- EM TRAMITAÇÃO -

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-001.484.09-07

AUDITORIA. SMADS. Avaliação dos resultados alcançados na execução do programa e atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento. Programa Renda Mínima. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Maurício Faria. Acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer das conclusões alcançadas pelos técnicos desta Corte, bem como em acolher as propostas formuladas no sentido de determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS que adote as seguintes medidas voltadas à melhoria da gestão do Programa: 1 - regulamente as atribuições dos Núcleos de Gestão de Benefícios criados pelo Decreto Municipal 50.365/08; 2 - passe a acompanhar de forma individualizada os valores creditados na "Conta Retorno", permitindo a conferência e o controle dos montantes transferidos e possibilitando um melhor acompanhamento sobre as famílias que não estejam sacando regularmente o benefício; 3 - aprimore os métodos utilizados na convocação dos beneficiários para o recadastramento, a fim de diminuir o percentual de não comparecimento; 4 - reavalie as ações de cadastramento, dado que o custo real por cadastro de família beneficiária (R$ 221,55) se mostrou muito acima do valor a ser pago por cadastro válido (R$ 30,33); 5 - garanta que o controle da frequência escolar seja mensal; 6 - atue com mais rigor e presteza nos casos de não atingimento da frequência escolar mínima de 85%/mês, bloqueando desde logo o pagamento do benefício; 7 - aprimore os controles, incluindo nos procedimentos de auditoria o cruzamento do Banco de Dados do Cidadão com outras bases de dados; 8 - desenvolva uma rotina constante de recadastramento dos beneficiários, aumentando de forma significativa o número de recadastramentos realizados anualmente, para que sejam abrangidas, no mínimo, as famílias que tenham atingido o prazo máximo de concessão do benefício; 9 - utilize, como critério prioritário de escolha das famílias a serem recadastradas, o fator de obsolência de seus cadastros, devendo, ainda, desenvolver relatórios que permitam identificar os cadastros desatualizados há mais de dois anos e os que estejam prestes a atingir esse limite; 10 - atente para a consistência das verificações de seus controles, eis que os bloqueios de benefícios realizados apresentam indícios de estar muito aquém dos possíveis casos exigíveis; 11 - estabeleça normativos específicos para validar os procedimentos atualmente adotados, conforme determinam o artigo 3° da Lei Municipal 14.255/06 e o artigo 17 do Decreto Municipal 50.153/08; 12 - defina, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, as normas para o envio das informações de frequência, estabelecendo a obrigatoriedade da direção das unidades certificarem a frequência e os casos de evasão e/ou abandono da escola, consoante o artigo 13 do Decreto Municipal 50.153/08; no mesmo sentido, firme

termo de cooperação com a Secretaria Estadual de Educação, como previsto no artigo 14 do Decreto Municipal 50.153/08; 13 - defina, em conjunto com a Secretaria Municipal da Saúde, o procedimento de controle das carteiras de vacinação dos filhos e/ou dependentes menores de sete anos, conforme preconizado pelo artigo 15 do Decreto Municipal 50.153/08; no mesmo sentido, firme termo de cooperação com a Secretaria Estadual de Saúde, como previsto no artigo 16 do Decreto Municipal 50.153/08; 14 - regulamente o prazo pelo qual devem ser armazenados os cadastros e a sua documentação comprobatória, como estabelecido no artigo 5°, parágrafo único, da Lei Municipal 14.255/06; 15 - desenvolva e empregue indicadores de desempenho para aferir se as ações desenvolvidas no Renda Mínima estão conduzindo ao atendimento dos seus objetivos e aos resultados esperados; 16 - promova a apuração e o retorno ao caixa municipal dos valores residuais que, concedidos a beneficiários, não foram utilizados, a exemplo do valor de R$ 488.188,96, transferido da "Conta Resíduo" para a conta 39925.19.20-3, Agência 1897-X, do Banco do Brasil, e outros valores lançados após o mês de março de 2008 pertencentes ao Programa; 17 - promova, com base na legislação vigente, a atualização dos cálculos dos benefícios do Programa, que ainda estão indevidamente sendo concedidos, nos termos da legislação anterior; 18 - estabeleça o cumprimento de um calendário anual de reuniões a serem realizadas pela Comissão de Apoio e Controle Social, fixando pautas mínimas de avaliação e aprimoramento do Programa; 19 – implemente melhorias no Sistema "Banco de Dados do Cidadão", de modo a permitir a identificação de duplicidades, divergências de informação de renda, quando comparada a outras bases de dados, e de famílias beneficiárias que não mais atendam às condições do Programa. Acordam, ademais, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro Roberto Braguim, em fixar o prazo de 120 (cento e vinte dias) para que a SMADS adote as providências determinadas, findo o qual a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte verificará a efetivação das medidas. Participaram do julgamento os Conselheiros Antonio Carlos Caruso – Revisor, Roberto Braguim e Eurípedes Sales. Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" Joel Tessitore. Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 10 de março de 2010. a) Edson Simões – Presidente; a) Maurício Faria – Relator.

Relatório: Trago ao conhecimento do Pleno a Auditoria realizada para avaliar os instrumentos de planejamento, os resultados e o atendimento de metas do Programa de Governo 'Garantia de Acesso e Permanência', tendo como principal atividade a denominada 'Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal', usualmente conhecida por 'Renda Mínima'. Este Programa é gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, e foi instituído pela Lei Municipal nº 14.255/06 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 50.153/08, tendo por objetivo: - assegurar a melhoria das condições de vida do grupo familiar, por meio da concessão de benefício pecuniário; - promover o acesso do grupo familiar à rede socioassistencial no território do município; - estimular a frequência escolar; e - fortalecer os vínculos familiares e a convivência comunitária. As condições para as famílias participarem do programa, em síntese, são: - residir no município há pelo menos 2 anos; - possuir renda familiar per capita mensal inferior ou igual a R$ 175,00; - ter filhos e/ou dependentes, com idade entre 6 e 15 anos, matriculados em escola pública, com frequência escolar igual ou superior a 85%; - manter vacinação atualizada dos filhos e/ou dependentes menores de 7 anos. Tendo presente esses

requisitos, o Programa em exame concede uma complementação mensal da renda familiar que varia de R$ 140,00 a R$ 200,00, em função do número de filhos ou dependentes da família, valor do qual são descontados eventuais outros benefícios, de mesma natureza, que porventura sejam recebidos de programas instituídos pelo Governo Federal, Estadual ou instituições não governamentais. Feitos esses breves esclarecimentos, passo a relatar, em apertada síntese, as conclusões alcançadas pelos exames realizados: I. Em relação ao planejamento: - tendo por base o quanto estabelecido no Plano Plurianual 2006/2009, a única meta estabelecida para o Programa foi realizada em 89%, com a concessão de 113 mil benefícios em média por mês, ressalvando-se a possibilidade de esse percentual estar superestimado, diante da inclusão de famílias inativas, ou em face da eventualidade de incluir famílias em omissão, que regularmente não vêm sacando o benefício. II. Quanto às constatações sobre a execução do Programa: - para atender aos benefícios concedidos em 2008, foi liquidado o valor anual de R$ 170,6 milhões, equivalente a 73% do montante orçado para o Programa; - as despesas realizadas foram pertinentes à operacionalização do Programa, tendo sido adotados os procedimentos de controle e verificação das condições exigidas dos seus beneficiários; - quando os valores depositados para os beneficiários não são sacados, no prazo de 90 dias, os recursos ou saldo existente retornam para uma conta denominada 'Conta Retorno'. Esta conta do Programa, entretanto, não identifica a quais beneficiários se referem os valores retornados e se esses valores são benefícios integrais ou parciais, o que impede a verificação de sua correção e o adequado acompanhamento acerca das famílias que não têm de forma recorrente sacado o benefício; - há saldos de benefícios não utilizados que devem retornar à conta principal do Programa Renda Mínima, como, por exemplo, os saldos da 'Conta Resíduo' no valor de R$ 488.188,96, encerrada em março de 2008; - o recadastramento das famílias beneficiárias está sendo realizado em um nível muito aquém do necessário, visto que, em 2008, apenas 5,2% dos benefícios mensais foram recadastrados. Isto equivale dizer que, mantido o mesmo ritmo de recadastramento, seriam necessários cerca de 20 anos para recadastrar apenas as atuais famílias, o que contraria a norma do Programa, o qual estabelece um prazo de dois anos para a realização dos recadastramentos. Nesse sentido, constatou-se a existência de um número elevado de beneficiários (73%) recebendo o Renda Mínima há mais de 2 anos sem que tivessem sido recadastrados; - segundo informações da Origem, ao longo de 2008, foram cadastradas 9.623 novas famílias para receber o Renda Mínima, o que resultou num acréscimo de 19% no número de benefícios concedidos entre janeiro e dezembro; - o número de benefícios bloqueados, aproximadamente 9%, indica que a gestão do Programa tem empregado esforços para que o Renda Mínima seja concedido apenas àqueles que realmente façam jus ao seu recebimento. Todavia, os bloqueios efetivamente realizados se mostram muito aquém dos possíveis casos necessários, haja vista a observação da Auditoria de que, dentre os casos bloqueados, em 2008, nenhum deles se relacionou à frequência escolar exigida, e, ainda, apenas um caso foi devido ao falecimento do beneficiário; - grande parte do total dos benefícios (73,2%) ainda é calculada com base na legislação anterior do Programa, revogada em 29 de dezembro de 2006, o que ocasionou pagamentos em valores superiores aos admitidos pelas normas atuais; - o prazo de permanência no Renda Mínima, em relação às suas regras, é extremamente elevado, eis que, em dezembro de 2008, 90% das famílias já teriam

recebido mais que 24 benefícios, número limítrofe estabelecido na legislação do Programa; - a Comissão de Apoio e Controle Social, cuja atribuição é o contínuo acompanhamento, avaliação e formulação de sugestões visando ao aprimoramento do Renda Mínima, não tem desempenhado suas funções legais, já que a sua última reunião ocorreu em janeiro de 2007. III. Quanto aos resultados alcançados pelo Programa: - não foi possível apurar se as ações da SMADS estão conduzindo ao atendimento dos objetivos do Programa Renda Mínima, vez que a Secretaria não detém ou não utiliza indicadores de desempenho, necessários para essa avaliação. IV. Quanto às evoluções constatadas na gestão do Programa e às boas práticas verificadas pela auditoria: - a eliminação do procedimento 'Conta Resíduo' se mostrou mais adequada para dar cumprimento à legislação do Renda Mínima. Com essa medida, todos os recursos depositados para os beneficiários, e não sacados em até 90 dias de forma integral ou parcial, são transferidos para a 'Conta Retorno', não havendo mais espera indefinida por eventual saque residual do benefício; - a adoção do bloqueio de saques bancários, efetuados fora do município, permite melhor controle da condição atinente ao beneficiário residir em São Paulo, exigida pelo Programa; - a implantação da coleta digital dos documentos de cadastro das famílias beneficiárias otimizou o processo de cadastramento, de armazenamento e de consulta das informações, além de aumentar sua confiabilidade. Finalizando o relato das conclusões alcançadas pela Auditoria, os técnicos propuseram dezesseis recomendações à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com o intuito de contribuir para a melhoria do Programa, as quais se encontram relacionadas no subitem 4.4 do Relatório Técnico. A Origem, oportunamente intimada para se manifestar sobre o teor do Relatório produzido, apresentou manifestação às fls. 55 a 61. A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento, para registro, da auditoria realizada. A Secretaria Geral, em minucioso parecer acostado às fls.73/81, destacou do relatório, por entender de maior gravidade, o significativo percentual de 90% de famílias recebendo o benefício acima do prazo previsto de 24 meses, em afronta direta ao art. 10 da Lei Municipal nº 14.255/06, aliando tal dado ao significativo valor anual de R$ 170.635.083,40 desembolsado pelo Município com o Renda Mínima em 2008, programa este mais significativo da SMADS (80,38%). Por esta razão, invocando ainda decisão do TCU sobre programa semelhante em âmbito federal, em que se destacam os inúmeros casos de desvio de finalidade, reiterou a necessidade premente de a Secretaria analisar, de forma mais apurada, suas bases de dados e sistemas de controle utilizados, bem como criar um sistema informatizado de gestão do programa. Em face do exposto, exarou parecer conclusivo no sentido de que o Programa em análise não vem atingindo a finalidade proposta. É o relatório.

Voto: Diante do exposto, conheço das conclusões alcançadas pelos técnicos desta Corte, bem como acolho as propostas formuladas no sentido de determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que adote as seguintes medidas voltadas à melhoria da gestão do Programa: 1) regulamente as atribuições dos Núcleos de Gestão de Benefícios criados pelo Decreto Municipal nº 50.365/08; 2) passe a acompanhar de forma individualizada os valores creditados na 'Conta Retorno', permitindo a conferência e o controle dos montantes transferidos e possibilitando um melhor acompanhamento sobre as famílias que não estejam sacando regularmente o benefício; 3) aprimore os métodos utilizados na convocação dos beneficiários para o recadastramento, a fim de diminuir o percentual de não

comparecimento; 4) reavalie as ações de cadastramento, dado que o custo real por cadastro de família beneficiária (R$ 221,55) se mostrou muito acima do valor a ser pago por cadastro válido (R$ 30,33); 5) garanta que o controle da frequência escolar seja mensal; 6) atue com mais rigor e presteza nos casos de não atingimento da frequência escolar mínima de 85%/mês, bloqueando desde logo o pagamento do benefício; 7) aprimore os controles, incluindo nos procedimentos de auditoria o cruzamento do Banco de Dados do Cidadão com outras bases de dados; 8) desenvolva uma rotina constante de recadastramento dos beneficiários, aumentando de forma significativa o número de recadastramentos realizados anualmente, para que sejam abrangidas, no mínimo, as famílias que tenham atingido o prazo máximo de concessão do benefício; 9) utilize, como critério prioritário de escolha das famílias a serem recadastradas, o fator de obsolência de seus cadastros, devendo, ainda, desenvolver relatórios que permitam identificar os cadastros desatualizados há mais de dois anos e os que estejam prestes a atingir esse limite; 10) atente para a consistência das verificações de seus controles, eis que os bloqueios de benefícios realizados apresentam indícios de estar muito aquém dos possíveis casos exigíveis; 11) estabeleça normativos específicos para validar os procedimentos atualmente adotados, conforme determinam o art. 3° da Lei Municipal nº 14.255/06 e o art. 17 do Decreto Municipal nº 50.153/08; 12) defina, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, as normas para o envio das informações de frequência, estabelecendo a obrigatoriedade da direção das unidades certificarem a frequência e os casos de evasão e/ou abandono da escola, consoante o art. 13 do Decreto Municipal nº 50.153/08; no mesmo sentido, firme termo de cooperação com a Secretaria Estadual de Educação, como previsto no art. 14 do Decreto Municipal nº 50.153/08; 13) defina, em conjunto com a Secretaria Municipal da Saúde, o procedimento de controle das carteiras de vacinação dos filhos e/ou dependentes menores de 7 anos, conforme preconizado pelo art. 15 do Decreto Municipal nº 50.153/08; no mesmo sentido, firme termo de cooperação com a Secretaria Estadual de Saúde, como previsto no art. 16 do Decreto Municipal nº 50.153/08; 14) regulamente o prazo pelo qual devem ser armazenados os cadastros e a sua documentação comprobatória, como estabelecido no art. 5°, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.255/06; 15) desenvolva e empregue indicadores de desempenho para aferir se as ações desenvolvidas no Renda Mínima estão conduzindo ao atendimento dos seus objetivos e aos resultados esperados; 16) promova a apuração e o retorno ao caixa municipal dos valores residuais que, concedidos a beneficiários, não foram utilizados, a exemplo do valor de R$ 488.188,96, transferido da 'Conta Resíduo' para a conta nº 39925.19.20-3, Agência 1897-X, do Banco do Brasil, e outros valores lançados após o mês de março de 2008 pertencentes ao Programa; 17) com base na legislação vigente, promova a atualização dos cálculos dos benefícios do Programa, que ainda estão indevidamente sendo concedidos nos termos da legislação anterior; 18) estabeleça o cumprimento de um calendário anual de reuniões a serem realizadas pela Comissão de Apoio e Controle Social, fixando pautas mínimas de avaliação e aprimoramento do Programa; 19) implemente melhorias no Sistema 'Banco de Dados do Cidadão', de modo a permitir a identificação de duplicidades, divergências de informação de renda, quando comparada a outras bases de dados, e de famílias beneficiárias que não mais atendam às condições do Programa.