TC nº 72-002.958.09-65

AUDITORIA EXTRAPLANO. SEME. Verificação dos procedimentos adotados na formalização e no controle dos convênios. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 1º, II, Dec. Mun. 49.539/08.

2.763ª Sessão Ordinária

Transito em julgado: 15/05/2015

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

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 da Auditoria Extraplano realizada, uma vez que atendida sua finalidade.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – SEME, acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, a título de registro do quanto apurado na presente auditoria.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor e DOMINGOS DISSEI.

Ausente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, por motivo previamente justificado.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 10 de setembro de 2014.

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro mais antigo, no exercício da Presidência, nos termos do disposto no artigo 14 do Regimento Interno desta Corte

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

O presente processo tem por objeto a realização de fiscalização do tipo Auditoria Extraplano, visando verificar os procedimentos adotados na formalização e no controle dos **convênios** celebrados pela Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação, SEME, no exercício de 2009. A auditoria foi proposta pela Coordenadoria II tendo como justificativa "*a elevada quantidade de convênios celebrados por essa Secretaria Municipal, em muitos casos, com valores de recursos públicos relativamente elevados, tendo em vista a sua destinação*".

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle empreendeu seu trabalho de análise e fiscalização no período de 30/09/2009 a 16/10/2009, chegando às seguintes constatações quanto aos procedimentos adotados na formalização e no controle dos mencionados convênios:

1. "*Os procedimentos operacionais seguem a legislação pertinente e foram minuciosamente detalhados os fluxos dos vários tipos de convênios nas orientações normativas internas, Portarias nº 015, 016 e 017/SEME/2009.*"

2. "*Quanto aos normativos para os controles internos para garantir a execução do objeto encontram-se adequados e estão mencionados no item 3.7";*

3. "*No que diz respeito à contrapartida, a partir de julho/2009, estão sendo estabelecidas as quantidades nos próprios convênios, facilitando o controle. (item 3.7)";*

4. "*Atualmente o Manual de Prestação de Contas encontra-se em fase final de revisão e em breve será publicado no DOC. (item 3.7)";*

5. "*Sugerimos que a PMSP revise a legislação vigente e adéque às reais necessidades da SEME, estabelecendo critérios objetivos para definição do valor da sua participação nos eventos. (item 3.6).*"

O Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle II ressaltou que a sugestão para que a Prefeitura do Município de São Paulo edite normas aplicáveis aos convênios na área de desporto, "*adaptando às reais necessidades da SEME, inclusive estabelecendo critérios objetivos para definição do valor da sua participação nos eventos, decorre da falta de regulamento próprio (art.1º, II, do Decreto Municipal nº 49.539/08)*".

A Origem foi oficiada para conhecer do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, como também para esclarecer, detalhadamente, sobre quais as providências tomadas acerca da conclusão desse relatório, assim como dos resultados alcançados.

Em resposta, informou que o procedimento para a contrapartida (controle e mensuração) já vem sendo especificado em todos os termos de convênio firmados a partir de julho de 2009. Acrescentando, ainda:

> "*Encontra-se em fase final de revisão o Manual de Prestação de Contas e tão logo acertados os itens pendentes, o mesmo será publicado e disponibilizado no site da Secretaria e nos comprometemos a enviar uma cópia a esse Tribunal.*
>
> *Será, ainda, solicitado à Secretaria do Governo Municipal, estudo para a adequação do Decreto Municipal visando definir as diretrizes a Pasta, para atender ao item 4.5 do Relatório*."

Sobre a manifestação da Origem, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle assinalou não haver indicação ali do prazo para o término da revisão do Manual de Prestação de Contas que, segundo afirmado, estaria em fase final de revisão.

Em síntese, afirmou que, do que se pôde extrair daquela manifestação, providência concreta alguma foi adotada pela Origem de sorte a atender às sugestões da Especializada.

Em resposta ao novo Ofício que lhe foi dirigido, a fim de manifestar-se sobre o último parecer do Órgão Auditor, a Origem encaminhou a esta Corte de Contas cópia dos Manuais de Procedimento para efetivação de Convênios e de Procedimentos para Prestação de Contas de Convênios, por entender que tais documentos suprem as "*pendências relacionadas pela Fiscalização e a cargo desta Pasta*."

Acerca desses documentos, manifestou-se a Subsecretaria de Fiscalização e Controle com as seguintes ponderações:

1. o Manual de Procedimentos para Efetivação de Convênios, define que a contrapartida será de: 10% sobre o valor total do repasse quando tratar-se de Convênios propostos por SEME, e 20% sobre o valor do repasse, quando tratar-se de Convênios propostos por Entidades.

Também foi definido que a contrapartida poderá ser aplicada numa das seguintes opções: financeira, de serviços, de fornecimento de bens patrimoniais ou eventos esportivos (item 1.4.1 letras “a”, “b”, “c” e “d”).

Diante disso, considerou o Órgão Auditor que, “*apesar de fixar os percentuais da contrapartida, a SEME não apresentou estudos ou justificativas para a adoção dos percentuais de 10% e 20%, tampouco motivou a adoção de critérios distintos para os Convênios propostos por SEME ou por Entidades*.

Desta forma, propomos a oitava da SEME para justificar os percentuais adotados para a contrapartida e a adoção de critérios distintos para os tipos de Convênio firmados pela pasta.”

2. a Origem concluiu a revisão e publicou no DOC de 28.01.2010 o Manual de Procedimentos para Prestação de Contas de Convênios, com isso, a Especializada considerou atendido o apontamento;

3. sobre a adequação às reais necessidades da SEME, estabelecendo critérios objetivos para definição do valor da sua participação nos eventos, sugerido pela Auditoria (item 4.5 de sua manifestação de folha 78), a Origem não se manifestou.

Respondendo a novo Ofício, a Origem apresentou as seguintes explicações acerca dos apontamentos da Auditoria:

1. que a legislação municipal não determina os valores a serem cobrados como contrapartida, seja em números absolutos ou em percentuais. Desta forma, a SEME elaborou o Manual de Procedimentos para Efetivação de Convênios, publicado no DOC de 31.12.2009, o qual estabeleceu a contrapartida de 10% sobre o valor total do repasse para convênios propostos pela SEME e 20% quando os convênios são propostos por Entidades.

Tal critério foi baseado na legislação federal – IN nº 01/97, onde está disposto no art. 2º, parágrafo 2°, que os índices de contrapartida estão limitados à Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, significando que cada região/Estado da União possui percentagens diferenciadas de contrapartida, sendo que São Paulo possui a alíquota de 20%.

Como há convênios de origem distinta, ou seja, propostos pela SEME ou por outras entidades, entende a Origem que não seria justo cobrar contrapartida

semelhante de quem executa um projeto de interesse da Secretaria em comparação com aqueles propostos pelos convenentes.

E que, conforme o artigo 5º, inciso VI, da Portaria Intersecretarial nº 06/SF – SEMPLA/2008, há possibilidade de determinar o percentual de 0%, conforme texto do dispositivo legal mencionado: *"VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento".*

Alegou que a adoção, como limite máximo, do percentual de 20% para a contrapartida do convenente, se compatibiliza com a legislação federal para o Estado de São Paulo e que o pagamento da contrapartida, conforme art. 6º do D.M. nº 49.539/2008, poderá ser efetuado por meio de recursos financeiros ou fornecimento de bens e serviços.

Ressaltou, ainda, que está estudando a possibilidade de reduzir ou mesmo excluir o percentual de 10% previsto no Manual de Convênios, pois muitas entidades convenentes não têm fins lucrativos e estão encontrando dificuldades no cumprimento da contrapartida, e

2. Ponderou a Origem que, considerando a abrangência dos interesses na realização de eventos esportivos, a definição de critérios objetivos para a fixação dos valores da participação da SEME nos convênios "*é de difícil alcance*." O único critério que se tornou claro ao longo do tempo é que cada projeto precisa ser considerado individualmente, sendo raros os critérios que podem ser adotados de forma generalizada.

Alegou que os projetos na área são muito distintos entre si e as políticas públicas de esporte a serem atendidas são variadas, incluindo a existência de modalidades pouco praticadas e carentes de apoio. Desta forma, sustentou, se justifica pagar mais em percentual para um evento cuja modalidade tenha pouco apoio em comparação com aqueles mais dotados de recursos.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, comentando a manifestação da Origem, argumentou, de início, que os valores percentuais de contrapartida adotados pela Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, SEME, em seu Manual estão dentro dos limites estabelecidos na legislação federal para os convênios celebrados pelos municípios com a União.

Dada a incipiente legislação municipal acerca do tema e as justificativas prestadas pela Origem, no tocante à adoção de percentuais diferenciados de contrapartida na celebração de convênios, sobre esse ponto, concluiu a Auditoria que foi esclarecida a questão.

Por outro lado, entendeu que os critérios para definição do valor da participação da SEME nos eventos são subjetivos ante a falta de regulamentação, não obstante a instituição dos manuais de procedimentos para efetivação de convênios e o de prestação de contas, ante o que, concluiu: "*É de competência do Legislativo e do Executivo a edição de normas aplicáveis aos convênios na área de desporto, adaptando a legislação às reais necessidades da SEME, uma vez que a falha apontada decorre de lacunas na regulamentação pertinente, conforme pode ser verificado no art. 1º, II, do Decreto Municipal nº 49.539/08*."

Assim, considerou o Órgão Auditor encontrar-se pendente de solução sua sugestão de que a Prefeitura Municipal de São Paulo revise a legislação vigente, de sorte a adequá-la às reais necessidades da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, SEME, estabelecendo critérios objetivos para definição do valor de sua participação nos eventos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, asseverando que a sugestão de revisão da legislação vigente não foi acolhida pela Origem, remanescendo a irregularidade apontada, ou seja, inexistência de critérios objetivos para definir o valor de sua participação nos eventos.

Com isso, sugeriu "(...) *que a Origem futuramente observe as normas vigentes aplicáveis aos convênios, adaptando as necessidades da SEME* (...)"

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, opinou pelo conhecimento e registro da presente auditoria, entendendo que as sugestões da Especializada de revisão da legislação, acima aludidas, foram consideradas pela Origem, que vem tomando providências para atender, "*conforme se depreende das informações prestadas pela Pasta*."

A Secretaria Geral endossou as conclusões da Especializada, entendendo que a presente auditoria encontra-se em condições de ser submetida à apreciação desta Relatoria para conhecimento e deliberação.

É o Relatório.

VOTO

A presente Auditoria Extraplano, visando verificar os procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – SEME - na formalização e controle dos convênios por ela celebrados, concluiu que:

1. "*Os procedimentos operacionais seguem a legislação pertinente e foram minuciosamente detalhados os fluxos dos vários tipos de convênios nas orientações normativas internas, Portarias nº 015, 016 e 017/SEME/2009*".

2. "*Quanto aos normativos para os controles internos para garantir a execução do objeto encontram-se adequados e estão mencionados no item **3.7***".

3. "*No que diz respeito à contrapartida, a partir de julho/2009, estão sendo estabelecidas as quantidades nos próprios convênios, facilitando o controle (item **3.7**)*".

Por fim, "*entendeu que os critérios para definição do valor da participação da SEME nos eventos são subjetivos ante a falta de regulamentação, não obstante a instituição dos manuais de procedimentos para efetivação de convênios e o de prestação de contas*". Assim, sugeriu o Órgão Auditor "(...) *que a PMSP* [Prefeitura Municipal de São Paulo] *revise a legislação vigente e adeque às reais necessidades da SEME, estabelecendo critérios objetivos para definição do valor da sua participação nos eventos (item **3.6**)*".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, endossando a sugestão de revisão da legislação vigente: "(...) *que a Origem futuramente observe as normas vigentes aplicáveis aos convênios, adaptando as necessidades da SEME* (...)"

A Secretaria Geral acompanhou as conclusões da Especializada e considerou que a presente auditoria se encontra em condições de ser submetida à apreciação desta Relatoria para conhecimento e deliberação.

Pelo exposto, considerando que os resultados alcançados neste procedimento de fiscalização informaram sobre os procedimentos empregados na formalização e controle dos convênios celebrados pela Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação no exercício de 2009, e com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, conheço da auditoria Extraplano realizada, vez que atendida sua finalidade.

Determino a expedição de ofício, dirigido à Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, com cópia do relatório e voto, como também do acórdão a ser proferido pelo Pleno desta Corte de Contas, a título de registro do quanto apurado na presente auditoria.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.