DECCAM-UTR-39/2023

Processo - TC/003996/2018
Convenentes - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana – Saec
Acompanhamento da execução do Convênio 16/Smads/2014 (TAs 01/2015 e 01/2016)
Objeto - Verificar se o convênio, cujo objeto é a prestação do serviço denominado de Serviço Especializado de Abordagem Social aos Adultos em Situação de Rua, na modalidade 2, sendo oferecidas 300 vagas, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas

46ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço Especializado de Abordagem Social aos Adultos em Situação de Rua. 1. Acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva na medida em que, no período abrangido pela análise, a ordenadora de despesa não estava mais à frente da Secretaria. 2. As contratações devem ser devidamente formalizadas sob pena de caracterizarem acordo verbal. Art. 60, p.u., L 8.666/1993. 3. A contratação de orientadores socioeducativos deve se dar por prazo determinado. Art. 57, § 3º c/c art. 116, L 8.666/1993. 4. A locação de veículos deve ser estimada de acordo com a sua utilização, evitando a ociosidade e a superestimação da quantidade de horas necessárias, e consequente irregularidade nos pagamentos. NÃO ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. 1. Apure rigorosamente as reponsabilidades civis e administrativas dos envolvidos, bem como a apuração dos prejuízos reais sofridos pela Municipalidade, e a sua forçosa devolução ao erário, corrigida monetariamente. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/003995/2018, TC/003996/2018, TC/003998/2018 e TC/003999/2018, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, acolher a preliminar de ilegitimidade passiva da Ordenadora da Despesa Senhora Luciana de Toledo Temer Lulia, nos termos das razões por ela trazidas aos autos, na medida em que o período da análise da execução contratual se deu de janeiro a abril de 2018, quando ela não estava mais à frente da Secretaria, pois atuou de 1º de janeiro de 2013 até 31 de dezembro de 2016.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, não acolher a execução do ajuste celebrado, no período e valores analisados, determinando à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS a rigorosa apuração das responsabilidades civis e administrativas dos envolvidos, bem como a apuração dos prejuízos reais sofridos pela Municipalidade, e a sua forçosa devolução ao erário, corrigida monetariamente.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

São Paulo, 23 de agosto de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/smv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 27/09/2023 13:31:00 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 27/09/2023 15:16:02 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

1ª. Câmara

Item I) e-TCM 3995/2018

Interessadas:	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMADS e Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana
Objeto:	**Acompanhamento de Execução**. Convênio nº. 570/SMADS/2013. Verificar se a execução está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas. Serviço especializado de abordagem social às pessoas em situação de rua. Abordagem a 600 pessoas mensais. Distrito Santa Cecília – Subprefeitura Sé.
Responsáveis:	Filipe Tomazelli Sabará – Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Luciana de Toledo Temer Lulia – Ordenadora de Despesa; Adam Teodoro da Silva Rodrigues – Gerente do SEAS Santa Cecília; Urbano Fernandes dos Reis – Representante Legal da SAEC
Valor:	R$ 115.548,00 (mensal)

Item II) e-TCM 3996/2018

Interessadas:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana
Objeto:	**Acompanhamento de Execução**. Convênio nº. 16/SMADS/2014. Verificar se a execução está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas. Serviço especializado de abordagem social às pessoas em situação de rua. Abordagem a 300 pessoas mensais. Distrito Bom Retiro – Subprefeitura Sé.
Responsáveis:	Filipe Tomazelli Sabará – Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Luciana de Toledo Temer Lulia – Ordenadora de Despesa; Maria Helena Poletto – Supervisora do Serviço; Urbano Fernandes dos Reis – Representante Legal da SAEC.
Valor:	R$ 75.376,89 (mensal)

Item III) e-TCM 3998/2018

Interessadas:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana
Objeto:	**Acompanhamento de Execução**. Convênio nº. 515/SMADS/2013. Verificar se a execução está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas. Serviço especializado de abordagem social às pessoas em situação de rua. Abordagem a 150 pessoas mensais. Distritos de Campo Limpo, Vila Andrade, Capão Redondo, Jardim São Luiz e Jardim Ângela. Regiões Campo Limpo e Boi Mirim.
Responsáveis:	Filipe Tomazelli Sabará – Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Luciana de Toledo Temer Lulia – Ordenadora de Despesa; Catarina Bernadete de Morais – Gerente do SEAS Campo Limpo; Urbano Fernandes dos Reis – Representante Legal da SAEC
Valor:	R$ 75.710,39 (mensal)

Item IV) e-TCM 3999/2018

Interessadas:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana
Objeto:	**Acompanhamento de Execução**. Convênio nº. 42/SMADS/2014. Verificar se a execução está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas. Serviço especializado de abordagem social às pessoas em situação de rua. Abordagem mista Adultos e Crianças mensalmente. Distrito Sé.
Responsáveis:	Filipe Tomazelli Sabará – Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social Luciana de Toledo Temer Lulia – Ordenadora de Despesa; Aline Cristina Gomes de Mello – Gerente do SEAS Sé; Urbano Fernandes dos Reis – Representante Legal da SAEC
Valor:	R$ 123.126,94 (mensal)

RELATÓRIO

Em julgamento englobado os Acompanhamentos de Execução dos Convênios nº 570/SMADS/2013 (e-TCM 3.995/2018 item I), nº. 16/SMADS/2014 (e-TCM 3.996/2018 item II), nº. 515/SMADS/2013 (e-TCM 3.998/2018 item III) e nº. 42/SMADS/2014 (e-TCM 3.999/2018 item IV), decorrentes dos Chamamentos Públicos nºs. 492/SMADS/2013, 490/SMADS/2013, 464/SMADS/2013 e 493/SMADS/2013, respectivamente, a fim de constatar se estão de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas no Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua (SEAS) nos Distritos Santa Cecília, Bom Retiro, Sé e Campo Limpo, no período de janeiro a abril de 2018.

Inicio por informar que os processos em causa foram instaurados em decorrência de determinação proferida, à unanimidade, no V. Acórdão, de 05.07.2017, proferido nos autos do e-TCM 3.522/2014, que julgou, em sede de Inspeção, os valores das planilhas de custeio e dos controles gerenciais, especialmente quanto à locação de veículos para uso no Serviço de Abordagem das Pessoas em

Situação de Rua, e determinou que as organizações conveniadas adotassem as mesmas formalidades e cautelas contratuais que a PMSP utiliza quando das definições da subcontratação/terceirização dos serviços, exigência de seguro dos veículos, qualificação dos motoristas, estipulação de horários/períodos para a prestação do serviço e fiscalização, determinando, ainda, que os Editais de Chamamento com esse objeto passassem a prever as despesas com locação de veículos com valores praticados no mercado, e com análise da quantidade de horas.

Diante da mencionada Determinação, a Subsecretaria de Controle Externo – SCE elaborou os Relatórios Preliminares em cada um dos e-TCM's em julgamento. Intimados a Pasta, os Responsáveis e as Conveniadas em seus respectivos e-TCM's, apresentaram defesas e justificativas que ensejaram nova análise do Órgão Técnico.

Anoto que as defesas impugnaram, no mérito, ponto a ponto os itens elencados pelos Órgãos Técnicos, tendo a Ordenadora da Despesa, Senhora Luciana de Toledo Temer Lulia apresentado, em todos os processos em julgamento, tão somente o argumento preliminar de ilegitimidade passiva, sob a alegação de que sua atuação à

frente da SMADS foi eminentemente política e estratégica, podendo colaborar apenas com informações relativas ao seu papel de Ordenadora de Despesas, bem como que nunca esteve incumbida do acompanhamento imediato da execução dos indicados Ajustes, de modo que não possui informações detalhadas a respeito dos apontamentos, argumentando, inclusive, que se referem a período em que não atuou na Secretaria.

A SCE apreciou as defesas e as justificativas da Pasta, dos Responsáveis e das Conveniadas, afastando a alegação da Senhora Luciana de Toledo Temer Lulia de ilegitimidade passiva, pelo fato de ter sido Ordenadora de Despesa à época da celebração dos ajustes, anotando, no mais, os seguintes apontamentos remanescentes:

No e-TCM 3995/2018- item I- constatou (4.1.) o aumento do valor do repasse em razão da contratação de 20 orientadores socioeducativos por prazo indeterminado – Termo de Aditamento 01/2015; (4.2.) o pagamento de valores a título de indenização, referente à contratação de 20 orientadores socioeducativos adicionais, no período de 15.12.14 a 20.05.15, sem a devida formalização; (4.4.) veículos locados com ano de fabricação

superior a 5 anos, descumprindo o item 8 da Cláusula Sexta do Convênio; (4.5.) os relatórios indicam que os veículos são pagos por 14 (quatorze) horas, em razão da disponibilidade das 8h às 22h, no entanto, o retorno à base se dá em horário inferior, o que demonstra ociosidade e superestimação da quantidade de horas necessárias; (4.6.)não foram encontrados os Relatórios de Supervisão Técnica mensais para fevereiro, março e abril de 2018, e nem do 1º Trimestre de 2018, descumprindo o item 4 da Cláusula Quarta do Convênio); (4.7) não foram encontradas no processo de pagamento as prestações de contas relativas aos meses de março e abril de 2018, e os documentos apresentados para suprí-los não atendem a legislação a que os Convênios estão submetidos; (4.8.) os valores apresentados na Declaração de Ajuste Financeiro de março e abril/2018, nas colunas de "Saldo do Mês Anterior" e de "Saldo a Transportar" são inconsistentes; (4.9) há duplicidade de valores referentes a salário de funcionários, no demonstrativo de prestação de contas; (4.10) inconsistência de endereços em notas fiscais; (4.12) os demonstrativos existentes de março e abril de 2018 não representam os valores efetivamente desembolsados pela entidade; (4.12) insuficiência de empenho para suportar as despesas para o exercício de 2018; (4.13) não foram encontrados certificados ou listas de

presença que comprovassem a participação dos funcionários nas atividades de capacitação (horas técnicas).[1]

No e-TCM 3996/2018 – item II - as irregularidades descritas nos itens 4.2, 4.3, 4.4[2], 4.5, 4.6, 4.8, 4.9, 4.11, são idênticas às inconsistências tratadas nos itens 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.10, 4.12 e 4.13 do e-TCM 3995/2018 descritas no parágrafo anterior. Anoto que os itens 4.1[3]. e 4.4. foram superados após as defesas e justificativas, com acréscimo de dois outros itens: (4.7.) no meses de janeiro e fevereiro de 2018 no processo de pagamento não restou justificada a flexibilização de valores que ensejou nos itens IPTU e Outras Despesas a superação do limite de 25%, bem como que (4.10) os demonstrativos financeiros DEMOFIM[4] e DEAFIN[5] de janeiro a abril de 2018 não demonstram os valores efetivamente recebidos do

[1] O item 4.3 que indicava falta de empenho prévio foi superada após apresentação das defesas.
[2] O item 4.4 que não foram encontrados certificados ou listas de presença que comprovassem a participação dos funcionários nas atividades de capacitação (horas técnicas) foi superado após a apresentação das defesas.
[3] 4.1. a ausência do Demonstrativo de Custeio referente à aplicação de reajuste de 6% a partir de janeiro de 2017
[4] Declaração de Movimentação Financeira Mensal
[5] Declaração de Ajuste Financeiro

repasse e não informam os valores glosados de meses anteriores.

No e-TCM 3998/2018 – item III - as irregularidades descritas nos itens 4.2, 4.4, 4.5[6], 4.6 e 4.9 são idênticas às inconsistências tratadas nos itens 4.4, 4.5, 4.10, 4.12 do e-TCM 3995/2018 e no item 4.7 do e-TCM 3996/2018 descritas nos parágrafos anteriores, com superação tão somente do item 4.6. após as defesas e justificativas. Foram, ainda, acrescidos quatro outros itens: (4.1.) a abordagem dos orientadores socioeducativos não ocorre nos horários previstos na Cláusula Segunda do Convênio; (4.3) nos relatórios de utilização dos veículos não constam os horários de saída e retorno, nem tampouco a quilometragem percorrida; (4.7) as DESP[7]e os DEMOFIM[8] de janeiro a abril de 2018 não demonstram os valores efetivamente desembolsados pela entidade, tendo sido contabilizado o valor do repasse não do efetivamente gasto; e (4.8) há diferença de informação sobre o número de

[6] 4.5. A flexibilização que excede o limite de 25% foi superada a partir das defesas e justificativas.
[7] Descrição Mensal de Despesas
[8] Declaração de Movimentação Financeira Mensal

abordagens para o mesmo período, indicando em um documento 276 e em outro 331.

No e-TCM 3999/2018 – item IV - as irregularidades descritas nos itens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.6, 4.9 e 4.11, são idênticas às inconsistências tratadas nos itens 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.10 e 4.12 do e-TCM 3995/2018 e item 4.7 do e-TCM 3996/2018, com superação tão somente do item item 4.6[9] após as defesas e justificativas. Foram acrescidos, ainda, quatro outros itens: (4.3.) falta de identificação do serviço na entrada, descumprindo a Cláusula Quinta do Ajuste; (4.7) a DEMOFIM [10] apresenta inconsistência na coluna saldo do mês anterior e a transportar; (4.8) o Demonstrativo de Prestação de Contas tem inconsistência quanto à apuração das despesas referentes a salários de funcionários; e (4.10) os demonstrativos não apresentam os valores efetivamente desembolsados em sua totalidade.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, subsidiada no pronunciamento da

[9] A flexibilização que excede o limite de 25% foi superada a partir das defesas e justificativas.
[10] Declaração de Movimentação Financeira Mensal

Auditoria, opinou pelo não acolhimento das Execuções em julgamento.

Na sequência, a Procuradoria da Fazenda Municipal, discordando dos Órgãos Técnicos desta Casa, pugnou pelo acolhimento das Execuções ou reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos.

Submetidos referidos autos à Secretaria Geral, corroborou ela os posicionamentos precedentes, para afastar a preliminar da Ordenadora de Despesa, Senhora Luciana de Toledo Temer Lulia nos autos dos e-TCM 3996/2018, 3995/2018 e 3999/2018 e, em todos, opinar pelo não acolhimento das Execuções.

É o relatório.

VOTO

Os Convênios em foco foram celebrados entre a Secretaria Municipal de Assistênicia e Desenvolvimento Social – SMADS e a Sociedade Amiga e Esportiva do Jardim Copacabana, tendo por objeto a "Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua" e estão sendo analisados nos autos dos e-TCM´s 3882/2018

(Convênio nº. 42/2014), 3407/2018 (Convênio nº. 570/2013), 4118/2018 (Convênio nº. 515/2013) e o e-TCM 3611/2018 (Convênio nº. 16/2014), juntamente com seus respectivos aditamentos, todos julgados no sentido do excepcional acolhimento, tendo em vista que as falhas neles identificadas são meramente formais.

Os Acompanhamentos de Execução em julgamento referem-se ao período de janeiro a abril de 2018 e, na instrução, a Subsecretaria de Controle Externo - SCE, em minucioso pronunciamento, bem como a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral orientaram-se pelo não acolhimento, mesmo após apreciação das defesas e justificativas apresentadas pela Pasta, Ordenadores de Despesas e Conveniadas.

Alguns dos apontamentos descritos no Relatório deste voto, de plano, revelam a presença de irregularidades de diversas ordens que impedem o acolhimento do analisado, das quais destaco, primeiramente, as contratações sem a devida formalização, caracterizando acordo verbal no período de 15.12.14 a 20.05.15 e a existência de orientadores socioeducativos

contratados por prazo indeterminado, em sede de Termo de Aditamento celebrado em 2015, e-TCM 3995/2018- item I.

Quanto às constatações de descumprimento de Cláusulas dos Convênios, ressalto a locação de veículos com ano de fabricação superior a 05 (cinco) anos, não apresentação dos Relatórios de Supervisão Técnica mensais e trimestrais e a falta de identificação do serviço na entrada da unidade.

Ademais, restaram constatadas irregularidades relativas ao pagamento da locação dos veículos, que são efetivados pelo período da disponibilidade, quando se verifica que a utilização ocorre em horário inferior, evidenciando ociosidade e superestimação da quantidade de horas necessárias, bem como falhas relativas à fiscalização, controle e prestação de contas.

No que se refere a estas últimas, destaco que, no processo de pagamento dos meses de março e abril de 2018, as prestações de contas e os documentos apresentados não atendem a legislação a que os Convênios estão submetidos e, quando presentes, identificou-se a inconsistência quanto à apuração das despesas referentes a salários de funcionários e até mesmo, duplicidade de valores,

bem como, a existência de demonstrativos sem valores efetivamente desembolsados em sua totalidade e, também, valores que não representam o efetivamente desembolsado pela entidade.

Apurou-se, ainda: inconsistências de valores apresentados na Declaração de Ajuste Financeiro de março e abril/2018, nas colunas de "Saldo do Mês Anterior" e de "Saldo a Transportar"; inconsistência de endereços em notas fiscais; ausência de certificados ou listas de presença que comprovassem a participação dos funcionários nas atividades de capacitação (horas técnicas); falta de justificativa, nos meses de janeiro e fevereiro de 2018, no processo de pagamento para a flexibilização de valores que ensejou, nos itens IPTU e Outras Despesas, a superação do limite de 25%, inconsistências em DEMOFIM[11] e DEAFIN[12] DESP[13]; irregularidades nos horários de abordagem dos orientadores; ausência, nos Relatórios de utilização dos veículos, dos horários de saída e retorno e da quilometragem percorrida; diferença de informação sobre o número de

[11] Declaração de Movimentação Financeira Mensal
[12] Declaração de Ajuste Financeiro
[13] Descrição Mensal de Despesas

abordagens para o mesmo período, indicando em um documento 276 e em outro 331 (e-TCM 3996/2018);

Por fim, há insuficiência de empenho para suportar as despesas para o exercício de 2018.

No mais, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva da Ordenadora da Despesa Sra. Luciana de Toledo Temer Lulia, nos termos das razões por ela trazidas aos autos, na medida em que o período da análise da Execução Contratual se deu de janeiro a abril de 2018, quando a ela não estava mais à frente da Secretaria, pois atuou de 01 de janeiro de 2013 até 31 de dezembro de 2016.

Frente ao exposto e o que mais consta dos autos, notadamente os pareceres técnicos e jurídicos, que integro ao presente, NÃO ACOLHO a Execução dos Ajustes celebrados, nos períodos e valores analisados, determinando à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS a rigorosa apuração das responsabilidades civis e administrativas dos envolvidos, bem como a apuração

dos prejuízos reais sofridos pela Municipalidade, e a sua forçosa devolução ao Erário, corrigida monetariamente.

Em cumprimento ao artigo 136, inciso V, do Regimento Interno desta Casa, recorro de ofício para o Tribunal Pleno.

TCM, 08 de agosto de 2023.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.08.08 14:30:45 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

GNB/RB