ACO-UTR-985/2024

Processo	-	TC/006736/2022
Interessados	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Ministério Público do Estado de São Paulo
Objeto	-	Inspeção para apuração de fatos relacionados à aplicação dos recursos provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

53ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SMADS. Apuração de fatos relacionados à aplicação dos recursos provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social. 1. Deficiência nos controles internos e nas orientações técnicas e de treinamento, assim como na capacitação dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos. 2. Não utilização total dos valores das emendas, resultando na devolução de parte dos recursos ao governo federal. 3. Falta de transparência nos processos. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Finalize os procedimentos para apresentação das prestações de contas, caso ainda não o tenha realizado, relativas à execução dos valores transferidos por meio das emendas parlamentares. Art. 37, Port. MC 580/2020. Art. 37, CRFB/1988. 2. Proceda à devolução dos recursos não utilizados das emendas parlamentares em tela, caso ainda não o tenha realizado. Art. 35, § 1º, Port. MC 580/2020. Art. 37, CRFB/1988. RECOMENDAÇÃO. 1. Estabeleça regras e procedimentos de controle interno, caso ainda não o tenha elaborado, no sentido de que todos os procedimentos sejam registrados em processos específicos e transparentes de seus atos. 2. Edite Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas, caso ainda não tenha editado e realize treinamento contínuo dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais, de forma que todos os valores transferidos por outros entes da Federação sejam corretamente e eficientemente utilizados. 3. Realize cursos/ações contínuas com temas diretamente relacionados aos procedimentos de execução e prestação de contas da execução de recursos transferidos dos níveis federal e estadual, de modo a garantir a capacitação de pessoal para o desempenho das atividades dos servidores responsáveis, com vistas a evitar perdas de prazos ou erros nas prestações de contas ou na execução de recursos transferidos por outras esferas do Estado. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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 inspeção realizada para registro, com adoção integral das seguintes propostas de determinações apresentadas pela Subsecretaria de Controle Externo – SCE, a fim de que a Pasta:

- Finalize os procedimentos para apresentação das prestações de contas, caso ainda não o tenha realizado, relativas à execução dos valores transferidos por meio das Emendas Parlamentares 19.116-7 e 18.660-0, em cumprimento ao art. 37 da Portaria MC nº 580/2020 e ao art. 37 da Constituição Federal de 1988.
- Proceda à devolução dos recursos não utilizados das emendas parlamentares em tela, caso ainda não o tenha realizado, em atendimento ao art. 35, § 1º da Portaria MC nº 580/2020 e ao art. 37 da Constituição Federal de 1988.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher, do mesmo modo, as propostas formuladas pela SCE das seguintes recomendações, para que a Pasta:

- Estabeleça regras e procedimentos de controle interno, caso ainda não o tenha elaborado, no sentido de que todos os procedimentos sejam registrados em processos específicos e transparentes de seus atos.
- Edite Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas, caso ainda não tenha editado e realize treinamento contínuo dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais, de forma que todos os valores transferidos por outros entes da Federação sejam corretamente e eficientemente utilizados.
- Realize cursos/ações contínuas com temas diretamente relacionados aos procedimentos de execução e prestação de contas da execução de recursos transferidos dos níveis federal e estadual do Estado, de modo a garantir a capacitação de pessoal para o desempenho das atividades dos servidores responsáveis, com vistas a evitar perdas de prazos ou erros nas prestações de contas ou na execução de recursos transferidos por outras esferas do Estado.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo em atendimento ao ofício inaugural e demais solicitações requeridas no âmbito da instrução do presente, assim como à Controladoria Geral do Município.

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

São Paulo, 17 de abril 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/smv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 23/07/2024 10:18:12 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 29/07/2024 10:36:13 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item I) e-TCM nº 6.736/2022

Interessados: Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS, gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, e Ministério Público do Estado de São Paulo - MP/SP.

Objeto: Inspeção. Apuração de fatos trazidos a conhecimento deste Tribunal de Contas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo - MP/SP, relacionados à aplicação dos recursos provenientes de duas Emendas Parlamentares enviadas pela esfera Federal para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS., gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS.

Responsáveis: Matheus Martinez Crepaldi - Assessoria Técnica do Gabinete - AT/GAB.; Márcia de Souza Gonçalves - Secretaria-Executiva do COMAS; Denise Malerba Ruiz - Coordenação de Orçamento e Finanças (COF); Róbson de Jesus

Ribeiro - Coordenação de Gestão de Parcerias (CGPAR); Berenice Maria Giannella - Secretária Municipal de SMADS à época, e Carlos Bezerra Júnior – Secretário Municipal de SMADS.

Relator: **ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Versa o presente sobre Inspeção instaurada para verificar a aplicação dos recursos provenientes de duas Emendas Parlamentares, quais sejam: EP nº 19.116-7, da Deputada Federal Luiza Erundina, no valor de R$ 619.538,00 (seiscentos e dezenove mil, quinhentos e trinta e oito reais) e EP nº 18.660-0, da Senadora Mara Gabrilli, no valor de R$ 500.000,00, (quinhentos mil reais) enviadas em 2018 pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS.

O procedimento foi por mim determinado, considerando que, após pesquisas realizadas pela SCE, não foram localizados processos de fiscalização relativos à matéria veiculada em expedientes oriundos do "Parquet"

Paulista, quais sejam: 1-) Ofício eletrônico PJDH-IS 741/2021-E-Inquérito Civil nº 14.725.691/2019 – TC nº 2245/2022, encaminhado pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e Inclusão Social, com o intuito de apurar a não execução, pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, de receitas provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS; e 2-) Ofício PJDH-IS nº 032/2022-E - Inquérito Civil nº 14.725.691/2019 - TC nº 3265/22, proveniente do Apoio da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Inclusão Social, com idêntico teor do documento anexado ao e-TCM nº 2245/22.

A Subsecretaria de Controle Externo, em minucioso relatório, concluiu, em síntese, que:

- Os recursos da emenda parlamentar EP – 19.116-7 de autoria de Luiza Erundina foram executados no valor inicial da transferência (R$ 619.537,94), porém os rendimentos das aplicações financeiras (R$ 87.183,85 – até 08.04.22), obtidos no período em que os valores estavam aguardando destinação, continuam em poder do FMAS, sem um destino definido;

- Os recursos da emenda parlamentar EP 18.660-0 - de autoria de Mara Gabrilli, no valor inicial da transferência (R$ 500.000,00), não foram utilizados. Ainda, o resultado dos rendimentos das aplicações financeiras (R$ 44.610,73 – até 08.04.22) obtidos no período desde a transferência dos recursos até o presente momento continua sem conclusão do seu destino;

- As prestações de contas da EP 19.116-7 ainda não foram finalizadas e analisadas;

- Os fundos repassados por meio da Emenda Parlamentar EP – 18.660-0 deverão ser devolvidos ao Ente Federal sem benefícios aos contribuintes do Município, considerando o indeferimento por intempestividade da solicitação de SMADS, pelo Ministério da Cidadania, da prorrogação do Termo de Convênio 837428/2016;

- Foi constatada a falta de transparência dos atos, evidenciada pela não formalização de processos específicos para tratar dos procedimentos relativos à execução das EPs., sendo que nem mesmo a SMADS tem conhecimento de todos os atos praticados em período recente e que levaram a não aplicação de recursos disponíveis, indicando também a fragilidade nos controles internos;

- Inexistência de procedimentos claros dentro da Secretaria, estabelecidos em Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e com treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais.

Ainda em sua manifestação, a SCE ofereceu as seguintes:

Propostas de determinações:

- Finalizar os procedimentos para apresentação das prestações de contas relativas à execução dos valores transferidos por meio das emendas parlamentares 19.116-7 e 18.660-0, em cumprimento ao art. 37 da Portaria MC nº 580/2020 e ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988[1].

[1] "Da Prestação de Contas: Art. 37. A prestação de contas dos recursos tratados nesta Portaria será realizada por meio de instrumento informatizado a ser disponibilizado, aplicando-se, no que couber, a Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015. Parágrafo único. No exercício do controle social, os conselhos de assistência social deverão verificar a relação dos equipamentos e materiais permanentes adquiridos, observando a correlação entre a sua localização e a finalidade de execução das ofertas socioassistenciais. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:".

- Proceder à devolução dos recursos não utilizados das emendas parlamentares em tela, em atendimento ao art. 35, §1º da Portaria MC nº 580/2020 e ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988[2].

Propostas de recomendações:

- Estabelecer regras e procedimentos de controle interno no sentido de que todos os procedimentos sejam registrados em processos específicos e transparentes de seus atos;

- Editar Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas e realizar treinamento dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais, de forma que todos os valores transferidos por outros entes da Federação sejam corretamente e eficientemente utilizados;

[2] "Art. 35. Os recursos repassados a título de incremento temporário para execução indireta pelo ente deverão ser executados pelas unidades referenciadas até o fim da parceria. § 1º Ao final da parceria o saldo dos recursos deverá ser devolvido ao fundo de assistência social municipal, estadual ou do Distrito Federal.§ 2º Os saldos não executados ao final da parceria, após a devolução nos termos do §1º, poderão ser utilizados para nova parceria ou para unidades públicas."

- Realizar cursos/ações com temas diretamente relacionados aos procedimentos de execução e prestação de contas da execução de recursos transferidos dos níveis federal e estadual do Estado, de modo a garantir a capacitação de pessoal para o desempenho das atividades dos servidores responsáveis, com vistas a evitar perdas de prazos ou erros nas prestações de contas ou na execução de recursos transferidos por outras esferas do Estado.

Na sequência, determinei fosse oficiada a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), para apresentar manifestação diante do Relatório de Inspeção, sendo que a seguir seguem, em síntese, as justificativas por ela apresentadas:

- A destinação dos recursos provenientes de aplicação financeira para a emenda parlamentar EP - 19.116-7, de autoria da Luiza Erundina, está sendo avaliada quanto à pertinência técnica em relação à devolução para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ou quanto ao repasse entre as organizações da sociedade civil parcerias da Secretaria e contempladas com a indicação da referida emenda;

- A destinação do recurso proveniente da emenda parlamentar EP 18.660-0, de autoria da Mara Gabrilli, será o Fundo Nacional de Assistência Social, vinculado à Diretoria Executiva do Fundo, que responde ao Ministério da Cidadania, na medida em que não foi possível executar o recurso, tão pouco obter o deferimento posterior pelo governo federal. Em tempo, informa que está seguindo os procedimentos e organizando os documentos necessários para devolução dos recursos de acordo com a Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020.

- As prestações de contas da EP 19.116-7 (Luiza Erundina) avançaram, mas ainda estão em andamento e não foram finalizadas em sua totalidade, conforme é possível observar pela relação em anexo (doc. SEI nº 066496226).

- Com sua equipe técnica está realizando discussões, resgatando arquivos, construindo entendimentos, estudando outras experiências de gestão e avançando no debate sobre a regulamentação das emendas parlamentares indicadas à política pública de assistência social da cidade, justamente para garantir que o rastreamento dos processos, cruzamento de dados e a clareza dos fluxos sejam possíveis. A peça de auditoria em

questão trata de duas emendas parlamentares federais de 2016 e 2017, em outro contexto político e de quadro de servidores. O avanço e o aprimoramento quanto aos fluxos tem acontecido. O principal exemplo disso, neste caso concreto, foi a conquista do deferimento para execução da emenda parlamentar federal EP 19.116-7, em 2021, e sua realização, após uma articulação de gestão técnica, na perspectiva de efetivar que recursos repassados sejam executados. Sob este prisma, o cenário é de melhora, sendo que os apontamentos levantados pela Auditoria do TCM-SP ora apresentados estão sendo considerados como subsídios para qualificar a gestão, o monitoramento e a fiscalização de todas as etapas da tramitação das emendas parlamentares;

- Complementarmente à resposta do item anterior, três produtos estão sendo por ela elaborados. Uma Portaria de Regulamentação das Emendas Parlamentares, um Manual/Guia de Orientações Técnicas para (i) servidores públicos da SMADS-SP, para (ii) outras Secretarias - a título de inspiração e exemplo - e, principalmente, (iii) para assessores e grupos de parlamentares e (iv) representantes de Organizações da Sociedade Civil que prestem serviços socioassistenciais. Do ano de 2016 para 2022 houve um salto qualitativo de gestão, de clareza das etapas e de

aperfeiçoamento dos fluxos que pretende culminar nos produtos mencionados.

A Subsecretaria de Controle Externo, após analisar as justificativas apresentadas pela Pasta, ratificou todos os achados do Relatório de Inspeção.

A Assessoria Jurídica, considerada a apuração realizada pela Auditoria no Relatório de Inspeção, destacou as conclusões de referido Órgão Técnico, notadamente quanto à ausência de apontamento de irregularidades que requeiram a responsabilização de agentes, e levando em conta o escopo da presente fiscalização, inferiu que as conclusões apresentadas não prejudicam as diligências em curso no âmbito do inquérito civil instaurado pelo MP/SP, no qual é possível se proceder com a avaliação de eventual conduta omissiva das autoridades quanto à assistência social no Município no período em questão.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando os esclarecimentos que foram trazidos pela Pasta, e os pareceres da Doutra Assessoria Jurídica, que afirmou inexistirem irregularidades em face dos atos praticados a justificar eventual responsabilização dos

agentes públicos interessados, assim como tendo em vista o caráter instrumental do procedimento, requereu o conhecimento para registro da Inspeção, sem prejuízo de recomendação dirigida à Pasta.

A Secretaria Geral entendeu que a Inspeção cumpriu seu objetivo e destacou que restou evidente a deficiência nos controles internos da SMADS de modo que os procedimentos sejam registrados em processos específicos e a deficiência nas orientações técnicas e no treinamento/capacitação dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais, com o fim de assegurar a correta e eficiente utilização dos valores transferidos, entendendo que o procedimento se encontra em condições de ser submetido à apreciação do Conselheiro Relator para conhecimento e deliberação.

É o relatório.

VOTO

Inicio informando que a presente Inspeção decorre de determinação por mim exarada diante do recebimento de Ofícios oriundos do "Parquet" Paulista,

quais sejam: 1-) Ofício eletrônico PJDH-IS 741/2021-E-Inquérito Civil nº 14.725.691/2019 – TC nº 2245/2022, encaminhado pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e Inclusão Social, com o intuito de apurar a não execução, pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, de receitas provenientes de duas emendas parlamentares enviadas pela esfera federal para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS; e 2-) Ofício PJDH-IS nº 032/2022-E - Inquérito Civil nº 14.725.691/2019 - TC nº 3265/22, proveniente do Apoio da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Inclusão Social, com idêntico teor do documento anexado ao e-TCM nº 2245/22.

Os Órgãos Técnicos desta E. Corte de Contas concluíram, em síntese, que a SMADS apresentou deficiência nos seus controles internos e nas suas orientações técnicas e de treinamento, assim como na capacitação dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através das Emendas Parlamentares Federais objeto do presente, o que destoa da correta e eficiente utilização dos valores transferidos.

O relatório identificou várias fragilidades na aplicação dos recursos provenientes de emendas parlamentares destinados ao Fundo Municipal de Assistência

Social (FMAS), gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). As principais falhas incluem a não utilização total dos valores das emendas, resultando na devolução de parte dos recursos ao governo federal, falta de transparência nos processos, fragilidade nos controles internos e ausência de procedimentos claros e treinamento adequado para os servidores responsáveis pela execução dos recursos. Recomendou-se a implementação de medidas corretivas, como planos de ação para o uso eficiente dos recursos, melhoria da transparência, reforço dos controles internos e estabelecimento de procedimentos claros com capacitação dos servidores. Essas ações visam fortalecer a gestão do FMAS e garantir a eficácia e legalidade na aplicação dos recursos para a assistência social.

As justificativas apresentadas pela Pasta não conseguiram afastar as falhas identificadas nos pareceres dos Órgãos Técnicos desta Corte de Contas. Mesmo que tenham sido demonstradas algumas medidas incipientes para corrigi-las e não tenham sido apontadas irregularidades que exijam a responsabilização de agentes, inclino-me a conhecer a Inspeção realizada para registro, com adoção integral das propostas de determinações

apresentadas pela Subsecretaria de Controle Externo (SCE), e descritas a seguir, a fim de que a Pasta:

> - Finalize os procedimentos para apresentação das prestações de contas, caso ainda não o tenha realizado, relativas à execução dos valores transferidos por meio das emendas parlamentares 19.116-7 e 18.660-0, em cumprimento ao art. 37 da Portaria MC nº 580/2020 e ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988;
>
> - Proceda à devolução dos recursos não utilizados das emendas parlamentares em tela, caso ainda não o tenha realizado, em atendimento ao art. 35, §1º da Portaria MC nº 580/2020 e ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Acolho, do mesmo modo, as propostas formuladas por SCE das seguintes recomendações, para que a Pasta:

> - Estabeleça regras e procedimentos de controle interno, caso ainda não o tenha elaborado, no sentido de que todos os procedimentos sejam registrados em processos específicos e transparentes de seus atos;

- Edite Portaria e Manual/Guia de Orientações Técnicas, caso ainda não tenha editado e realize treinamento contínuo dos servidores responsáveis pela execução dos recursos transferidos através de emendas parlamentares federais, de forma que todos os valores transferidos por outros entes da Federação sejam corretamente e eficientemente utilizados;

- Realize cursos/ações contínuas com temas diretamente relacionados aos procedimentos de execução e prestação de contas da execução de recursos transferidos dos níveis federal e estadual do Estado, de modo a garantir a capacitação de pessoal para o desempenho das atividades dos servidores responsáveis, com vistas a evitar perdas de prazos ou erros nas prestações de contas ou na execução de recursos transferidos por outras esferas do Estado.

Encaminhe-se cópia do relatório, voto e Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo em atendimento a seu Ofício inaugural e demais solicitações

requeridas no âmbito da instrução do presente, assim como à Controladoria Geral do Município.

É como voto.

TCM, 1º de abril de 2024.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2024.04.01 09:35:53 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente

ATHSC/RB.