

ANEXO DE CONTINUAÇÃO
CHAMAMENTO nº 322/SMADS/2018
P.A. SEI nº 6024.2018/0005633-5

1. INTRODUÇÃO

Trata-se da análise do Edital de Chamamento Público nº 322/SMADS/2018, cujo objeto é seleção de Organização da Sociedade Civil (OSC) interessada em celebrar Termo de Colaboração para a prestação do Serviço denominado Serviço Especializado de Abordagem às Pessoas em Situação de Rua, na Modalidade 2: Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua – SEAS 2, no Distrito da República, em área de abrangência da SAS Sé, oferecendo 1.200 vagas. Tal serviço pertence à Rede de Proteção Especial, Média Complexidade, conforme Portaria nº 46/SMADS/2010, artigo 1º, § 4º, inciso II.

A motivação apresentada pela Supervisão de Assistência Social (SAS/Sé) para o referido certame foi a “Continuidade de serviço instalado por completar período de vigência legal”. O serviço era executado anteriormente por meio do Termo de Convênio nº 104/SMADS/2018 (Processo Administrativo nº 6024.2018.0001670-8), celebrado com a OSC Núcleo Assistencial de Desenvolvimento Integral - NADI, de forma emergencial pelo prazo de 180 dias, com término previsto para 21.09.18 (fls. 01/02 da Peça 15 e 01/02 da Peça 17). No chamamento público, ora em análise, sagrou-se vencedora a OSC Instituto Fomentando Redes de Empreendedorismo Social - INFOREDES.

2. ANÁLISE

2.1. Da Reserva de Recursos Orçamentários (Subitens 3.2 e 4.7.1 da Planilha)

Os artigos 16 e 17 da Lei nº 101/2000 (LRF) estabelecem o seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Ademais, o inciso I do § 1º do art. 24 da LF nº 13.019/14 prevê que o Edital deve especificar “a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria”.

O subitem 5.2 do Edital de Chamamento, publicado em 13.07.18, estima que “O valor total de recursos será de até R\$ 999.005,60 [...] no exercício de 2018” (fl. 3, Peça 8). A vigência prevista para a parceria é de cinco anos, prorrogáveis por igual período.

Entretanto, verificamos que, embora o subitem 5.3 do Edital indique a dotação orçamentária a ser onerada, não houve prévia reserva orçamentária desses recursos, pois a emissão da primeira Nota de Reserva (nº 60.680) (fl. 01, Peça 16,) de valor R\$ 714.815,12 (inferior ao previsto), foi emitida apenas em 17.09.18, mais de dois meses após a divulgação do instrumento convocatório (publicação no DOC no dia 13.07.18 – fls. 01/02 da Peça 12), não restando demonstrado, portanto, que a dotação indicada no Edital possuía saldo de recursos suficiente para arcar com as despesas previstas.

Desse modo, o procedimento adotado pela SMADS não comprovou a existência de recursos para viabilizar a celebração da parceria, em desacordo com o art. 24, § 1º, inciso I, da LF nº 13.019/2014.

2.2. Da Fragilidade da Justificativa (Subitem 4.1 da Planilha)

A justificativa apresentada é frágil, pois se verifica no estudo de vulnerabilidade (Peça 18) que, apesar de basear-se no Censo Fipe/2015 para constatar a estimativa de moradores de rua na Subprefeitura Sé, não relata o motivo das 1.200 vagas do Serviço de Abordagem destes

moradores, nem tampouco apresenta os critérios que embasaram a definição dos quantitativos definidos para o presente Edital.

Não traz dados históricos com relação às pessoas atendidas pelo SEAS 2 na Região e, embora mencione os serviços existentes para acolhida e núcleos de convivência destinados à população na região, não deixa clara a ligação institucional deste serviço com outros serviços e órgãos que fazem interface com ele, trazendo como explicação apenas a alta concentração de população em situação de rua e descrevendo que o serviço estará vinculado ao Centro POP Santa Cecília.

Essas fragilidades demonstram que houve infringências ao princípio da motivação dos atos administrativos.

2.3. Da Planilha de Custos (Subitens 4.2 e 4.7.6 da Planilha)

O Art. 56 da Portaria nº 55/SMADS/2017 estabelece que:

A seleção e a contratação, pela organização, do quadro de recursos humanos deverão obedecer aos critérios e quantidades estabelecidos pelas normas da Pasta pertinentes à tipificação dos serviços socioassistenciais, para cada tipologia de serviço, inclusive quanto ao nível de escolaridade e demais requisitos cabíveis, à carga horária e ao piso salarial mínimo da categoria.

A tipificação dos serviços socioassistenciais e as quantidades de profissionais para cada serviço estão estabelecidas na Portaria nº 46/SMADS/2010. Já a portaria que previa detalhadamente os valores (em R\$) a serem repassados por tipo de despesa, vigente à época da divulgação e abertura do Certame de Chamamento nº 322/SMADS/2018, era a nº 24/SMADS/2018.

À fl. 01 da Peça 19, encontra-se a Planilha Referencial de Composição dos Custos do Serviço. Nela constam os quantitativos e os custos de Recursos Humanos, e também os custos com Encargos Sociais, com Imóveis e com Demais Despesas previstos para a parceria.

O quadro a seguir apresenta o comparativo de quantitativos de RH permitido pela Portaria nº 46/SMADS/2010 com aquele apresentado na Planilha Referencial.

Quadro 1 – SEAS 2

Função	Carga Horária semanal	Número/Portaria	Planilha Referencial
Gerente de Serviço I	40 h	1	1
Técnico - 30/40 h	40 h	2 técnicos, sendo 1 assistente social* = 2	3
Orientador Socioeducativo	40 h	1 dupla para cada 100 adultos e 1 dupla folguista** = 26	54
Auxiliar Administrativo	40 h	2	2
Agente Operacional	40 h	1	1
Total		32	61

Fontes: Portaria nº 46/SMADS/2010 e Planilha Referencial do Serviço (fls. 01 da Peça 19).

* O profissional de Assistência Social tem jornada semanal de 30 horas.

** São oferecidas 1.200 vagas.

Do exposto, constata-se que o quantitativo de Recursos Humanos da Planilha Referencial não está condizente com o permitido pela Portaria nº 46/SMADS/2010, pois apresenta uma vaga a mais de Técnico e, principalmente, o número de Orientadores Socioeducativos não está de acordo com o estabelecido na Portaria, conforme exporemos a seguir.

A Planilha Referencial de Composição dos Custos prevê 54 (cinquenta e quatro) Orientadores Socioeducativos - 40h, entretanto, tal quantidade está em desacordo com o Anexo I, da Portaria nº 46/SMADS/2010, que estabelece para o SEAS 2 uma dupla de Orientadores Socioeducativos 40h para cada 100 adultos, além de uma dupla de folguistas. Considerando as vagas oferecidas (1.200), o número compatível destes profissionais seria de 24 (12 duplas), mais a dupla de folguistas, perfazendo um montante de 26 profissionais.

Há de se ressaltar que no Termo de Convênio (Emergencial) que antecedeu a este (com dispensa de Chamamento), a planilha referencial apresentava um quadro de pessoal compatível com a Portaria nº 46/SMADS/2010 (fl. 01 da Peça 28), porém o Plano de Custeio aprovado (baseado no Plano de Trabalho da OSC) já apresentava um quantitativo alterado (fl. 02 da Peça 29), tal como foi promovido no Edital de Chamamento ora analisado.

Não encontramos justificativas que embasassem essa alteração. O inciso I do § 2º do art. 56 da Portaria nº 55/SMADS/2017, vigente à época da divulgação do Edital de Chamamento, autorizava, excepcionalmente, que o quadro de recursos humanos fosse alterado com relação

às normas pertinentes da Pasta. Contudo, para isso ocorrer deveriam ser apresentados avaliação e parecer técnico dos setores competentes e apenas em casos de situações específicas.

Referida documentação que pudesse embasar a adoção de medidas específicas, distintas das previstas nas normas gerais de SMADS, com relação ao quadro de recursos humanos, não foi apresentada e encartada ao processo SEI nº 6024.2018/0005633-5.

Assim, apresentamos quadro demonstrativo do valor que foi autorizado no Edital de Chamamento em comparação ao que seria permitido, desde de que adotados os quantitativos de RH da Portaria nº 46/SMADS/2010, utilizando-se ainda os valores da Portaria nº 24/SMADS/2018, vigentes à época da divulgação do Edital de Chamamento.

Quadro 2 – Portaria nº 46/SMADS/2010 x Planilha Referencial (Em R\$)

Função	Portaria	P. Referencial	Diferença**
Gerente de Serviço I	5.012,25	5.012,25	-
Auxiliar Administrativo	1.588,13	1.588,13	-
Técnico	5.802,52	8.703,78	2.901,26
Orientador Socioeducativo	43.356,56*	90.048,24	46.691,68
Agente Operacional	1.160,02	1.160,02	-
Total			49.592,94

Fontes: Portarias nº 46/SMADS/2010, nº 24/SMADS/2018 e Planilha Referencial (fl.01 da Peça 19).

*Considerando-se 1.200 vagas de atendimento mensal.

**Considerando-se a diferença de pessoal da Portaria 46/SMADS/2010 x Edital de Chamamento.

A adoção de quantitativo de pessoal acima do previsto acarretou um repasse mensal de R\$ 49.592,24 superior ao permitido, além do decorrente reflexo nos respectivos encargos sociais a serem recolhidos pela OSC, sem apresentação de justificativas no respectivo processo SEI.

2.4. Da Publicação (Subitem 4.4 da Planilha)

O art. 26 da LF nº 13.019/2014 estabelece que o edital deve ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de 30 dias. O art. 26 do DM nº 57.575/2016 especifica que a divulgação se dará também no Diário Oficial da Cidade (DOC) e que a antecedência mínima de 30 dias é referente à data da apresentação das propostas.

O § 1º do art. 26 do referido decreto excetua as atividades padronizadas e os serviços continuados, caso em que se faculta a alteração do prazo para, no mínimo, 8 dias mediante prévia justificativa. Entretanto, tal faculdade vai de encontro à legislação federal, dado que a LF nº 13.019/14 não estabelece exceções à antecedência mínima de 30 dias.

O Edital de Chamamento nº 322/SMADS/2018 foi publicado em 13.07.18 no DOC (fls. 01/02 da Peça 12), sendo que a apresentação das propostas foi prevista para o dia 26.07.18 (fl. 04 da Peça 8), ou seja, 13 dias após a publicação do Edital no DOC. Isso caracteriza descumprimento ao artigo 26 da LF nº 13.019/2014.

2.5. Dos Encargos Sociais (Subitem 4.10 da Planilha)

O art. 80 da Portaria nº 55/SMADS/2017 define o percentual mínimo de 21,57% do total de despesas com recursos humanos para provisão/fundo de reserva de pagamentos de encargos oriundos de rescisões trabalhistas, 13º salário e remuneração anual de 1/3 de férias.

A Planilha Referencial de Custos do Serviço (fl. 01 da Peça 19) apresenta as seguintes porcentagens para as despesas previstas com encargos sociais:

- 59,47% para as Organizações sem isenção da cota patronal do INSS;
- 32,67% para as Organizações com isenção da cota patronal do INSS.

Tais valores estão compatíveis com o citado artigo da Portaria nº 55/SMADS/2017 e com o art. 8º da Portaria nº 47/SMADS/2010, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Percentuais a serem provisionados para os encargos sociais e trabalhistas

Encargo	Organizações com isenção da Cota Patronal	Organizações sem isenção da Cota Patronal
Encargos Patronais (FGTS, PIS, etc)	9,0%	35,80%
Fundo de Reserva para 1/3 de férias, 13º salário, rescisão de contrato, etc	21,57%	21,57%
Cobertura de despesas com vale transporte	2,10%	2,10%
Total	32,67%	59,47%

Fonte: Art. 8º da Portaria nº 47/SMADS/2010.

2.6. Da Movimentação de Recursos (Subitem 4.11 da Planilha)

A LF nº 13.019/2014 estabelece, no caput do art. 53, que “Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária”. Entretanto, ela excepciona tal regra no § 2º do referido artigo, quando demonstrada a impossibilidade física do pagamento, permitindo que o termo de colaboração ou fomento admita o pagamento em espécie.

Os Subitens 11.6.1 e 11.6.2 do Edital (fl. 11 da Peça 8) estabelecem o seguinte:

11.6.1. Os planos de trabalho poderão prever a possibilidade de saque na conta bancária específica da parceria para pagamentos em espécie, nas hipóteses em que, em caráter excepcional e devidamente demonstrado, houver a impossibilidade de pagamento mediante transferência eletrônica, nos termos do artigo 86 da Portaria 55/SMADS/2017.

11.6.2. Os planos de trabalho poderão prever a possibilidade de pagamentos em cheques, nas hipóteses em que, em caráter excepcional e devidamente demonstrado, houver a impossibilidade de pagamento mediante transferência eletrônica, nos termos do artigo 86 da Portaria 55/SMADS/2017.

Tais subitens não apresentam infringências à lei no sentido formal, e também estão amparados no § 1º do art. 86 da Portaria nº 55/SMADS/2017, que define o seguinte: “Excepcionalmente, poderão ser feitos pagamentos em espécie ou em cheque, desde que se trate de despesas imprescindíveis de pequena monta e que comprovada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência bancária”. O dispositivo não deixa claro a definição de “pequena monta” e em quais hipóteses há a caracterização de “impossibilidade física”, permitindo que qualquer despesa possa ser paga em espécie, o que, na prática, inviabilizaria a efetividade da aplicação do caput do art. 53 da LF nº 13.019/2014 e do § 1º do Art. 38 do DM nº 57.575/2016.

Os saques para pagamento em espécie dificultam o rastreamento dos recursos e a identificação do beneficiário final. Dessa forma, recomenda-se o estabelecimento de limites e de critérios objetivos para os pagamentos em espécie.

2.7. Da Escrituração Contábil da OSC (Subitem 4.19.3 da Planilha)

Não constatamos no Estatuto Social da OSC (fls. 01/15 da Peça 23), previsão de que a escrituração e as demonstrações financeiras da entidade são executadas e apresentadas com observância dos princípios fundamentais de contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade”, conforme determinado no art. 33, IV, da Lei Federal 13.019/2014.

3. CONCLUSÃO (Item 6 da Planilha)

Com base na análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Chamamento nº 322/SMADS/2018 apresenta as seguintes irregularidades:

- 3.1.** A reserva orçamentária (Nota de Reserva nº 60.680) para o Edital de Chamamento foi extemporânea e em valor (R\$ 714.815,12) inferior ao previsto (R\$ 999.005,60), pois, foi emitida em 17.09.18, mais de dois meses após a divulgação do instrumento convocatório (13.07.18), em desacordo com o art. 24, § 1º, inciso I, da LF nº 13.019/2014, uma vez que não comprovou a existência de recursos para viabilizar a celebração da parceria (**Subitem 2.1**).
- 3.2.** Fragilidade na justificativa apresentada, pois não traz os dados históricos, os levantamentos efetuados acerca das vagas necessárias e os critérios utilizados para fins de estimativa dos quantitativos definidos no objeto do presente edital de chamamento, contrariando o princípio da Motivação dos Atos Administrativos (**Subitem 2.2**).
- 3.3.** O quantitativo de Recursos Humanos da Planilha Referencial do Edital de Chamamento não está compatível com o previsto na Portaria nº 46/SMADS/2010, acarretando um repasse mensal de R\$ 49.592,24 superior ao permitido, não tendo sido apresentada a justificativa prevista no art. 56, § 2º, inciso I, da Portaria nº 55/SMADS/2017 para embasar a adoção de medidas específicas distintas das previstas nas normas de tipificação do serviço (**Subitem 2.3**).
- 3.4.** Não foi respeitado o prazo mínimo de 30 dias entre a publicação do Edital e a data da apresentação das propostas, em descumprimento ao artigo 26 da LF nº 13.019/2014 (**Subitem 2.4**).

- 3.5.** Não consta no Estatuto Social da OSC previsão de que a escrituração e as demonstrações financeiras da entidade são executadas e apresentadas com observância dos princípios fundamentais de contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, em desacordo com o art. 33, IV, da LF 13.019/2014 (**Subitem 2.7**).

Em 27.07.20

DOUGLAS CEZAR CANIZA
Agente de Fiscalização

Em

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 7

R.P.: GOCCF