II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-1263/2024

Processo	-	TC/004160/2022
Interessada	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Objeto	-	Inspeção para verificar se os procedimentos relacionados às prestações de contas finais dos termos de colaboração celebrados com a OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista – Projesp, bem como se as medidas administrativas cabíveis foram executadas pela Secretaria em conformidade com as regras estabelecidas na IN 03/SMADS/2018 e nas demais normas correlatas

3.341ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMADS. Verificar as prestações de contas finais e as medidas administrativas dos termos de colaboração. OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista. IN 03/SMADS/2018. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Informe se o advento da Instrução Normativa 02/2024, de SMADS teve o condão de atender, no todo ou em parte, o estipulado. 2. Esclareça o resultado das medidas ressarcitórias em estudo, quando das informações encaminhadas a esta Casa. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 presente Inspeção, para fins de registro, de acordo com as manifestações dos Órgãos Técnicos desta Casa e da Procuradoria da Fazenda Municipal e diante do fato de que este processado se encontra devidamente instruído, inclusive para atender ao reclamo do Ministério Público.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher as recomendações formuladas pela Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, sob a forma de determinações, devendo a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS informar, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, se o advento da IN 02/SMADS/2024 teve o condão de já atender, no todo ou em parte, o quanto ora estipulado.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Origem que esclareça o resultado das medidas ressarcitórias, ainda em estudo, quando das informações por ela encaminhadas à esta Casa (peça 59).

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que seja dada ciência do quanto decidido, na forma regimental, à Origem e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, cujo ofício deve ser acompanhado de cópias deste Acórdão e das Peças 32, 33, 59, 70, 79, 85, 86, 87, 89, 90, 92, 93,121, 123 e 124.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após essas providências, que os autos sejam encaminhados à Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo e que lá permaneçam por 60 (sessenta) dias, ou até que sejam prestadas pela SMADS as informações requeridas, conforme determinado.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de outubro de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/affo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/004160/2022**
Interessados:	Ministério Público do Estado de São Paulo, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista – PROJESP
Objeto:	Inspeção – Verificar se os procedimentos relacionados às Prestações de Contas Finais dos Termos de Colaboração celebrados com a OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista – PROJESP, bem como as medidas cabíveis daquelas decorrentes, foram executados pela SMADS em conformidade com as regras estabelecidas na IN 03/SMADS/2018 e nas demais normas correlatas
Responsáveis	Carlos Alberto de Quadros Bezerra Júnior (Secretário Municipal à época) Marcelina Conceição dos Santos (Secretária atual)

RELATÓRIO

Trata-se de Inspeção que objetiva verificar se os procedimentos relacionados às Prestações de Contas Finais dos Termos de Colaboração celebrados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista – PROJESP, bem como as medidas cabíveis daquelas decorrentes, foram executados pela SMADS em conformidade com as regras estabelecidas na IN nº 03/SMADS/2018 e nas demais normas correlatas.

Cumpre-me esclarecer que o nascedouro do presente deu-se diante de solicitação de informações encaminhada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo a respeito da existência de procedimento fiscalizatório envolvendo a Organização Social mencionada, visando a instruir inquérito civil, instaurado em face de Denúncia levada ao Órgão Ministerial, apontando a ocorrência de irregularidade, consistente na falta de repasse de verbas públicas recebidas a título de pagamento de pessoal, implicando possível desvio de verbas públicas (e-TCM nº 9299/2021).

Embora tivesse – e tenha – a convicção de que o presente devesse ser conduzido pelo então Conselheiro Maurício Faria, sua Excelência lançou entendimento diverso, declinando de sua competência (Peça nº 5).

Acabei por assumir a relatoria deste feito, "... tendo em vista que a sociedade merece pronta satisfação sobre os atos de responsabilidade do órgão estatal de controle e não de discussões técnicas sobre conflito negativo de competência", autorizando, em consequência, a realização da presente Inspeção, na forma requerida pela SCE (Peça nº 7).

Na mesma ocasião determinei que fosse dada notícia sobre a instauração do presente ao Ministério Público.

Instada, a SCE, consoante Relatório de Inspeção (Peças nºs 32 e 33), à luz dos achados decorrentes das análises levadas a cabo[1], houve por bem recomendar:

> "**6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS**
>
> **6.1. Propostas de recomendações**
>
> Recomendar à SMADS que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:
>
> **6.1.1.** Incluir na IN 03/SMADS/2018 ou elaborar regramento específico para situações de atrasos ou ausência de entrega nas prestações de contas, com estabelecimentos de prazos objetivos e razoáveis, com vistas a promover maior celeridade e objetividade ao processo de análise de prestações de contas e ressarcimentos decorrentes dessas hipóteses (subitens 3.3 e 3.5);
>
> **6.1.2.** Incluir na IN 03/SMADS/2018 ou elaborar regramento específico para situações de apresentação de documentos

[1] **3.1.** Houve interrupção repentina dos serviços pela Contratada, sem justificativa adequada, e sem comunicação de intenção com antecedência de 90 dias corridos, em infringência ao art. 59 da IN 03/SMADS/2018.
3.2. Não houve apresentação de prestação de contas final por parte da Contratada para nenhuma das parcerias analisadas, encerradas em dezembro de 2020, em infringência ao art. 132 da IN 03/SMADS/2018.
3.3. Houve deliberação e análise final, por parte do Gestor da Parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação, consoante previsão dos arts. 133 a 135 da IN 03/SMADS/2018. A ausência de prazos definidos para tais etapas ocasionou morosidade ao processo, com a decisão da CMA tendo ocorrido quase um ano após o encerramento das parcerias.
3.4. Houve intempestividade de 2 dias úteis na publicação da deliberação da CMA, com exceção do TCO 204/SMADS/2020, em infringência ao art. 135, §2º da IN 03/SMADS/2018.
3.5. O encaminhamento quanto ao ressarcimento de valores pagos e não comprovados pela entidade ainda está sob análise jurídica pela COJUR da SMADS, não tendo sido concluídas, até o momento, as etapas previstas nos arts. 137 a 139 da IN 03/SMADS/2018.
3.6. Foram aplicadas as penalidades administrativas previstas na IN 03/SMADS/2018 e no DM 52.830/11, em relação aos prejuízos causados pela interrupção na prestação dos serviços e ausência da prestação de contas final. Contudo, foram identificadas necessidades de melhoria nos procedimentos de análise, devido a falhas e irregularidades não penalizadas em ocorrências ao longo da execução do termo."

adulterados ou a sua suspeita, bem como que passe a ser exigida a apresentação de documentos originais produzidos por terceiros de acordo com critérios estabelecidos pela entidade (valor da parceria, contas aprovadas com ressalva, etc.), com vistas a aprimorar o processo de análise de prestações de contas e a efetividade do controle interno (subitens 3.1 e 3.5);

6.1.3. Estabelecer obrigatoriedade de gestores formalizarem a justificativa ou motivação em caso de não aplicação de penalidades, em caso de infringências na execução dos Termos de Colaboração, eventualmente envolvendo a COJUR e o superior hierárquico em casos semelhantes no fluxo de procedimentos adotados pelo Órgão, com vistas a promover maior segurança na fiscalização das parcerias (subitem 3.6);

6.1.4. Priorizar a análise da viabilidade jurídica do pedido de ressarcimento feito pela SAS Guaianases e prosseguir aos encaminhamentos previstos nos arts. 137 a 139 da IN 03/SMADS/2018, visando à devolução dos recursos financeiros relacionados com a inexecução do objeto apurada ou com a prestação de contas não apresentada nos termos de colaboração encerrados com a OSC PROJESP (subitem 3.5)."

Merece realçar, ainda, que a unidade auditora, nos termos expostos no Item 5 - Matriz de Responsabilização do Relatório de Inspeção[2], concluiu que "no presente caso, não se aplica a elaboração da Matriz de Responsabilização, já que o descumprimento de disposições contratuais, notadamente o dever de prestar informações, podem ser atribuídas exclusivamente à OSC."

Oficiados o agente responsável pela prática dos atos sob exame e a SMADS, foram prestados os esclarecimentos, que seguem como Peça nº 59, esclarecendo que, uma vez que as recomendações constantes do mencionado Relatório da SCE (itens 6.1.1 a 6.1.3) dizem respeito ao aprimoramento de dispositivos da Instrução Normativa 03/SMADS/2018, o

[2] "5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO
Como visto, ainda se encontra em curso o procedimento de penalização e responsabilização pela SMADS, não tendo sido constatadas infringências aos critérios legais e normativos por parte dos agentes públicos envolvidos.
Assim, para fins de observância ao Anexo IV do Manual de Auditoria Governamental, a análise de responsabilização deve considerar as condutas ativas ou omissivas do agente público, não se aplicando a particulares que contratam com a Municipalidade.
Portanto, no presente caso, não se aplica a elaboração da Matriz de Responsabilização, já que o descumprimento de disposições contratuais, notadamente o dever de prestar informações**,** podem ser atribuídas exclusivamente à OSC."

conteúdo do documento foi remetido ao Grupo de Trabalho responsável pela revisão da IN 03/SMADS/2018, inclusive para incorporação, na medida do possível, das recomendações contidas no mencionado Relatório.

Também notícia que, além da revisão geral da normativa, estão em andamento iniciativas para tratar de temas específicos, com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias celebradas.

No que se refere ao item 6.1.4, ressaltou que, diante do reiterado descumprimento das obrigações pactuadas, os Termos de Colaboração celebrados entre a SMADS e a Organização Projeto Esperança de São Miguel Paulista – PROJESP foram rescindidos, e imposta penalidade de declaração de inidoneidade da referida entidade.

Em prosseguimento, foi colhida nova manifestação da SCE, que manteve os apontamentos e recomendações anteriormente lançados (Peça nº 70).

A AJ, por meio da Peça nº 79, reiterou os assentamentos formulados pela SCE, ocasião em que também propôs, e eu acolhi (Peça nº 81), a oitiva da OSC Projeto Esperança de São Miguel Paulista (PROJESP), de modo a garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Todavia, não foi possível cientificar a PROJESP, como informado pelas Peças nºs 83 e 90.

Outra vez ouvida, a AJ, afora reconhecer a adoção das medidas para a intimação da Organização Social em apreço, e que não lograram êxito, renovou sua manifestação anterior, acrescendo que a presente Inspeção alcançou seus objetivos e está em condições de ser conhecida, sem prejuízo das determinações porventura cabíveis.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, nos termos da manifestação que segue como Peça nº 121, requereu "o conhecimento da presente para registro, bem como de todos os esclarecimentos e esforços descritos pela Origem". Adicionou, ao final, que na remota possibilidade de vir a ser examinado o mérito das providências da rescisão dos ajustes em exame, fossem reconhecidos seus efeitos econômicos.

Por fim, a SG destacou que o procedimento de Inspeção em apreço foi devidamente instruído, garantindo o direito ao contraditório e a ampla defesa aos interessados, e opinou pela manutenção dos apontamentos e propostas de encaminhamento constantes do Relatório de Inspeção.

Concluiu, por fim, que a Inspeção atingiu os objetivos estabelecidos, vez que se encontra "em condições de ser submetido à apreciação do E. Conselheiro Relator, para conhecimento e deliberação, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem julgadas pertinentes."

É o Relatório.

VOTO

Como relatado, a presente Inspeção foi deflagrada diante de indagação formulada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo a respeito da existência de procedimento fiscalizatório envolvendo a Organização Social Projeto Esperança de São Miguel Paulista – PROJESP, visando a instruir inquérito civil, instaurado em face de Denúncia levada ao Órgão Ministerial, apontando a ocorrência de irregularidade que poderia vir a caracterizar desvio de verbas públicas.

A Secretaria de Controle Externo – SCE diligenciou cuidadosamente ao examinar os ajustes firmados entre a Administração e a PROJESP, detectando uma série de inconsistências e faltas por parte da mencionada Organização Social, embora, naquela altura, não existissem elementos que demonstrassem a ocorrência de desvio de recursos, e nem passavam por conduta negligente por parte dos agentes públicos responsáveis pelo acompanhamento dos instrumentos com aquela entidade celebrados.

Ao contrário, foram adotadas as providências que dependiam da Administração perante a conduta faltosa da PROJESP, culminando com a rescisão dos diversos

Termos de Colaboração firmados[3], em virtude do reiterado descumprimento das obrigações pactuadas, bem como imposição de penalidade declaratória de inidoneidade da referida entidade, além de eventual adoção de medidas ressarcitórias, seja pela inexecução do objeto pactuado, seja pela não apresentação das Prestações de Contas dos Termos de Colaboração encerrados.

E, sob a ótica desta Casa, é muito relevante apontar as iniciativas da SMADS, no sentido de aprimorar a análise das prestações de contas e do controle interno, de modo a aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das Parcerias celebradas, tendo em vista a qualificação dos serviços ofertados.

Entretanto, ressalto que as providências tomadas pela SMADS, relatadas nos autos, embora importantes e merecedoras de elogios, não haviam sido concluídas ou não se mostraram suficientes para afastar os apontamentos insculpidos no Relatório que segue como Peça nº 32, os quais dizem respeito às condutas da PROJESP, excetuada a publicação extemporânea da deliberação da Comissão de Acompanhamento e Deliberação – CMA, em dois dias úteis.

Desse modo, em conformidade com as manifestações dos Órgãos Técnicos desta Casa e da PFM, e diante do fato de que este processado se encontra devidamente instruído, inclusive para atender ao reclamo do Ministério Público, conheço da presente Inspeção, para fins de registro.

Entretanto, enquanto se processava o presente processo, veio à luz a IN 02/SMADS/2024[4], que, entre outras medidas, substituiu a tão debatida IN 03/SMADS/2018, pois, além de revogá-la, nos termos do art. 244[5], o alcance de seu conteúdo revela esse propósito.

---

[3] 202/SMADS/2016 Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio - SASF (Itaim Paulista); 157/SMADS/2016 Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico – NPJ (Penha); 360/SMADS/2108 Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência (Guaianases); 481/SMADS/2018 Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – MSE-MA (Guaianases); 204/SMADS/2020 Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio - SASF (Guaianases); 420/SMADS/2018 Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Guaianases); 020/SMADS/2018 Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico - NPJ (Guaianases); 425/SMADS/2018 Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – MSE-MA (Guaianases).

[4] "Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas nos Termos de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo."

Em face disso, acolho as recomendações formuladas pela SCE, sob a forma de determinações, devendo a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS informar, no prazo de 60 (sessenta) dias, se o advento da IN 02/SMADS/2024 teve o condão de já atender, no todo ou em parte, o quanto ora estipulado. Da mesma maneira, deve a Pasta esclarecer o resultado das medidas ressarcitórias ainda em estudo quando das informações por ela encaminhadas a esta Casa (Peça nº 59).

Dê-se ciência do quanto decidido, na forma regimental, e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, cujo ofício deve ser acompanhado de cópia deste Acórdão e das Peças nºs 32, 33, 59, 70, 79, 85, 86, 87, 89, 90, 92, 93,121, 123 e 124.

Após essas providências, estes autos devem ser encaminhados à Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo, lá permanecendo por 60 (sessenta) dias, ou até que sejam prestadas pela SMADS as informações requeridas, nos moldes desta decisão.

É como voto.

TCM, 16 de outubro de 2024.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

CM/RB.

[5] "Art.244.Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário e as Instruções Normativas SMADS nº 03/2018, 01/2019, 03/2019, 01/2020, 02/2020, 03/2020, 04/2020, 05/2020 e 01/2021."