TC 12.927/2017

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMADS. Avaliação dos resultados na execução do Programa de Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento. 1. O parecer técnico da comissão permanente deve ser exarado em até 60 dias contados a partir da data da apresentação das contas parciais. Art. 37, Port. 009/SMDHC/14. 2. Infringências e impropriedades no controle interno referentes à administração orçamentária e financeira dos recursos oriundos do FUMCAD. 3. Devem ser divulgados semestralmente os indicadores relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas. Art. 69-A, § 3º, LOMSP. 4. As falhas constatadas foram ocasionadas principalmente pelas dificuldades orçamentárias, adequação à nova contabilidade pública e exíguo quadro de servidores para a realização das tarefas. 5. Editada a Portaria 55/SMADS/17 para aprimorar os processos de prestação de contas futuras. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

22ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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, para fins de registro, da auditoria realizada, uma vez cumprida a finalidade para a qual foi instaurada.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão, à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e à Secretaria do Governo Municipal, para ciência e adoção das providências pertinentes.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 17 de março de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC 12.927/2017 de auditoria programada na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, realizada com o objetivo de avaliar os resultados decorrentes da execução do Programa Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

A Coordenadoria IV elaborou o relatório de fls. 05 a 21, compreendendo o período de janeiro a novembro de 2017, apresentando as seguintes conclusões:

4.1. Constatações da auditoria

4.1.1. A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), por meio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), em cumprimento à sua responsabilidade enquanto coordenadora da política de assistência social na cidade de São Paulo, programa a política pública de Assistência Social com base nos instrumentos de gestão: Plano Municipal de Assistência Social (PLAS/SP), Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS/SP) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). (Item 3.2.1).

4.1.2. Os serviços de Proteção Social Básica e Especial no município de São Paulo são financiados pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que recebe transferências do Fundo do Estado de São Paulo (FEAS), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e dotação orçamentária própria, conforme a Lei Orçamentária Anual (LOA). (item 3.2.2).

4.1.3. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), cuja gestão administrativa pertence à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), também contempla no seu Orçamento, dotações destinadas a Função Assistência Social. (item 3.2.3).

4.1.4. A LOA (LM nº 16.608/2016) estimou a receita e fixou a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2017 em R$ 54.694.563.143,00. Para a Função Assistência Social foi fixado o montante de R$ 1.431.623.309,00, o qual foi distribuído da seguinte forma para o FUMCAD, SMADS e FMAS: R$ 110.865.507,00 (7,74%), R$ 128.317.877,00 (8,96%) e R$ 1.155.854.616,00 (80,74%), respectivamente. (item 3.3).

4.1.5. Na Função Assistência Social, o maior programa de governo é o 3013 - Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência, com valor orçado de R$ 823.762.669,00, que representa 57,54% desta função. Este Programa está dividido nas seguintes Subfunções: Assistência Comunitária e Assistência à Criança e ao Adolescente (item 3.3).

4.1.6. O Programa 3013 contempla sete atividades de responsabilidade do FMAS (não decorrentes de emendas parlamentares), dentre as quais as de maior valor orçamentário são: 6206 – Operação e Manutenção dos Espaços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e 6221 – Proteção Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em risco social. Para o mesmo Programa, o FUMCAD contempla apenas uma atividade (não decorrente de emenda parlamentar): 6160 – Ações Permanentes de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (item 3.4).

4.1.7. O PPA 2014-2017 contemplou a Meta 44 do Programa de Metas 2013-2016, a qual foi dividida nas seguintes ações orçamentárias: 6221 – Proteção Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em risco Social, que foi reclassificada para 6206 – Operação e Manutenção dos Espaços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças, Adolescentes, Jovens e Idosos; e 6151 – Atendimento Psicossocial a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência. (item 3.5.2).

4.1.8. O valor orçado atualizado do Programa 3013 para FMAS, SMADS e FUMCAD é R$ 825.076.158,77. Até novembro de 2017, foram empenhados R$ 754.317.281,72 (91,42%), tendo sido liquidados R$ 712.147.824,96 (86,81%) e pagos R$ 676.379.561,02 (81,98%). (item 3.7).

4.1.9. Os pagamentos se concentram na modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos", utilizada para o pagamento dos repasses às entidades privadas sem fins lucrativos que firmam convênios com a SMADS e a SMDHC. (item 3.7).

4.1.10. Ocorreu uma redução de 4 convênios de dezembro de 2016 a outubro de 2017 no Programa 3013, ocasionando uma redução líquida de 2.740 vagas. (item 3.9).

4.1.11. Em 2017, esta Coordenadoria realizou a análise e o acompanhamento da execução dos convênios 207/SMADS/2014 e 013/SMADS/2017, bem como inspeção do Termo de Convênio 200/SMADS/2016, todos relacionados ao Programa 3013. No resultado das análises desse convênio verificamos que as entidades vêm prestando os serviços, porém foram constatadas infringências e impropriedades. (item 3.10.a).

4.2. Apontamentos da auditoria

4.2.1. A SMADS deixou de implantar dois novos Espaços de Convivência, inicialmente relacionados à atividade 6221 – Proteção Especial a

Crianças, Adolescentes e Jovens em risco Social, porém reclassificados para a 6206 – Operação e Manutenção dos Espaços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças, Adolescentes, Jovens e Idosos, descumprindo a meta 44 do PPA 2014-2017. Por conta disso, a Determinação 400 do Sistema Diálogo, direcionada à SMADS, relativa ao exercício financeiro de 2016 continua pendente. (itens 3.6.a e 3.11.b.3).

4.2.2. A SMADS utilizou de uma mesma atividade como ação orçamentária para contemplar tanto despesas de implantação de unidade quanto de manutenção do serviço está em desacordo com o item 4.2.3.2 da Parte I do MCASP 7ª Edição. (item3.6.a)

4.2.3. Existência, no FUMCAD, de 1273 processos pendentes de análises de prestação de contas final, no período compreendido entre os anos de 2007 a 2015, bem como 73 convênios pendentes de prestação de contas parciais entre os anos de 2016 e 2017, descumprindo o prazo de emissão de parecer das prestações de contas, estipulado no art. 37 da Portaria n.º 009/SMDHC/2014. (item 3.10.b).

4.2.4. Constatadas infringências e impropriedades nos controle interno referentes à administração orçamentária e financeira dos recursos oriundos do FUMCAD. (item 3.10.b).

4.2.5. A Determinação 399 do Sistema Diálogo, direcionada à SMADS, relativa ao exercício financeiro de 2016, “promover a consistência e a transparência das metas, indicadores e resultados das políticas de assistência social”, ainda está pendente de cumprimento, uma vez que o Poder Executivo não divulgou semestralmente os indicadores relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas, descumprindo o §3º, Art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo. (item 3.11.b.2).

4.2.6. A Determinação 401 do Sistema Diálogo, direcionada à SMADS, relativa ao exercício financeiro de 2016, “executar a conferência das prestações de contas das Entidades conveniadas de modo a evitar inconsistências”, está pendente de cumprimento, pois durante o ano de 2017 foram constatadas infringências e impropriedades nas prestações de contas. (item 3.11.b.4)

Em atendimento ao determinado à fl. 24, foi expedido o Ofício SSG-GAB nº 7460/2018 para ciência e manifestação da Origem.

Diante da documentação acrescida, a Coordenadoria IV a Origem às fls. 29 e 33/40, que passamos a analisar em relação aos apontamentos de fls. 20v e 21.

A Coordenadoria IV entendeu que os esclarecimentos não foram suficientes para modificar suas conclusões iniciais.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria, não apontando qualquer questionamento adicional do ponto de vista jurídico por traduzir necessariamente constatação de ordem fática e técnica.

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se no sentido de que o presente prescinde de análise axiológica ou de mérito e pleiteou o conhecimento, para registro, do resultado da auditoria bem como de todos os esclarecimentos apresentados pela Origem.

A Secretaria Geral opinou no sentido de que o presente reúne condições de ser submetido à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento e deliberação, conforme disposto no parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/00 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/02), sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas pertinentes.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a auditoria programada realizada na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com o objetivo de avaliar os resultados decorrentes da execução do Programa Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

A instrução processual revelou diversos apontamentos que passo a examinar, mantendo-se a numeração informada no relatório da Auditoria.

2.1. A SMADS deixou de implantar dois novos Espaços de Convivência, inicialmente relacionados à atividade 6221 – Proteção Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em risco Social, porém reclassificados para a 6206 – Operação e Manutenção dos Espaços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças, Adolescentes, Jovens e Idosos, descumprindo a meta 44 do PPA 2014-2017. Por conta disso, a Determinação 400 do Sistema Diálogo, direcionada à SMADS, relativa ao exercício financeiro de 2016 continua pendente.

Sobre esse apontamento, a Origem informa que foi decidido extinguir a tipologia do serviço ECCA e conforme a Portaria nº 25/SMADS/2013 a denominação passou a ser Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Em relação ao cumprimento das metas, informa que a meta de se implantar 2 ECCA foi deliberadamente não cumprida por razões

técnicas, e que foi decidido atender o público do ECCA nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Para a Auditoria, mesmo com a reclassificação do tipo de atendimento, não houve a implantação de 2 novos espaços de convivência SCFV para a ampliação da capacidade de atendimento como o previsto na meta 44 do PPA 2014-217.

As informações revelaram que os SCFVs tiveram uma redução de 03 unidades e 370 vagas de dezembro de 2016 a outubro de 2017, estando mantido o apontamento.

2.2. A SMADS utilizou de uma mesma atividade como ação orçamentária para contemplar tanto despesas de implantação de unidade quanto de manutenção do serviço em desacordo com o item 4.2.3.2 da Parte I do MCASP 7ª Edição.

Sobre esse apontamento, a Origem esclarece que a elaboração do PPA 2018-2021, da LDO 2018 e 2019, cuja proposta estava na CMSP, e da LOA2018, levou em consideração a orientação, que também estava no Sistema Diálogo, e que o fato pode ser conferido na LOA vigente, na qual a verba de implantação dos serviços previstos constava orçada em Projetos e não em Atividades.

Para a Auditoria, embora verificado na LOA 2018 – quadro de Detalhamento de Despesa que a implantação dos serviços estivesse orçada em Projetos, considerou que a LOA 2017 descumpriu o item 4.2.3.2 da Parte I do MCASP 7ª Edição, restando mantido o apontamento.

2.3. Existência, no FUMCAD, de 1273 processos pendentes de análises de prestação de contas final, no período compreendido entre os anos de 2007 a 2015, bem como 73 convênios pendentes de prestação de contas parciais entre os anos de 2016 e 2017, descumprindo o prazo de emissão de parecer das prestações de contas, estipulado no art. 37 da Portaria n.º 009/SMDHC/2014.

Quanto a esse apontamento, a Origem apresentou manifestação sobre o tema nos autos do TC nº 72.005.867/17-28.

Informou que havia 1273 processos pendentes de análises de prestação de contas final. Segundo os Srs. Cleber Tavares e Eric dos Santos Oliveira, através do inventário dos processos pendentes de análise de prestação de conta seria iniciada uma metodologia concluída pelo Grupo de Trabalho, visando uma análise final das prestações de contas parciais.

A Sra. Maria Luiza G. S. Azevedo informou que os 536 processos que aguardavam as análises finais, somados aos já analisados, mas com

pendências, permaneciam sobrestados sem providências, até seu desligamento dos quadros da SMDHC.

O Sr. Felipe de Paula menciona a criação do Grupo de rabalho pela Portaria 68/SMDHC/2016, responsável por trazer melhorias às análises dos convênios FUMCAD, o que, por fim, culminou na edição da Portaria 138/SMDHC/2016, que estabeleceu novas regras para a prestação de contas.

O Sr. Eduardo Matarazzo Suplicy reiterou que os processos de prestação de contas eram problemas históricos do FUMCAD. Informa que foram tomadas providências para, pelo menos, relativizar os efeitos dos atrasos de análise dos processos de prestação de contas, através da revisão de fluxo e da metodologia de análise das prestações de contas, bem como do deslocamento de servidores de outras áreas, visando o fortalecimento da Comissão de Análise de Contas.

Por fim, menciona a implementação de medidas estruturantes de modernização, que visaram otimizar, informatizar e tornar transparente as questões relacionadas aos convênios.

Sobre o prazo de emissão de parecer das prestações de contas, estipulado no art. 37 da portaria 009/2014, segundo os Srs. Cleber Tavares e Eric dos Santos Oliveira, a comissão sempre atuou com o quadro reduzido e insuficiente para atender os convênios celebrados pela pasta.

Segundo a Auditoria, as respostas apresentadas não trouxeram informação adicional que pudesse afastar o apontamento, e, dadas as informações pontuais, entendo mantida a constatação.

2.4. Constatadas infringências e impropriedades nos controle interno referentes à administração orçamentária e financeira dos recursos oriundos do FUMCAD.

Quanto a esse apontamento, a Origem apresentou manifestação sobre o tema nos autos do TC nº 72.005.867/17-28.

Os Srs. Cleber Tavares e Eric dos Santos Oliveira informam que o controle da gestão financeira era feita pelo sistema do FUMCAD, sendo o esclarecimento insuficiente para afastar o apontamento.

2.5. A Determinação 399 do Sistema Diálogo, direcionada à SMADS, relativa ao exercício financeiro de 2016, "promover a consistência e a transparência das metas, indicadores e resultados das políticas de assistência social", ainda está pendente de cumprimento, uma vez que o Poder Executivo não divulgou semestralmente os indicadores relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas, descumprindo o §3º, Art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Sobre esse apontamento, a Origem informa que os indicadores do Programa de Metas relativos a 2017 foram divulgados por meio do portal Planeja Sampa, e que o programa estava em elaboração com versão final publicada em julho de 2017, motivo pelo qual não houve balanço semestral no meio do exercício, apenas a publicação referente ao segundo semestre, em janeiro de 2018.

Para a Auditoria, a Origem confirma que não efetuou a divulgação semestral dos indicadores relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas, descumprindo o §3º, Art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, sendo mantido o apontamento.

2.6. A Determinação 401 do Sistema Diálogo, direcionada à SMADS, relativa ao exercício financeiro de 2016, "executar a conferência das prestações de contas das Entidades conveniadas de modo a evitar inconsistências", está pendente de cumprimento, pois durante o ano de 2017 foram constatadas infringências e impropriedades nas prestações de contas.

Sobre esse apontamento, a Origem cita que já informou a esta Corte a publicação da Portaria nº 55/SMADS/2017 que altera os procedimentos de conferência das prestações de contas e que o TCMSP reconheceu tal edição. Informa, ainda, que prestações de contas no curso de 2017 ainda se vinculam a documentos anteriores à edição da Portaria nº 55/SMADS/2017.

Para a Auditoria, em que pese a Origem ter editado a Portaria nº 55/SMADS/2017, tal fato não impediria que as prestações em curso, vinculadas a documentos anteriores à edição da referida Portaria, fossem conferidas com rigor e diligência, evitando inconsistências ou prejuízo ao patrimônio público.

O que se verifica dos apontamentos é as falhas constatadas vem se perpetuando há vários exercícios, ocasionada principalmente pelas dificuldades orçamentárias, adequação à nova contabilidade pública e ao exíguo quadro de servidores para realização das atividades.

Não obstante, as conclusões alcançadas podem subsidiar a Origem para implementação de ações preventivas e corretivas que possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do programa.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** para fins de registro da auditoria realizada, uma vez cumprida a finalidade para a qual foi instaurada.

Determino o encaminhamento de cópia de meu voto, acompanhada da decisão a ser alcançada em Plenário à Origem e à Secretaria de Governo para ciência e adoção das providências pertinentes.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.