

São Paulo, 21 de janeiro de 2019.

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	Nº 71/2017/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC
Período de Realização:	22/09/2017 a 01/02/2018

Objeto: Relatório de Auditoria da Ordem de Serviço Nº 71/2017/CGM/AUDI, enviada em 09.08.2018

Solicitante: Equipe de Auditoria da CGM

Trata o presente do Relatório de Auditoria da Ordem de Serviço nº. 071/2017/CGM/AUDI, que tem por objeto a análise da regularidade das etapas de seleção, conveniamento, execução e prestação de contas dos convênios firmados no âmbito do FUMCAD.

De acordo com o exposto no documento, a auditoria realizada pela Controladoria Geral resultou em 29 apontamentos, sendo os mais relevantes aqueles relativos à análise dos processos de prestação de contas pertencentes ao passivo, ao controle e destinação dos ativos imobilizados solicitados pelas organizações para uso em projetos conveniados, à falta de fundamentação de pareceres exarados pelas Comissões do CMDCA e à falta de transparência no que tange à classificação de projetos com financiamento integral com recursos do FUMCAD.

Foi solicitada a esta Pasta que se manifestasse sobre os apontamentos do Relatório de Auditoria, e o prazo inicial para manifestação concedido à SMDHC foi de 10 (dez) dias úteis, a contar de 09.11.2018, com a possibilidade de dilação de prazo por igual período, mediante solicitação da SMDHC.

Em 29.08.2018, foi solicitada pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania a prorrogação do prazo inicial pelo período de 15 (quinze) dias úteis – tendo em vista, por parte do Departamento de Parcerias e Divisão de Gestão de Parcerias, o grande volume de emendas parlamentares para conveniamento em curto período de tempo, além das demais atividades já exercidas pelas áreas afetas ao objeto da presente auditoria, como o

conveniência de projetos apresentados pelas OSCs, totalizando 91 (noventa e uma) parcerias, o que representa um aumento de 93,61% em relação a 2017; por parte da Divisão de Análise de Contas, a redação de portarias que atendessem às necessidades de padronização de análise dos processos pertencentes ao passivo, sem prejudicar a análise dos processos que estão em vigência; por parte da Secretaria Executiva do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – SECMDCA, além de suas atividades usuais, eventos externos que demandaram a participação da já reduzida equipe do setor –, a qual foi concedida pela CGM, sendo que o prazo final para resposta foi 21.12.2018.

RESPOSTAS:

CONSTATAÇÃO 001 – Estoque de aproximadamente 2006 processos de prestação de contas a serem analisados pela Comissão Permanente de Análise e Contas/Divisão de Análise de Contas. Descumprimento de instrumentos legais que estabeleceram metas para o setor e prazo para análise de prestações de contas.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em auditoria realizada anteriormente, em 2015, por esta Controladoria (Ordem de Serviço nº 40/2015), pode-se extrair que o comportamento de aumento do estoque de processos de prestação de contas pendentes de análise final já tinha sido identificado à época e, mesmo assim, decorridos aproximadamente três anos, essa tendência ainda persiste.

Nessa linha, em dezembro de 2015 existia um quantitativo de 650 processos pendentes de análise pela SMDHC. Atualmente, de acordo com as informações atualizadas que foram prestadas pela própria Secretaria, em 31 de outubro de 2018, mediante planilha de estoque em formato digital, esse número atingiu o quantitativo de 2006 processos. Em relação aos recursos públicos associados aos processos em voga, esta Equipe de Auditoria não conseguiu identificar, devido à falta de informações que pudessem ser providas pela Pasta, os valores financeiros especificamente relacionados a cada um dos processos de prestação de contas em estoque que se encontram pendentes de análise.

No entanto, de forma a ilustrar a gravidade do caso ora apontado, considerando o exposto no parágrafo anterior, pode-se observar que o somatório do valor total previsto para cada um dos convênios, os quais apresentam pendências relativas à análise mencionada no parágrafo anterior, atinge, atualmente, o montante de R\$ 565.247.709,92 (vide Tabela II)

Tabela II – Valor Total Convênios que ainda apresentam pendências de análise das Prestações de Contas¹

ANO	Qtde. de Processos Administrativos de Prestação de Contas Pendentes de Análise	Valor Total previsto nos respectivos Termos de Convênio (R\$)
2007	13	R\$ 20.190.996,86
2008	26	R\$ 14.446.113,11
2009	197	R\$ 40.796.877,31
2010	261	R\$ 51.679.177,44
2011	373	R\$ 92.233.256,10
2012	297	R\$ 76.876.344,73
2013	231	R\$ 41.831.615,72
2014	164	R\$ 43.654.232,00
2015	204	R\$ 81.899.936,70
2016	211	R\$ 92.847.562,98
2017	29	R\$ 8.791.596,94
Total Geral	2006	R\$ 565.247.709,92

Ainda, ressalta-se que, conforme dados apresentados pela SMDHC, o valor total previsto nos termos de convênios que encontram-se listados na tabela acima, após atualização monetária, atingiria, atualmente, o montante aproximado de R\$ 886.233.755,12.

Ademais, verifica-se uma grave fragilidade no que concerne aos controles internos e informações gerenciais, uma vez que não há qualquer tipo de controle/informação acerca, por exemplo, das glosas realizadas pela SMDHC durante as parcerias firmadas, valores esses que deveriam ter sido restituídos ao final das parcerias, e bens e equipamentos pendentes de devolução ao final da execução do objeto das parcerias (vide Constatação 002). Tal fato demonstrou-se como um impeditivo pra que pudesse ser feito uma estimativa acerca do potencial prejuízo decorrido da morosidade e intempestividade apresentada pela Pasta para conclusão da análise integral das prestações de contas das parcerias firmadas pela SMDHC.

Adicionalmente, verifica-se descumprimento, de forma abrangente, às obrigações instituídas legalmente à SMDHC, como, por exemplo, frente à Portaria nº 009/2014 – SMDHC que estabeleceu o seguinte:

¹ Cumpre reiterar que os valores presente na tabela referem-se ao valor total previsto nos convênios elencados na planilha de estoque em formato digital recebida por esta Equipe de Auditoria, não tendo sido disponibilizado informações acerca dos valores especificamente associados a cada um dos 2006 processos de prestação de contas pendentes de análise pela Unidade.

“Artigo 37 – O parecer técnico da Comissão Permanente de Análise de Contas deverá ser exarado em até 60 (sessenta) dias contados a partir da data da apresentação das Prestações de Contas Parciais.

Parágrafo 1º. O prazo estabelecido no caput deste artigo não será prorrogado e o seu descumprimento poderá ensejar a apuração de responsabilidade funcional dos membros da Comissão Permanente de Análise de Contas, para responder por eventual prejuízo ao erário.

[...]

Artigo 38 - A partir da data de recebimento da Prestação de Contas Final, a Comissão Permanente de Análise de Contas terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não das contas apresentadas, podendo ser prorrogado, por igual período, uma única vez, por decisão do Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, desde que devidamente justificado pela referida Comissão.” (Grifo Nosso)

Dessa forma, diante dos fatos expostos, demonstra-se grave e injustificada a falta de análise integral das prestações de contas das parcerias firmadas pela Secretaria durante todo esse período, o qual abrange mais de dez anos.

Em seu Plano de Providências, a Unidade informa que houve a contratação total de quinze servidores temporários para complementar o quadro de servidores da Secretaria. Esta Equipe de Auditoria considera que o aumento do número de colaboradores é de suma importância no objetivo de diminuir a quantidade de processos pendentes de análise, porém cumpre mencionar que a Unidade não proveu nenhuma estimativa acerca do prazo para a conclusão das análises pendentes e/ou plano de ação detalhado que proporcionasse maiores informações sobre, por exemplo, quais seriam as metas e resultados esperados diante da contratação desses profissionais.

Ainda, reforça-se a necessidade do treinamento exposto no Plano, dada a necessidade do estabelecimento e uniformização de critérios e julgamentos quando da análise das prestações de contas ainda não analisadas.

Destaca-se que, dada à gravidade das constatações presentes neste item e em outros deste mesmo relatório, torna-se primordial que a SMDHC realize, de forma imediata, os procedimentos necessários para a análise integral/conclusão dos processos de prestação de

contas relacionados a esta parceria, pois, caso contrário, pode ocorrer agravamento dos potenciais prejuízos ao erário, bem como a drástica redução da probabilidade em se recuperar os valores irregularmente dispendidos pelas entidades.

Por fim, cumpre informar que o acompanhamento das medidas a serem adotadas será feito por meio de Monitoramento a ser elaborado por esta Coordenadoria de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que a SMDHC proceda com a consolidação do aumento do quadro de servidores responsáveis pela Análise de Prestação de Contas, preferencialmente por meio de servidores efetivos, e com o cumprimento do Plano de Providências apresentado, garantindo o apoio/auxílio técnico necessário em relação à uniformização dos critérios a serem estabelecidos (de acordo com a legislação aplicável) e dos julgamentos a serem proferidos pelo setor responsável. Desse modo, garantindo a primordial celeridade à análise das prestações de contas que restam ainda pendentes, bem como à consequente apuração dos fatos advindos deste ato e à tomada das providências cabíveis.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se à SMDHC que produza relatórios e informações gerenciais acerca dos resultados advindos do processo de análise integral das prestações de contas das parcerias firmadas, possibilitando uma análise detalhada sobre os ganhos para a política pública quando se procede ao tempestivo exame dos prejuízos ao erário advindos da intempestividade e morosidade na conclusão deste procedimento pela Pasta.

RESPOSTA DA UNIDADE

A nomeação de servidores em cargos em comissão cedidos temporariamente pela Secretaria Municipal de Gestão para compor a equipe de força-tarefa do Passivo FUMCAD possibilitou avanços em relação à análise dos processos de prestação de contas com análise pendentes, sendo possível obter avanços como a realização de inventário dos processos, além de realizar o processo de triagem dos processos identificando o que estão aptos ou não para análise e dar início ao processo de análise dos projetos.

Sendo assim, pela realização do inventário, temos atualmente 943 termos de convênio, organizados em 2144 processos de prestação de contas (totalizando 3361 volumes) referentes ao período entre os anos de 2007-2017.

As tabelas abaixo auxiliam na observação dos quantitativos distribuídos ao longo dos anos, e o desenvolvimento quantitativo das análises de prestação realizadas desde a formação da equipe de força-tarefa, criada para trabalhar na análise do passivo em questão:

Triagem – Termos de Convênio													
Fluxo de triagem	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	%
Termos triados	0	0	0	2	0	5	78	73	77	109	31	375	39,77%
Termos não triados	6	17	98	119	151	117	15	11	5	13	16	568	60,23%
Termos Analisados	0	0	3	0	3	0	3	1	3	7	1	21	2,3%
Total de Termos de Convênio	6	17	98	121	151	122	93	84	82	122	47	943	100%

Triagem – Processos de Prestação de Contas													
Fluxo de triagem	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	%
Processos Triados	0	0	0	4	0	15	208	150	187	286	52	902	42%
Processos não triados	13	26	197	257	373	281	26	13	16	24	16	1242	58%
Processos Encaminhados para DGP (dos triados)	0	0	0	0	0	0	19	42	5	4	15	85	3%
Processos Analisados	0	0	10	0	6	0	6	2	5	14	1	44	5%
Total de Processos	13	26	197	261	373	296	234	163	203	310	68	2144	100%

Para dar continuidade às análises algumas ações estão sendo tomadas, a fim de resguardar jurídica e tecnicamente a Secretaria quanto à análise e encaminhamentos de processos antigos, uma vez as parcerias são regidas por Portarias diferentes, tem se buscado através de uma

única Portaria que propõe padronização dos critérios de análise e conseqüentemente uma padronização nas glosas. Esta Portaria está em fase de publicação e foi discutida junto com a Controladoria Geral do Município

Também em virtude da elaboração da Portaria em conjunto com a CGM, como já mencionado, os processos já analisados ainda não foram encaminhados, embora tenham sido analisados de acordo com a proposta é necessário aguardar a publicação da Portaria para efeito de respaldo técnico-jurídico.

O aumento do número de processos passivos se justifica porque foram incluídos no escopo do grupo de trabalho todos os termos de convênios que foram assinados em 2017 e não tiveram sua análise final concluída, tampouco houve encaminhamento para o Arquivo Geral. Como o grupo só foi contratado em Junho de 2018, foi necessário incluir o passivo recente que não teria como ser abordado pelos analistas que acompanham os termos assinados em 2018 e abarcados pelo Marco Regulatório.

Em relação ao levantamento do valor glosado em cada um dos processos que compõe o passivo, a identificação será feita de forma concomitante à análise, tendo em vista não haver banco de dados informatizados. Para os processos vigentes, esse controle está sendo realizado por meio de planilhas, enquanto ainda não há sistema informatizado para prestação de contas.

CONSTATAÇÃO 002 – Ausência de controle de imobilizados adquiridos pelos projetos conveniados.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informa que, atualmente, não se realiza qualquer tipo de controle a respeito dos imobilizados adquiridos pelos projetos conveniados no âmbito do FUMCAD. De acordo com a Secretaria, isso se deve ao fato de existir um grande volume de passivos de processos de prestação de contas a serem analisados e, que a destinação dos bens seria definida após essa etapa.

No entanto, não se identifica, quando do término da vigência de um projeto, óbice ao requerimento de devolução/destinação dos bens e equipamentos adquiridos por intermédio das entidades ao longo dos projetos, sendo tal alegação ausente de fundamentação que corrobore a não adoção desta prática pela Secretaria. Ainda, de forma agravante, reitera-se a ausência de qualquer tipo de controle anterior instituído pela Secretaria para gestão dos recursos dispendidos e dos ativos imobilizados adquiridos desde a criação do FUMCAD.

Apesar do exposto no parágrafo anterior, a Equipe de Auditoria considera que a SMDHC poderia ter implementado instrumentais de controle, uma vez que tinha capacidade administrativa para a adoção dos mesmos. Dessa forma, conseguiria realizar tempestivamente durante os processos anteriores de conveniamento, por exemplo, a análise dos projetos no sentido de verificar se haveria, no Plano de Trabalho, a previsão de aquisição de itens imobilizados e, de forma oportuna, avaliando se os mesmos itens teriam sido disponibilizados anteriormente para a conveniente em outras parcerias (avaliando, caso a caso, a necessidade de aquisição de tais equipamentos).

Verifica-se, diante da não adoção de nenhum tipo de controle sobre os itens supramencionados, o seguinte:

- Potencial prejuízo ao erário oriundo da falta de gerenciamento sobre os bens e equipamentos adquiridos por meio de recursos públicos e de sua depreciação ao longo de todo esse período.
- Possível sobreposição de recursos relativa a aquisição de bens e equipamentos que poderiam ter sido aproveitados quando do encerramento de parcerias ao invés de adquiridos novos bens por meio do uso de recursos do FUMCAD.
- Descumprimento de obrigação instituída legalmente, uma vez que existem projetos que foram encerrados há dez anos e, mesmo assim, apesar da obrigatoriedade, a Secretaria não procedeu com o pedido de devolução/destinação dos bens adquiridos durante a execução dos projetos.

Em relação ao último tópico, para as novas parcerias firmadas sob o MROSC, a Lei 13.019/2014 determina que:

“Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.

Parágrafo único. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.”

[...]

“Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

[...]

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Grifos Nossos)

Destarte, observa-se que, de forma similar, há a obrigatoriedade legal que haja a destinação dos bens remanescentes adquiridos no próprio instrumento legal do ajuste firmado com a Pasta, ratificando a importância da instituição de ferramentas de gerenciamento para controle destes bens.

Por fim, no que tange ao descumprimento do disposto acima, cumpre reiterar que que a Lei 8.429/1992, em seu art. 10º, estabelece o seguinte:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;”

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se que, de forma imediata, a SMDHC proceda com o levantamento de todos os ativos imobilizados adquiridos pelas entidades parceiras durante a execução dos projetos firmados, assim como dos respectivos valores financeiros associados, e prossiga com o questionamento às entidades sobre a destinação dos mesmos, assim como requeira a apresentação dos documentos elaborados para formalização da doação que tinha sido realizada e proceda com a tomada das ações que entender cabíveis em cada caso.

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se, de forma a atender o disposto na legislação aplicável, que a Secretaria institua metodologia de controle sobre os imobilizados adquiridos nos projetos conveniados, por meio de elaboração de inventário dos ativos imobilizados/bens remanescentes (controle e gerenciamento). Concluído este processo, a Secretaria conseguirá realizar análise de mérito da necessidade de aquisições vindouras de itens/bens inseridos em orçamentos de projetos a serem apresentados, além de, dentre outros benefícios, possibilitar a verificação da destinação desses itens, averiguar a ocorrência de sobreposição de recursos para aquisição de itens/bens e proceder com a baixa de itens avaliados como obsoletos.

RECOMENDAÇÃO 005

Recomenda-se que a Secretaria regulamente procedimentos específicos a serem respeitados, assim como o rol de documentos necessários, para que entidades possam proceder com a doação de ativos imobilizados adquiridos no curso da execução de projetos firmados por meio do FUMCAD.

RESPOSTA DA UNIDADE

A Divisão de Gestão de Parcerias - DGP informa que, desde a primeira resposta encaminhada em 22.06.2018, já foi implementado um novo modelo para controle dos ativos imobilizados solicitados pelas Organizações em projetos conveniados pela Portaria 115/SMDHC/2016 e pela Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), através da pré-análise dos bens indicados nas planilhas orçamentárias; acompanhamento e inventário dos bens já adquiridos em planilha Excel; visitas técnicas regulares para averiguar o uso e a guarda adequada dos bens e, ao final dos projetos, verificação de eventual desvalorização e deterioração dos bens para consubstanciar possíveis termos de doação ou devolução dos ativos à Administração Pública.

Até o momento, não foi formalizado nenhum termo de doação, motivo pelo qual esta Divisão está envidando esforços para localizar e recuperar ativos dos projetos anteriores – regidos pela Portaria 009/SMDHC/2014 – já finalizados e proceder com eventuais doações ou recuperação dos imobilizados de forma legal.

Em relação ao passivo, estamos tomando algumas medidas para lidar com os bens permanentes adquiridos pela organização com recursos do FUMCAD. Está sendo realizado um levantamento detalhado para obter o valor real dos materiais imobilizado não catalogados, para levantar estes dados estamos apurando com base nos planos de trabalhos e notas fiscais encartadas nos processos, identificando os termos, a quantidade e o valor dos bens imobilizados adquiridos pelas organizações. Essa ação se iniciou em dezembro, sendo parte qualitativa do trabalho de triagem de processos que vem sendo realizado.

Nos processos vigentes que estão adaptados às diretrizes do Marco Regulatório, este controle é proativo e o Departamento tem feito questionamentos às organizações quanto à compatibilidade dos materiais adquiridos em relação ao objeto do projeto e em relação aos valores de mercado.

CONSTATAÇÃO 003 - Falta de fundamentação do CMDCA ao discordar de pareceres exarados pela Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos. Ausência de parecer da Comissão em alguns dos casos analisados.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMDHC expõe, conforme verificado também por esta Equipe de Auditoria (vide Constatação 004), que, especificamente em relação à atuação da Comissão de Análise de Editais, o problema assinalado, no que se refere ao Edital 2017, perdurou durante o processo de seleção de projetos para recebimento de recursos do FUMCAD.

A referida Comissão modificou a classificação de 28 projetos que não estavam aptos, sendo que, destes, onze passaram a figurar no rol dos “classificados”, ou seja, serão financiados com recursos diretos do FUMCAD, sem que houvesse a devida transparência nessa alteração.

Além disso, o Edital 2017 traz especificações vagas acerca da atuação da Comissão, dando continuidade aos problemas anteriormente constatados. Adicionalmente, nesse mesmo Edital, resta afastada a necessidade do parecer das secretarias afins, tornando-se uma

faculdade da Comissão de Análise de Editais solicitar “assessoramento técnico” de especialistas destas secretarias.

Diante dos fatos expostos, conclui-se que, nos diferentes editais desde 2014, estão sendo retiradas regras que auxiliam na transparência e fundamentação do processo de escolha dos projetos.

Em seu Plano de Providências, a Unidade auditada aponta como medida “*a possibilidade do Edital FUMCAD 2018 trazer mudanças em relação aos trabalhos executados pela Comissão de Análise de Editais*”. O objetivo da Pasta é elaborar o Edital FUMCAD 2018, em conjunto com o seu setor jurídico, de modo a estabelecer, de forma detalhada, as atribuições da Comissão de Análise de Editais, no intuito de dar transparências às ações e decisões realizadas por essa Comissão.

No que se refere ao processo de elaboração dos pareceres supramencionados, os quais, muitas vezes, são ilegíveis e não contém a identificação da pessoa que assinou o documento, a SMDHC apresentou minuta de resolução a qual dispõe que estes documentos serão migrados para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Por conseguinte, cumpre mencionar que, em 20/07/2018, a Resolução nº 126/CMDCA/2018 foi publicada no Diário Oficial da Cidade, tendo entrado em vigor na mesma data (vide Constatação 007 deste Relatório).

RECOMENDAÇÃO 006

Recomenda-se à SMDHC, conforme o Plano de Providências apresentado, a atribuição objetiva de critérios para classificação ou reclassificação dos projetos pela Comissão de Análise de Editais, proporcionando transparência aos futuros certames e respectivos processos de seleção dos projetos. Para tanto, deve ser realizada a apresentação de pareceres fundamentados, com justificativas/embasamento para que sejam efetivadas mudanças nas aptidões dos projetos e em suas classificações.

RESPOSTA DA UNIDADE

As últimas auditorias realizadas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA (desde 2014) trouxeram à tona diversas fragilidades envolvendo a pontuação e classificação de projetos financiados com recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FUMCAD.

Neste contexto, a Diretoria Executiva do Conselho levou o assunto para discussão em Reunião Ordinária do CMDCA, realizada no dia 26/11/2018, e propôs uma revisão de todos os projetos do Edital FUMCAD 2017 que apresentaram possíveis inconsistências.

A deliberação dos conselheiros resultou na recomposição da Comissão do Edital 2017 conforme publicação nº 247/CMDCA-SP/2018 do dia 05/12/2018 (013570415) e na convocação da mesma para duas reuniões para revisar a pontuação e os pareceres de uma vasta gama de projetos. O anexo II – que contém a ata da reunião do dia 06/12/2018 – mostra o resultado destas re-análises. Complementando, a publicação nº 268/CMDCA-SP/2018 do dia 20/12/2018 (013570465) divulga os projetos que perderam o status de classificado (cujo financiamento ocorreria com recursos do FUMCAD), e que após a re-análise, serão obrigados a captar recursos nos próximos dois anos.

Essa medida contribuiu diretamente para o aumento da transparência e para a correção de algumas inconsistências encontradas no processo de pontuação e classificação dos projetos do Edital FUMCAD 2017.

Como não houve lançamento do Edital FUMCAD 2018, a proposta de introduzir melhorias no edital de chamamento foi adiada para 2019 (quando deve ser lançado um novo edital). A meta continua sendo a atribuição de critérios objetivos e mais transparentes de pontuação e classificação, além de criação de uma cultura que incentive e exija pareceres embasados e bem fundamentados para sustentar a aprovação dos projetos.

CONSTATAÇÃO 004 - Falta de transparência no processo relativo à classificação dos projetos para financiamento integral com recursos do FUMCAD.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em seu Plano de Providências, a SMDHC apenas informa que o próximo Edital FUMCAD apresentará regras mais criteriosas de pontuação, porém não presta esclarecimentos sobre quais medidas serão tomadas para implementação, de forma efetiva, do plano ora apresentado.

Cumprе ressaltar a importância desse processo de classificação, uma vez que projetos que apresentem as melhores classificações obterão o privilégio de não necessitar passar pela etapa de captação de recursos junto a doadores, recebendo recursos diretamente do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD). Ainda, importa destacar que os recursos

provenientes do FUMCAD são públicos e, por isso, devem ser fiscalizados e utilizados de forma eficiente e efetiva.

Outrossim, a Lei nº 13.019/2014, em seu art. 5º, determina que:

“Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia [...]” (Grifos Nossos)

Em vista disso, determinar critérios bem especificados e objetivos na seleção dos projetos proponentes a receber verbas diretas do Fundo contribui, de forma preponderante, para a lisura do certame, para o devido cumprimento legal e para o atingimento dos propósitos de existência do FUMCAD, que é o financiar projetos que contribuam para o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes.

RECOMENDAÇÃO 007

Vide Recomendação 006 presente na Constatação 003 deste Relatório.

RECOMENDAÇÃO 008

Recomenda-se à SMDHC que qualquer alteração realizada na pontuação de determinado projeto, quando da fase recursal, seja fundamentada, amplamente divulgada e devidamente justificada. Em especial, nos casos que mudanças na pontuação acabem por alterar a classificação de projetos “*inaptos*” para “*aptos*” e, ainda mais importante, quando da mudança da classificação de projetos de “*inaptos*” para “*classificados*”.

RESPOSTA DA UNIDADE

Conforme mencionado na constatação anterior, a recomposição da Comissão do Edital 2017 - e a revisão de uma vasta gama de projetos - foi uma medida sugerida pela Diretoria Executiva e adotada pelo CMDCA para evitar a aprovação de projetos inconsistentes (como fora feito em anos anteriores, quando não houve uma revisão das pontuações).

Como pode ser visto nas atas das reuniões realizadas pela Comissão do Edital 2017 (013570415), vários projetos perderam suas classificações após revisão mais criteriosa das

pontuações. Sem essa revisão, alguns projetos inconsistentes teriam sido aprovados para financiamento via FUMCAD.

Vale ressaltar que mesmo com o trabalho de revisão mencionado – que, por sinal, marcou uma mudança profunda no método de trabalho do CMDCA - é imprescindível que o próximo edital de chamamento (possivelmente em 2019) avance no sentido de exigir regras de análise e pareceres mais criteriosos e objetivos de pontuação e classificação.

CONSTATAÇÃO 005 – Conflito de interesses na atuação de Conselheiro do CMDCA. Emissão de cartas de anuência em favor de Entidade na qual ele trabalhava.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Demonstra-se necessário, de forma a garantir o efetivo respeito à Portaria CGM nº 120/2016, e aos princípios da moralidade e impessoalidade, durante todo o processo de conveniamento, que membros do CMDCA e das respectivas comissões declarem-se impedidos de atuar em decisões pertinentes às entidades das quais sejam integrantes, seja de forma direta ou indireta.

Reitera-se o disposto na Lei nº 13.019/2014, a qual dispõe que:

“Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia [...]” (Grifo nosso)

Ainda, cumpre mencionar que, especificamente em relação à etapa de seleção de projetos, o Decreto 57.575/2016, em seu art. 24, determina que:

“Art. 24. Os projetos serão processados e julgados por comissão de seleção, designada pelo órgão ou ente repassador de recursos com composição de, pelo menos, um servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da Administração Pública Municipal, assegurada, sempre que possível,

a participação de servidores das áreas finalísticas dos órgãos ou entes repassadores de recursos.

[...]

§ 3º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público, considerando-se relação jurídica, dentre outras:

- I – ser ou ter sido dirigente da organização da sociedade civil;*
- II – ser cônjuge ou parente, até terceiro grau, inclusive por afinidade, dos administradores da organização da sociedade civil;*
- III – ter ou ter tido relação de emprego com a organização da sociedade civil.”*

Em relação ao Plano de Providências apresentado, no que tange ao impedimento da contratação de familiares de Conselheiros por organizações parceiras, haveria a necessidade de que esta previsão fosse determinada por lei, porém, de acordo com nosso entendimento, na constatação em voga, não haveria necessidade de instituição de tal tipo de instrumento, sendo necessário apenas que sejam envidadas medidas de forma que sejam atendidos pressupostos presentes nos instrumentos legais expostos (Portaria CGM nº 120/2016 e Decreto 57.575/2016).

RECOMENDAÇÃO 009

Recomenda-se à SMDHC garantir que os Conselheiros do CMDCA respeitem a legislação pertinente (Portaria CGM nº 120/2016) e declarem-se impedidos de atuar em decisões pertinentes às entidades das quais sejam integrantes, evitando o conflito de interesses e possíveis favorecimentos a pessoas físicas ou jurídicas, de forma direta e/ou indireta, durante todo o processo relacionado ao FUMCAD.

RECOMENDAÇÃO 010

Recomenda-se à SMDHC, de modo a dar efetividade à regulamentação exposta acima, que institua sistema de controle para identificação de vínculos familiares entre conselheiros do CMDCA e colaboradores de organizações parceiras e, ainda, entre conselheiros e as próprias organizações, de forma a dar efetividade à Portaria CGM nº 120/2016.

RESPOSTA DA UNIDADE

O CMDCA recomenda que os conselheiros não participem de decisões pertinentes às entidades das quais sejam integrantes, evitando qualquer possibilidade de favorecimentos e conflitos de interesse. Isso está claro, na rotina diária de trabalho, tanto para a equipe administrativa do CMDCA, quanto para os conselheiros.

Tanto nas reuniões (semanais) das comissões do CMDCA, quanto na reunião Ordinária (realizada quinzenalmente na Câmara Municipal), os conselheiros que possuem vínculos com Organizações da Sociedade Civil são obrigados a se abster nas votações, inclusive nas que envolvem a aprovação de cartas de anuência.

A implantação de um sistema de controle de vínculos familiares facilitaria esse controle, através da construção de uma base de dados. No entanto, estamos com a equipe reduzida, sem servidores disponíveis no momento para se dedicar à revisão e cadastramento dos agentes envolvidos em cada projeto.

CONSTATAÇÃO 006 - Ausência de parecer prévio do Conselho de Orientação Técnica em processos de conveniamento relativos ao Edital FUMCAD 2014.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Apesar da supressão da necessidade do parecer do Conselho de Orientação Técnica, a inobservância de sua aplicação, em momento que existia a obrigatoriedade, só vem a corroborar com os apontamentos feitos por esta Equipe de Auditoria de que os procedimentos legais referentes ao FUMCAD, de forma recorrente, não vêm sendo observados em sua integralidade. Ainda, verifica-se que essa inobservância causa celeumas ao processo, principalmente quanto à transparência e à legalidade do certame.

Cabe lembrar que o Conselho de Orientação Técnica possui caráter consultivo, contribuindo, com sua análise, para a escolha dos projetos a serem financiados com recursos públicos. Dentre suas atribuições, está a de avaliar e dar parecer financeiro sobre projetos de aplicação dos recursos captados.

De modo a corroborar o entendimento da importância de avaliação financeira dos projetos, assim como do respeito aos demais princípios previstos na Lei nº 13.019/2014, cabe reproduzir certos acórdãos do TCU que versam sobre o assunto:

Acórdão TCU nº 2922/2013 - Plenário:

“23. Primeiramente, há de repisar a jurisprudência pacífica do Tribunal no sentido de que às entidades privadas que celebram convênios com o poder público, quando da contratação de bens e serviços, não se impõe a realização de licitação nos moldes previstos na Lei 8.666/1993. Devem tais entidades, contudo, adotar procedimentos análogos àquele instituto, que atendam aos princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal. Inclusive, esse entendimento foi por mim assentado no voto condutor da deliberação embargada, verbis:

24. Outro aspecto que se sobressai dessa ingerência da Administração Municipal na atividade das ONG's convenientes é o favorecimento constatado na contratação de fornecedores e prestadores de serviço por essas entidades.

25. Acerca da matéria, preliminarmente, cumpre registrar, assim como o fez o ilustre Procurador-Geral, que às entidades privadas que celebram convênios com o poder público é prescindível a realização de procedimento licitatório nos moldes prescritos pela Lei 8.666/1993. O ordenamento jurídico confere a esses convenientes a possibilidade de realizar procedimento simplificado nas aquisições de bens e serviços com os recursos recebidos, desde que observados, incondicionalmente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, como forma de garantir a seleção de proposta mais vantajosa sem praticar qualquer tipo de favorecimento. (destaquei)”.

Acórdão TCU nº 353/2005 - Plenário:

“Não significa dizer que o particular, ao aplicar recursos públicos provenientes de convênios celebrados com a administração federal, esteja sujeito ao regramento estabelecido na Lei 8.666/93. No entanto, sendo a licitação imposição de índole constitucional ela não representa apenas um conjunto de procedimentos como se estes

fossem um fim em si mesmos. Representa fundamentalmente um meio de tutelar o interesse público maior que tem por meta garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem estar presentes em qualquer operação que envolva recursos públicos (...)”.

Em concordância com o exposto acima e o Plano de Providências apresentado pela Unidade, visando contribuir para a eficiência na utilização dos recursos e na eficácia do desenvolvimento de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, esta Equipe de Auditoria reafirma a necessidade da atuação de uma assessoria técnica qualificada, fundamental para a adequada avaliação e aprovação de projetos apresentados no processo de seleção do FUMCAD.

RECOMENDAÇÃO 011

Recomenda-se à SMDHC a revisão dos fluxos atualmente previstos na legislação atinente ao FUMCAD, determinando-se quais os pareceres que efetivamente contribuem para a transparência e melhoria do processo. Por conseguinte, realizada a requerida verificação, recomenda-se a edição de nova legislação que estabeleça este novo fluxo a ser adotado, e que seja mais rigorosa em relação à obediência deste, até mesmo responsabilizando as comissões pela inobservância dos mesmos.

RECOMENDAÇÃO 012

Recomenda-se à Secretaria, devido à importância das atribuições da Comissão de Orientação Técnica - COT, que os integrantes dessa comissão sejam pessoas de elevado conhecimento técnico, contribuindo efetivamente para o atingimento dos preceitos de eficiência, efetividade e economicidade na utilização dos recursos públicos. Ainda, recomenda-se que a análise do COT seja obrigatória no fluxograma a ser adotado no processo de aprovação de projetos a serem apresentados em editais vindouros do FUMCAD.

RESPOSTA DA UNIDADE

As disposições que normatizam o Conselho de Orientação Técnica estão contidas no Decreto número 54.799, de 29 de Janeiro de 2014, com alterações estabelecidas pelo Decreto número 57.321 DE 16 de Setembro de 2016, que conferem nova regulamentação à Lei número

11.247, de 1º de outubro de 1992, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O decreto em epígrafe explicita em seu artigo 4º, que: “O FUMCAD terá um Conselho de Orientação Técnica - COT, de caráter consultivo, que assessorará o CMDCA na formulação e na aprovação de propostas para a captação e utilização dos recursos do Fundo, quando solicitado, na forma prevista no artigo 8º, inciso V, da Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, e no Art. 2º deste decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 57.321/2016)”.

Tendo em vista o objetivo precípua deste Conselho Consultivo, cujas atribuições legais são:

I - Assessorar a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento do CMDCA na elaboração dos planos anuais de captação de recursos e na fixação do percentual anual de utilização dos recursos captados;

II - Avaliar e dar parecer financeiro sobre projetos de aplicação dos recursos captados;

III - Analisar e dar parecer sobre as prestações de contas, balancetes e demais demonstrativos econômico-financeiros referentes à movimentação dos recursos do FUMCAD.

Considerando as constatações presentes nos relatórios da Coordenadoria de Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM) referentes aos anos de 2016 e 2017;

Considerando que o chamamento do COT apresenta-se como facultativo;

Considerando que conforme a Resolução Nº 079/CMDCA/2005, a convocação do COT é atribuição do presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Informo que durante o processo dos Editais 2016 e 2017, o Conselho de Orientação Técnica não foi solicitado pelo CMDCA. A última convocação de reunião foi realizada em setembro de 2016 por meio da PUBLICAÇÃO Nº 245/CMDCA-SP/2016 no D.O.C. de 06/09/2016 – página 82. A pauta a ser tratada em reunião de 08/09/2016 seria a análise de projetos relativos ao Edital FUMCAD 2014.

Atualmente a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO do CMDCA tem absorvido em seus trabalhos algumas das atividades atribuídas ao COT, se utilizando de auxílio técnico da Coordenadoria de Administração e Finanças da SMDHC, quando necessário. Em alguns casos, a avaliação e o parecer sobre projetos de aplicação dos recursos captados são realizados em parceria com a Comissão Permanente de Políticas Públicas – CPPP, também do CMDCA.

Em conformidade com o constante no Decreto n. 54.799, considerando a redação dada pelo Decreto nº 55.016/2014, que dispõe que a gestão administrativa do FUMCAD será realizada pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, a análise referente às prestações

de contas, balancetes e demais demonstrativos econômico- financeiros referentes à movimentação dos recursos do FUMCAD tem sido realizada, respectivamente, pelo Departamento de Parcerias e pela Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Coordenação de Administração e Finanças da SMDHC.

Tendo em vista as considerações acima expostas, visando os princípios da Administração Pública e a necessidade de aprimoramento da gestão do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD), a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, além de outras tantas atualizações que vem fazendo, tem estudado alterações normativas, visando uma nova composição ao Conselho de Orientação Técnica, buscando que seja integralmente formado por especialistas em direito, administração pública, finanças, orçamento e políticas públicas, advindos de Secretarias Municipais, Controladoria Geral do Município, Tribunal de Contas do Município e demais órgãos imprescindíveis à realização desses trabalhos, buscando garantir uma dinâmica, transparente e correta utilização dos recursos do Fundo, importante para a garantia de direitos de milhares de crianças e adolescentes no Município de São Paulo.

CONSTATAÇÃO 007 - Inconsistências/falhas apresentadas nos pareceres das Comissões Permanentes do CMDCA e existência de lacuna legislativa quanto à atuação das mesmas.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Diante das fragilidades encontradas em relação à forma como os pareceres são exarados, a Unidade apresentou, em seu Plano de Providências, minuta de resolução na qual dispõe que os documentos administrativos supramencionados serão migrados para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Em relação ao plano apresentado, foi possível confirmar que, em 20/07/2018, ocorreu a publicação da Resolução nº 126/CMDCA/2018 no Diário Oficial da Cidade, tendo entrado em vigor na mesma data.

Em relação ao normativo publicado, considera-se que o mesmo tende a beneficiar de forma significativa os atos administrativos praticados, promovendo maior controle e transparência às informações provenientes dos atos em questão. Contudo, julga-se necessário o acompanhamento da efetiva aplicação da norma para que seja comprovado esse benefício.

Adicionalmente, no que concerne à edição do Regimento Interno do CMDCA para estudo e implementação de melhorias à resolução vigente, esta Equipe de Auditoria se propõe

a participar do Grupo de Trabalho instituído pela Secretaria com vistas ao cumprimento das recomendações presentes neste relatório.

RECOMENDAÇÃO 013

Recomenda-se à SMDHC que promova a revisão do Regulamento Interno do CMDCA ou em outro instrumento legal, a fim de que sejam especificadas as atribuições da CPFO e finalidade de seus pareceres, sendo determinados os fluxos a serem seguidos para sua emissão. Além disso, sugere-se que seja determinado o quórum mínimo de representantes do governo e do terceiro setor para que o parecer da CPFO, assim como de outras comissões, possa ser exarado.

RECOMENDAÇÃO 014

Recomenda-se à Secretaria especificar, no Regimento Interno do CMDCA ou em outro instrumento legal, a finalidade do parecer da CPPP, o fluxo a ser verificado para sua emissão, o quórum mínimo de assinaturas de representantes do governo e do terceiro setor para a emissão do parecer, bem como determinar se a emissão do parecer vincula ou não a liberação de verbas aos projetos conveniados. Tais medidas contribuem para a transparência e para o fortalecimento dos controles sobre o processo e, ainda, fornecem subsídios à comprovação do cumprimento da execução física do objeto da parceria firmada e do atingimento das metas previstas.

RESPOSTA DA UNIDADE

Visando o aprimoramento dos fluxos de trabalho do CMDCA, o aumento da transparência, o fortalecimento de controles e o atendimento às recomendações desta e de outras auditorias, o conselho criou um grupo de trabalho para revisar o Regimento Interno, conforme publicação a seguir:

PUBLICAÇÃO Nº 218/CMDCA-SP/2018

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo – CMDCA/SP, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei 8.069/90 – ECA, comunica a Composição do Grupo de Trabalho para revisão do regimento interno (resolução nº 079/CMDCA/05) e os convoca para a primeira reunião que ocorrerá em 23/10/2018, às 14h30 na SMDHC.

Marisa Fortunato (SMDHC)

Rafael Carvalho (SF)

Thais Romoli Tavares (SME)

Solange Cristina Castro Sampaio (Sociedade Civil)

Solanje Agda da Cruz de Paula Pinto (Sociedade Civil)

Écio Almeida (Sociedade Civil)

Vale ressaltar que a previsão para a divulgação e aplicação do novo Regimento Interno é para o final do primeiro trimestre de 2019.

CONSTATAÇÃO 008 - Ausência de Certificado de Captação em processos de conveniamento.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Apesar da manifestação apresentada pela Unidade, cumpre reforçar que todos os processos apontados por esta Equipe de Auditoria se referem a projetos considerados aptos, que, todavia, não foram classificados para recebimento de recursos financeiros diretamente do FUMCAD (vide Tabela X), tendo que passar pela fase de captação junto a doadores para recebimento de recursos.

Sendo assim, entende-se que, em seus respectivos processos de conveniamento, deveriam constar os Certificados de Autorização de Captação (CAC), o que não aconteceu. Desse modo, ratifica-se a ocorrência de irregularidades nos processos ora mencionados.

Por fim, destaca-se que o controle, o acompanhamento e a publicação dos certificados são atividades da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento (CPFO) e, diante do exposto, verifica-se que tais funções não foram integralmente cumpridas nos processos em voga.

RECOMENDAÇÃO 015

Recomenda-se que a comissão responsável, no caso a CPFO, cumpra efetivamente seu papel e efetue a fiscalização e controle da emissão dos certificados, anexando-os aos processos a fim de garantir a transparência requerida e garantindo que apenas os projetos que,

comprovadamente, apresentem os Certificados de Autorização de Captação recebam a aprovação da Comissão.

RECOMENDAÇÃO 016

Recomenda-se que, no que tange aos projetos citados (Processos Administrativos nºs: 2014-0.166.101-3; 2014-0.163.636-1; 2014-0.167.454-9; 2014-0.165.356-8; e 2014-0.167.327-5), a SMDHC apure as irregularidades identificadas (conveniências sem apresentação dos CAC) e proceda com a tomada das ações que entender cabíveis.

RESPOSTA DA UNIDADE

A não inserção do Certificado de Autorização de Captação – CAC nos processos administrativos (seja físico ou no SEI) é uma falha que foi corrigida no Edital FUMCAD 2017. A equipe administrativa da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO está instruída a inserir o certificado logo após a publicação de aptidão no Diário Oficial.

Paralelamente, a mesma equipe administrativa é responsável pelo cadastramento das organizações e dos projetos aptos a captar recursos, e pelo monitoramento dos recursos captados no Sistema FUMCAD.

Cabe ressaltar que a equipe administrativa do CMDCA implementará, no próximo edital, um aprimoramento no fluxo de emissão dos CACs. No atual fluxo, o mesmo era juntado no processo administrativo apenas quando a organização retirava a versão original assinada no CMDCA. No novo fluxo, uma cópia do CAC passará a ser juntado no processo (junto com a publicação da autorização em Diário Oficial) assim que forem emitidos e assinados pelo Coordenador da CPFO e Presidente do CMDCA. A versão original ficará à disposição das organizações para retirada junto à equipe administrativa do CMDCA. Outra medida será aprimorar a comunicação com a Divisão de Gestão de Parcerias – DGP, área parceira da SMDHC responsável pelo fluxo de conveniência, garantindo que apenas os processos com CAC sigam o trâmite de conveniência.

Em relação aos 05 processos irregulares mencionados pela equipe de auditoria:

(i) Processo administrativo no. 2014-0.166.101-3: o CAC original foi localizado, já que o mesmo não foi retirado pela organização à época. Uma cópia será juntada aos autos do processo.

(ii) Processos administrativos no. 2014-0.163.636-1, 2014-0.167.454-9, 2014-0.165.356-8 e 2014-0.167.327-5: nestes casos, os CACs originais foram retirados pelas organizações à

época. Localizamos as cópias, assinadas pelos representantes legais das respectivas organizações, e as mesmas serão juntadas aos devidos processos.

CONSTATAÇÃO 009 - Ausência de comprovação de destinação de recursos doados para projetos específicos.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em seu Plano de Providências, a Unidade não estipula modificação da base normativa aplicável a fim de determinar, no caso dos projetos que passem pela fase de captação de recursos, a obrigatoriedade do envio das “*cartas de doação direcionada*”; contudo, tal procedimento demonstra-se essencial no caso de recebimento de recursos por meio de TED, DOC ou Transferência Eletrônica.

Tais cartas contribuem para garantir-se a lisura dos processos, proporcionando a requerida transparência e integridade das informações relativas aos recursos arrecadados, sobre os respectivos doadores e, ainda, possibilitam a comprovação de recursos foram doados/destinados para um projeto em específico.

Em relação à omissão do nome dos doadores nos processos administrativos analisados, ressalta-se que não se pode admitir, quando a transparência é regra na Administração Pública, que os nomes dos doadores sejam suprimidos de documentos referentes aos recursos por eles cedidos.

Por fim, deve-se atentar às fragilidades identificadas no Sistema FUMCAD, principalmente quanto ao fato de que os extratos podem ser modificados. Dada à fragilidade dos controles, não há prevenção suficiente e adequada para a ocorrência de fraudes e até mesmo de desvios de recursos públicos.

RECOMENDAÇÃO 017

Recomenda-se que, objetivando o aprimoramento dos controles internos, procedam aos ajustes, na legislação referente ao FUMCAD, de modo que seja obrigatória a entrega das “*cartas de doação direcionada*” e a sua anexação aos processos dos projetos. Com isso, permitir-se-ia a comprovação de os recursos foram doados para atendimento a projetos específicos, quando estes passam fase de captação.

RECOMENDAÇÃO 018

Recomenda-se à Secretaria, conforme Plano de Providências apresentado, que, visando fortalecer os controles e garantir a devida transparência, sejam apresentados os dados dos doadores nos extratos de captação de recursos de cada projeto que tenham participado da fase de captação de recursos e, ainda, que, dada à possibilidade de manipulação dos dados presentes neste extrato, institua rotina administrativa que permita a checagem e confirmação, por meio de sua Coordenadoria de Administração e Finanças, desses dados através do Sistema FUMCAD e consulta as cartas de doação inseridos nos Processos SEI citados na manifestação da unidade.

RESPOSTA DA UNIDADE

De fato, a obrigatoriedade da apresentação da carta de direcionamento, no caso de doações realizadas via Transferência Eletrônica Disponível - TED e Documento de Ordem de Crédito - DOC não está no Regimento Interno. No entanto, segue trecho da Resolução nº 120/CMDCA-SP/2017 que trata sobre o assunto:

Artigo 1º - As pessoas físicas ou jurídicas que efetuarem doação ao FUMCAD/SP por meio de TED ou DOC poderão no prazo de 3 (TRÊS) MESES da data de publicação do projeto apto no Diário Oficial, por meio de ofício dirigido ao Presidente do CMDCA/SP e contendo cópia do comprovante de transferência, indicar projeto (os) previamente aprovado(s), segundo diretrizes de edital específico, e que ainda estejam em fase de captação, cujo desenvolvimento pretenda auxiliar. (G.N.)

Complementando, o Sistema FUMCAD possui uma funcionalidade de extração de relatórios de doações direcionadas para os projetos que receberam o Certificado de Autorização de Captação – CAC, com a data de realização da doação, o valor da doação e o nome e o CPF/CNPJ do doador. Adicionalmente, vale ressaltar que recentemente a PRODAM implementou uma melhoria no sistema, o “log de auditoria”, que registra dados sobre doações direcionadas, como o registro funcional do servidor que efetivou o direcionamento e a data e o horário da ação. Esse fato contribuiu para o fortalecimento dos controles internos da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO, que é a responsável pela gestão financeira das doações.

Em relação aos extratos de captação de recursos, recentemente adotamos algumas recomendações envolvendo a questão de sigilo fiscal, que reforçam a não divulgação dos “nomes” dos doadores:

(i) Resolução 137/2010 CONANDA, artigo 14:

“O nome do doador ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente só poderá ser divulgado mediante sua autorização expressa, respeitado o que dispõe o Código Tributário Nacional.”

(ii) Parecer da Procuradoria Geral do Município: vide anexo A

(iii) Parecer Jurídico da SMDHC, vide anexo B.

CONSTATAÇÃO 010 – Irregularidades na contratação de parentes de funcionários da própria convenente e na contratação de dirigentes e/ou empregados que possuíam vínculo trabalhista prévio com a entidade para exercício de outras funções.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria informa que as constatações apontadas indicam possíveis irregularidades, porém não esclarece se foram tomadas ações para ressarcimento ao erário pelos prejuízos evidenciados. Ainda, a Secretaria se manifesta no sentido de que, na atual gestão, tais irregularidades não mais ocorreriam, porém não apresenta nenhum argumento fático que possibilite verificar a integridade de tal asserção.

No que concerne à contratação de empresa de colaborador(a) da própria organização parceira para prestação de serviço em projeto financiado com recursos públicos, o Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão nº 889/2018, determinou que *“É irregular a contratação, por entidade convenente, de empresas cujos sócios ou dirigentes sejam também gestores ou funcionários da convenente, por ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.”* Assim, em complemento ao exposto em itens anteriores deste mesmo relatório, ratifica-se o entendimento exposto por esta Equipe de Auditoria no que tange à irregularidade na contratação da empresa Aram Espaço Holístico e Palestras Ltda. ME, da qual T.S.D. fazia parte do quadro societário, para atuação nos projetos firmados junto ao Instituto Movere de Ações Comunitárias.

Em relação à alteração normativa sugerida no Plano de Providências, verifica-se que, de forma a prevenir as irregularidades identificadas neste item, haveria de ser instituído apenas instrumento legal que, conforme abordado acima, previsse somente a vedação de

contratação de empresas cujos sócios ou dirigentes sejam também gestores ou funcionários da convenente. Concernente às demais vedações previstas no plano, haveria de ser proposta e implementada nova lei de forma a regulamentar estas restrições, dado que essas não foram previstas na legislação aplicável atualmente.

Por fim, entende-se caber à SMDHC manter esta Coordenadoria de Auditoria informada das ações envidadas pelos seus órgãos/setores quando da conclusão das respectivas apurações, de modo que se possa avaliar se as mesmas foram suficientes para sanar as irregularidades expostas neste documento.

RECOMENDAÇÃO 019

Recomenda-se, em respeito aos princípios presentes na Lei nº 13.019/2014, que a SMDHC institua normativo de forma a regulamentar a restrição de contratação, por parte das instituições parceiras que vierem a receber recursos do FUMCAD, de empresas cujos sócios ou dirigentes sejam também gestores ou funcionários da convenente, prevendo penalidades às entidades parceiras caso seja constatado tal vínculo, sendo também necessário que a Secretaria institua metodologia de controle para identificação de casos desta natureza.

RECOMENDAÇÃO 020

Recomenda-se que a SMDHC proceda com a apuração das irregularidades identificadas, no tocante às contratações indevidas ocorridas nos projetos da Associação Alfasol e do Instituto Movere, mediante a análise imediata das prestações de contas e a tomada das ações cabíveis, englobando o eventual ressarcimento ao erário pelos prejuízos identificados.

RESPOSTA DA UNIDADE

A Assessoria Jurídica desta Pasta informou que a instituição da vedação de parentes por meio de Portaria não se mostra correta, uma vez que se trata de *“fórmula pela qual **autoridades de nível inferior ao Chefe de Executivo**, sejam de qualquer escalão de comandos que forem, **dirigem-se aos seus subordinados, transmitindo decisões de efeito interno**, quer com relação ao andamento das atividades que lhes são afetas, quer com relação à vida funcional de servidores, ou até mesmo, por via delas, abrem-se inquéritos, sindicâncias, processos administrativos.”*.

Diante disto, ressalta-se que a Lei nº 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil já prevê em seu art. 39, III que:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;" (G.N.)

Além disso, em seu art. 1º, a mesma Lei nº 13.019/2014 nos informa que:

"Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Em harmonia, portanto, com o disposto no art. 22, XXVII da Constituição Federal, que preceitua:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III" (G.N.)

Sendo assim, trata-se de matéria de lei. Nesta perspectiva, importante salientar o disposto no art. art. 30, I e II da Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;" (G.N.)

Deste modo, considerando tratar-se de relações jurídicas firmadas na esfera do Município – matéria de interesse local - a referida vedação deve ser regulamentada por meio de lei municipal.

CONSTATAÇÃO 011 – Pessoas contratadas para atuação em Três Projetos concomitantes da Entidade Alfasol sem que houvesse compatibilidade de carga horária entre os projetos e entre as funções que algumas exercem na própria Entidade, ensejando prejuízo de R\$ 422.401,34, conforme amostra examinada (3 meses de execução de 3 Projetos) e estimado de R\$ 1.267.204,02 se considerada a vigência total dos Projetos.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Segundo a justificativa apresentada pela SMDHC, a Unidade informa que as ações que visam apurar as constatações apresentadas pela Equipe de Auditoria ainda estão em desenvolvimento. Entretanto, apresenta-se injustificada a falta de apuração integral quanto às irregularidades supramencionadas dado o prazo decorrido entre a notificação da Secretaria por esta Equipe de Auditoria e o recebimento do documento de resposta relativo às constatações que foram apresentadas (aproximadamente, cinco meses).

Considerando que o prazo de vigência dos projetos citados foi de 12 meses; que os colaboradores, dada a carga horária requerida, atuaram somente exercendo funções na própria entidade e não nos Projetos para os quais teriam sido designados; e que as despesas de pessoal, relacionadas no primeiro trimestre de execução dos projetos (vide Tabela XV), foram mantidas durante todo o período de execução dos mesmos, pode-se estimar um prejuízo potencial ao erário público de R\$ 1.267.204,02, por meio de gastos irregulares com despesas de recursos humanos pela Associação Alfasol.

Em complemento ao exposto acima, é de suma importância que se avaliem os potenciais prejuízos decorrentes do cometimento desta mesma irregularidade no decorrer de outros projetos firmados com essa mesma entidade, de modo que seja possível apurar o real prejuízo sofrido pela Administração Pública decorrente de tal prática irregular, assim como também a prática de tal irregularidade por outras entidades que tenham firmado parcerias com a SMDHC.

Nesse sentido, entende-se que, de modo a se obter a devida análise acerca desta questão, é necessária a conclusão de tais providências e a posterior verificação de sua real

efetividade. Assim, o acompanhamento das medidas adotadas será realizado por meio de Relatório de Monitoramento a ser elaborado por esta Coordenadoria de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 021

Vide Recomendação 020 presente na Constatação 010 deste Relatório.

RECOMENDAÇÃO 022

Recomenda-se que a SMDHC adote procedimentos e metodologia de controle, a serem implementados durante a análise das prestações de contas atualmente em estoque e das vindouras que vier a receber, de forma a se identificar e/ou prevenir casos de sobreposição de despesas com recursos humanos entre projetos firmados junto às mesmas entidades parcerias e o próprio quadro de pessoal das entidades (mesmo funcionário atuando em diferentes projetos ao mesmo tempo, sem que haja compatibilidade de horário entre eles ou mesmo entre o(s) projeto(s) e as funções que o funcionário executa na própria entidade), prosseguindo com a tomada de ações cabíveis quando da identificação de irregularidades desta natureza.

RESPOSTA DA UNIDADE

A equipe de servidores que compõe a força-tarefa do Passivo segregou dos processos inventariados aqueles que foram mencionados em relatórios de auditoria para uma reanálise apurada e o referido processo será revisto e, se configurado prejuízo ao Erário, o valor será apurado e atualizado para devolução. Dado que a equipe está dividida nas diversas atividades que envolvem o passivo, as análises dos processos estão sendo realizadas, mas não é possível congregiar todos os encaminhamentos de processos com as questões de auditoria, sendo necessário, no entanto, reconhecer que houve avanços no trabalho com impacto no setor como um todo.

Até o momento, além do período de capacitação dos servidores, realização de inventário e triagem de processos aptos para análise, foram analisados 8 processos citados em Auditorias, correspondentes a 5 termos de convênios (há análises de outros processos que não foram citados em auditorias) que dependem apenas da formalização da Portaria com os parâmetros do passivo para serem encaminhados.

Destaca-se que os seguintes processos tiveram sua pré-análise realizada, e a notificação à Organização será enviada assim que a revisão estiver concluída seguindo os parâmetros da Portaria 143/SMDHC/2018 publicada em 22/12/2018

- Processo nº 2014-0.613-636-1 - Projeto: Incluindo com o Centro de Memória Dorina Nowill
- Processo nº 2014-0.167.454-9 – Projeto Famílias e Comunidade em Redes

CONSTATAÇÃO 012 – Pagamento irregular de despesas de serviços de contabilidade com recursos do convênio FUMCAD. Prejuízo apurado de R\$ 40.000,00, referente aos três primeiros meses de execução, e prejuízo potencial de R\$ 144.000,00 associados aos pagamentos irregulares destes serviços.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade, em sua manifestação, informa que os processos de prestação de contas serão reanalisados quanto aos aspectos abordados nesta constatação. Além disso, explica que a empresa Triumph Consultoria Ltda. possui como códigos de serviço outras atividades, as quais englobariam serviços prestados durante a execução do objeto do convênio. Assim sendo, a Equipe de Auditoria entende como improcedente tal justificativa, considerando:

- os indícios de favorecimento no que tange à contratação de funcionários, os quais atuavam pela entidade antes mesmo de serem contratados para o projeto conveniado (vide Constatação 010);
- a sobreposição de recursos identificada, devido à contratação de profissionais que atuaram simultaneamente em até três convênios e diretamente na própria entidade, sendo que cada um dos cargos demandaria dedicação integral para exercício do mesmo (vide Constatação 011);
- que nos processos administrativos analisados não houve qualquer elemento comprobatório de atividades desempenhadas pela Triumph Consultoria Ltda. no cargo de Coordenador de Execução;
- que a sócia da empresa supracitada tem histórico de atuação em serviços de contabilidade para a entidade antes mesmo do início do convênio, visto que foram identificadas demonstrações contábeis assinadas por ela como contadora responsável da Associação Alfasol.

Portanto, dada à gravidade das constatações presentes neste item e em outros deste mesmo documento, cumpre a esta Equipe de Auditoria reforçar o entendimento sobre a existência de indícios de irregularidades na destinação dos recursos abordados neste item e a necessidade da devida apuração das mesmas.

Por fim, entende-se que, para a realização da devida análise, é necessária a conclusão das providências apresentadas e posterior verificação de sua real efetividade. Desse modo, o acompanhamento das medidas adotadas será realizado por meio de Relatório de Monitoramento a ser elaborado por esta Coordenadoria de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 023

Vide Recomendação 020 presente na Constatação 010 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

A equipe de servidores que compõe a força-tarefa do Passivo segregou dos processos inventariados aqueles que foram mencionados em relatórios de auditoria para uma reanálise apurada e o referido processo será revisto e, se configurado prejuízo ao Erário, o valor será apurado e atualizado para devolução.

É importante destacar que o setor irá apurar todo e qualquer indício de irregularidades na destinação dos recursos abordados e providenciará a responsabilização cabível.

Destaca-se também que dos processos citados em auditoria 8 estão em análise, que correspondem a 5 termos de convênios, como a pré-análise realizada e a notificação à Organização será enviada assim que a revisão estiver concluída, seguindo os parâmetros da Portaria 143/SMDHC/2018 publicada em 22/12/2018.

CONSTATAÇÃO 013 - Utilização de recursos do FUMCAD em despesas não permitidas pelo Edital FUMCAD 2014 ensejando na terceirização indevida de R\$ 354.850,00 em atividades finalística de projeto.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informa que as ações que visam apurar as inconsistências apresentadas pela Equipe de Auditoria ainda não foram realizadas, configurando intempestividade por parte da Pasta dado o prazo decorrido entre a notificação da Secretaria por esta Equipe de Auditoria e o recebimento do documento de resposta relativo às constatações que foram apresentadas (aproximadamente, cinco meses).

Destaca-se que, dada à gravidade das constatações presentes neste item e em outros deste mesmo relatório, torna-se primordial que a SMDHC realize, de forma imediata, os procedimentos necessários para a análise integral/conclusão dos processos de prestação de

contas relacionados a esta parceria, pois, caso contrário, pode acarretar o agravamento dos potenciais prejuízos ao erário, bem como a drástica redução da probabilidade em se recuperar os valores irregularmente dispendidos pelas entidades.

Em relação ao Plano de Providências a ser adotado, esta Equipe de Auditoria entende que a publicação da Portaria nº 51/2018/SMDHC, ocorrida em 24/04/2018, vem auxiliar no processo de fiscalização dos projetos conveniados, ao determinar procedimentos para as prestações de contas das parcerias firmadas entre a SMDHC e as Organizações da Sociedade Civil, a partir do advento do MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

RECOMENDAÇÃO 024

Vide Recomendação 002 presente na Constatação 001 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

A equipe de servidores que compõe a força-tarefa do Passivo segregou dos processos inventariados aqueles que foram mencionados em relatórios de auditoria para uma reanálise apurada e o referido processo será revisto e, se configurado prejuízo ao Erário, o valor será apurado e atualizado para devolução.

Nesse aspecto, com a publicação da Portaria 143/SMDHC/2018 publicada em 22/12/2018, teremos avanços significativos na apuração das irregularidades dos referidos processos.

Ressalta-se que os projetos do Edital 2014 estão em fase final, restando apenas nove projetos vigentes, sendo que todos os outros projetos já estão adaptados ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, cujos padrões de análise já estão definidos. Nesse aspecto, tornará mais eficaz uma padronização das glosas. Em relação aos convênios do Edital 2014 FUMCAD, a Divisão de Análise de Contas está fazendo a regularização das glosas por meio das análises recursais, analisando caso a caso os descontos realizados visando corrigir possíveis erros de análise.

CONSTATAÇÃO 014 – Readequações indevidas em propostas de dois projetos mediante a alteração relevante do escopo sem a devida comprovação quanto a sua adequação, possibilitando potencial prejuízo ao erário de R\$ 215.538,00.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Como apontado anteriormente por esta Equipe de Auditoria, os recursos provenientes do FUMCAD são públicos e, como tal, sua utilização deve primar pela eficiência e pela economicidade. Não se pode conceber que gastos desnecessários sejam realizados à revelia dos princípios constitucionais acima elencados.

As comissões designadas para analisar os processos, diante de suas atribuições, têm a obrigação de verificar como os recursos públicos estão sendo empregados, evitando, assim, o desperdício de verbas públicas. Observa-se, diante dos casos expostos, o descumprimento de tal responsabilidade por parte da Comissão de Orientação Técnica (COT), ao aceitar modificações nos orçamentos apresentados pelas entidades levando em consideração somente os valores financeiros envolvidos, e não a finalidade dos objetos a serem adquiridos.

Ademais, a análise econômica do orçamento apresentado pelas entidades, na etapa de conveniamento dos projetos, demonstra-se primordial para que seja evitado o desvio de recursos públicos por meio de superfaturamento e/ou sobrepreço dos itens presentes nos orçamentos, uma vez que possibilita a alocação eficiente dos recursos previstos e o atendimento às finalidades precípuas aos quais os mesmos foram inicialmente destinados, evitando desperdícios.

RECOMENDAÇÃO 025

Recomenda-se à SMDHC, quando da apresentação das propostas orçamentária dos projetos por parte das entidades, que garanta análise criteriosa acerca das contratações de serviços e aquisições de bens previstas, as quais devem ser condizentes com as atividades a serem desenvolvidas pelas entidades para atingimento das metas e objetivos atinentes aos projetos.

RECOMENDAÇÃO 026

Adicionalmente, quando forem promovidas readequações nas propostas/projetos supracitados, as quais acarretem na supressões/acréscimos quantitativos e qualitativos de itens, recomenda-se à Secretaria que garanta a devida avaliação no tocante à existência de embasamento/justificativa suficientes, em especial, quanto à necessidade dos novos itens acrescidos, bem como exija a necessária comprovação de que não haverá prejuízo/alteração relevante quanto ao escopo do projeto original.

RECOMENDAÇÃO 027

Vide Recomendação 018 presente na Constatação 009 deste Relatório.

RECOMENDAÇÃO 028

Recomenda-se que a SMDHC mantenha equipes formadas por servidores capacitados, para acompanhamento de todas as etapas de conveniamento, englobando a análise dos projetos, a execução e, principalmente, a análise das prestações de contas. Dessa forma, contribuir-se-á para o controle dos atos, evitando-se que os recursos do FUMCAD sejam empregados de forma ineficiente.

RESPOSTA DA UNIDADE

Com a publicação da portaria 143/SMDHC/2018 publicada em 22/12/2018 os processos em tela serão revisados para garantir a integridade das análises, assim evitando possíveis danos ao Erário. Destaca-se que a análise e deliberação acerca da readequação de projetos é uma atribuição conjunta de duas comissões do CMDCA: Comissão Permanente de Políticas Públicas – CPPP e Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO. A análise das contrapartidas apresentadas nos projetos pelas Organizações da Sociedade Civil – OSC é atribuição da Comissão de Análise de Editais.

Esta auditoria apontou fragilidades no processo de avaliação de pedidos de readequação, assim como possíveis inconsistências na aprovação de contrapartidas apresentadas. Para evitar que problemas como estes perpetuem, enquanto as apurações da Divisão de Análise de Contas – DAC continuam em andamento, o CMDCA deve adotar as seguintes medidas ao longo de 2019:

- (i) revisão do regimento interno exigindo embasamento técnico nos pareceres de todas as comissões;
- (ii) definição de regras objetivas para orientar os pedidos de readequação de projetos no edital de chamamento FUMCAD, abordando temas específicos, como proposta orçamentária, contratações de serviços e bens e garantias de que escopo e objeto do projeto serão mantidos, entre outras diretrizes cabíveis;
- (iii) também no edital de chamamento FUMCAD, reforçar o Artigo 28, Parágrafo 2º da Portaria 009/2014/SMDHC, exigindo a pesquisa de preços – com três orçamentos distintos - para elementos propostos como contrapartida das organizações, evitando possíveis inconsistências;
- (iv) promover treinamentos para que os conselheiros do CMDCA tenham melhores condições de analisar projetos, colaborando para uma aplicação mais eficiente de recursos públicos captados via FUMCAD.

CONSTATAÇÃO 015 – Falta de embasamento e superestimação dos valores de contrapartida apresentados pelas Entidades convenientes, bem como ausência de comprovação quanto à efetiva disponibilização.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua justificativa, a Unidade informa que as constatações apresentadas pela Equipe de Auditoria ainda serão apuradas. Entretanto, apresenta-se injustificado a falta de apuração integral das irregularidades supramencionadas dado o prazo decorrido entre a notificação da Secretaria por esta Equipe de Auditoria e o recebimento do documento de resposta relativo às constatações que foram apresentadas (aproximadamente, cinco meses).

De forma adicional, reforça-se o entendimento exposto anteriormente (vide Constatação 014) de que a análise econômica do orçamento apresentado pelas entidades, na etapa de conveniamento dos projetos, demonstra-se primordial para que seja evitado o desvio de recursos públicos por meio de superfaturamento e/ou sobrepreço dos itens presentes nos orçamentos, no caso específico, dos valores de contrapartida apresentados pelas organizações em seus projetos.

Por fim, cumpre informar que o acompanhamento da conclusão da apuração referente às irregularidades apontadas será feito por meio de Monitoramento a ser elaborado por esta Coordenadoria de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 029

Vide Recomendação 020 presente na Constatação 010 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

Os processos em tela serão reanalisados, para que as inconsistências levantadas pela Auditoria sejam apuradas e eventuais prejuízos ao Erário sejam sanados. Tais inconsistências têm relação com planejamento, execução e prestação de contas dos respectivos projetos. Em relação à análise dos processos, é importante levar em consideração, por exemplo, no caso do aluguel, a adequabilidade do espaço, ao público-alvo e, principalmente à mensuração financeira do valor previsto de aluguel em relação aos preços praticados no mercado. Destaca-se que com a padronização das glosas as despesas inconsistentes e possíveis prejuízo

ao erário estão sendo solucionado. Enquanto as apurações da Divisão de Análise de Contas – DAC continuam em andamento, o CMDCA pode adotar as seguintes providências no curto prazo:

- (i) no edital de chamamento FUMCAD, reforçar o Artigo 28, Parágrafo 2º da Portaria 009/2014/SMDHC, exigindo a pesquisa de preços – com três orçamentos distintos - para elementos propostos como contrapartida das organizações, evitando possíveis inconsistências;
- (ii) promover treinamentos para que os os membros da Comissão de Análise de Editais tenham melhores condições de analisar projetos, colaborando para uma aplicação mais eficiente de recursos públicos captados via FUMCAD.

CONSTATAÇÃO 016 – Falhas na elaboração dos Relatórios de Visita Técnica impedindo avaliação sobre o efetivo atingimento das metas previstas nos projetos.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade reconhece que, mediante o exame do relatório de visita técnica utilizado como exemplo, não há como se confirmar o atingimento das metas previstas no plano de trabalho. Da mesma forma dos demais processos analisados por esta Equipe de Auditoria, demonstra-se evidente prejuízo ao ateste do cumprimento das metas frente à ausência de documento comprobatório que demonstre, em detalhes, a devida execução do objeto proposto em cada um dos projetos firmados.

A Secretaria se manifesta esclarecendo que o setor vem tendo atenção maior, com orientação, controle e cronograma para realização de visitas, porém não expõe detalhes sobre quais teriam sido as melhorias realizadas pela Pasta nesse sentido. Além disso, não houve exposição das ações adotadas no sentido de se promover maior efetividade as avaliações realizadas, atualmente, mediante visitas técnicas, tendo a Unidade apenas informado que existiria a possibilidade de criação de uma nova área interna pertencente ao Departamento de Parcerias (Monitoramento e Avaliação), que passaria a ser responsável pelas visitas técnicas.

Cumprе apontar que, para as parcerias firmadas sob a égide do MROSC, se atribui ao gestor de cada parceria a responsabilidade pelas funções de controlar e fiscalizar as parcerias, coordenando a elaboração dos relatórios de monitoramento e avaliação, e de desenvolver os relatórios de visita in loco, permitindo-se que tais competências sejam delegadas a outros

agentes. Ainda, em relação aos procedimentos adotados quando da realização da atividade de fiscalização, o Decreto Municipal nº 57.575/2016 preconiza que:

“Art. 47. Compete ao Órgão ou ao ente da Administração Direta e Indireta realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma deste decreto e do plano de trabalho aprovado, sem prejuízo das normas específicas afetas às políticas públicas setoriais e aos correspondentes instrumentos de controle social.

§ 1º Os procedimentos de fiscalização serão regulamentados por ato específico de cada Órgão ou ente da Administração Direta e Indireta.”

Desse modo, verifica-se a necessidade de regulamentação dos procedimentos de fiscalização por parte da SMDHC, adotando-se critérios objetivos para a análise e avaliação do atingimento das metas previstas nos Planos de Trabalho das parcerias firmadas.

No que concerne à designação dos membros que irão compor a Comissão de Monitoramento e Avaliação, cabe reforçar que este ato não seria facultativo de acordo com o estabelecido pela Lei Federal nº 13.019/2014 (MROSC). Ainda, destaca-se a importância da Comissão de Monitoramento e Avaliação que, de acordo com os arts. 48 e 49 do Decreto Municipal nº 57.575/2016, tem como atribuições:

“Art. 48. A comissão de monitoramento e avaliação é instância administrativa de apoio e acompanhamento da execução das parcerias celebradas por órgãos e entes da Administração Pública Municipal, cujas atribuições serão voltadas para o aprimoramento dos procedimentos, unificação dos entendimentos, solução de controvérsias, padronização de objetos, custos e indicadores, fomento do controle de resultados e avaliação dos relatórios técnicos de monitoramento.

[...]

Art. 49. A Administração Pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará,

independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.”

Em relação aos membros que deverão compor a dita comissão, a Lei 13.019/2014 estabelece, por meio de seu art. 59, que:

“Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

[...]

§ 2o No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.”

Diante do exposto, verifica-se que a Comissão de Monitoramento e Avaliação deverá ser composta pelo conselheiros do próprio CMDCA.

Por fim, somente após o recebimento de informações detalhadas sobre as ações tomadas pela SMDHC, poderá ser procedida avaliação quanto à sua adequação e eficácia frente às irregularidades expostas.

RECOMENDAÇÃO 030

Recomenda-se, conforme art. 47, § 1º, do Decreto Municipal nº 57.575/2016, que a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania proceda com a regulamentação dos procedimentos de fiscalização, adotando critérios objetivos para a análise e avaliação do atingimento das metas previstas nos planos de trabalho das parcerias firmadas, sem prejuízo de outras ações que auxiliem a efetividade das atividades de fiscalização.

RECOMENDAÇÃO 031

Recomenda-se, em respeito à Lei nº 13.019/2014 e ao Decreto Municipal 57.575/2016, que seja formalizada a constituição da Comissão de Monitoramento e Avaliação para acompanhamento da execução das parcerias firmadas sob o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

RESPOSTA DA UNIDADE

A Divisão de Gestão de Parcerias elaborou um novo modelo de relatório de visitas técnicas, que está em fase de desenvolvimento, para atender a todos critérios necessários para a adequada avaliação das Organizações e execução dos projetos. A equipe que realiza visitas técnicas foi recentemente reestruturada e, concomitante às visitas, elaborou um relatório com critérios objetivos para atender às demandas da CGM/AUDI (013570481).

Em atendimento à Recomendação 031, já foi criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação prevista na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto Municipal nº 57.575/2016, que atende a todas parcerias FUMCAD em vigor. Entretanto, cabe pontuar que a Comissão é formada por servidores da SMDHC, lotados na DGP. Não obstante esteja previsto no MROSC que a Comissão seja composta pelos Conselheiros do CMDCA, estes não representam a Administração Pública e, conforme apontado na OS 78, apresentam envolvimento com as Organizações, o que pode macular a imparcialidade no momento da avaliação.

CONSTATAÇÃO 017 - Quadro funcional responsável pela realização das visitas técnicas é insuficiente frente à demanda vigente de projetos a serem fiscalizados.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em seu Plano de Providências, a Secretaria informa que o quadro atual de servidores é insuficiente para suprir a demanda vigente para as atividades de fiscalização e monitoramento. Ademais, a Unidade estaria aguardando aprovação da Secretaria Municipal de Gestão para proceder à contratação de colaboradores adicionais. Todavia, não expõe se, quando da aprovação da contratação dos servidores mencionados, o futuro quadro seria satisfatório e conseguiria exercer, de forma plena, as atividades de controle e fiscalização das parcerias.

A Equipe de Auditoria considera que a adequação do quadro de servidores responsáveis pelas visitas técnicas é fundamental para a efetiva fiscalização dos convênios firmados, assim como para assessorar os gestores das parcerias firmadas sob o MROSC, visto que as informações coletadas, em conjunto com a análise das prestações de contas, subsidiam

a verificação do cumprimento das metas e da efetividade das políticas públicas implementadas por meio das parcerias firmadas.

RECOMENDAÇÃO 032

Recomenda-se que a SMDHC busque levantar qual seria o quadro ideal para atuação na fiscalização das parcerias considerando a quantidade de projetos sob responsabilidade da Pasta e as estimativas de produtividade. Ainda, recomenda-se que se dê prioridade a servidores de carreira, tendo em vista facilitar a preservação, ao longo do tempo, dos conhecimentos técnicos necessários à execução das atividades a serem desempenhadas.

RESPOSTA DA UNIDADE

A Divisão de Gestão de Parcerias elaborou um novo modelo de relatório de visitas técnicas, que está em fase de desenvolvimento, para atender a todos critérios necessários para a adequada avaliação das Organizações e execução dos projetos. A equipe que realiza visitas técnicas foi recentemente reestruturada e, concomitante às visitas, elaborou um relatório com critérios objetivos para atender às demandas da CGM/AUDI (013570481).

Ademais, como já pontuado na presente Auditoria, o quadro de servidores ainda é insuficiente para atender a toda demanda da Pasta. Atualmente, a DGP é responsável pela fiscalização e controle de 9 (nove) projetos regidos pela Portaria 009/SMDHC/2014 e 91 (noventa e um) projetos regidos pela Lei 13.019/2014 e Portaria 115/SMDHC/2016, totalizando 100 (cem) projetos passíveis de visitas técnicas para um grupo de 4 (quatro) servidores, devendo se considerar o tempo para realização das visitas, coleta e análises de documentos e preenchimento dos relatórios necessários para encaminhamento dos processos administrativos. Já foram solicitados servidores AGPP efetivos no Processo SEI nº 6074.2018/0000409-5, bem como a permanência e fixação dos cargos temporários no Processo SEI nº 6013.2018/0000937-0.

CONSTATAÇÃO 018 – Falhas no formato dos Relatórios de Visita Técnica devido à ausência de informações qualitativas sobre a realização dos projetos.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informa que ainda encontra-se em fase de implementação um novo modelo de planejamento, contendo novos modelos de relatórios, no intuito de suprir os apontamentos desta constatação.

Diante da legislação vigente para celebração de parcerias (Lei Federal nº 13.019/2014 - MROSC), constata-se que houve uma inversão da lógica do controle de meios para o controle de resultados. Diante disso, torna-se fundamental a instituição de regras e procedimentos objetivos para avaliação quanto à execução física das parcerias firmadas, assim como o estabelecimento de critérios para a análise dessas, bem como para a mensuração do impacto social ocasionado pela implementação de projetos e os respectivos benefícios que foram gerados.

As visitas *in loco* têm papel fundamental no que tange ao monitoramento da execução das parcerias firmadas, afinal, as informações coletadas, em conjunto com a análise prestação de contas, subsidiam a verificação do cumprimento das metas e de sua efetividade.

RECOMENDAÇÃO 033

Vide Recomendação 030 presente na Constatação 016 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

A Divisão de Gestão de Parcerias elaborou um novo modelo de relatório de visitas técnicas, que está em fase de desenvolvimento, para atender a todos critérios necessários para a adequada avaliação das Organizações e execução dos projetos. A equipe que realiza visitas técnicas foi recentemente reestruturada e, concomitante às visitas, elaborou um relatório com critérios objetivos para atender às demandas da CGM/AUDI (013570481).

CONSTATAÇÃO 019 – Comprometimento da autonomia dos responsáveis pela fiscalização devido à elaboração do Relatório de Visita Técnica na presença dos representantes da convenente.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria informa que, em março de 2018, houve reestruturação do departamento e nesse contexto, por meio da Portaria nº. 115/SMDHC/2016, foi implementada mudança na

legislação, prevendo a possibilidade de elaboração do relatório de visita técnica em momento posterior à sua realização.

A Equipe de Auditoria considera que a constituição do relatório em companhia dos responsáveis da entidade compromete a autonomia do avaliador. No entanto, apesar da possibilidade de que o relatório seja elaborado em data posterior à da visita e seja enviado para ciência da entidade parceira em momento subsequente, a Unidade não esclarece quais são os procedimentos atualmente adotados, o que impossibilita a análise das possíveis alterações procedimentais provenientes desta constatação.

RECOMENDAÇÃO 034

Vide Recomendação 030 presente na Constatação 016 deste Relatório.

RECOMENDAÇÃO 035

Recomenda-se, especificamente em relação ao local/momento de elaboração dos Relatórios de Visita Técnica, que a SMDHC garanta a padronização dos procedimentos de fiscalização *in loco* no sentido de que os relatórios de visita técnica sejam obrigatoriamente realizados em momento posterior ao da inspeção.

RESPOSTA DA UNIDADE

A Divisão de Gestão de Parcerias elaborou um novo modelo de relatório de visitas técnicas, que está em fase de desenvolvimento, para atender a todos critérios necessários para a adequada avaliação das Organizações e execução dos projetos. A equipe que realiza visitas técnicas foi recentemente reestruturada e, concomitante às visitas, elaborou um relatório com critérios objetivos para atender às demandas da CGM/AUDI (013570481).

Oportunamente, cabe informar que, em atendimento ao previsto no art. 48, da Portaria 115/SMDHC/2016, os servidores responsáveis pelas visitas técnicas não preenchem os relatórios na presença dos responsáveis pelas Organizações e apenas procedem com anotações que possam subsidiar o posterior preenchimento do relatório nas dependências da SMDHC.

CONSTATAÇÃO 020 – Ausência de acompanhamento quanto aos pontos negativos apontados em Relatórios de Visita Técnica anteriores.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua manifestação, a Unidade informa que, dada a reestruturação ocorrida na SMDHC, foi realizado o mapeamento das parcerias firmadas, por meio da análise das visitas técnicas anteriormente realizadas e respectivos apontamentos, além da instituição de alterações na forma controle e planejamento das visitas. Contudo, a Secretaria não presta maiores esclarecimentos acerca das ações adotadas, o que acaba por impedir que seja feita a devida análise sobre essas ações.

Por fim, reitera-se que, diante do disposto no Decreto Municipal nº 57.575/2016, em seu Art. 47, § 1º, verifica-se a necessidade de estabelecimento formal dos procedimentos adotados pelos agentes responsáveis pelas atividades de fiscalização dos projetos geridos por entidades parceiras.

RECOMENDAÇÃO 036

Vide Recomendação 030 presente na Constatação 016 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

A Divisão de Gestão de Parcerias elaborou um novo modelo de relatório de visitas técnicas, que está em fase de desenvolvimento, para atender a todos critérios necessários para a adequada avaliação das Organizações e execução dos projetos. A equipe que realiza visitas técnicas foi recentemente reestruturada e, concomitante às visitas, elaborou um relatório com critérios objetivos para atender às demandas da CGM/AUDI (013570481).

Após visita técnica, constatação de irregularidades ou apontamentos que necessitem de correção, as Organizações são notificadas para que, no prazo de 10 (dez) dias úteis, apresentem defesa ou se manifestem quanto às irregularidades indicadas. No mesmo sentido, visando esclarecer todas as possíveis dúvidas que as Organizações venham a ter, este Departamento de Parcerias se mostra disponível para realizar reuniões com os representantes legais e disponibiliza, mediante pedido formal, cópia digital dos processos administrativos para acompanhamento e fundamentação de eventual recurso, caso necessário, em atendimento aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

CONSTATAÇÃO 021 – Divergência entre o Plano de Trabalho do projeto e sua forma de execução.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade, em seu Plano de Providências, afirma que todos os processos relativos a parcerias, firmados pela Pasta, serão revisados com o intuito de garantir a integridade dos resultados das análises, avaliando o cumprimento físico do objeto e também a execução contábil e financeira de cada um deles. Entretanto, cumpre ressaltar o prejuízo ocasionado pela intempestividade na realização de revisão de qualquer procedimento associado à execução física de projetos frente às fragilidades apontadas ao longo deste relatório, restando prejudicada a revisão a posteriori de análises feitas sobre o atingimento, ou não, de metas relativas a parcerias cujas vigências já se encerraram.

De forma complementar, no que tange a análise integral referente à execução contábil e financeira das parcerias firmadas pela Secretaria (vide Constatação 001), apresenta-se de forma primordial que a SMDHC realize, imediatamente, os procedimentos necessários para a análise integral/conclusão de todos os processos de prestação de contas.

Diante do caso em específico, entende-se que as fragilidades e/ou irregularidades identificadas no Projeto Compartilhando apresentam indícios de inexecução do Plano de Trabalho proposto e prejuízos à própria política pública que deveria ter sido executada pela entidade, não havendo comprovação de que o público-alvo desta política teria sido apropriadamente atendido.

Por fim, segundo manifestação apresentada pela SMDHC, as ações que visam apurar as constatações mencionadas ainda estão em desenvolvimento, portanto, o acompanhamento das medidas adotadas será realizado por meio de Relatório de Monitoramento a ser elaborado por esta Coordenadoria de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 037

Recomenda-se que a SMDHC, no caso específico do Projeto Compartilhando (Processo nº 2014- 0.167.720-3, proceda com a revisão da análise dos documentos referente à execução física do objeto que encontram-se anexadas as respectivas prestações de contas, atentando-se às divergências identificadas entre o Plano de Trabalho firmado com a entidade e os fatos narrados, assim como conclua todo o processo de análise das prestações de contas associados ao projeto em questão.

RESPOSTA DA UNIDADE

Do montante segregado para análise, destaca-se que, do ponto de vista da prestação de contas o processo abaixo teve sua análise iniciada e a notificação à Organização será enviada assim que a Portaria que estabelecerá os parâmetros de encaminhamentos do Passivo for publicada:

Processo nº 2014-0.165.346-0 - Associação de Apoio a Família ao Grupo e a Comunidade São Paulo.

Sendo assim, será possível constatar a divergência entre Plano de trabalho previsto e executado. Os outros dois projetos citados serão analisados em seguida, conforme disponibilidade dos analistas.

Até o momento, destaca-se que, além do período de capacitação dos servidores, realização de inventário e triagem de processos aptos para análise, foram analisados 8 processos citados em Auditorias, correspondentes a 5 termos de convênios (há análises de outros processos que não foram citados em auditorias) que dependem apenas da formalização da Portaria com os parâmetros do passivo para serem encaminhados. Dois desses processos podem ser identificados na resposta à Constatação 013.

CONSTATAÇÃO 022 – Ausência de sistematização e informação sobre a liquidação das parcelas dos repasses realizados para as entidades.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em seu Plano de Providências, a Secretaria informa que o Sistema Eletrônico de Informações - SEI é atualmente utilizado para todos os processos e que, em relação aos processos anteriores à adoção dessa plataforma, os mesmos serão reorganizados pela Unidade.

No entanto, não houve manifestação quanto ao motivo de abertura de processo administrativo em separado do processo de prestação de contas, gerando dois processos diferentes. Também não houve justificativa do fato de não ser possível localizar, nos autos, a Nota de Liquidação e Pagamento, requisito disposto no art. 8º da Portaria nº 9/2014/SMDHC.

RECOMENDAÇÃO 038

Recomenda-se, conforme Plano de Providências apresentado, o estabelecimento de fluxo a ser adotado para acompanhamento dos projetos, especialmente em relação às prestações de contas, objetivando a simplificação, celeridade e transparência requeridas no procedimento em questão e, em especial, que se garanta que a prestação de contas ocorra em um único processo e a devida juntada das notas de liquidação conforme previsão normativa.

RECOMENDAÇÃO 039

Recomenda-se que a SMDHC proceda com a sistematização de informações atinentes a efetivação de repasses de recursos oriundos do FUMCAD para projetos que forem firmados, de modo que possam haver melhorias no controle e gerenciamento da situação desses repasses.

RESPOSTA DA UNIDADE

O processo administrativo é o processo de conveniamento, em que são inseridos todos os documentos e pareceres necessários para aprovação do projeto a ser assinado e, posteriormente, são inseridas as informações referentes ao ateste físico do projeto, solicitações de empenho e comprovações de pagamento. Esse processo é de custódia da Secretaria Executiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os processos de prestações de contas por sua vez, contém toda a documentação de prestação de contas entregue pelas organizações, as notificações de análise realizadas e os pareceres financeiros enviados para pagamento. Esse processo é de custódia da Divisão de Análise de Contas e, sempre após a conclusão de algum procedimento, retornam para o setor. Os processos possuem tramitação diferenciada que coadunam ora com a agenda das Comissões do CMDCA (que analisam os relatórios de atividades e alterações no plano de trabalho), ora com os procedimentos de análise de prestações de contas (que inclui análise, notificação, montagem pelo setor de Controle Processual, entre outros). Por possuírem funções e trâmites diferentes, os processos são autuados de forma separada.

É importante destacar que, embora, após a liquidação da despesa, a previsão de depósito do recurso na conta das organizações seja de 3 dias úteis (pelo Sistema de Orçamento e Finanças – SOF), a “chancela” que é o código de autenticação de pagamento pelo SOF sai em média em 10 dias após a liquidação, e é nesse prazo que a nota de liquidação é inserida no processo. Com a falta de estruturação do setor à época, a insuficiência de servidores para controles financeiro da parcela e falta de fluxo com outras unidades, o controle processual estava prejudicado. Atualmente, com o SEI!, e a inserção de 1 servidor e 1 estagiário no controle de saldos de empenhos, a não inserção das notas de liquidação não é mais um problema.

Em relação à sistematização de informações atinentes à efetivação de repasses de recursos oriundos do FUMCAD, destaca-se que em 2018 o setor começou a consolidar as informações de pagamento de acordo com o SOF, objetivando além do controle da informação, evitar que a não liquidação de parcelas gerassem restos a pagar e consequentemente Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

CONSTATAÇÃO 023 – Uso irregular da Conta Geral da Entidade em detrimento da Conta Específica do Projeto para pagamento de fornecedores e prestadores de serviço.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme análise da manifestação proferida, a Unidade informa que, apesar da gravidade da constatação ora apresentada, as irregularidades identificadas pela Equipe de Auditoria ainda serão apuradas após a reanálise dos processos presentes na amostra realizada.

No entanto, esta Equipe de Auditoria ressalta que, além do descumprimento à legislação aplicável, o pagamento de despesas por meio da do uso da Conta Geral prejudica, de forma preponderante, a transparência em relação à utilização dos recursos e cria entraves significativos à própria análise das prestações de contas apresentadas pela entidade, dada a dificuldade em se estabelecer uma associação direta entre a despesa apresentada na Conta Geral da entidade e a destinação do recurso, uma vez que a mencionada conta é utilizada para fins diversos.

Diante do exposto, reitera-se que a falta de apuração integral das irregularidades supramencionadas, diante de sua intempestividade, prejudica sobremaneira a devolução ao erário público de possíveis prejuízos apurados pela Unidade quando da conclusão e reanálise dos processos de contas em questão, assim como dos demais que ainda se encontram pendentes de análise e não foram abordados neste item (vide Constatação 001).

RECOMENDAÇÃO 040

Vide Recomendação 001 presente na Constatação 001 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

Em relação à análise da equipe de Auditoria é importante destacar que o setor aponta recorrentemente a obrigatoriedade de uso da conta específica do projeto para movimentação dos recursos previstos para o projeto e que, a conta geral é apenas a conta de crédito da parcela, sendo que o valor recebido deve ser transferido para a conta específica (de acordo com legislação anterior ao MROSC) em até 48 horas. No processo citado (2017-0.043.619-4), destaca-se que foi feito apontamento de análise da prestação de contas no 1º trimestre do projeto conforme fl. Nº 391 (item 27 da notificação de irregularidades).

Destaca-se ainda que, a equipe de servidores que compõe a força-tarefa do Passivo segregou dos processos inventariados aqueles que foram mencionados em relatórios de auditoria para

uma reanálise apurada e o referido processo será revisto e, se configurado prejuízo ao Erário, o valor será apurado e atualizado para devolução.

Convém destacar que a minuta de Portaria que estabelecerá os parâmetros para encaminhamentos dos passivos está em fase de publicação e foi discutida tecnicamente com a Controladoria Geral do Município, visando dar transparência à necessária resolução do Passivo FUMCAD.

CONSTATAÇÃO 024 – Fragilidade do Sistema FUMCAD devido à possibilidade de direcionamento irregular de recursos provenientes de doações feitas por transferência bancária ou depósito.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMDHC informa que os recursos provenientes de transferências bancárias, realizadas por meio de DOC ou TED, são direcionados aos projetos com base nas informações contidas nas cartas de doação recebidas dos respectivos doadores. No entanto, destaca-se novamente que, à época, nenhum colaborador soube informar qual setor seria responsável pela guarda e gerenciamento dessas cartas, não havendo, portanto, qualquer elemento comprobatório à disposição corroborando com as informações contidas no Sistema FUMCAD (vide Constatação 009).

Nesse contexto, a Unidade alega que, por meio de auxílio da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM, estão sendo implementadas alterações no Sistema FUMCAD com o objetivo de sanar as fragilidades apontadas. Entretanto, vale ressaltar que a Secretaria não informou um prazo estimado para a conclusão dessas ações, informação essa de suma importância para o devido gerenciamento e acompanhamento das providências.

Ainda, cumpre mencionar que, no Plano de Providências apresentado diante das constatações presentes no Relatório de Auditoria nº 40/2015-2 de 15/06/2016, o desenvolvimento de um novo sistema de doações já havia sido previsto e teria como prazo para sua implementação a data de 30/11/2016, porém, quase dois anos depois do prazo inicial previsto, o mesmo ainda encontra-se pendente de implementação pela Pasta.

Desse modo, a Equipe de Auditoria considera que as modificações descritas no Plano de Providências são fundamentais e de caráter urgente, tendo em vista o potencial de se gerar prejuízos ao erário por via das vulnerabilidades supracitadas e o expressivo tempo

transcorrido desde a identificação das fragilidades do sistema atualmente adotado pela Secretaria.

RECOMENDAÇÃO 041

Recomenda-se que sejam concluídas as mudanças/alterações no Sistema FUMCAD, em parceria com a PRODAM, previstas no Plano de Providência, sob a condição de serem urgentes e prioritárias, dado as fragilidades identificadas neste e demais itens deste relatório.

RECOMENDAÇÃO 042

Vide Recomendação 018 presente na Constatação 009 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

Dentro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, temos a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO, que é responsável pelo direcionamento das doações realizadas via transferência e depósito.

Em relação ao plano de providências, tivemos avanços significativos:

- (i) Implementação de processo SEI para controlar os direcionamentos de doações feitas:** o registro de direcionamento de doações nos processos SEI no. 6074.2018/0000578-4 (Pessoa Física) e no. 6074.2018/0000086-3 (Pessoa Jurídica) hoje faz parte da rotina de trabalho da CPFO.
- (ii) Implementação de níveis de acesso ao Sistema FUMCAD:** essa melhoria já foi implantada no sistema pela equipe da PRODAM. Houve uma revisão de todos os usuários cadastrados, e criados perfis específicos de acesso, correlacionando as competências de cada servidor com os respectivos conteúdos configurados para acesso.
- (iii) Implementação de “log de auditoria” no Sistema FUMCAD:** essa melhoria também foi implementada no sistema pela equipe da PRODAM. Agora são gravados os registros funcionais do servidor que realiza alterações no sistema, além da data e horário da alteração. O direcionamento de doações está contemplado neste “log de auditoria”.
- (iv) Desenvolvimento de um novo sistema de doações para o FUMCAD:** por razões orçamentárias, o projeto de sistema novo não avançou em 2018. A PRODAM está realizando um estudo (previsto para entrega no primeiro trimestre de 2019) para retomar o projeto (fora interrompido antes de acabar).

CONSTATAÇÃO 025 – Fragilidade do Sistema FUMCAD devido à possibilidade de inclusão/alteração de lançamentos/doações sem contrapartida financeira.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Inicialmente, cumpre ressaltar que as fragilidades apontadas nesta constatação já haviam sido identificadas anteriormente por esta Controladoria por meio do Relatório de Auditoria nº 40/2015-2 de 15/07/2016. Apesar do exposto, observa-se que tais fragilidades (possibilidade de inclusão/alteração de lançamentos/doações sem contrapartida financeira) ainda restam por ser sanadas e, por consequência, prejudicam sobremaneira a credibilidade das alocações de todos os recursos direcionados até o mês de fevereiro de 2016.

A Unidade se manifesta no sentido de que as doações, realizadas em data anterior a fevereiro de 2016, seriam referentes a projetos que tiveram sua possibilidade de convênio prescrita ou que já teriam sido conveniados pela Pasta. Todavia, não considera, em sua justificativa, a possibilidade de ocorrência de diversas fraudes no processo de direcionamento de recursos dada à possibilidade existente, à época, de se incluir ou alterar lançamentos/doações no Sistema FUMCAD sem contrapartida financeira.

Portanto, demonstra-se de suma importância a adoção das medidas previstas no Plano de Providências, com o objetivo de solucionar as fragilidades que foram verificadas no Sistema FUMCAD.

RECOMENDAÇÃO 043

Vide Recomendação 041 presente na Constatação 024 deste Relatório.

RECOMENDAÇÃO 044

Recomenda-se que a Unidade proceda com a apuração de possíveis direcionamentos irregulares e/ou fraudes que possam ter ocorrido em procedimentos de inserção ou alteração de dados financeiros concernentes às doações no Sistema FUMCAD, conduzindo, quando cabíveis, o devido procedimento de reparação de prejuízos financeiros e de responsabilização.

RESPOSTA DA UNIDADE

Apenas as doações registradas no SOF (sob gestão da Secretaria da Fazenda) prosseguem para o Sistema FUMCAD. Não existe a possibilidade de inserir operações manualmente no sistema. A equipe administrativa da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO está permanentemente monitorando os extratos de doações de todas as Organizações da

Sociedade Civil – OSC que desenvolvem projetos financiados pelo Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD.

Em relação ao plano de providências, as respostas são iguais às do item anterior (Constatação 24):

(i) Implementação de processo SEI para controlar os direcionamentos de doações feitas: o registro de direcionamento de doações nos processos SEI no. 6074.2018/0000578-4 (Pessoa Física) e no. 6074.2018/0000086-3 (Pessoa Jurídica) hoje faz parte da rotina de trabalho da CPFO.

(ii) Implementação de níveis de acesso ao Sistema FUMCAD: essa melhoria já foi implantada no sistema pela equipe da PRODAM. Houve uma revisão de todos os usuários cadastrados, e criados perfis específicos de acesso, correlacionando as competências de cada servidor com os respectivos conteúdos configurados para acesso.

(iii) Implementação de “log de auditoria” no Sistema FUMCAD: essa melhoria também foi implementada no sistema pela equipe da PRODAM. Agora são gravados os registros funcionais do servidor que realiza alterações no sistema, além da data e horário da alteração. O direcionamento de doações está contemplado neste “log de auditoria”.

(iv) Desenvolvimento de um novo sistema de doações para o FUMCAD: por razões orçamentárias, o projeto de sistema novo não avançou em 2018. A PRODAM está realizando um estudo (previsto para entrega no primeiro trimestre de 2019) para retomar o projeto (fora interrompido antes de acabar).

CONSTATAÇÃO 026 – Fragilidade do Sistema FUMCAD devido à ausência de controle automatizado para evitar que o montante captado seja superior ao valor aprovado para cada projeto. Valores destinados por doadores podem não ser utilizados nos respectivos projeto escolhidos em caso de captação a maior.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua manifestação, a Secretaria informa que instituiu controle mensal do valor captado pelos projetos de modo que, após a arrecadação dos recursos necessários seja atingida por um determinado projeto, o mesmo seja desabilitado e não possa mais receber doações direcionadas de potenciais interessados. No entanto, a instituição de tal rotina não permite sanar o problema identificado por completo, uma vez que, conforme expressado pela própria Unidade, há o risco de erros humanos durante a execução do procedimento.

Conforme mencionado em outros itens deste mesmo relatório, a SMDHC esclarece que a fragilidade identificada será sanada quando da implementação de um novo sistema de gerenciamento do FUMCAD, porém não fornece nenhum prazo para conclusão desta ação.

Desse modo, diante da análise dos fatos expostos neste item, assim como dos demais presentes neste relatório, reitera-se a importância da criação e desenvolvimento de um novo software para gerenciamento de todos os processos associados a gestão do FUMCAD.

RECOMENDAÇÃO 045

Vide Recomendação 041 presente na Constatação 024 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

O monitoramento do volume captado em cada projeto continua sendo executado **manualmente** pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO. Vale ressaltar que essa ferramenta estava prevista no sistema novo (que fora interrompido). Para solucionar essa fragilidade o quanto antes, e diminuir o risco de captação excedente, faremos uma solicitação para a PRODAM incluir essa funcionalidade (de automatização) no Sistema FUMCAD (enquanto a discussão em torno do sistema novo continua).

Em relação ao plano de providências:

(i) Controle mensal do valor captado dos projetos: hoje esse controle mensal faz parte da rotina de trabalho da equipe, e sabemos quando os projetos estão atingindo a captação desejada. Uma vez atingida, o sistema permite que a captação seja encerrada, evitando dessa forma, captação excedente para projetos específicos.

(ii) Desenvolvimento de um novo sistema de doações para o FUMCAD: por razões orçamentárias, o projeto de sistema novo não avançou em 2018. A PRODAM está realizando um estudo (previsto para entrega no primeiro trimestre de 2019) para retomar o projeto (fora interrompido antes de acabar).

CONSTATAÇÃO 027 – Fragilidade no gerenciamento/controle das permissões de acessos/usuários ao Sistema FUMCAD e suas funcionalidades.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria, em sua manifestação, informa que, no primeiro semestre deste ano, foram identificados os *logins* que ainda encontravam-se irregularmente ativos apesar de serem

de titularidade de pessoas que não mais exerciam qualquer função na SMDHC e concluído o procedimento de exclusão dos mesmos.

Demonstra-se importante destacar a gravidade da fragilidade em questão, considerando que, desde a sua adoção até o início de 2016, o Sistema FUMCAD:

- Não proporciona informações relativas à inserções/alterações realizadas por usuários;
- Permite a inclusão/alteração de lançamentos/doações sem a efetiva contrapartida financeira; e
- Permite o direcionamento irregular de recursos provenientes de doações feitas por transferência bancária ou depósito.

Destarte, verifica-se a possibilidade de que pessoas que não integravam o quadro de servidores da Pasta podem ter atuado, de forma irregular, no direcionamento de recursos recebidos por doadores e cometido fraudes no processo de seleção de projetos, uma vez que, diante das fragilidades elencadas no parágrafo anterior, pode ter ocorrido o conveniamento de projetos que não tenham efetivamente recebido recursos para que fosse implementados.

RECOMENDAÇÃO 046

Recomenda-se, conforme apresentado em seu Plano de Providências, que a SMDHC proceda com a implementação de níveis de acesso para os usuários cadastrados no Sistema FUMCAD e que a plataforma eletrônica permita a consulta ao histórico de ações executadas por cada um dos usuários que possuem acesso a mesma.

RECOMENDAÇÃO 047

Recomenda-se que a Secretaria adote rotina administrativa para que, quando do desligamento de servidor da Pasta que possua acesso ao Sistema FUMCAD, proceda, de forma tempestiva, com a exclusão/inabilitação do usuário associado ao respectivo servidor.

RECOMENDAÇÃO 048

Vide Recomendação 041 presente na Constatação 024 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

Avançamos consideravelmente nestes quesitos, como pode ser visto nos planos de providência a seguir:

(i) Implementação de níveis de acesso ao Sistema FUMCAD: essa melhoria já foi implantada no sistema pela equipe da PRODAM. Houve uma revisão de todos os usuários

cadastrados, e criados perfis específicos de acesso, correlacionando as competências de cada servidor com os respectivos conteúdos configurados para acesso. Quando o quadro de funcionários é alterado, de imediato entramos em contato com a equipe da PRODAM para encerrar os acessos de ex-servidores.

(ii) Implementação de “log de auditoria” no Sistema FUMCAD: essa melhoria também foi implementada no sistema pela equipe da PRODAM. Agora são gravados os registros funcionais do servidor que realiza alterações no sistema, além da data e horário da alteração.

(iii) Desenvolvimento de um novo sistema de doações para o FUMCAD: por razões orçamentárias, o projeto de sistema novo não avançou em 2018. A PRODAM está realizando um estudo (previsto para entrega no primeiro trimestre de 2019) para retomar o projeto (fora interrompido antes de acabar).

CONSTATAÇÃO 028 – Fragilidade do Sistema FUMCAD devido à impossibilidade de acesso ao histórico de inserções/alterações realizadas por usuários.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A ausência de registro de acessos e de inserções/alterações realizadas por usuários cadastrados no Sistema FUMCAD traz graves prejuízos à confiabilidade das informações apresentadas pela plataforma, uma vez que impossibilita a confirmação da autoria de qualquer ação realizada no sistema. Tal fato é agravado frente às fragilidades identificadas no referido sistema, especialmente no que se refere à possibilidade de se alterar/incluir valores financeiros e/ou direcionamento dos lançamentos de doações no sistema (vide Constatações 026 e 027).

Nesse cenário, sendo apurado erro e/ou fraude na origem e/ou destinação de recursos em relação aos projetos que tenham sido aprovados, a inexistência de controle quanto a quem e quando foram realizadas tais alterações ou inserções dificulta de forma significativa a identificação dos respectivos agentes e eventual responsabilização dos mesmos.

Desse modo, demonstra-se ser de suma importância a célere adoção das medidas previstas no Plano de Providências, com o objetivo de sanar o conjunto de vulnerabilidades verificados no Sistema FUMCAD.

RECOMENDAÇÃO 049

Vide Recomendação 041 presente na Constatação 024 deste Relatório.

RESPOSTA DA UNIDADE

Também avançamos neste quesito, com a implementação recente dos históricos de alterações no Sistema FUMCAD. Através deste instrumental, é possível consultar o histórico de alterações de todas as doações, projetos e cadastro de entidades. Com isso, hoje temos o controle de quem e quando foram realizadas alterações no sistema, permitindo a eventual identificação dos envolvidos.

Em relação ao plano de providências, como dissemos anteriormente, tivemos avanços significativos:

(i) Implementação de processo SEI para controlar os direcionamentos de doações feitas: o registro de direcionamento de doações nos processos SEI no. 6074.2018/0000578-4 (Pessoa Física) e no. 6074.2018/0000086-3 (Pessoa Jurídica) hoje faz parte da rotina de trabalho da CPFO.

(ii) Implementação de níveis de acesso ao Sistema FUMCAD: essa melhoria já foi implantada no sistema pela equipe da PRODAM. Houve uma revisão de todos os usuários cadastrados, e criados perfis específicos de acesso, correlacionando as competências de cada servidor com os respectivos conteúdos configurados para acesso.

(iii) Implementação de “log de auditoria” no Sistema FUMCAD: essa melhoria também foi implementada no sistema pela equipe da PRODAM. Agora são gravados os registros funcionais do servidor que realiza alterações no sistema, além da data e horário da alteração. O direcionamento de doações está contemplado neste “log de auditoria”.

(iv) Desenvolvimento de um novo sistema de doações para o FUMCAD: por razões orçamentárias, o projeto de sistema novo não avançou em 2018. A PRODAM está realizando um estudo (previsto para entrega no primeiro trimestre de 2019) para retomar o projeto (fora interrompido antes de acabar).

CONSTATAÇÃO 029 - Inconsistências em lançamentos inseridos no Sistema FUMCAD.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria informa que as entradas de valores na conta bancária destinadas ao recebimento de doações para o FUMCAD feitas por TED, DOC ou Transferência Eletrônica – quando do processamento das informações recebidas acerca destes valores pelo Sistema SOF – não possibilita, em certos casos, a identificação do depositante.

Contudo, neste item, esta Equipe de Auditoria trata de inconsistências informacionais que não foram abordadas nas justificativas prestadas pela Unidade, uma vez que se refere, de forma específica, aos expressivos montantes financeiros apresentados pelo Sistema FUMCAD, os quais contém a informação de que o doador seria a própria Secretaria, e não aos dados presentes no Sistema SOF, conforme exposto na manifestação da Secretaria.

Ademais, a fragilidade/inconsistência abordada neste item está relacionada diretamente com outra constatação apresentada neste relatório (Constatação 024), para a qual a unidade alega que os direcionamentos são realizados com base nas cartas de doação.

Ocorre que, como já informado anteriormente, a SMDHC não soube informar qual setor seria responsável pela guarda e gerenciamento dessas cartas, bem como não apresentou quaisquer cartas à equipe. Desse modo, ratifica-se a existência de fragilidades dos meios de controle instituídos no que tange ao direcionamento de recursos, quando esses são realizados por meio de TED, DOC ou Transferência Eletrônica.

RECOMENDAÇÃO 050

Recomenda-se à SMDHC a implementação de meios de controle, no sistema ou alternativos, que permitam a identificação original quanto ao direcionamento proposto pelos doadores aos recursos por eles doados, especificamente quando executados por meio de TED, DOC ou Transferência Eletrônica, dessa forma, viabilizar-se-á a devida transparência no direcionamento dos recursos recebidos por doadores.

RESPOSTA DA UNIDADE

As doações realizadas via “Clique e Doe” no site da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC permitem a identificação imediata do doador, pois o mesmo faz um cadastro no site (preenchendo seu CPF/CNPJ, entre outras informações) e gera um boleto para realizar a doação. Dessa forma, a doação consta automaticamente no Sistema FUMCAD.

No caso de doações realizadas via transferência e depósitos, é necessário que a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO realize um procedimento junto à área contábil-financeira da SMDHC e da Secretaria Municipal da Fazenda para identificar a doação. Quando a doação é identificada no SOF e no extrato da conta do FUMCAD, ela passa a figurar no Sistema FUMCAD com o CPF/CNPJ do doador, e é posteriormente direcionada se for o caso. Com as melhorias de fluxo e a utilização dos processos SEI (mencionados

anteriormente) para organizar as doações realizadas via transferência e depósitos, em 2018 todas as doações FUMCAD foram identificadas.

Sabemos que o ideal é que essa identificação seja automática, no caso de transferências e depósitos também, e o novo sistema prevê essa funcionalidade. No entanto, até que as discussões evoluam, e efetivamente culminem com a retomada do desenvolvimento do sistema, continuaremos executando o procedimento descrito acima.

Em relação ao plano de providência:

(i) Desenvolvimento de um novo sistema de doações para o FUMCAD: por razões orçamentárias, o projeto de sistema novo não avançou em 2018. A PRODAM está realizando um estudo (previsto para entrega no primeiro trimestre de 2019) para retomar o projeto (fora interrompido antes de acabar).

Oswaldo Santana da Silva Junior
Diretor do Departamento de Parcerias
RF 848.762.6

Daniel Alves Hernandes
Diretor do Departamento de Participação Social
RF 837.499.6