EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-001.340.09-97

AUDITORIA EXTRAPLANO. SDTE. Fiscalização do repasse de recursos à OSCIP. Programa de Microempreendedorismo. Vínculo com a OSCIP não formalizado devidamente. Prestação de contas extemporânea. Imprecisão da descriminação dos recursos. Falhas relevadas. Demonstrada a utilização adequada dos recursos públicos. REGULAR. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

Legislação citada: Arts. 1º e 6º, Lei Mun. 13.118/01. Lei Mun. 9.790/99.

2.711ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, após vista que lhe fora concedida na 2.709ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor. Na 2.703ª S.O., após sustentação oral do Doutor Thiago Lopes Ferraz Donnini, Advogado da Oscip Associação Civil Ideal Crédito Popular Solidário – São Paulo Confia, votou o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator.

CONSIDERANDO que a análise documental feita pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC desta Corte possibilitou a identificação dos recursos repassados pela Municipalidade e a verificação do destino dado a esses recursos públicos;

CONSIDERANDO que as impropriedades restantes apontadas pela SFC, mesmo tendo a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo – SDTE deixado de atentar para determinadas regras e prazos procedimentais, não possuem o condão de ensejar a irregularidade dos atos examinados, podendo, excepcionalmente, ser relevadas,

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM, com declaração de voto apresentada, e EURÍPEDES SALES, em julgar regular a aplicação dos recursos, visto que foi demonstrada a adequada utilização desses recursos públicos no Programa de Microempreendedorismo.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à SDTE que, nas futuras transferências realizadas para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, adote os procedimentos indicados a seguir, sem prejuízo da adoção de outras formas eficazes de controle do emprego de recursos públicos repassados para essas organizações:

1) Formalize o vínculo com as Oscips por intermédio de termo de parceria, nos termos da Lei 9.790/1999.

2) Exija as prestações de contas no prazo estabelecido.

3) Estabeleça, nas prestações de contas, a discriminação dos recursos públicos, bem como da utilização empregada, a fim de verificar se a finalidade prevista no termo de convênio está sendo cumprida.

4) Havendo previsão para encaminhamento do relatório descritivo e analítico ou de documento similar à Câmara Municipal de São Paulo, faça-o no prazo legal.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado de cópia deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de novembro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Extraplano, constituída em razão da solicitação formulada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo através do Ofício nº 2549/2008, objetivando a fiscalização dos recursos repassados à OSCIP Crédito Popular Solidário – São Paulo Confia e sua adequada aplicação no programa de microempreendedorismo.

Após levantamento da legislação aplicável, das vistorias realizadas junto à Secretaria Municipal do Trabalho – SMTRAB e da análise dos documentos, a Secretaria de Fiscalização e Controle (fl.28/43), concluiu que: *(i)* o valor líquido repassado à OSCIP no período auditado foi de R$ 7.334.826,47 (sete milhões, trezentos e trinta e quatro mil, oitocentos e vinte e seis reais e quarenta e sete centavos); *(ii)* os documentos que informam a utilização dos recursos da SP Confia em sua finalidade institucional não contemplam separadamente o que foi realizado com as importâncias recebidas de outras pessoas jurídicas, não sendo possível efetuar a verificação específica do destino dado pela OSCIP aos recursos públicos; *(iii)* não há documento formalizador da relação entre a Secretaria Municipal do Trabalho e a SP Confia; *(iv)* os relatórios apresentados são genéricos, referindo-se à atuação global da SP Confia, não havendo especificação dos produtos correspondentes aos recursos repassados pela Municipalidade; *(v)* não há evidências de que a SMTrab tenha demandado da entidade a apresentação de relatórios descritivos e analíticos específicos dos recursos repassados pela municipalidade; *(vi)* as prestações de contas e os encaminhamentos à Secretaria de Finanças para parecer prévio foram realizados de modo intempestivo; *(vii)* os relatórios semestrais do exercício de 2008 foram encaminhados à Secretaria Municipal do Trabalho desacompanhados das respectivas demonstrações contábeis, bem como do parecer da auditoria independente, comprometendo o exame prévio; e *(viii)* a única evidência encontrada de envio da prestação de contas da SMTrab à CMSP refere-se à cópia do relatório do 2º semestre, assim mesmo em desconformidade com o prazo estabelecido no art. 6º da Lei Municipal nº13.118/2001.

Remetidos os autos à Douta Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta se manifestou pelo chamamento da Origem, para ciência das irregularidades apuradas e apresentação dos esclarecimentos.

Regularmente intimada, a Origem encaminhou relatório e documentos apresentados pelo Gerente Executivo da entidade, alegando, em breve síntese que: *(i)* a associação entre a SMTrab e a SP Confia foi formalizada em reunião extraordinária da Assembleia Geral dos Associados, realizada em 04 de setembro de 2001; *(ii)* a concessão e a fiscalização do crédito baseiam-se no relacionamento direto com os empreendedores no local da realização da atividade econômica; *(iii)* os relatórios semestrais foram encaminhados à SMTrab, conforme as datas indicadas; e *(iv)* a fiscalização dos empréstimos concedidos ocorre diretamente no local de trabalho do empreendedor. Ademais, relacionou o desempenho operacional e financeiro da instituição, as aplicações e investimentos realizados, o número de créditos concedidos e de clientes beneficiados nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 1º semestre de 2009. Juntou ainda os documentos relacionados às fl.89.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após análise das justificativas apresentadas pela Origem entendeu sanadas as irregularidades concernentes à formalização da relação entre a PMSP/SMTrab e a Oscip e ao envio das demonstrações contábeis referentes ao exercício de 2008. Quanto aos demais

aspectos, manteve seu posicionamento anterior. Outrossim, assinalou não ser possível a verificação do destino dos repasses efetuados pela Prefeitura, pois a Origem não forneceu relatórios para demonstrar o que foi realizado com os recursos repassados pela Municipalidade e o que foi realizado com as importâncias recebidas de outras pessoas jurídicas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo adotou as conclusões alcançadas pela área técnica, sem prejuízo de eventuais recomendações pertinentes, especialmente em relação à ausência de relatórios que demonstrem o destino dos repasses efetuados pela Prefeitura.

Ato contínuo, por determinação deste Conselheiro foi expedido novo ofício à Secretaria Municipal do Trabalho para conhecimento e manifestação sobre as conclusões alcançadas pela Auditoria, notadamente quanto ao fornecimento de relatórios específicos dos recursos repassados pela municipalidade à SP CONFIA.

Em resposta, a Origem encaminhou cópias das informações prestadas pela SP Confia, juntando os seguintes documentos: relatório de liberação de crédito (relação analítica de todos os beneficiados) – 1º semestre de 2007 a 1º semestre de 2009; extratos bancários, livro razão da conta contábil; contrato BNDES e regulamento de crédito. Registrou o compromisso de cumprimento dos prazos para entrega dos relatórios, bem como informou que, a partir do 2º semestre de 2009, passaram a constar dos relatórios semestrais as demonstrações contábeis.

Instada a se manifestar sobre as justificativas apresentadas pela Origem, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle retificou seu posicionamento quanto à impossibilidade de verificação específica do destino dado pela OSCIP aos recursos públicos e quanto à emissão dos relatórios, com indicação dos recursos repassados pela Municipalidade. No tocante ao envio da prestação de contas da SMTrab à Câmara, considerou parcialmente sanado. Quanto aos demais apontamentos, ratificou seu entendimento, por entender nada ter sido acrescido para sanar as irregularidades.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da SFC.

A Douta Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu o reconhecimento da prestação de contas, submetendo a este Conselheiro a fixação de formas de registro pertinentes para concessões futuras.

Por fim, a Secretaria Geral acompanhou as conclusões da Secretaria de Fiscalização e Controle adotadas pela AJCE, e opinou pela irregularidade da aplicação dos recursos.

É o relatório.

VOTO

Como se depreende do relatório, após a apresentação dos esclarecimentos e documentos pertinentes, concluída a instrução processual, a Secretaria de Fiscalização e Controle retificou o posicionamento inicial por entender que os documentos trazidos sanaram as seguintes irregularidades: *a)* documentos que informam a utilização dos recursos não contemplam separadamente o que foi realizado com os recursos repassados pela Municipalidade e o que foi realizado com as importâncias recebidas e outras pessoas jurídicas*; b)* ausência de documento formalizador da relação entre a PMS/SMTrab e a Oscip; *c)* relatórios genéricos, referindo-se à atuação global da SPConfia, sem especificação dos recursos repassados pela Municipalidade; *d)* relatórios semestrais do exercício de 2008 encaminhados à SMTrab desacompanhados das respectivas demonstrações contábeis, bem como do parecer de auditoria independente. No tocante ao envio da prestação de contas da SMTrab à Câmara Municipal, entendeu parcialmente sanado.

Todavia, manteve o posicionamento inicial em relação às seguintes irregularidades formais: *a)* falta de solicitação pela Secretaria Municipal do Trabalho para apresentação de relatórios descritivos e analíticos; e *b)* prestação de contas intempestivas.

Pois bem, entendo que tais impropriedades podem ser relevadas, não impondo a irregularidade da aplicação dos recursos, senão vejamos.

Esta Auditoria Extraplano foi instaurada com o escopo de fiscalizar os recursos públicos repassados à Oscip São Paulo Confia e sua adequada aplicação no programa de microempreendedorismo.

Da leitura do art. 1º da Lei Municipal nº 13.118/2001[1], verifica-se que as transferências feitas pela Secretaria Municipal do Trabalho à Oscip destinavam-se à concessão facilitadora de crédito às pessoas físicas de baixa renda e aos pequenos microempresários, tendo por finalidade a geração de renda e a criação de empregos, impulsionando o desenvolvimento de suas atividades econômicas.

Por esta razão é que a Auditoria, em sua manifestação inaugural, assinalou a existência de documentos informadores da utilização dos recursos da SP Confia em sua finalidade institucional, porém, sem distinção do que foi realizado com os recursos repassados pela Municipalidade e do que foi realizado com as importâncias recebidas de outras pessoas jurídicas, impossibilitando a verificação específica do destino dado pela OSCIP aos recursos públicos. Outrossim, destacou que os relatórios apresentados referem-se à atuação global da entidade, não havendo especificação dos recursos repassados pela Municipalidade,

[1]"Art.1º - Fica o Município autorizado a associar-se em Associação Civil Ideal e a celebrar convênios com entidades civis de crédito popular, sem fins lucrativos, com a finalidade precípua de, a partir de uma ação facilitadora ao crédito, propiciar às pessoas físicas de baixa renda e aos pequenos microempresários a geração de renda e a criação de empregos, e a fomentar a constituição e a consolidação de pequenos e microempresários instalados no Município, integrando o exercício das atividades informais ao processo produtivo regular".

impossibilitando o efetivo e adequado controle dos resultados dos programas e projetos contemplados pelos repasses de recursos públicos.

Com os documentos trazidos aos autos durante a instrução processual, a Auditoria pôde retificar tais apontamentos, uma vez que foi possível identificar os recursos repassados pela Municipalidade, bem como a sua adequada utilização.

Os recursos públicos recebidos pelas organizações da sociedade civil de interesse público não perdem a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizados para os fins previstos, daí a necessidade da prestação de contas discriminar a aplicação desses recursos.

Para o cumprimento da finalidade desta Auditoria, dois são os principais aspectos que necessitam comprovação: identificação dos recursos repassados pela Municipalidade e verificação do destino dado aos recursos públicos. Somente com tais demonstrações é possível avaliar se a finalidade do programa autorizado pela Lei Municipal nº 13.118/2001 foi alcançada.

A análise documental feita pela Auditoria possibilitou a verificação da observância desses dois aspetos. Nos documentos que compõem o Anexo 1, especialmente os Relatórios de Liberação de Créditos, há as contas correntes utilizadas para empréstimo, com identificação do cliente e discriminação dos valores emprestados, demonstrando que os recursos públicos foram empregados de acordo com a finalidade prevista em lei.

Quanto às impropriedades restantes, mesmo tendo a Origem deixado de atentar para determinadas regras e prazos procedimentais, não possuem o condão de ensejar a irregularidade dos atos ora examinados, podendo, excepcionalmente, ser relevadas.

Destarte, demonstrado a adequada utilização dos recursos públicos no Programa de Microempreendedorismo julgo regular a aplicação dos recursos e determino a Origem que nas futuras transferências realizadas para as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs adote os procedimentos abaixo indicados, sem prejuízo da adoção de outras formas eficazes de controle do emprego de recursos públicos repassados para essas organizações:

1. Formalize o vínculo com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público por intermédio de Termo de Parceria, nos termos da Lei nº 9.790/1999.

2. Exija as prestações de contas no prazo estabelecido.

3. Estabeleça, nas prestações de contas, a discriminação dos recursos públicos, bem como da utilização empregada, a fim de verificar se a finalidade prevista no termo de convênio está sendo cumprida.

4. Havendo previsão para encaminhamento do relatório descritivo e analítico ou de documento similar à Câmara Municipal, que o faça no prazo legal.

Oficie-se o Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando cópia desta decisão, realizando-se, ainda, as comunicações de praxe. **(2.703ª S.O.)**

Declaração de VOTO apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim:

Como já foi ressaltado pelo nobre Conselheiro Relator Maurício Faria, o presente TC, constituído a partir do ofício nº 2549/2008 encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, cuida da Auditoria Extraplano objetivando a fiscalização dos recursos repassados pela Municipalidade, através da Secretaria Municipal do Trabalho – SMTRAB, atualmente denominada de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho (SEMDET), à OSCIP Crédito Popular Solidário - São Paulo Confia, e sua adequada aplicação no Programa de Microempreendedorismo.

O relato efetuado pelo douto Conselheiro Relator reflete o histórico fiel do processado, resumindo com exatidão os apontamentos da Auditoria, concernentemente às irregularidades apuradas no repasse das verbas e na sua aplicação no Programa instituído, e referendados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Como evidenciado pela ilustrada Relatoria, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle retificou seu posicionamento inicial, após explicações e documentos enviados pela Secretaria, considerando sanados os questionamentos quanto à utilização dos recursos repassados pela Prefeitura e aqueles recebidos de outras pessoas jurídicas; à formalização das relações entre as partes interessadas; à apresentação de relatórios genéricos, sem especificação dos recursos advindos do Poder Público; à apresentação dos relatórios semestrais do exercício de 2008, desacompanhados das respectivas demonstrações contábeis e do parecer de auditoria independente, e parcialmente sanado o envio da prestação de contas da Secretaria Municipal do Trabalho – SMTRAB à Câmara Municipal de São Paulo.

Acompanho o nobre Conselheiro Relator quanto à superação dessas irregularidades, e também na relevação das demais impropriedades suscitadas pela Auditoria, com o referendo da Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral, por seu caráter formal, mesmo aquelas em que a Pasta não respeitou regras e prazos procedimentais.

Neste passo, parece-me oportuno relembrar que as OSCIPs são entidades integrantes do chamado Terceiro Setor, constituindo Pessoas Jurídicas de Direito Privado, plasmadas de acordo com a forma delineada pela Lei

Federal nº 9.790/1999, sancionada durante a gestão do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Essa nova forma pouco difere das organizações sociais consagradas na Lei Federal nº 9.637/1998, originária das Medidas Provisórias 1591 e 1648, de vez que não há, do ponto-de-vista conceitual e estrutural, grandes distinções entre elas, até porque o conjunto de normas dos dois Textos Legislativos são bastante parecidos.

Porém, é importante registrar, que as Organizações Sociais de Interesse Público não constituem uma categoria diferenciada de sociedade civil, posto que as normas de Direito Privado a elas se aplicam na sua regulamentação e estruturação. E a qualidade que recebem, por ato do Ministro da Justiça, expedido após constatação do preenchimento dos requisitos da Lei Federal nº 9.790/1999, apenas lhes confere a condição indispensável para fazer parcerias com o Poder Público, nas áreas de interesse da Administração elencadas no art. 3º do Diploma cogitado.

Com essas observações, também acompanho o nobre Conselheiro Relator Maurício Faria, julgando regular os repasses da Municipalidade e considerando adequadas as aplicações no âmbito do programa destinado a facilitar o crédito às pessoas físicas de baixa renda e aos microempresários, para impulsionar o desenvolvimento de suas atividades econômicas, e bem assim referendando as determinações constantes do voto proferido.