EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-003.522.14-32

INSPEÇÃO. SMADS. Avaliação dos valores das planilhas de custeio e dos controles gerenciais. Locação de veículos para uso no serviço de abordagem social às pessoas em situação de rua. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

2.929ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

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, considerando as conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte, em conhecer da inspeção para fins de registro.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que:

(i) Determine que as organizações conveniadas adotem as mesmas formalidades e cautelas contratuais que a PMSP utiliza (definições quanto à subcontratação/terceirização do serviço, exigência de seguro dos veículos, qualificação dos motoristas, estipulação de horários/períodos para a prestação do serviço, dentre outros), além de fiscalizarem se a prestação dos serviços contratados ocorre conforme pactuado.

(ii) Ao elaborar um edital de chamamento em que constem despesas com a locação de veículos, os valores sejam ajustados aos praticados no mercado, cabendo, ainda, a análise criteriosa da quantidade de horas de locação e de veículos que o serviço realmente necessita, com base em levantamentos e controles efetuados pela organização conveniada e aprovados pelos técnicos supervisores da Secretaria, de forma a evitar o desperdício de dinheiro público com horas pagas, porém não utilizadas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, em determinar o retorno do processo à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal para que promova, em autos próprios, a análise do convênio objeto desta inspeção e respectivas execuções.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão aos interessados, com o posterior arquivamento dos autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 5 de julho de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente de procedimento de fiscalização na modalidade Inspeção realizada junto à SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SMADS, em atenção ao Memorando C-III nº 075/14.

A referida Inspeção foi realizada no período de 26/08/2014 a 18/09/2014, tendo por objetivo avaliar os valores das planilhas de custeio dos serviços relativos à locação de veículos e os controles gerenciais existentes para seu uso, no âmbito dos Termos de Convênio nº 515/SMADS/2013, nº 570/SMADS/2013 e Aditivos nº 016/SMADS/2014 e nº 042/SMADS/2014, firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS e a organização Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana, para a prestação dos serviços denominados “Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua” e “Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua: Adultos, Crianças e Adolescentes”.

Para a consecução da Inspeção, a Especializada procedeu à análise dos processos administrativos e processos de pagamento do mês de julho/2014, bem como realizou diligências junto aos locais de prestação dos serviços conveniados, cabendo destacar os apontamentos e conclusões a seguir apresentados.

Preliminarmente, diante da análise dos Editais de Chamamento que deram origem aos Termos de Convênio nº 570/SMADS/2013 e nº 042/SMADS/2014, foi observado, em relação aos recursos humanos, especificamente quanto aos orientadores socioeducativos, que a quantidade determinada de 24 orientadores mostrou-se muito superior ao constante na Portaria

46/2010/SMADS, que prevê “1 dupla de orientador para cada 100 adultos”. Além disso, foram acrescidos mais 20 orientadores socioeducativos ao objeto do Convênio nº 570/SMADS/2013, para atender parte da população usuária de “crack”, de modo a contribuir para o atingimento das metas constantes do “Programa de Braços Abertos”, instituído pelo Decreto nº 55.067/14.

No que respeita as Planilhas de Custeio, para a verificação da razoabilidade dos valores apresentados por SMADS, efetivou-se consulta ao CADTERC (Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados) do Governo do Estado de São Paulo. No entanto, a comparação dos valores restou prejudicada, devido à ausência de informações, nos convênios analisados, da quilometragem percorrida pelos veículos, inviabilizando, assim, o cálculo da parte variável destes custos, fator esse presente na composição do CADTERC.

Nas vistorias realizadas foram identificadas irregularidades/infringências em relação a exigências legais e cláusulas conveniais, bem como em relação aos Contratos celebrados entre a Conveniada - Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana e a empresa Mussolino-Car Ltda. ME e entre esta última e terceiros autônomos. As irregularidades/infringências encontradas foram as seguintes:

- Condutores sem registro em carteira de trabalho.

- Condutores trabalhando de forma irregular, uma vez que suas CNHs não permitiam a prestação de serviço remunerado.

- Veículos sem seguro contra terceiros e/ou acidentes.

- Veículos com ano de fabricação superior a 05 anos, contrariando o disposto na Cláusula Primeira dos Contratos firmados com a empresa Mussolino-Car Ltda. ME.

- Falta de fiscalização pela SMADS, diante da ausência de instrumental que demonstrasse a efetiva utilização do veículo, como o itinerário do dia, horários de partida e chegada, e quilometragem, entre outros, em desacordo com o item 5 da Cláusula Terceira dos Termos de Convênios, que previa uma fiscalização adequada do uso da verba por parte de SMADS.

- Ausência de controle feito pela Conveniada ou pela SMADS quanto à frequência e pontualidade na apresentação dos motoristas.

- Ausência de controle do uso dos veículos para que se pudesse efetivamente avaliar a real necessidade da contratação em relação aos seus quantitativos.

- Condutores terceirizados pela empresa Mussolino-Car Ltda. ME. - O “Instrumento Particular de Contrato de Prestação de Serviço

Autônomo de Veículo e Motorista" da empresa Mussolino-Car Ltda. ME. com terceiros, repassando o serviço, contraria o disposto na Cláusula Décima Primeira do contrato firmado com a Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana. Além disso, os contratos foram firmados com pessoas distintas das encontradas nas vistorias ou dos proprietários dos veículos**.**

- Os veículos não estão sendo disponibilizados na quantidade de horas previstas nos Convênios, porém a Conveniada vem recebendo repasses de SMADS para o período ajustado, o que acarreta a devida glosa referente ao mês de julho/2014, nos seguintes valores, por Convênio: R$ 1.372,28 para o Convênio nº 515/SMADS/2013, R$ 4.750,20 para o Convênio nº 570/SMADS/2013, R$ 4.750,20 para o Aditivo nº 016/SMADS/2014 e R$ 633,36 para o Aditivo nº 042/SMADS/2014.

- Em consequência, faz-se necessário que SMADS calcule os valores a serem glosados desde o início dos Convênios haja vista que os veículos não vêm sendo disponibilizados pelo período conveniado**.**

Além disso, os contratos celebrados entre a empresa Mussolino-Car Ltda. ME. e terceiros autônomos, além de contrariarem disposto na Cláusula Décima Primeira do contrato firmado com a Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana, na medida em que não é permitida a cessão parcial ou total do objeto, mostram-se falhos em diversas questões, pois não contém informações acerca da frequência, horas e locais onde os serviços serão prestados, da substituição dos veículos nos dias de rodízio municipal, das manutenções corretivas e preventivas, nem de sua periodicidade, entre outros.

Por fim, a Especializada consignou e sugeriu recomendação à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, nos seguintes termos:

"*É importante registrar que os veículos vistoriados durante esta inspeção possuem identificação da "Prefeitura de São Paulo" (vide Anexo I – Relatório Fotográfico), e são utilizados em prestação de serviços sociais para a população da cidade em nome da PMSP mediante Termo de Convênio. Considerando que os recursos utilizados no pagamento das contratações feitas pela Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana – SAEC, assim como das demais organizações conveniadas, são oriundos de Orçamento Público, sugerimos que esta Corte de Contas faça as seguintes recomendações a SMADS:*

- *determine que as organizações adotem as mesmas formalidades e cautelas contratuais que a PMSP utiliza, além de fiscalizar se a prestação dos serviços contratados ocorre conforme pactuado; e*

- *ao elaborar um edital de chamamento em que conste despesas com a locação de veículos, os valores sejam ajustados aos praticados no mercado, e analise criteriosamente a quantidade de horas de locação e de veículos que o serviço realmente necessita, com base em levantamentos e*

controles efetuados pela organização e aprovados pelos técnicos supervisores, uma vez que nos termos de convênio auditados há casos de desperdício de dinheiro público com horas pagas, porém não utilizadas. No caso das formalidades contratuais, citamos como principais exemplos necessários: (a) definições quanto à subcontratação/ terceirização do serviço; (b) exigência de seguro dos veículos; (c) qualificação dos motoristas; (d) estipular horários/ períodos para a prestação do serviço; e (e) definição quanto ao ano de fabricação dos veículos".

A Origem, a Ordenadora da Despesa e os responsáveis indicados foram devidamente intimados, apresentado suas manifestações. A Conveniada, por sua vez, apesar de também intimada, não apresentou qualquer defesa.

Após a análise das defesas ofertadas, a Especializada ratificou as impropriedades apontadas em seu relatório, com exceção aos cálculos e glosas requeridas, as quais foram efetivadas pela SMADS.

Nesse sentido, a Especializada refutou os argumentos das defesas para tanto consignando que: (i) o aumento do número de orientadores socioeducativos para atender o "Programa de Braços Abertos" deveria ter sido feito por Convênio próprio, com esse objeto específico, não cabendo a sua inclusão em convênios já existente com outras finalidades; (ii) a razoabilidade dos valores praticados não se mostra adequada pela comparação com um único contrato já existente – Contrato nº 58/SMADS/2013; (iii) ainda que a relação contratual seja entre a Conveniada e a empresa por ela contratada, a responsabilidade pela falta de fiscalização não pode ser desconsiderada pela SMADS, diante do risco da ocorrência de acidentes com funcionários municipais e munícipes transportados, entre outros; (iv) mesmo tendo sido utilizados os instrumentais existentes na Portaria 46/SMADS/2010, DEMES, RESUP, RESUP Trimestral, GRAS, DESP, DEGREF e Planilha de Liquidação, os mesmos não se mostraram eficazes, uma vez que foram encontradas diversas irregularidades não identificadas nesses instrumentais na prestação da parte do serviço efetuada pelos veículos.

Por outro lado, apesar de SMADS manifestar sua discordância quanto às conclusões da Especializada, comprometeu-se o instituir um controle de frequência e horário nos serviços de transporte vinculados aos Convênios, além de proceder às devidas glosas em cada um dos ajustes nos valores de R$ 18.396,51 para o Convênio nº 515/SMADS/2013, R$ 56.834,00 para o Convênio nº 570/SMADS/2013, R$ 44.083,80 para o Aditivo nº 016/SMADS/2014 e R$ 4.566,72 para o Aditivo nº 042/SMADS/2014 (fls. 379).

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria, bem como a sugestão de recomendações à SMADS.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, destacando que de modo geral houve controle e fiscalização dos Convênios, e, sendo certo que SMADS

tomou ciência dos problemas existentes e adotou providências cabíveis, requereu, diante da natureza adjetiva e instrumental da Inspeção, seu conhecimento e registro.

A Secretaria Geral, por sua vez, acompanhou integralmente os posicionamentos dos Órgãos Técnicos, endossando, ainda, a sugestão de recomendações à SMADS.

É o relatório.

VOTO

Os trabalhos da Auditoria na presente Inspeção tiveram por objetivo avaliar os valores das planilhas de custeio dos serviços relativos à locação de veículos e os controles gerenciais existentes para seu uso, no âmbito dos Termos de Convênio nº 515/SMADS/2013, nº 570/SMADS/2013 e Aditivos, nº 016/SMADS/2014 e nº 042/SMADS/2014, firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a organização Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana, para a prestação dos serviços denominados “Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua” e “Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua: Adultos, Crianças e Adolescentes”.

A partir da análise dos processos administrativos e processos de pagamento do mês de julho/2014, bem como de diligências realizadas junto aos locais de prestação dos serviços conveniados, foram apontadas irregularidades/infringências a exigências legais e cláusulas conveniais, bem como em relação aos Contratos celebrados entre a Conveniada e terceiros para a locação de veículos.

Nesse sentido foram identificados veículos sem seguro contra terceiros e/ou acidentes e com ano de fabricação superior a permitida, condutores sem a habilitação qualificada para o exercício profissional e sem registro em carteira de trabalho, além da cessão de serviços não permitida.

No que respeita a execução dos serviços, constatou-se a ausência de controles quanto à frequência e pontualidade na apresentação dos motoristas, bem como quanto ao uso efetivo dos veículos, acarretando o pagamento das horas previstas nos ajustes, porém sem que tivessem sido integralmente utilizadas.

Não obstante a gravidade dos fatos, observo que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, no decorrer da instrução processual, efetivou os cálculos e glosas apontados pela Especializada em cada um dos Ajustes, nos valores de R$ 18.396,51 para o Convênio nº 515/SMADS/2013, R$ 56.834,00 para o Convênio nº 570/SMADS/2013, R$ 44.083,80 para o Aditivo nº 016/SMADS/2014 e R$ 4.566,72 para o Aditivo nº

042/SMADS/2014 (fls. 379), comprometendo-se, ainda, a instituir um controle de frequência e horário nos serviços de transporte vinculados.

Por fim, quanto à razoabilidade dos valores das planilhas de custeio dos serviços relativos à locação de veículos, apesar de prejudicada a comparação com os custos previstos no CADTERC (Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados) do Governo do Estado de São Paulo, devido à impossibilidade de cálculo da parte variável desses custos, destaco que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS justificou a adequação dos preços tendo como parâmetro o valor reajustado fixado na Portaria nº 47/SMADS/2010 e aos valores praticados no Contrato nº 58/SMADS/2013 (fls. 372/373).

Diante do exposto, e considerando as manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, entendo que a presente Inspeção alcançou seu objetivo, motivo pelo qual conheço das conclusões alcançadas para fins de registro e acolho a proposta da Especializada para recomendar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que:

(i) Determine que as organizações conveniadas adotem as mesmas formalidades e cautelas contratuais que a PMSP utiliza (definições quanto à subcontratação/terceirização do serviço, exigência de seguro dos veículos, qualificação dos motoristas, estipulação de horários/períodos para a prestação do serviço, dentre outros), além de fiscalizarem se a prestação dos serviços contratados ocorre conforme pactuado;

(ii) Ao elaborar um edital de chamamento em que constem despesas com a locação de veículos, os valores sejam ajustados aos praticados no mercado, cabendo, ainda, a análise criteriosa da quantidade de horas de locação e de veículos que o serviço realmente necessita, com base em levantamentos e controles efetuados pela organização conveniada e aprovados pelos técnicos supervisores da Secretaria, de forma a evitar o desperdício de dinheiro público com horas pagas, porém não utilizadas.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados. Após, arquive-se.