duas emendas é que para o caso da EP 19.116-7, de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina, o Ofício nº 1053/SMADS/GAB/2021 foi deferido em sua dilação de prazo para execução do recurso, possibilitando e sendo efetivamente efetuado a transferência dos recursos para as organizações que prestam serviços socioassistenciais.

Ou seja, os procedimentos que puderam ser averiguados a partir dos processos eletrônicos, de arquivos e documentos presentes nesta Secretaria, retratam pedidos de prorrogação de prazo, tendo o deferimento ocorrido para uma das emendas apenas, que foi executada (EP 19.116-7).

Deste modo, evidencia-se que a SMADS não tem completo conhecimento dos processos envolvendo a utilização e/ou devolução dos recursos das EPs 19.116-7 e 18.660-0, e tampouco há a devida transparência dos atos executados durante a vigência das emendas parlamentares em comento.

Destacamos que não foi verificada a existência de procedimentos claros, estabelecidos em Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e com treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais.

Critério(s):

Portaria MC Nº 580, de 31 de dezembro de 2020; Manual de Emendas Orçamento União para 2018; NT 23/2019 - Transferência da União para entidades privadas saúde e assistência social; Art. 166-A da Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Art. 30; 30-A; 30-B e 30-C); Lei nº 4.320, de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 - Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Evidências:

Ausência de informações no sistema SEI da prefeitura de São Paulo e de informações prestadas pela SMADS referente aos procedimentos executados de modo a realizar os controles para utilização dos recursos das EPs.

Causa(s) e efeito(s):

A não formalização de processos específicos para tratar destes procedimentos implicou na falta de transparência dos atos, sendo que nem mesmo a Secretaria responsável tem conhecimento de todos os atos praticados em período recente e que levaram à não aplicação de recursos disponíveis para o benefício dos contribuintes municipais, que deverão ser devolvidos ao ente federal.

A inexistência de procedimentos claros, estabelecidos em Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e com treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais.

Foi destacada a falta de conhecimento jurídico do tema por parte da SMADS, assim como de conhecimento e treinamento no uso de ferramenta informatizada necessária à correta utilização dos recursos disponíveis.

3.6. Inexistência de procedimentos claros dentro da Secretaria, estabelecidos em Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e com treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais.

Situação encontrada:

Diante das dificuldades relatadas pela SMADS e verificadas por esta Auditoria através da análise da documentação disponível e requisitada, foi solicitado que a Origem informasse o estado atual de desenvolvimento de novas rotinas de procedimentos e instruções para que os servidores responsáveis tenham condições de superar as dificuldades anteriores e alcançar melhores resultados em casos semelhantes futuramente.

Dessa forma requisitamos estas informações e documentos à SMADS, que apresentou o Fluxograma SEI nº 062979820 (Peça 48) e na Informação SMADS/GAB/AT Nº 062979863 (Peça 47, fl. 3), colocou nos seguintes termos:

O fluxograma dos procedimentos para execução das emendas parlamentares federais (doc. SEI! nº 062979820) ainda não está publicado em Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas, que estão em andamento, mas já está orientando as ações e procedimentos da SMADS atualmente.

Critério(s):

Portaria MC Nº 580, de 31 de dezembro de 2020; Manual de Emendas Orçamento União para 2018; NT 23/2019 - Transferência da União para entidades privadas saúde e assistência social; Art. 166-A da Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Art. 30; 30-A; 30-B e 30-C); Lei nº 4.320, de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 - certificação de entidade beneficente de assistência social.

Evidência(s):

Respostas de SMADS às requisições de documentos na Informação SMADS/GAB/AT documento SEI Nº 061397069 (Peça 42) e na Informação SMADS/GAB/AT documento SEI Nº 062979863 (Peça 47).

Fluxograma documento SEI nº 062979820 dos procedimentos para execução de recursos transferidos por emendas parlamentares federais (Peça 48).

Causa(s) e efeito(s):

Foi constatada a inexistência de rotinas definidas em manuais, de treinamento dos servidores responsáveis.

Foi verificada a falta de transparência dos atos anteriores por parte da Secretaria, resultando na dificuldade em estabelecer um histórico dos fatos e a responsabilização dos envolvidos.

Está em andamento uma série de discussões internas em SMADS para o estabelecimento de fluxos e normativas que regulamentem, deem maior segurança jurídica e estabeleçam orientações técnicas com os atores envolvidos no processo de indicação, gestão, monitoramento e fiscalização, com a prestação de contas, das emendas parlamentares nos três níveis da federação, de tal forma a qualificar o acompanhamento das emendas parlamentares, garantindo uma melhor execução dos recursos.

4. CONCLUSÃO

A inspeção realizada com objetivo de verificar a execução dos recursos repassados ao FMAS por meio das emendas parlamentares EP – 19.116-7 de autoria de Luiza Erundina e EP 18.660-0 de autoria de Mara Gabrilli alcançou os resultados evidenciados nos achados descritos nos **subitens 3.1 a 3.6**.

Além disso, após a análise da documentação disponível e das informações prestadas pela SMADS, foi possível destacar pontos de melhoria e atenção a serem considerados nas atribuições dos servidores responsáveis pelos procedimentos na execução dos recursos transferidos por intermédio de emendas parlamentares federais, no âmbito da SMADS, em relação à competência e capacitação para desenvolver essa atividade, que estão destacados nas propostas de recomendações, **subitem 6.2** do presente relatório.

5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Dada a natureza do trabalho e a inexistência de apontamento de irregularidades que requeiram responsabilização de agentes, a elaboração da Matriz de Responsabilização não é compatível ao presente caso.

5.1. Responsáveis pelas áreas auditadas

Considerando a situação narrada acima, apresentamos abaixo os dados dos responsáveis pela área auditada:

NOME	DESIGNAÇÃO	Achados	RF/CPF
Matheus Martinez Crepaldi	Assessoria Técnica do Gabinete (AT/GAB)	Subitens 3.1 a 3.6	Vide peça 49
Márcia de Souza Gonçalves	Secretaria-Executiva do COMAS	Subitens 3.1 a 3.6	Vide peça 49

Denise Malerba Ruiz	Coordenação de Orçamento e Finanças (COF)	Subitens 3.1 a 3.6	Vide peça 49
Róbson de Jesus Ribeiro	Coordenação de Gestão de Parcerias (CGPAR)	Subitens 3.1 a 3.6	Vide peça 49
Berenice Maria Giannella	Secretária Municipal de SMADS à época	Subitens 3.1 a 3.6	Vide peça 49
Carlos Bezerra Júnior	Secretário Municipal de SMADS	Subitens 3.1 a 3.6	Vide peça 49

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Propostas de determinações

Determinar à SMADS que adote, com celeridade, as seguintes providências:

6.1.1. Finalizar os procedimentos para apresentação das prestações de contas relativas à execução dos valores transferidos por meio das emendas parlamentares 19.116-7 e 18.660-0, em cumprimento ao art. 37 da Portaria MC nº 580/2020 e ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

6.1.2. Proceder à devolução dos recursos não utilizados das emendas parlamentares em tela, em atendimento ao art. 35, §1º da Portaria MC nº 580/2020 e ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

6.2. Propostas de recomendações

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

6.2.1. Estabelecer regras e procedimentos de controle interno no sentido de que todos os procedimentos sejam registrados em processos específicos e transparentes de seus atos.

6.2.2. Editar Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e realizar treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais, de forma que todos os valores transferidos por outros entes da Federação sejam corretamente e eficientemente utilizados.

6.2.3. Realizar cursos/ações com temas diretamente relacionados aos procedimentos de execução e prestação de contas da execução de recursos transferidos dos níveis federal e estadual do Estado, de modo a garantir a capacitação de pessoal para o desempenho das atividades dos servidores responsáveis, com vistas a evitar perdas de prazos ou erros nas

prestações de contas ou na execução de recursos transferidos por outras esferas do Estado.

Em 19.05.22

EDSON SIQUEIRA
Agente de Fiscalização

Em 24.05.22

RAÍSSA BRANCO GRIZZE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 7

RPP. GOCCF