EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-003.615.07-92

AUDITORIA. CONVÊNIOS. SMADS. Exames das prestações de contas. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.627ª Sessão Ordinária

ACÓRDÃO

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 realizada, que atendeu ao seu escopo.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS que observe as medidas saneadoras apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, constantes do relatório técnico já encaminhado a essa Pasta na fase de instrução.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópias reprográficas do inteiro teor do relatório e voto do Relator à SMADS, bem como do presente Acórdão, para reavaliação dos procedimentos internos adotados na gestão dos convênios.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros Eurípedes Sales – Revisor, Roberto Braguim e Domingos Dissei.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda Maria Hermínia Penteado Pacheco e Silva Moccia.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 08 de agosto de 2012.

Maurício Faria
Vice-Presidente no exercício da Presidência.

Edson Simões
Relator.

RELATÓRIO

Cuida o presente processo de procedimento de Auditoria instaurado para o fim de realizar o levantamento dos convênios celebrados entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social – SMADS e o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, considerando as notícias veiculadas pela imprensa quanto a eventuais irregularidades financeiras nessa instituição, corroborado pela solicitação encaminhada pela própria Pasta a este Tribunal de Contas, a fim de obter a colaboração da Auditoria por meio de exame das prestações de contas dos 36 (trinta e seis) convênios, então vigentes, e eventual enumeração de orientações e sugestões que se mostrarem cabíveis (folhas 02/06 e 12).

Em circunstanciado relatório, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle analisou a gestão dos referidos convênios, identificando as irregularidades[1] e as restrições no procedimento de controle interno da Prefeitura do Município de São Paulo e, atendendo ao solicitado pela SMADS, teceu um rol com treze propostas de medidas saneadoras[2], com o intuito de aprimorar a gestão dos convênios.

---

[1] Íntegra do rol de irregularidades e inconformidades na nota de rodapé nº 04

[2] a) Proceder à regularização dos processos administrativos de forma a atender ao disposto na legislação e criar mecanismos que garantam a sua correta formalização de forma a abranger todos os elementos exigidos na legislação;
b) Implantar medidas pedagógicas para orientar os funcionários das Supervisões Regionais de Assistência Social - SAS, especialmente suas Unidades de Prestação de Contas - UPC, da importância dos controles internos;
c) Padronizar os procedimentos de fiscalização das SAS, incorporando à rotina das visitas ao serviço a avaliação da compatibilidade das despesas lançadas na Descrição Mensal de Despesa - DESP com o custo previsto no Demonstrativo de Custeio do Serviço Conveniado, observando inclusive os tetos e pisos salariais;
d) Criar procedimentos de controle e aplicação/devolução dos valores e rendimentos do fundo de reserva;
e) Criar mecanismos de controle da efetiva utilização do valor repassado a título de vale transporte, ou formas de devolução/aplicação quando o mesmo não é utilizado; da mesma forma, deve ser revisto o percentual destinado, uma vez que pode ser insuficiente para cobrir essa despesa;
f) Aprimorar os controles e buscar uma documentação/instrumental que torne mais consistente o acompanhamento da execução do convênio;
g) Proceder a um acompanhamento mais estreito das prestações de contas apresentadas pela entidade, buscando a adequação ao disposto na NAS-002 [Norma Técnica de Assistência Social do Município de São Paulo];
h) Carimbar e vistar os documentos fiscais objeto da prestação de contas;
i) Disciplinar a cobrança da taxa de administração, de forma que haja uniformidade de cobrança, valor, prestação de contas da sua utilização, entre outras regras;
j) Padronizar a nomenclatura dos cargos e seus respectivos níveis apresentados na prestação de contas com os constantes na Portaria;
k) Providenciar a atualização ou fixação das placas de identificação oficial dos serviços;
l) Garantir o cumprimento das cláusulas conveniadas, inclusive no que tange à identificação dos funcionários; e

A Especializada finalizou o trabalho analítico ressaltando que o instrumental disponibilizado para a Prestação de Contas não apresenta funcionalidade em seu preenchimento e uso, concluindo pela ineficiência do método de gerenciamento dos convênios, indicando a necessidade da SMADS reexamina-lo, criteriosamente (folhas 62/81).

Uma vez oficiada a fim de tomar ciência e manifestar-se sobre o relatório técnico, a Origem apresentou esclarecimentos e documentos pertinentes, ressaltando que, tendo havido recente alteração na titularidade da Pasta, estavam em revisão os procedimentos de trabalho objetivando adotar providências voltadas ao aperfeiçoamento da formalização do processo de convênio, bem como dos sistemas de fiscalização e controle dos serviços (folhas 97/207).

Examinando os elementos acrescidos aos autos, a Especializada apontou que apenas três propostas de medidas saneadoras foram adotadas pela Origem, significando que para as dez impropriedades remanescentes não se apresentou solução definitiva, muitas das quais não seriam abordadas no presente feito, em razão de haver neste Tribunal de Contas processo específico para análise de cada convênio (folhas 211/216).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, ao manifestar-se, observou que o objeto deste expediente é uma consolidação dos procedimentos fiscalizatórios de análise formal e de execução dos convênios celebrados com o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, e que neste feito estão reunidas as conclusões obtidas em processos correlatos, cujas irregularidades constatadas naqueles expedientes encontram-se aqui transcritas.

Em conclusão, aduziu que persistiam as falhas apuradas pela Auditoria, especialmente aquela relativa à inexistência de discriminação, na prestação de contas do Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, dos saldos de convênios e dos rendimentos das aplicações e ao repasse indevido, a título de ‘contribuição administrativa’, endossando, assim, o elenco de medidas saneadoras elaboradas pela Especializada (folhas 219/223).

A Procuradoria da Fazenda Municipal considerou que a Origem, em face do grande número de convênios em vigor, vem buscando aprimorar os procedimentos para formalizar os ajustes e aperfeiçoar os métodos de gerenciamento (folhas 225/228).

A Secretaria Geral acompanhou as conclusões estampadas pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal de Contas, inclusive no tocante à necessidade das medidas saneadoras propostas pela Auditoria, sem prejuízo das determinações pertinentes (folhas 230/233).

---

m) Indicar padrões básicos para o desenvolvimento das atividades objeto do convênio.

VOTO

O presente teve a finalidade de realizar a identificação dos convênios celebrados entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social – SMADS e o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, destacando os que já são objeto de análise neste Tribunal de Contas e os que demandavam abertura de procedimento de fiscalização, incluindo o acompanhamento da respectiva execução contratual.

Outrossim, atendeu-se à solicitação de colaboração formulada pela própria Pasta a este Tribunal de Contas, pois foi-lhe encaminhada cópia do relatório técnico[3], também com o intuito de cientificar a SMADS das propostas de providências, formuladas pela Especializada, para extinguir os tipos de irregularidades e falhas apuradas, visando ao aperfeiçoamento da formulação e da gestão dos convênios.

Consoante observou a Assessoria Jurídica de Controle Externo, em seu pronunciamento, o presente feito é uma consolidação dos procedimentos fiscalizatórios de análise formal e de execução dos convênios celebrados com o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, sintetizando as conclusões obtidas nos respectivos processos, nos quais se dá o extenso debate acerca das inconformidades constatadas[4], a exemplo das seguintes:

---

[3] Relatório técnico da SFC - folhas 62/81

[4] **As principais irregularidades encontradas [nos convênios] são**:

a) Ausência nos autos de justificativa para a celebração do convênio e autorização para a realização do procedimento licitatório – desconformidade com o art. 116 c/c art. 38 "*caput*" da Lei Federal 8.666/93, e art. 15 da Lei Municipal 13.278/02.

b) Não houve parecer da assessoria jurídica da unidade sobre a celebração do convênio – desconformidade com o art. 116 c/c art. 38, inc. VI, da Lei Federal 8.666/93.

c) Emissão de nota de empenho insuficiente para atender a despesa do exercício – desconformidade com o art. 60 da Lei Federal 4.320/64.

d) Não consta dos autos prova de que o Supervisor Regional de Assistência Social tenha preparado os elementos específicos para o edital para a celebração de convênios em sua área de abrangência, nem os tenha submetido à aprovação da SMADS – desconformidade com o art. 21, inc. I, do Decreto Municipal 43.698/03.

e) Não consta dos autos original rubricado, datado e assinado do Edital – desconformidade com o art. 116 c/c art. 40, § 1°, da Lei Federal 8.666/93.

f) Não consta do Edital minuta do Termo de Convênio – desconformidade com o art. 116 c/c art. 62, § 1°, da Lei Federal 8.666/93.

g) Não há evidências de que o Edital tenha sido enviado por meio eletrônico às entidades cadastradas pela SMADS – desconformidade com o item I.3 do art. 2° da Portaria 31/SAS/2003.

h) Não há evidências de que, para a audiência pública, tenha havido convite formal aos representantes do COMAS, envio eletrônico às entidades cadastradas ou publicação em jornais de grande circulação e de bairro – desconformidade com os itens III.2, III.3 e III.4 do art. 2° da Portaria 31/SAS/2003.

i) Não há evidências de que tenha sido enviada cópia do parecer do Comitê de Avaliação às proponentes, consultando-as formalmente quanto ao interesse de se manifestarem sobre o mesmo – desconformidade com o item IV.4 do art. 2° da Portaria 31/SAS/2003.

j) Ausência de remessa do convênio ao sistema SERI ou remessa feita com atraso – desconformidade com a Resolução TCMSP nº 05/02 e Instruções nº 01/02.

k) Ausência de renovação do Certificado de regularidade do FGTS - desconformidade com o item III do art. 11 da Portaria 31/SAS/2003.

1 - o descumprimento de realização de atos previstos nas normas municipais atinentes à assistência social operada através de convênios;

2 - a ausência de publicação de atos essenciais;

---

l) Ausência de renovação do Certificado de matrícula de entidade de Assistência Social – desconformidade com o art. 7, § 1°, e art. 8 do Decreto Municipal 43.698/03.
m) Ausência de renovação da Certidão negativa de débito do INSS – desconformidade com artigo 11, inc. II, da Portaria 31/SAS/2003.
n) Ausência de evidências de publicação do extrato do Termo Aditivo - desconformidade com o art. 116 c/c art. 61, parágrafo único, da Lei Federal 8.666/93.
o) Ausência do Despacho de Autorização do Secretário para termos de aditamento – desconformidade com o art. 116 c/c 61 da Lei Federal 8.666/93, com o art. 58 c/c 61 da Lei Federal 4.320/64 e art. 4° do Decreto Municipal 23.639/87.
p) Ausência de parecer favorável emitido pela Supervisora de Assistência Social da Mooca, e pela Coordenação de Proteção Especial de SMADS favoráveis à prorrogação de prazo.
q) Relatório de Avaliação de Serviços da Rede Socioassistencial.
r) Ausência de data em Termo Aditivo.
s) Não consta dos autos a publicação de Edital de Chamamento no DOC para a celebração do convênio;
t) Não consta no processo a publicação de comunicado do Chefe de Gabinete constituindo o Comitê de Avaliação composto de três membros, com indicação de qual técnico presidirá;
u) Não consta dos autos a publicação no DOC da data da realização da audiência pública.

As principais irregularidades encontradas [nos acompanhamentos da execução contratual] são:

a) Divergência entre o Quadro de Recursos Humanos da Proposta apresentada e do Termo de Convênio, e o efetivamente mantido com as verbas do Convênio;
b) Identificação dos funcionários em desconformidade com o Termo de Convênio;
c) Falta de conferência e validação das notas fiscais pelo Supervisor Técnico, em desacordo com a Cláusula Terceira, Item 5 do Termo de Convênio em algumas prestações de contas;
d) Deficiências na formalização do processo de pagamento e na conferência das prestações de contas apresentadas pela entidade;
e) Inclusão na Descrição Mensal de Despesa - DESP de salários de trabalhadores sociais abaixo do piso e acima do teto estabelecidos em Portaria;
f) Ausência de indicação formal pela entidade do contador responsável pela prestação de contas;
g) Inclusão na Descrição Mensal de Despesa - DESP de valores referentes à "contribuição administrativa" para a entidade sem a devida autorização, formalização e prestação de contas;
h) Ausência de procedimentos de controle por parte da SMADS dos valores e rendimentos do fundo de reserva;
i) Ausência de mecanismos de controle da utilização do valor recebido a título de vale transporte;
j) Precariedade nos controles e no acompanhamento da execução por parte da SAS;
k) Ausência de placa de identificação oficial no Serviço;
l) Falta de supervisão (visitas) no serviço;
m) Apresentação de nota fiscal de mês anterior;
n) Preenchimento incorreto da Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros - DEGREF do 4º trimestre de 2006, ocasionando um valor a ser devolvido à SMADS de R$ 1.018,83; compensação de repasse entre trimestres, infringindo a NAS-02 e gerando um saldo a devolver de R$ 4.430,73, referente ao serviço Henry Ford (TC 72.003.611.07-31);
o) Ausência de formalização no processo dos critérios e regramentos da atuação dos bolsistas no projeto de "Incentivo à Reintegração Social"; respectivos recibos apresentados sem a devida descrição da finalidade da utilização do valor, referente ao serviço São Martinho (TC 72.003.832.07-09);
p) Ausência de indicação de padrões básicos para o desenvolvimento das atividades objeto do convênio;

As 21 irregularidades verificadas nos convênios e as 16 inconformidades relativas à execução dos ajustes, estão arroladas no final do voto

3 – a emissão de nota de empenho em valor insuficiente para atender a despesa do exercício;

4 – a falta de renovação de certidões e certificados da Conveniada, exigidas por leis federais e municipais;

5 - a ineficiência no gerenciamento dos convênios;

6 – as falhas na formalização do processo de pagamento e na conferência das prestações de contas apresentadas pela Conveniada;

7 – notas fiscais sem conferência e validação pelo Supervisor Técnico; etc.

E a apuração das responsabilidades pelas referidas inconformidades dá-se nos correspondentes processos de análise, autuados neste Tribunal de Contas, neles comportando o necessário chamamento dos Interessados para exercerem os direitos constitucionais ao contraditório e à ampla defesa.

Assim, CONHEÇO DA AUDITORIA realizada, que atendeu ao seu escopo, determinando o encaminhamento, à Origem, de cópias reprográficas do inteiro teor do relatório, do voto e do acórdão a ser prolatado pelo Pleno, para reavaliação dos procedimentos internos adotados na gestão dos convênios, com DETERMINAÇÃO para que sejam observadas as medidas saneadoras apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, constantes do relatório técnico já encaminhado à Origem na fase de instrução.

Após as formalidades legais, ARQUIVEM-SE os autos.