TC 3.807/2015

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado de núcleo de convivência para adultos em situação de rua. 1. Superadas irregularidades. REGULAR. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 3.713/2015 e 3.807/2015.

16ª Sessão Ordinária Não Presencial

D E C I S Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/003713/2015 e TC/003807/2015, 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 a execução do Termo de Convênio 221/SMADS/2014.

DECIDEM, à unanimidade, determinar que a Secretaria revise os pontos destacados nos itens 4.6, 4.8, 4.10 e 4.11 do voto do Relator, relativos à execução do ajuste, adotando as providências necessárias para as devidas correções.

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

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 22 de julho de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata o presente da Análise formal e do Acompanhamento de Execução do Termo de Convênio nº 221/SMADS/2014, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a organização sem fins lucrativos Associação Aliança de Misericórdia, tendo por objeto a prestação do serviço Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua.

Em relação ao **TC nº 72.003.713/15-11, r**ealizada análise, a Auditoria concluiu no relatório de fls. 232/241 pelo não acolhimento do Convênio, pelas irregularidades constatadas nos valores praticados com pessoal, alimentação, lavanderia industrial, além de irregularidades nos valores mensais do ajuste, notas de empenho insuficientes, publicação extemporânea e divulgação incompleta do Convênio na página da PMSP.

Regularmente intimada (fls. 244 e 248), a Origem apresentou esclarecimentos às fls. 249/341, os quais foram analisados pela Auditoria no relatório de fls. 343/351, onde restou concluído pela relevação das irregularidades constatadas nos valores praticados com lavanderia industrial e emissão de notas de empenho em valores insuficientes e pela manutenção das demais irregularidades.

Ante as conclusões alcançadas, foram intimadas a Origem (fls. 355), a Contratada (fls. 358 e 435) e a Sra. Simone Nazaré Moreira – Supervisora da SAS Mooca à época (fls. 363).

Com isso, foram apresentados esclarecimentos pela Origem (fls. 364/403), pela Sra. Simone Nazaré Moreira (fls. 411/413) e pela Contratada (fls. 436/442).

Após análise dos esclarecimentos apresentados, a Auditoria concluiu no relatório de fls. 445/447vº, o quanto segue:

"À vista de nossa análise das justificativas e documentos apresentados pela Origem e pela Conveniada, com relação aos aspectos remanescentes da informação anterior de fls. 349/350, concluímos:

- Ratificadas as irregularidades dos itens: A.6 – Dos valores praticados Recursos Humanos e Encargos Patronais, C.11.e;
- Solucionado o apontamento do item A.6 – Dos valores praticados Alimentação e C.12.2;
- Retificada a redação do apontado no item A.6 – Dos valores praticados mensais para:

A.6 – Dos valores praticados – valores mensais: Os valores mensais calculados no ajuste estão a maior em R$ 1.272,36, contrariamente ao preconizado na Portaria 47/2010/SMADS."

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela irregularidade do ajuste em exame, face à irregularidade apontada no item A.6 – Dos valores praticados com recursos humanos e encargos patronais (fls. 453/456).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu pelo acolhimento do Convênio em exame, relevando-se as irregularidades apontadas, ou, ao menos, que sejam reconhecidos os efeitos dos atos analisados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica (fls. 457/466).

Derradeiramente, a Secretaria Geral emitiu parecer opinando pela irregularidade do certame seguindo posicionamento dos órgão antecessores, fls. 474/477.

Quanto ao **TC nº 72.003.807/15-63** a Auditoria concluiu no relatório de fls. 185/203 o quanto segue:

"À vista dos exames documentais, compreendendo o período de maio a julho de 2015, e das verificações realizadas in loco, consideramos que a execução do termo de convênio nº 221/SMADS/2014, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, através da SAS – Mooca e a Associação Aliança de Misericórdia, encontra-se com as seguintes infringências e impropriedades.

4.1 – Decorre de termo de convênio com apontamento de infringências / impropriedades por esta Coordenadoria, conforme TC nº 72.003.713/15-11 (item 3.1).

4.2 – Não visualizamos nenhuma placa de identificação informando que o convênio é realizado em parceria com a Smads, em desacordo com o item 15 da cláusula quinta e item 7 da cláusula terceira do termo de convênio. (item 3.2.2.a).

4.3 – Não há recepção equipada com computador para controle das carteirinhas, em desacordo com o plano de trabalho. (item 3.2.2.a)

4.4 – O controle da frequência dos usuários é feito através da distribuição da ficha de almoço, uma vez que o computador e o sistema não existem. Consideramos falho, pois há um controle apenas quantitativo e não qualitativo. Só se consegue saber a identidade do usuário, caso ele queira passar por atendimento social. (item 3.2.2.b, 3.2.4.d)

4.5 – A entidade não efetua o preenchimento de dados de pessoas em situação de rua no sistema SisAtendimento. Ressaltamos já terem decorrido nove meses sem o sistema, que é essencial para a inserção de dados, controle e monitoramento da população em situação de rua. Tal fato está em desacordo com o item 21 da cláusula quinta do termo de convênio. (item 3.2.2.b)

4.6 – Embora o cronograma de atendimento do plano de trabalho demonstre que as atividades em sua maioria funcionam até às 16h, todas as sextas feiras, há uma parada técnica às 14h e a partir desse horário a casa encerra o atendimento à população de rua. A parada técnica de acordo com o plano de trabalho refere-se ao atendimento social, desta forma, consideramos que as demais ofertas (banho, biblioteca, sala de TV, espaço de convívio, lavagem de roupas, etc.) deveriam continuar funcionando até às 16h. (item 3.2.2.c)

4.7 – O serviço prevê a elaboração dos Planos individuais de atendimento – PIAs, onde são levantadas as necessidades individuais prioritárias relativas à emissão de documentação, à saúde, à dependência de álcool e outras drogas, à família, a situação profissional e pessoal, com o objetivo de buscar direcionamento ao convivente. Observamos a baixa quantidade de PIAs em execução nos meses sob análise. (item 3.2.2.c)

4.8 – Verificamos nas visitas a presença de vigilantes na entrada da Casa Restaura-me e na entrada das salas de atendimento social. Não há previsão legal nas portarias 46 e 47/2010/SMADS para esse elemento de despesa neste tipo de serviço, não há justificativas nos autos, nem autorização por meio de termos aditivos. O valor dessa contratação, considerando a quantidade de vigilantes, os turnos e o funcionamento da Casa inclusive aos finais de semana, é significativo, e se o ônus é da Secretaria, deveria constar do Anexo I do termo de convênio na coluna “despesas pagas diretamente por SMADS”, caso contrário deveria ser lançado como contrapartida da organização. (item 3.2.2.e)

4.9 – Destacamos algumas constatações nas Resups mensais tais como não comparecimento do serviço às supervisões coletivas em maio e junho, informações divergentes na Resup e Demes quanto à elaboração do PIA, menção de que o local apresenta vários fatores de risco para os atendidos e para os trabalhadores, porém sem especificação de quais riscos e propostas para saneamento / diminuição desses, falta de supervisão técnica in loco no serviço em julho/2015. (item 3.2.3)

4.10 – Em maio de 2015 a entidade efetuou lançamentos na Desp de R$ 3.414,11 e R$ 426,76 de FGTS e PIS, enquanto que o correto apurado pela auditoria seria de R$ 3.401,20 e 425,15 (8% e 1% de 42.515,04 – total de RH). (item 3.3.2.a) 4.11 – A conveniada lançou na Desp o item WMS Work Medical Service indevidamente, por trata-se de medicina do trabalho. Os valores de R$ 203,31 (maio), 240,96 (junho) e R$ 248,49 (julho) deveriam configurar contrapartida da organização, vez que foi previsto no plano de trabalho. (item 3.3.2.b)

4.12 – Em maio/2015 os valores de FGTS e PIS apresentados na Desp foram obtidos por meio do cálculo percentual, FGTS - R$ 3.517,34 e PIS – R$ 439,67, porém os valores efetivamente pagos pela entidade foram menores, FGTS - R$ 3.441,65 e PIS – R$ 434,40. (item 3.3.2.c)

4.13 – O valor de R$ 237,02 referente à verba de alimentação do segundo trimestre de 2015 foi pago a maior, uma vez que o disposto no artigo 15, parágrafo 4º da portaria 47/2010/SMADS determina que a verba de alimentação não pode ser redistribuída entre os elementos de despesa conveniados no trimestre. Cabe a UPC da Sas Mooca calcular eventuais valores pagos a maior desde o início da vigência do convênio. (item 3.3.2.d)

4.15 – A Resup trimestral referente ao 2º trimestre/2015 demonstra no item 9 a inadequação de divulgação e acesso aos direitos dos usuários, porém sem justificativas e propostas para adequação. (item 3.3.3.b)

4.16 – A análise pontual de alguns indicadores indicam o não cumprimento das metas estabelecidas na portaria 46/2010/SMADS e no plano de trabalho, a título de exemplo: o não atendimento da meta de 100% de gestantes com acompanhamento pré-natal em dia e não atendimento da meta de 70% de adultos que tenham o PIA em execução no trimestre. (item 3.3.3.c).”

Regularmente intimada (fls. 206/210), a Origem apresentou defesa às fls. 211/261, a qual foi analisada pela Auditoria no relatório de fls. 263/277, onde restou concluído pela relevação das irregularidades apontadas nos itens 4.2 e 4.5 e pela manutenção das irregularidades apontadas nos demais itens.

Novamente intimada (fls. 281 e 287), a Origem apresentou defesa às fls. 300/323. Também foram regularmente intimadas, a Conveniada (fls. 284), as Sras. Fabiana de Almeida Lima – Supervisora Técnica à época (fls. 286), Simone Nazaré Moreira – Supervisora da SAS Mooca à época (fls. 296), Rosangela Maria Assumpção – Técnica UPC à época (fls. 297), as quais apresentaram defesa às fls. 324/328, 289/293, 332/337 e 329/331, respectivamente.

Após análise das defesas apresentadas, a Auditoria concluiu no relatório de fls. 372/378, pela ratificação de suas conclusões anteriores, com exceção dos itens 4.3, 4.4 e 4.15, por considerá-los sanados.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria, opinando, assim, pelo não acolhimento da execução do Convênio 221/SMADS/2014 (fls. 384/389).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu pelo acolhimento da execução em exame, relevando-se as irregularidades apontadas, posto que meramente formais, ou, subsidiariamente, o reconhecimento de seus efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais do ajuste (fls. 390/399).

Por derradeiro, a Secretaria Geral manifestou-se opino pela irregularidade da execução do Convênio, ante as irregularidades remanescentes.

Este é o relatório**.**

VOTO ENGLOBADO

Em julgamento a Análise formal e o Acompanhamento de Execução do Termo de Convênio nº 221/SMADS/2014, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a organização sem fins lucrativos Associação Aliança de Misericórdia, tendo por objeto a prestação do serviço Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua.

Em virtude da conexão de objetos, os processos em epígrafe serão julgados em conjunto.

Em relação à Análise Formal tratada no **TC nº 72.003.713/15-11,** o que se pode concluir é que todas as irregularidades apontadas pela Auditoria foram sanadas no decurso do trâmite processual, à exceção da irregularidade apurada nos valores praticados com pessoal (item A.6.a), quando restou consignado pela Auditoria que o Termo de Convênio em exame apresentou 1 agente operacional a mais, acarretando em uma diferença a maior de R$ 959,04 no total de salários e de R$ 313,32 no total dos encargos sociais.

Considerando que o serviço objeto de análise oferta 450 vagas para usuários e que o Anexo I da Portaria nº 46/2010/SMADS determina que são necessários 02 agentes operacionais para cada 60 usuários, somando-se ao total de profissionais 01 folguista, entendeu a Especializada que deveria haver 15 agentes operacionais, mais 01 folguista, totalizando 16 agentes, porém, no Convênio foram contratados 17 agentes.

Entendo, no entanto, que estamos diante de divergência interpretativa do texto da referida Portaria, especificamente quanto ao §7º do art. 8º que versa:

"Quando a quantidade de profissionais dos serviços tiver seu cálculo baseado na proporcionalidade de usuários atendidos, acrescenta-se mais um profissional ou dupla, conforme o caso, quando a proporção atingir 50% da referência indicada no Anexo I."

Como se vê, pelo objeto deste estudo, as 450 vagas devem ser divididas por grupos de 60, que resultam em 7,5.

Pela interpretação da Origem, o resultado decimal 0,5, (acima de 7 inteiros) pode ser elevado a mais 01 inteiro, resultando 8 grupos

multiplicados por 02 agentes operacionais. Ou seja, 16 agentes, mais 01 folguista, totalizando 17 profissionais.

Entendo que a intenção da norma não é manter o número mínimo de funcionários por grupo de usuários atendidos, mas sim tornar o atendimento eficiente e satisfatório, o que nos coloca diante de uma clara situação de discricionariedade administrativa, razão pela qual acolho a defesa da Origem para superar a falha remanescente

Quanto ao **TC nº 72.003.807/15-63, o**s exames da Auditoria referentes à execução do Termo de Convênio 221/SMADS/2014 concluíram a existência de irregularidades, das quais foram sanados ou superados os apontamentos 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.15, conforme numeração de seu relatório às fls. 185/203, restando as seguintes irregularidades:

4.1 – Decorre de termo de convênio com apontamento de infringências / impropriedades por esta Coordenadoria, conforme TC nº 72.003.713/15-11 (item 3.1).

4.6 – Parada Técnica a partir das 14hs, às sextas-feiras, encerrando as atividades a partir desse horário, embora o cronograma de atendimento do plano de trabalho demonstre que as atividades em sua maioria funcionam até às 16h. (item 3.2.2.c);

4.7 – Observância de baixa quantidade de Planos individuais de atendimento - PIAs em execução nos meses sob análise. (item 3.2.2.c);

4.8 – Presença de vigilantes na entrada da Casa Restaura-me e na entrada das salas de atendimento social, quando não há previsão legal nas portarias 46 e 47/2010/Smads para esse elemento de despesa neste tipo de serviço, não há justificativas nos autos, nem autorização por meio de termos aditivos (item 3.2.2.e);

4.9 – Divergências de informações nas Resups mensais e Demes quanto à elaboração do PIA, menção de que o local apresenta vários fatores de risco para os atendidos e para os trabalhadores, porém sem especificação de quais riscos e propostas para saneamento / diminuição desses, falta de supervisão técnica in loco no serviço em julho/2015. (item 3.2.3)

4.10 – Em maio de 2015 a entidade efetuou lançamentos equivocados na Desp de R$ 3.414,11 e R$ 426,76 de FGTS e PIS, enquanto que o correto apurado pela auditoria seria de R$ 3.401,20 e 425,15 (8% e 1% de 42.515,04 – total de RH). (item 3.3.2.a);

4.11 – A conveniada lançou na Desp o item WMS Work Medical Service indevidamente, por trata-se de medicina do trabalho. Os valores de

R$ 203,31 (maio), 240,96 (junho) e R$ 248,49 (julho) deveriam configurar contrapartida da organização, vez que foi previsto no plano de trabalho. (item 3.3.2.b)

4.12 – Em maio/2015 os valores de FGTS e PIS apresentados na Desp foram obtidos por meio do cálculo percentual, FGTS - R$ 3.517,34 e PIS – R$ 439,67, porém os valores efetivamente pagos pela entidade foram menores, FGTS - R$ 3.441,65 e PIS – R$ 434,40. (item 3.3.2.c)

4.13 – O valor de R$ 237,02 referente à verba de alimentação do segundo trimestre de 2015 foi pago a maior. (item 3.3.2.d)

4.16 – Não cumprimento das metas estabelecidas na portaria 46/2010/SMADS e no plano de trabalho. (item 3.3.3.c).”

Passo a ponderar.

Em relação ao item 4.1, considero que a execução ora analisada não decorre de Termo de Convênio com apontamentos de irregularidades, vez que a falha remanescente apontada merece ser superada, conforme os termos já analisados.

Item 4.6 – Em que pese o apontamento referente ao tempo menor tempo de funcionamento da entidade às sextas-feiras em razão da parada técnica, nenhum prejuízo foi constatado e demonstrado nos autos, podendo-se concluir que a falha revestiu-se de cunho formal, justificando-se a proposta de determinação ao final do meu voto.

Item 4.7 – Embora a quantidade de PIAs não tenha alcançado as metas propostas, acolho a defesa proferida nos autos em razão dos óbices existentes pelo próprio perfil dos usuários. Além disso, não foram apontadas irregularidades nos procedimentos adotados, o que leva a crer que o atendimento está em conformidade com a demanda e as possibilidades de disponibilização dos serviços.

Item 4.8 - A contratação de vigilância não prevista se deu por conta de diversos episódios de roubos e violência física a usuários e funcionários na execução dos serviços, sendo fato que, sem estes serviços de vigilância, seria impossível a execução do Termo de Convênio. Por isso acolho a defesa, porém, com a determinação de que os lançamentos sejam corrigidos e lançados no campo adequado.

Item 4.9 - Acolho a defesa da Origem nesse sentido, vez que há carência de servidores com atribuição específica para a solução total do apontamento e cuja contratação depende da Administração Superior. Ainda assim, não houve comprometimento dos serviços.

Itens 4.10 e 4.11 – A diferença constatada em relação à DESP não é suficientemente relevante para ensejar correções e o itens lançados indevidamente devem ser revistos pela origem, caso ainda não o tenha feito, de modo que faço determinação ao final do meu voto.

Item 4.12 - A diferença constatada em relação à DESP não é suficientemente relevante para ensejar correções, considerando superado o apontamento.

4.13 – Acolho a defesa e entendo que o valor lançado a título de verba de alimentação está em conformidade com a Portaria 47/SMADS/2010, que permite certa flexibilização de recursos para este fim. Além disso, é certo que a verba alimentícia é de suma importância para a manutenção do serviço, sendo prioridade garantir aos usuários a alimentação apropriada quando estes receberem atendimento.

4.16 - O apontamento resulta da dificuldade que existe de os próprios usuários procurarem e aderirem aos serviços e trabalhos técnicos disponibilizados, embora medidas socioeducativas sejam realizadas.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULAR** o Termo de Convênio nº 221/SMADS/2014, bem como a sua respectiva execução.

Ao final, determino que a Origem revise os pontos destacados nos itens 4.6, 4.8, 4.10 e 4.11 deste voto (relativos à execução do ajuste em exame), adotando as providências necessárias para as devidas correções.

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