**TC 2.515/2017**

**ANÁLISE. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado de Instituto de Longa Permanência para Idosos. 1. A previsão de quantitativos de recursos humanos previstos em Edital de Chamamento Público devem estar em consonância com os normativos do órgão. Port. 46/SMADS/12. REGULAR. Votação unânime.**

**Relatório e voto englobado TCs** 2.515/2017 e 2.467/2017

**22ª Sessão Ordinária Não Presencial da Primeira Câmara**

**D E C I S Ã O**

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/002515/2017 e TC/002467/2017, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

**DECIDEM** os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regular Termo de Convênio 002/Smads/2016.

**DECIDEM,** à unanimidade, determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

São Paulo, 17 de março de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

**RELATÓRIO ENGLOBADO**

Trata o TC 2.515/2017 da análise do Termo de Convênio 002/SMADS/2016 firmado pela Secretaria Municipal de Assistência e

Desenvolvimento Social e pela associação civil sem fins lucrativos Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana CROPH (CNPJ nº 43.473.487/0001-32), tendo por objetivo a prestação do serviço denominado de Instituição de Longa Permanência para Idosos ILPI, de acordo com os padrões das ofertas que o compõem, estabelecidos no Edital de Chamamento nº 265/SMADS/2015 e nas demais normas técnicas oriundas de SMADS, em conformidade com a proposta de trabalho escolhida acrescida dos elementos constantes do parecer do Supervisor de Assistência Social da SAS, com área de abrangência nos Distritos da Subprefeitura da Mooca e com oferecimento de 60 vagas no total (PA 2015-0.209.792-0) pelo valor de R$ 3.020.254,32.

A Coordenadoria IV elaborou a análise às fls. 204/208v., apresentando os seguintes apontamentos:

Item C.13 – Não encontramos justificativa nos autos do PA 2015.0.209.792.0 para a alteração dos quantitativos de Recursos Humanos prevista no Edital de Chamamento e no Termo de Convênio. Tal alteração reflete no valor total do ajuste em majoração de R$ 9.693,80 mensais. (Item A.6 Valor).

Diante da documentação acrescida, a Coordenadoria IV manteve as conclusões iniciais.

Após a juntada de novos documentos, a Coordenadoria IV novamente manteve as conclusões iniciais.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria e sugeriu a intimação da entidade conveniada.

Após análise da documentação acrescida, com relação ao relatório inicial de fls. 204/209, concluiu a Coordenadoria IV pela ratificação do apontamento realizado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo posicionou-se pela irregularidade do Termo de Convênio nº 002/SMADS/2016, em razão da irregularidade apontada pela Auditoria, sem prejuízo de outras medidas cabíveis.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos atos em análise, julgando-se regular o convênio. Ademais, ante a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário, bem como inexistir dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis, requereu subsidiariamente reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sem aplicação de qualquer sanção aos agentes públicos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Termo de Convênio nº 002/SMADS/2016, tendo em vista que as defesas não infirmaram o achado de auditoria.

O TC **2.467/2017** trata do acompanhamento da execução do Termo de Convênio 002/SMADS/2016, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana – CROPH, cujo objeto é a prestação do serviço denominado de Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI, de acordo com os padrões das ofertas que o compõem, estabelecidas no Edital de Chamamento 265/SMADS/2015.

A Coordenadoria IV elaborou o relatório de fls. 295/304v, com despesas pagas referentes ao período de fevereiro a abril de 2017 no valor de R$ 405.296,18, apresentando os seguintes apontamentos:

4.1. Divergência no Anexo I apresentado pela entidade e o Plano de Trabalho apresentado pela organização por ocasião da celebração do Termo de Convênio, uma vez que os serviços de contabilidade foram disponibilizados como contrapartida, não podendo ser incluído no Anexo I. (item 3.1).

4.2. A ausência das especificações das condições a serem observadas pelas partes SMADS e SMS ocasiona, por exemplo, que refeições produzidas na ILPI sejam consumidas não apenas pelos funcionários da SMADS, mas também por funcionários contratados pelo convênio da SMS, a depender de sua escala de horário e considerando o grande número de funcionários envolvidos entre SMADS e SMS, tal fato gera um gasto significativo com alimentação, custeado pela SMADS, sem previsão no Termo de Convênio. (item 3.2.2.c e 3.2.2.d).

4.3. Lançamento na DESP de fevereiro/2017 de 1/3 de férias de funcionária, valores que deveriam ser cobertos com a provisão de fundo de reserva, em desacordo com o art. 8º alínea c da Portaria 47/2010/SMADS, cabendo a glosa no valor de R$ 398,08. (item 3.3.2.a)

4.4. Divergência no quadro de Recursos Humanos, uma vez que a entidade efetivamente tem em seu quadro um assistente técnico, porém na tipificação desse serviço não há esse cargo, estando em desacordo com a Portaria 46/2010/SMADS e Cláusula Sétima, Parágrafo único do Termo de Convênio. (itens 3.1 e 3.3.2.d)

Os responsáveis foram oficiados e apresentaram defesas, às fls., 317, 335/339, 340/361, acompanhada de documentos e, 364.

Diante da documentação acrescida, a Auditoria analisou ratificou os apontamentos da sua conclusão anterior.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 370/374, sugerindo a intimação da conveniada para conhecimento e manifestação. Diante da documentação acrescida, a Auditoria concluiu por ratificar integralmente os apontamentos do seu relatório inicial, fls. 272/304v.

A AJCE, às fls. 418/422, opinou pelo não acolhimento da execução do Convênio 002/SMADS/2016.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 424/432, requereu o acolhimento da execução do Convênio, relevando-se as impropriedades apontadas, posto que formais, ou, caso assim não entendam, ante a inexistência de comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano concreto ao Erário, bem como por não vislumbrar dolo, culpa ou má fé por parte dos Agentes Públicos responsáveis, propugna, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

A Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução do Convênio 002/SMADS/2016, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a organização Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana – CROPH.

É o Relatório.

**VOTO ENGLOBADO**

Em julgamento englobado o Termo de Convênio 002/SMADS/2016 firmado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a associação civil sem fins lucrativos Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana CROPH, bem com sua execução contratual.

Em relação ao convênio, os órgãos técnicos entenderam que não houve Justificativa para a alteração dos quantitativos de Recursos Humanos prevista no Edital de Chamamento e no Termo de Convênio e que referida alteração refletiu no valor total do ajuste com majoração de R$ 9.693,80 mensais.

Sobre esse apontamento, a Origem esclareceu que a justificativa para o quadro de RH encontra-se no PA nº 2010-0.299.329-2, que tratou do Edital nº 239/SMADS/2010 e do Termo de Convênio nº 028/SMADS/2011 e que esses instrumentos se referiam à execução do mesmo serviço em período anterior ao do Termo de Convênio nº 002/SMADS/2016.

A Origem anexou a solicitação da organização conveniada à época para aumento do quadro de Recursos Humanos e os pareceres das seguintes unidades da SMADS: CRAS Mooca (fls. 234/238), CPSE (fls. 239/240), COGEAS (fls. 241/242 e 251), CREAS Mooca (fls. 246/247), SAS Mooca (fl. 248) e Assessoria Jurídica (fls. 254/255), os quais deram embasamento para a assinatura do TA que formalizou o aumento no quadro de RH (TA nº 001/2013 do Convênio nº 028/SMADS/2011, fl. 259).

Para a Auditoria, a assinatura de novo Termo de Convênio representa nova relação jurídica, exigindo justificativa para a alteração do quadro de recursos humanos no processo n° 2015.0.209.792.0.

Acrescenta que o anexo I da Portaria nº 46/SMADS/2010 não permite a flexibilização de parte do quadro de Recursos Humanos para o serviço “Instituição de Longa Permanência para Idosos”, pois a portaria define os quantitativos para tal serviço de forma taxativa, não dando oportunidade para alteração.

Conforme apurado pela Auditoria, o Edital de Chamamento já foi lançado com alteração dos quantitativos, o que afasta qualquer responsabilidade da entidade conveniada com relação aos valores transferidos.

Há informação, inclusive, de que a entidade atendeu ao Edital de Chamamento, publicado pela SMADS, e executa o Termo de Convênio, formalizado de acordo com minuta fornecida no respectivo Edital.

Ademais, foi possível constatar que na vigência do termo de convênio anterior, a operacionalização dos serviços permitiu o ajuste de descompassos advindos do dia-a-dia, dentre eles o ajuste atinente aos recursos humanos, que foram aumentados, tanto na quantidade de colaboradores, quanto nas horas de trabalho.

Esse termo anterior, encerrado em 25.01.2016, forneceu informações relevantes a respeito da operacionalização do objeto, propiciando a elaboração do Edital de Chamamento nº 265/SMADS/2015, com a consequente celebração do Termo de Convênio nº 002/SMADS/2016.

Dessa forma, me parece que a Portaria 46/SMADS/2010 deveria ter sido alterada para encampar os aditamentos realizados no Processo Administrativo nº 2010.0.299.329-2 a fim de atender a realidade e dar as condições necessárias para a realização dos serviços.

No que se refere à execução do ajuste, a instrução processual revelou apontamentos que passo a examinar, mantendo-se a numeração apresentada pela Auditoria.

**4.1. Divergência no Anexo I apresentado pela entidade e o Plano de Trabalho apresentado pela organização por ocasião da celebração do Termo de Convênio, uma vez que os serviços de contabilidade foram disponibilizados como contrapartida, não podendo ser incluído no Anexo I.**

Sobre esse apontamento, a Sra. Simone Nazaré Moreira informa que a despesa com o serviço de terceirizados de contabilidade Cód. 042 (Versão 05) apresentada no mês de Julho de 2016 não foi observada pelo técnico supervisor à época, o qual deveria ser apresentado novo plano de trabalho, glosado

ou substituído por outra despesa, visto que a organização arcou como contrapartida as despesas excedentes.

Segundo a SMADS, a Supervisão de Assistência Social Mooca oficiou a organização social para que apresentasse novo demonstrativo de custeio com validade para o período de 1º de Janeiro de 2017 a 30 de Junho de 2017 com exclusão do subitem "Serviços de Contabilidade" do elemento de despesa "Outras Despesas". Informa também que o demonstrativo de custeio para o período de julho de 2017 a junho de 2018 também seria corrigido.

Para a Auditoria, em que pesem os esclarecimentos da Origem no sentido de oficiar a organização social para que apresentasse novo demonstrativo de custeio, não ficou esclarecida a divergência entre os demonstrativos citados pelo Relatório de Auditoria e o Plano de Trabalho, nem foi apresentada a correção do Plano de Trabalho ou do Anexo I apresentado pela Entidade.

Considerando a providência adotada pela Origem no sentido de determinar a exclusão do subitem "Serviços de Contabilidade" do elemento de despesa "Outras Despesas", inclusive do demonstrativo de custeio para o período de julho de 2017 a junho de 2018, entendo que o presente apontamento encontra-se superado.

**4.2. A ausência das especificações das condições a serem observadas pelas partes SMADS e SMS ocasiona, por exemplo, que refeições produzidas na ILPI sejam consumidas não apenas pelos funcionários da SMADS, mas também por funcionários contratados pelo convênio da SMS, a depender de sua escala de horário e considerando o grande número de funcionários envolvidos entre SMADS e SMS, tal fato gera um gasto significativo com alimentação, custeado pela SMADS, sem previsão no Termo de Convênio.**

Sobre esse apontamento, a Sra. Conceição Aparecida da Costa Mello informa que a ILPI Canindé se baseou na Portaria nº 50/SMADS/2015, oferecendo alimentação aos funcionários desde que sem prejuízo para os atendidos.

A SMADS faz menção ao art. 4º da Portaria nº 45/SMADS/2015, que faculta à organização a oferta de alimentação aos profissionais que trabalhem no serviço, desde que não haja prejuízo à qualidade e quantidade de alimentação prestada aos usuários. Alega que por uma questão de isonomia, não poderia diferenciar os grupos de trabalhadores que prestam serviço no mesmo local.

Para a Auditoria, o apontamento feito se refere, não apenas ao fato das refeições serem consumidas por funcionários contratados pelo convênio da SMS, mas também ao fato de não haver especificações das condições

a serem observadas pelas partes SMADS e SMS, o que gera, dentre outros, o problema relacionado às refeições.

A respeito da divergência, acolho os esclarecimentos apresentados no sentido de que o art. 4º da Portaria nº 45/SMADS/2015 faculta à organização a oferta de alimentação aos profissionais que trabalhem no serviço, desde que não haja prejuízo à qualidade e quantidade de alimentação prestada aos usuários, de modo que considero superado o apontamento.

**4.3. Lançamento na DESP de fevereiro/2017 de 1/3 de férias de funcionária, valores que deveriam ser cobertos com a provisão de fundo de reserva, em desacordo com o art. 8º alínea c da Portaria 47/2010/SMADS, cabendo a glosa no valor de R$ 398,08.**

Sobre esse apontamento, a Sra. Conceição Aparecida da Costa Mello afirma que foi solicitado à Organização Social a correção das DEMOFIM correspondentes para os devidos acertos necessários.

A Sra. Simone Nazaré Moreira afirma que a organização deverá providenciar as correções, apresentando novo DEMOFIM do período de março a Junho/2017, inclusive incluindo todos os encargos pertinentes, deduzindo os do fundo de reserva.

Segundo a SMADS, foi solicitado à organização que apresentasse a correção na respectiva DEMOFIM fazendo constar a glosa do valor do pagamento de 1/3 de férias da funcionária Odailza Gama da Silva, no valor de R$ 398,08, Encargos Sociais, no valor de R$ 35,83, e Fundo de Reserva, no valor de R$ 85,87, totalizando o valor de R$ 519,77, o qual deverá ser coberto pelo fundo de reserva.

Para a Auditoria, em que pese haver esforços da Origem para corrigir o demonstrativo, não ficou esclarecido o lançamento na DESP das férias, nem foi apresentada a efetiva correção do demonstrativo.

Considerando a providência adotada pela Origem no sentido de determinar a correção na respectiva DEMOFIM, fazendo constar a mencionada glosa, cujo valor deveria ser coberto pelo fundo de reserva, entendo que o presente apontamento encontra-se superado.

**4.4. Divergência no quadro de Recursos Humanos, uma vez que a entidade efetivamente tem em seu quadro um assistente técnico, porém na tipificação desse serviço não há esse cargo, estando em desacordo com a Portaria 46/2010/SMADS e Cláusula Sétima, Parágrafo único do Termo de Convênio.**

Sobre esse apontamento, a Sra. Conceição Aparecida da Costa Mello informa que o quadro a ser atendido é de 04 (quatro técnicos).

A Sra. Simone Nazaré Moreira esclarece que a organização no período de fevereiro a março/2016 solicitou a substituição de 01 técnico por 01 assistente técnico, mantendo o valor do convênio mensal de R$ 125.843,93.

A SAS Mooca informa que não consentiu com tal alteração e que encaminhou à organização ofício solicitando esclarecimentos com relação ao fato, conforme cópias acostadas aos autos.

Para a Auditoria, a Portaria nº 46/SMADS/2010, em seu Anexo I, estabelece que, para o serviço "Instituição de Longa Permanência para Idosos", o número de técnicos é de 4 e nas vistorias in loco, verificou que um dos funcionários, apesar de constar na DESP como técnico, exercia, na verdade, a função de assistente técnico, auxiliando a Gerente de serviços na função administrativa.

Conforme esclarece a entidade convenente, o assistente técnico contratado em substituição a um técnico se deveu à quantidade de procedimentos administrativos necessários ao bom andamento do serviço e que, após restabelecimento da manutenção de quatro técnicos, pela nova Supervisão, foi transferido o assistente técnico existente para outra unidade e iniciado processo de seleção, o que culminou com a contratação de pedagoga, conforme documentos comprobatórios que encaminha.

Entendo que os esclarecimentos prestados são suficientes para permitir a superação do apontamento, já que a falha se deveu a uma questão operacional já solucionada pela entidade.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULARES** o Termo de Convênio 002/SMADS/2016 e a sua execução, referente ao período de fevereiro a abril de 2017, com despesas pagas no valor de R$ 405.296,18.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.