TC 3.139/2010

AUDITORIA PROGRAMADA. SMPED. Avaliação dos resultados alcançados na execução do Programa 0338. Promoção de Acessibilidade e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento. Falhas na execução orçamentária do Programa, em razão da tímida utilização dos recursos financeiros. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

3.039ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

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 na presente auditoria para fins de registro.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício ao Ilustre Secretário da Pasta, com vistas a dar-lhe plena ciência das irregularidades detectadas, e, com isso, afirmar a perspectiva de que tais falhas não mais ocorram em situações futuras.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente julgado aos demais interessados, arquivando-se, após, os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor "ad hoc" e ROBERTO BRAGUIM.

Ausentou-se, momentaneamente, o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora-Chefe da Fazenda "ad hoc" CLAUDIA ADRI DE VASCONCELLOS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de maio de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ALEXANDRE CORDEIRO
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente de procedimento de fiscalização na modalidade Auditoria Programada realizada junto à SMPED - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, conforme previsto no PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO - EXERCÍCIO 2009.

A Auditoria Programada, com período de abrangência de 01/01/2009 a 31/12/2009, teve por objetivo Avaliar os resultados alcançados na execução do Programa 0338 – Promoção de Acessibilidade e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, cujo orçamento fica a cargo da SMPED - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida.

De acordo com o Plano Plurianual ("PPA") 2006-2009 do Município de São Paulo, no que respeita ao detalhamento das diretrizes e ações da SMPED, foi definida como meta primeira e primordial a acessibilidade, como forma de garantir o acesso à comunicação, aos direitos e à mobilidade física.

Por sua vez, diante do comando de previsto no art. 6º da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009 (LDO) – Lei Municipal 14.820/08, a Lei Orçamentária Anual 2009 (LOA) seguiu as determinações do PPA – Lei Municipal 14.123/05, não alterando suas metas ou prioridades.

A análise da Lei Orçamentária Anual 2009 (LOA) indicou diversos Projetos/Atividades inseridos no Programa 0338 – Promoção de Acessibilidade, a saber:

Órgão	Atividade/ Projeto	Descrição
36 – SMPED	8423	Conselho Municipal da Pessoa Deficiente - CMPD
36 – SMPED	8424	Inclusão da Pessoa com Deficiência em Atividades de Cultura, Esporte e Educação
36 – SMPED	8425	Central de Interpretação de Libras à Distância
36 – SMPED	8426	Inclusão da Pessoa com Deficiência na Saúde e no Trabalho
36 – SMPED	9312	Ações de Acessibilidade
36 – SMPED	9313	Planejamento de Núcleos de Acessibilidade - Calçadas e Edificações - e Cultura de Acessibilidade.
36 – SMPED	9758	Construção de Centro de Referência para Pessoas com Deficiência. Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida - E1259
36 – SMPED	9760	Implantação de Equipamentos Especialmente Desenvolvidos para Crianças Cadeirantes (Que Fazem Uso de Cadeira de Rodas) nas Praças e Parques Municipais, Lei Nº 14.090/05: Secretaria das Subprefeituras - E 713
46 – Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	9153	Construção de vias e calçadas dentro do programa de acessibilidade no âmbito da Subprefeitura Jaçanã /Tremembé - E301

Fonte: Sistema de Execução Orçamentária e LOA 2009

Execução Orçamentária do Programa

A análise da Execução Orçamentária do Programa 0338, considerando os 06 Projetos/Atividades previstos, indicou que, do orçamento total a ele correspondente, no valor de R$ 7.255.583,73, foram efetivamente gastos R$ 1.037.754,10, ou seja, somente 14,30% dos recursos. Consolidação da Execução Orçamentária do Programa 0338

	Orçamento atualizado	Empenhado	Pago	% utilizado do orçamento
Total Programa 0338	7.255.583,73	1.052.052,65	1.037.754,10	14,30%

Fonte: Sistema de dados orçamentários

Execução Orçamentária por Projeto/Atividade

Projeto/atividade	Descrição do projeto ou atividade	Orçamento atualizado	%	Pago	%
8423	Conselho Municipal da Pessoa Deficiente - CMPD	202.575,49	2,8%	124.552,38	12,0%
8424	Inclusão da Pessoa com Deficiência em Atividades de Cultura, Esporte e Educação	549.108,00	7,6%	41.907,00	4,0%
8425	Central de Interpretação de Libras à Distância	118.761,00	1,6%	3.368,00	0,3%
8426	Inclusão da Pessoa com Deficiência na Saúde e no Trabalho	1.502.819,00	20,7%	0,00	0,0%
9312	Ações de Acessibilidade	1.646.051,00	22,7%	110.437,20	10,6%
9313	Planejamento de Núcleos de Acessibilidade - Calçadas e Edificações - e Cultura de Acessibilidade.	3.236.269,24	44,6%	757.489,52	73,0%

Fonte: Sistema de dados orçamentários

O Projeto 9313 - Planejamento de Núcleos de Acessibilidade - Calçadas e Edificações e Cultura de Acessibilidade, somou 73% dos valores pagos dentro do Programa 0338.

Segundo informações obtidas, o Projeto 9313 "em 2009... propiciou diversas ações de mobilização da Cidade de São Paulo através do reconhecimento da necessidade premente da acessibilidade como um todo, inclusive e, principalmente, advinda de diversos órgãos oficiais, que se sensibilizaram ativamente, tais como Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo em todas as esferas, inclusive as Pastas desta Municipalidade, através de solicitações oficiais rotineiras de levantamento de situações de acessibilidade de inúmeras edificações da Cidade de São Paulo, através das visitas técnicas realizadas pelos arquitetos e engenheiros contratados com a consequente emissão de laudos técnicos informativos".

Cruzamento entre Metas Físicas e Realizadas

Foram estabelecidas as seguintes metas para o Programa 0338 no PPA:

Código do Programa: 0338 Descrição: Promoção de Acessibilidade Objetivo: Conduzir ações governamentais voltadas às articulações entre os órgãos e entidades da Prefeitura e entre os diversos setores da sociedade, visando a implementação da política municipal para as pessoas com deficiência.				
Descrição da meta	Unidade de Medida	PPA - Meta Física 2009	Realizado 2009	Percentual Realizado
Desenvolver e promover eventos e palestras junto às pessoas com deficiência	Não identificável	-	-	-
Gerir políticas públicas e proporcionar melhor qualidade de vida para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida	Não identificável	-	-	-
Propor projetos, normas e legislação sobre acessibilidade visando a completa inclusão das pessoas com deficiência	Não identificável	-	-	-
Promover atividades diversas para a integração das pessoas com deficiência	Não identificável	-	-	-
Realizar intervenções para a melhoria da acessibilidade (Subprefeituras)	Não identificável	-	-	-

Fonte: Elaborado pela auditoria com base no PPA 2006-2009.

A Auditoria constatou que foram estabelecidas metas. Porém, não foram definidas as unidades de medida para a quantificação do atendimento das mesmas.

Deve-se ressaltar que o PPA estabelece que os Órgãos responsáveis pela execução destas metas são o Órgão 36, então Secretaria Especial da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, e os Órgãos 41 a 71, isto é, o Conjunto das Subprefeituras. Nesse sentido, foi estimado um valor total de R$ 40.488.355,00 para o período de quatro anos.

Diante da afirmação dos representantes da SMPED acerca do desconhecimento das metas, foram requisitados documentos contendo a descrição das ações tomadas pela Secretaria para o atendimento dessas metas, o que foi atendido pela apresentação do Memorando 418/2010, de 07.12.2010, intitulado, "Temas e Ações da SMPED divulgados pela Assessoria de Imprensa em 2009".

De acordo com as informações relacionadas no memorando 418/2010, as ações listadas pela SMPED foram as seguintes:

Mês	Ações informadas Pela SMPED
Março 2009	- Assinatura de Pacto Coletivo para Inclusão de Pessoas com Deficiência com o SINDPD (Sindicato dos Trabalhadores e Empregados em Empresas de Processamento de Dados do Estado de São Paulo), o Seprosp (Sindicato das Empresas de Processamento de Dados do Estado de São Paulo), a SRTE/SP (Superintendência Regional do Trabalho e Emprego) e a Brasscom (Associação Brasileira das empresas de Tecnologia da informação e Comunicação).
Abril 2009	- Adesão à Campanha "Acessibilidade - Siga Essa Ideia", promovida pelo Conade (Conselho Nacional dos direitos da Pessoas Portadora de Deficiência; - Lançamento da 2ª edição do Livreto "Dicas de Relacionamento com as Pessoas com Deficiência".
Junho 2009	- Realização do Curso "Sem Barreiras - Inclusão Profissional de Pessoas com Deficiência", oferecido para profissionais de Recursos Humanos.
Setembro 2009	- Assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) de 15 Shopping Centers da capital com o Ministério Público Estadual e a SMPED com o compromisso de fiscalizar o uso das vagas reservadas para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida; - Promoção do Seminário "Passeios Públicos e Mobiliário Urbano na Cidade de São Paulo", oferecido para arquitetos, engenheiros, produtores de cimento e asfalto, concessionárias de serviços públicos; - realização de atividades para pessoas com deficiência na Virada Esportiva 2009 (set/09).
Novembro 2009	- realização da 1ª Feira cultural inclusiva na Praça Benedito Calixto (nov/09); - Vistorias em todos os Shoppings Centers da cidade para verificar o atendimento à Lei que determina a reserva de 3% das vagas de estacionamento para Pessoas com Deficiência.
Dezembro 2009	-Projeto Piloto CELIG - Central de Libras, Intérpretes e Guias- Intérpretes, nas Praças de Atendimento das Subprefeituras Sé, Mooca e Lapa; -Campanha "Natal com respeito e cidadania", na qual foram distribuídos 2 mil talões de "Multa Moral" para que a população coloque em carros flagrados desrespeitando as vagas reservadas para Pessoas com Deficiência.

Fonte: Memorando SMPED Gab 418/2010.

A despeito da apresentação do memorando, constatou-se que a SMPED não identificou, individualmente sobre quais metas do PPA essas ações estariam relacionadas, o que impossibilitou avaliação de atendimento.

Cabe destacar, ainda, inclusive, que a ausência de definição das metas de forma clara e objetiva impede entre outras apurações como o cruzamento entre metas físicas previstas e as efetivamente realizadas ou o cruzamento entre o percentual de metas físicas realizadas e o percentual do orçamento liquidado.

Indicadores

A Auditoria, por meio de Requisição de Documentos, solicitou à SMPED que informasse se existiam indicadores que avaliassem o desempenho do Programa, especialmente no exercício de 2009, entretanto, na resposta encaminhada não foi mencionada a existência de qualquer indicador.

Programa de Metas da Cidade de São Paulo

No primeiro semestre de 2009 foi desenvolvida a Agenda 2012, isto é, o Programa de Metas da gestão da Prefeitura da Cidade São Paulo,

nos termos da Emenda 30 à Lei Orgânica do Município, tendo sido apresentadas 223 metas, dentre as quais faz parte do Programa Promoção de Acessibilidade a meta de nº 37.

Meta	Descrição	Meta 2012	Meta parcial 2009
37	Criar a Central de Libras integrada ao 156, para atendimento a surdos e surdos-cegos	Central de Libras integrada ao 156 em funcionamento	Não há

A meta se refere à instalação, na Central de Atendimento da Prefeitura de São Paulo (156), de uma Central de Libras - CELIG, para a comunicação com surdos e surdos-cegos. Essa Central foi criada pela Lei Municipal 14.441/2007. Trata-se de disponibilizar um terminal de computador nos postos de atendimento da Prefeitura no qual o deficiente auditivo possa entrar em contato com um intérprete e assim obter seu atendimento. A lei também prevê o atendimento ao surdo-cego, que no caso seria presencial.

Originalmente a referida meta apresentava nove etapas para a sua conclusão. Apesar de não constar meta específica anual, no Relatório Anual da Agenda 2012 – referente ao ano de 2009 – tal proposição contava com 04 etapas concluídas do total de nove, representando 44% de execução.

De acordo com o Memorando 417/2010/CPI/SMPED, a Secretaria tomou as seguintes ações no exercício de 2009 visando o atendimento da meta, sendo que o Projeto CELIG - Intérpretes nas Praças de Atendimento das Subprefeituras Sé, Mooca e Lapa já se encontrava em funcionamento.

	Etapa	Ações em 2009
Etapas concluídas em 2009	Compra de 350 Webcams	Entrega de 4 webcams (para praças de atendimento das Subprefeituras Lapa, Sé e Móoca e uma para o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
	Compra de 2 computadores para intérpretes	Aquisição de 2 microcomputadores (PA 2008-0.362.295-0)
	Definição do Imóvel (para os intérpretes)	Instalação provisória nas dependências da PRODAM em 01.12.2009
	Pré-Operação (Projeto Piloto)	Início da Operação do Projeto Piloto CELIG em 01.12.2009 nas Subprefeituras Lapa, sé e Mooca e no Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
Demais Etapas	Definição da Ferramenta de Videoconferência Gratuita	Pesquisa Tecnológica/Orçamentária, teste com diferentes ferramentas como MSN e Skype
	Contratação (Link dedicado)	Pesquisa orçamentária. PRODAM informa que não há necessidade dessa contratação

	Adequação dos Equipamentos nos Postos de Atendimento	Instalados a partir do início do Projeto Piloto em 01.12.2009
	Seleção de Pessoal (Intérpretes)	Pesquisa acerca da definição de diretrizes para a contratação dos intérpretes
	Treinamento (Intérpretes)	Não houve ação nesse sentido

Fonte: Elaborado pela Auditoria

Dessa forma, considerando os exames documentais realizados, as verificações realizadas in loco e a legislação pertinente sobre o Programa 0338 – Promoção de Acessibilidade, a Auditoria chegou às seguintes conclusões:

a) Foram pagos (R$ 1.037.754,10) o equivalente a cerca de 14% dos valores orçados atualizados para 2009 (R$ 7.255.583,73) para o programa 0338, o que demonstra um baixo índice de utilização do orçamento;

b) Não há evidências do atendimento das metas do PPA, pois a Secretaria não relacionou as ações realizadas em 2009 com as metas do Plano;

c) Não foi possível fazer o cruzamento entre o percentual de metas físicas realizadas e o percentual do orçamento liquidado, pois a Secretaria não informou sobre o atendimento das metas do PPA;

d) Ausência de indicadores que possam analisar a qualidade do gasto público comprometido com o Programa 0338;

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, após fazer considerações acerca da importância do orçamento enquanto reflexo do plano de ação governamental, bem como sobre os meios adequados para sua consecução, acompanhou a Especializada quanto às irregularidades apontadas.

Oficiada a Origem e intimados os responsáveis, os mesmos apresentaram suas manifestações, em síntese, alegaram ter ocorrido congelamento dos recursos do Programa 0338, o qual alcançou o valor de R$ 5.983.477,60.

Para tanto, apresentaram documentação do Sistema Novo Seo indicativa de tal congelamento. Além disso, foi apresentado o Memorando 119/2011 para indicar as ações realizadas em 2009 (relacionadas ao PPA), o percentual de metas físicas realizadas, o percentual do orçamento liquidado, e, por fim, os indicadores de qualidade do gasto com o Programa.

Numa análise das defesas apresentadas, a Auditoria entendeu pela superação da questão relacionada aos indicadores de qualidade, na medida em que a documentação apresentada comprovou as diversas ações efetuadas pela SMPED, relacionadas por Atividade do Orçamento, e com a enumeração de diversos indicadores para cada uma delas.

Todos aos demais apontamentos foram ratificados. Em relação ao baixo índice de utilização do orçamento, destacou que não foram apresentadas justificativas para a contenção de recursos no montante de R$ 5.983.477,60 (cerca de 80% do valor orçado à unidade), diante das atribuições de SMPED estabelecidas pela Lei 14.659/07, entre elas, a implementação da política municipal para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Quanto à falta de evidências de atendimento das metas do PPA, a documentação apresentada, apesar de informar diversas ações efetuadas por SMPED, não foi possível identificar relação com as metas do PPA.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral acompanharam as conclusões da Auditoria, entendendo pela possibilidade de seu conhecimento e registro, sem prejuízo de determinações ou recomendações pelo Relator da matéria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando a natureza adjetiva e instrumental da Auditoria, requereu seu conhecimento e registro.

É o relatório.

VOTO

Os trabalhos da Auditoria desta Corte tiveram como objetivo avaliar os resultados alcançados na execução do Programa 0338(Promoção de Acessibilidade) e o atendimento das metas da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida estabelecidas nos respectivos instrumentos de planejamento do exercício de 2009.

Nesse sentido, concluiu-se pela existência de falhas na execução orçamentária do Programa de Promoção de Acessibilidade em razão da tímida utilização dos recursos financeiros a ele reservados, tendo sido efetivamente empregados apenas 14% (quatorze por cento) dos valores orçados para 2009.

Sobre tal aspecto, impende notar que a falha apontada toma uma dimensão que supera o âmbito orçamentário propriamente dito, na medida em que o orçamento reflete um plano de ação governamental, e, portanto, não se limita a um mero documento de natureza contábil.

Caberia ao administrador público, portanto, justificar a razão pela qual não se valeu dos recursos financeiros disponíveis e, com isso, desatendeu o conteúdo da decisão política materializada no orçamento e ao se limitar a simples notícia de congelamento dos recursos do Programa 0338, em verdadeiro detrimento das atribuições estabelecidas na Lei 14.659/07, onde se afirma a implementação da política municipal para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Em relação aos aspectos operacionais do Programa, falhas no planejamento e no controle das atividades revelaram inconsistências nas proposições da Secretaria, comprometendo a avaliação do atendimento das metas do PPA. Nesse sentido, não foram relacionadas as ações realizadas em 2009 com as metas do Plano, o que, por sua vez, acabou por impossibilitar o cruzamento entre o percentual de metas físicas realizadas e o percentual do orçamento liquidado, prejudicando o efetivo atingimento dos objetivos propostos.

Diante do exposto, e considerando as manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, conheço das conclusões alcançadas na presente Auditoria para fins de registro.

Desta feita, determino a expedição de ofício ao Ilustre Secretário da Pasta, com vistas a dar-lhe plena ciência das irregularidades detectadas, e, com isso, afirmar a perspectiva de que tais falhas não mais ocorram em situações futuras.

Envie-se cópia do presente julgado aos demais interessados.

Após, arquivem-se os autos.