TC 9.103/2017

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMADS. Serviço denominado de Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua. 1. Plano de trabalho revestido de coerência entre os objetivos apresentados e as ações desenvolvidas. 2. Interesse público atendido. 3. Falhas relevadas. REGULARES. Votação unânime.

Relatório e voto englobados TCs 9.103/2017 e 9.104/2017.

20ª Sessão Ordinária Não Presencial da Primeira Câmara

D E C I S Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/009103/2017 e TC/009104/2017, 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 regulares o Termo de Convênio 116/SMADS/2014 e os respectivos Termos de Aditamentos 001/2016, 001/2017, 002/2017 e 003/2017.

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

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 18 de novembro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos do **TC 9.103/2017** da **Análise** do **Termo de Convênio 116/SMADS/2014** e seus respectivos **Termos de Aditamentos 001/2016, 001/2017, 002/2017 e 003/2017**, celebrados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e a Associação Comunitária São Mateus – ASCOM.

O pactuado teve por objeto a prestação de serviço denominado Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua – modalidade: Centro de Acolhida para Adultos II, por 24 horas, sendo oferecidas 200 vagas diurnas e 200 vagas noturnas, com o valor do repasse mensal de **R$ 148.487,85** (cento e quarento e oito mil quatrocentos e oitenta e sete reais e oitenta e cinco centavos).

O **TC 9.104/2017** trata do **Acompanhamento** da **Execução** no período de abril a junho/2017 dos instrumentos analisados.

O relatório final da **Auditoria** indica 3 (três) apontamentos remanescentes em relação à **Análise do Termo de Convênio 116/SMADS/2014**:

a) informação conflitante entre o Edital de Chamamento, a Proposta recebida e suas adequações e os Pareceres do Comitê de Avaliação em relação ao número de vagas diurnas;

b) diferença entre o número de orientadores socioeducativos definido no Anexo I da Portaria 46/SMADS/2010 e o número de orientadores efetivamente contratados;

c) incompatibilidade entre a data da assinatura do Convênio (22/09/2014) e a publicação no DOC (20/09/2014).

A **Análise dos Termos de Aditamentos** apresenta apontamentos em decorrência da acessoriedade ao instrumento principal no **Aditivo 001/2016**; anotação de publicação extemporânea do ajuste no DOC, especificamente nos **Aditivos 001 e 002/2017**; bem como despacho de autorização para lavratura do ajuste sem data exarada no **TA 003/2017**.

As **defesas** apresentadas acompanhadas de documentos pela Administração (fls. 378/393 e 403/411) e pela Conveniada (fls. 433/483) abordam os seguintes pontos:

a) O Comitê de Avaliação é soberano e a ele cabe a análise do Plano de Trabalho apresentado, solicitação de correções, quando necessárias e encaminhamento para a finalização do ajuste;

b) O Plano de Trabalho apresentado pela ASCOM encontra-se nas fls. 166 a 263, complementado com as correções solicitadas pelo Comitê de Avaliação, nas fls. 303 a 313;

c) No Edital de Chamamento, nos Pareceres do Comitê de Avaliação e no Termo de Convênio e respectivos Aditivos sempre constaram a quantidade de 400 (quatrocentas) vagas masculinas, sendo 200 (duzentas) vagas/dia e 200/vagas/noite;

d) Na proposta apresentada pela entidade houve o erro em relação à quantidade de vagas para o período do dia, constando 200 (duzentas) vagas/noite e 50 vagas/dia;

e) O Comitê de Avaliação esclareceu tanto em suas análises quanto em seu parecer final (fls. 161, 162 e 178) que o atendimento seria para 200 vagas/dia, apontando a necessidade de correção;

f) Os orientadores socioeducativos noturno, conforme fls. 347, trabalham em período de 12x36h (fl. 413), sendo 1 (um) profissional para cada 50 (cinquenta) usuários, ou seja, há 4 (quatro) por plantão e 1 (um) folguista. Portanto, 200 (duzentos) usuários noturnos necessitam de 4 (quatro profissionais) em 1 (um) dia e 4 (quatro) no dia seguinte, totalizando 8 (oito) orientadores sócio educativos mais 1 (um) folguista que cobre os dois períodos, atendendo ao **Edital** com total de 9 (nove) profissionais;

g) São necessários 2 (dois) agentes operacionais, que trabalham 8hs/dia, para cada 50 (cinquenta) usuários, acrescidos de 2 (dois) folguistas, conferindo, portanto, o total de 18 (dezoito) profissionais, atendendo ao **Edital**;

h) A Origem aponta que o serviço ofertado têm funcionamento ininterrupto, 24 horas diárias, de domingo a domingo;

i) A publicação do extrato do Termo de Convênio 116/2014 foi realizada em 20/09/2014 com o documento já assinado, porém no Termo de Convênio constava a digitação da data limite para a assinatura do instrumento, ou seja, o dia 22/09/2014;

j) A vigência do Convênio de 22/09/2014 a 21/09/2016 está presente na publicação às fls. 236;

k) As publicações extemporâneas dos extratos dos Termos de Aditamentos 001 e 002/2017 se deram pela demora em conseguir todos os instrumentos aditivos assinados pelos representantes legais das Organizações da Sociedade Civil – OSC;

l) O lapso da falta de data no Despacho de Autorização do Termo de Aditamento 003/2017 pode ser saneado com a data do encaminhamento do documento ao titular da Pasta em 01/08/2017 (fl. 317) e a publicação do documento no DOC de 09/08/2017 , garantindo a tramitação processual adequadamente.

A **Auditoria** (fls. 486/488v) se manifestou novamente, tendo ratificado suas conclusões anteriores, opinando pela irregularidade do Convênio e seus Aditamentos.

A **Auditoria** não considerou a análise final do **Comitê de Avaliação** apontando o erro na escrita da proposta da entidade sobre a quantidade de vagas/dia, emitindo correção.

A **Auditoria** também manteve o entendimento que o quantitativo de profissionais está em desacordo com o disposto na **Portaria 46/SMADS/2010**, já que esta prevê contratação de agentes operacionais só para o período diurno, devendo o cálculo ter como base o número de vagas diurnas, ou seja, 200 (duzentas), e não o número total de vagas do Convênio, que é de 400 (quatrocentas).

Para a **Auditoria**, a **Portaria nº 46/SMADS/2010**, em seu **Anexo I**, define *"1 para cada 50 usuários e 1 folguista, o número de orientadores socioeducativos noturnos com carga horária 12x36 no Quadro de Recursos Humanos"* (fls. 413v), porém não há menção na referida Portaria quanto ao fato do número de profissionais definidos por ela se referir a cada turno, escala ou plantão.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE** (fls. 490/495) e a **Secretaria Geral – SG** (fls. 510/514) concluíram pela irregularidade do Termo de Convênio em decorrência dos apontamentos "a" e "b" e irregularidade do Termo de Aditamento 001/2016 por acessoriedade, bem como pela possibilidade de acolhimento dos TAs 001, 002 e 003/2017.

Para a **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** os elementos de defesa colacionados ao presente TC, devidamente acrescidos dos subsídios que instruem este processado, notadamente os esclarecimentos e justificativas prestadas pela Origem, permitem aos Nobres Conselheiros o acolhimento dos instrumentos.

O **TC 9.104/2017** cuida do **Acompanhamento da Execução** dos instrumentos aqui analisados, referente ao **período de abril a junho/2017**, tendo a **Auditoria** apresentado as seguintes infringências/impropriedades remanescentes em suas análises:

"4.1. O quantitativo de orientadores socioeducativos noturno e de agentes operacionais está superior ao previsto na Portaria nº

46/SMADS/2010, acarretando em repasse a maior à Conveniada mensalmente, conforme apontado no TC nº 72.009.103/17-75 (item 3.1).

4.2. A Conveniada não está fornecendo o lanche da tarde, a ser disponibilizado pela organização como contrapartida, em desacordo com o Plano de Trabalho (item 3.2.2.c).

4.3. Os Planos Individuais de Atendimento – PIAs não estão sendo atualizados diariamente no Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários – SISA, em desacordo com o item 21, cláusula quinta do Termo de Convênio (item 3.2.2.c).

4.4. Ausência no processo administrativo de pagamento de informações e motivos acerca do local escolhido para a celebração do Termo de Aditamento nº 002/2017. A escolha do alojamento em Pirituba mostrou-se muito distante do serviço conveniado, além de infraestrutura inadequada para abertura desse centro de acolhida emergencial, o que acarretou em baixa adesão, em desrespeito à Ordem interna 01/SMADS/2017, incisos I.c, VII.e, VIII.m. (item 3.2.3).

4.5. Não houve avaliação da execução do Convênio no período de nossa amostragem, abril a junho de 2017, com o preenchimento dos Relatórios mensais de supervisão técnica - RESUPs, em desacordo com o art. 10º, inciso II da Portaria 46/SMADS/2010. (item 3.2.4).

4.6. Não constou do Processo de Pagamento as DEMES relativas ao período da nossa amostragem, abril a junho de 2017, em desacordo com o art. 10, inciso I da Portaria 46/2010/SMADS. Uma vez que o instrumental DEMES não foi apresentado e juntado ao processo de pagamento, o reembolso do convênio não deveria ter sido liberado, desrespeitando o item 11.5 do Edital. (itens 3.3.1 e 3.3.3).

4.7. Não há comprovação, relativo ao período da nossa amostragem, abril a junho de 2017, de que o técnico supervisor do serviço procedeu à conferência da DEMOFIM, verificando sua compatibilidade com o Demonstrativo de custeio aprovado para o Termo de Convênio, em desacordo com o parágrafo único do art. 5º da Portaria nº 30/SMADS/2015. (item 3.3.1.a).

4.8. Nas DEMOFIMs analisadas, os valores repassados a título de recursos humanos estão incorretos, e o saldo incorreto se propagou durante todo o período de vigência, cabendo à SAS/MG proceder à correção e devolução desses valores repassados a maior, uma vez que o quantitativo de recursos humanos – orientadores socioeducativos noturnos e agentes operacionais está superior ao determinado na Portaria 46/SMADS/2010. (item 3.3.1.a).

4.9. Erro na DESP de recursos humanos de abril de 2017 que gerou erro no transporte do valor na DEMOFIM de abril de 2017. (itens 3.3.1.a e 3.3.2.a).

4.10. Os encargos sociais e fundos de reserva calculados em abril de 2017 estão incorretos, tendo o erro se propagado até junho de 2017, quando do fechamento da DEGREF anual. (item 3.3.1.a).

4.11. Os encargos sociais e fundos de reserva lançados nas DEMOFIMs de maio e junho de 2017 não foram calculados com base no percentual de 59,47, em desacordo com o artigo 8º parágrafo 2º alínea b da Portaria nº 47/SMADS/2010. (item 3.3.1.a).

4.12. A SAS/MG providenciou extemporaneamente a junção da documentação da prestação de contas relativas ao Plano de Contingência para situações de Baixas Temperaturas, em desacordo com o art. 7º, alínea a da Portaria 22/SMADS/2017. (item 3.3.1.b).

4.13. Não houve deliberação aprovando a prestação de contas referente ao período do Plano de Contigência para situações de Baixas Temperaturas pela técnica supervisora, em desacordo com o art. 7º, alínea b da Portaria 22/SMADS/2017. Desta forma, a liberação do pagamento das vagas aditadas ocorreu em desacordo com o item VIII.j da Ordem Interna nº 01/SMADS/2017 (itens 3.3.1b e 3.4.2).

4.14. Aquisição em abril de 2017 de bem permanente do Item Outras Despesas, contrariando o artigo 11º da Portaria nº 47/SMADS/2010 (item 3.3.2.b).

4.15 Nos meses analisados os documentos fiscais, os holerites e as guias dos impostos apresentados não continham o carimbo da UPC da SAS/MG, em desacordo com o art. 9º da Portaria 11/SMADS/2016 (item 3.3.2.c).

4.16. As notas de empenho emitidas em 2017 foram em valor insuficiente para as despesas do exercício, em desacordo com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 (item 3.4.1).

4.17. Em relação aos pagamentos realizados acerca das vagas em Pirituba, os saldos positivos de maio e junho de 2017 somam R$ 61.136,32 e não constou do processo administrativo o seu ressarcimento, uma vez que neste caso houve a exclusão de 60 vagas aditadas em 18.08.17, mediante o Termo de Aditamento 003/2017 (item 3.4.2).

As defesas da **Origem** (fls. 532/533 e 624/629) reiteraram as defesas já apresentadas na análise dos instrumentos relacionadas ao quantitativo de orientadores socioeducativos e agentes noturnos, apresentando o cálculo para a prestação de serviço, baseados no atendimento ao público para o formato ininterrupto, ou seja, por 24hs, todos os dias da semana, dentro dos parâmetros dispostos na Portaria nº 46/SMADS/2010.

Defende então a **Administração** o quantitativo contratado e, por consequência, o afastamento dos apontamentos relacionados ao tema.

Fez juntada (fls. 610/614) do cardápio do lanche ofertado diariamente como contrapartida e a justificativa que este estava sendo remetido ao local do curso de formação ministrado aos beneficiários.

A **Pasta** anexou cópia dos esclarecimentos colhidos junto à entidade em relação ao PIA – Plano Individual de Atendimento, afirmando que estes são elaborados diariamente, seguidos por prontuários e que as omissões já foram sanadas e novas orientações foram reforçadas para o cumprimento da obrigação (fls. 534).

Afirmou às fls. 511/517, que em relação aos encargos sociais e fundos de reserva, que o percentual de 59,47% está correto e que a diferença se deu em relação ao valor do vale transporte sobre a diferença que a entidade paga para o funcionário.

Justifica ainda que a entidade obteve autorização da supervisão técnica para a compra do bem considerado permanente, o qual será posteriormente incorporado ao patrimônio municipal.

Foi informado pela **Origem** que os RESUPS – relatórios mensais de supervisão técnica e as DEMES foram incluídos extemporaneamente junto às fls. 451/474 do PA 2016.0.142.540.2. As deliberações sobre as prestações de contas constam das fls. 153/210 do mesmo processo, bem como a documentação da prestação de contas relativas ao Plano de Contingência para situações de baixas temperaturas nas fls. 193/368.

Às fls. 632 esclarece a **Secretaria** que os valores dos empenhos foram realizados até setembro conforme disponibilidade orçamentária disponibilizada pela Secretaria da Fazenda e que após a liberação do montante solicitado, foram empenhados os valores suficientes para o exercício de 2017.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** requereu o acolhimento da execução do convênio ou ao menos, o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais do ajuste.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE** (fls. 675/678) e a **Secretaria Geral – SG** (fls. 690/693v) perfilharam as conclusões lançadas no relatório de AUD, por entenderem que as defesas não infirmaram as irregularidades apontadas, opinado pelo não acolhimento da execução do Convênio relativamente ao período abrangido.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento, de forma englobada, os **TCs 9.103/2017 e 9.104/2017** que cuidam da **Análise** do **Termo de Convênio** nº 116/SMADS/2014 e dos respectivos **Termos de Aditamentos** nºs 001/2016, 001/2017, 002/2017 e 003/2017, firmados entre a **Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS** e a **Associação de Comunitária São Mateus – ASCOM**, tendo por objeto a prestação do serviço denominado "Centro de acolhida às pessoas em situação de rua".

Nas análises dos instrumentos, permaneceram os seguintes apontamentos, mantidos conjuntamente pela Auditoria e demais órgãos opinantes desta Corte de Contas:

1) Do Termo de Convênio:

a) Incongruências e informações conflitantes entre Edital de Chamamento, a Proposta recebida e suas adequações e os Pareceres dos Comitês de Avaliação;

b) Quantitativos de Recursos Humanos e consequentes valores mensais das funções "orientador socioeducativo noturno" e "agente operacional" em desacordo com a Portaria nº 46/SMADS/2010.

2) Do Termo de Aditamento 001/2016:

a) Decorre de contratação com apontamentos de impropriedades que alteram os quantitativos e consequentes valores conveniados.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo** e a **Secretaria Geral** entenderam que os itens relacionados à publicação extemporânea dos instrumentos e o despacho de autorização para a lavratura do ajuste sem data são propriedades meramente formais, passíveis de relevação, concluindo pela possibilidade de acolhimento dos TAs 001/2017, 002/2017 e 003/2017.

Compulsando os processos e analisando os documentos e justificativas da Administração, bem como os termos da Portaria nº 46/SMADS/2010, afasto, de imediato, os apontamentos remanescentes do Termo de Convênio 116/2014 e TA 001/2016.

No Edital de Chamamento, nos Pareceres do Comitê de Avaliação e no Termo de Convênio e respectivos Aditivos sempre constaram a quantidade de 400 (quatrocentas) vagas masculinas, sendo 200 (duzentas) vagas/dia e 200/vagas/noite.

Na proposta apresentada pela entidade houve o erro em relação à quantidade de vagas para o período do dia, constando 200 (duzentas)

vagas/noite e 50 vagas/dia. Porém, o Comitê de Avaliação esclareceu tanto em suas análises quanto em seu parecer final (fls. 161, 162 e 178) que o atendimento seria para 200 vagas/dia, apontando a necessidade de correção.

Nesse sentido, não há que se falar em informações conflitantes, mas apenas uma questão formal já observada e apontada pela própria Origem na própria análise do Comitê de Avaliação que não comprometeu a avaliação do projeto apresentado.

Em relação ao número de contratados para as funções especificadas e, consequentes valores, faço as seguintes observações:

A conclusão da Auditoria se baseia única e exclusivamente ao fato que no quadro referente as contratações para o serviço denominado “Centro de Acolhida para Adultos II”, constante do Anexo I da Portaria em questão, está escrito apenas “contratação de agentes operacionais para o período diurno”, sem referência ao período noturno.

Ocorre que o serviço, objeto do instrumento pactuado, é prestado 24 horas por dia, todos os dias da semana ininterruptamente, logo, por óbvio que a contratação dos agentes operacionais para o período noturno é corolária à necessidade do funcionamento local, não fazendo sentido a manutenção do apontamento em tela, devendo o cálculo ter como base o número total de vagas (diurnas e noturnas) e não apenas o número de vagas diurnas, como entende AUD.

A análise de AUD não pode se basear simplesmente no texto constante dentro do quadrante esquemático presente no Anexo I da Portaria nº 46/2010, dissociada do restante que dispõe o diploma legal, que deixou estabelecido a proporção de funcionários necessários para cada grupo numérico de usuários, independente do período de atendimento.

Dessa forma, correta a Administração na contratação de 2 (dois) agentes operacionais, que trabalham 40hs/semana, para cada 50 (cinquenta) usuários, acrescidos de 2 (dois) folguistas, conferindo 18 (dezoito) profissionais, atendendo ao Edital correspondente.

No mesmo sentido, correto o cálculo em relação ao número de orientadores socioeducativos noturnos, visto que a **Portaria nº 46/SMADS/2010**, em seu **Anexo I**, define *“1 profissional para cada 50 usuários e 1 folguista, com carga horária 12x36 no Quadro de Recursos Humanos”*.

Dessa forma, mais uma vez é necessário entender que o atendimento social funciona de **domingo a domingo**, não fazendo sentido, novamente, o apontamento da Auditoria subsistir apenas pelo fato de não haver menção na referida Portaria se esse quantitativo de orientadores para o período noturno se refere a cada turno, escala ou plantão, visto que todos os dias da

semana é necessário a presença desses profissionais na prestação do serviço contratado e não apenas dia sim e dia não.

Nesse sentido, há nos autos elementos de convicção que ensejam o **acolhimento dos ajustes** sob exame, e consequentemente passo a analisar os apontamentos da Auditoria trazidos no **TC 9.104/2017** referentes à execução do serviço pactuado, **no período de abril a junho/2017**, dos quais todos os itens relacionados aos quantitativos são, consequentemente, desconsiderados diante do quanto concluído acima.

A partir disso, dos apontamentos remanescentes considero **corrigidos, respondidos, justificados e/ou esclarecidos** pela Administração os relacionados aos seguintes tópicos:

a) lanche da tarde;
b) atualização diária dos Planos Individuais de Atendimento;
c) erros pontuais no lançamento de dados na Descrição Mensal de Despesas - DESP de abril 2017;
d) compra de bem permanente (lavadora) no valor de R$ 311,70, no mês de abril/2017 e sua devida incorporação na administração pública;
e) emissão das notas de empenho em valor insuficiente para as despesas do exercício;
f) cálculo com a base percentual de 59,47% e a diferença em relação ao cálculo do vale transporte na diferença que a entidade paga ao funcionário.
g) ressarcimento do saldo positivo referente aos meses de maio e junho/2017, no valor de R$ 61.136,32, apontado para ser realizado no último desconto das Baixas Temperaturas, efetuado na Planilha de Liquidação do mês de novembro/2017;

Notadamente, nestes dois últimos itens acima, ficou esclarecido, respectivamente, que a diferença se deu em relação ao valor do vale transporte paga pela entidade ao funcionário e as correções necessárias foram providenciadas.

Porém, a Origem reforça o amparo na Portaria 30/SMADS/2015 no reconhecimento da regularidade dos atos se fosse necessária a flexibilização do valor, uma vez que respeitado o valor do repasse mensal e o limite de 25% para o acréscimo e redução do valor originalmente aprovado.

Por último, em relação a exclusão das 60 vagas aditadas, houve o cancelamento do recurso de R$ 130.065,60 referente aos meses de julho, agosto e setembro/2017.

E em relação aos saldos de maio e junho/2017, pendentes de ressarcimento em parte (R$ 61.136,32), consta (fls. 516) que a Nota

de Liquidação e Pagamento referente ao último desconto das Baixas Temperaturas (aditamento Pirituba) fora efetuado na Planilha de Liquidação do mês de novembro/2017.

Observo que nos autos constam as trocas de correspondências entre a Origem e a entidade definindo os descontos dos valores apurados nas prestações de contas do mês de novembro/2017, indicando o saneamento do processo.

Considerando, ainda, como passíveis de **relevação** os apontamentos relacionados:

a) às documentações das prestações de contas juntadas de forma extemporânea nos autos do PA 2016.0.142.540.2, sob as fls. 451 a 474;

b) a ausência dos carimbos da UPC da SAS/MG em alguns dos documentos fiscais apresentados; e

c) a escolha do alojamento em Pirituba para o centro de acolhida emergencial para o período de baixas temperaturas.

Assim, concluo que o plano de trabalho se revestiu de coerência entre os objetivos apresentados e as ações desenvolvidas, que nenhum ato praticado pelos agentes públicos maculou a entrega do objeto, que não se constatou dolo, culpa ou má-fé e que não há notícia de prejuízo ao erário nos procedimentos auditados.

O interesse público foi atendido, devendo-se considerar a relevância deste serviço de proteção social a pessoas em total situação de vulnerabilidade e risco.

Nesse sentido, **JULGO REGULARES** o **Termo de Convênio nº 116/SMADS/2014** e os respectivos **Termos de Aditamentos nºs 001/2016, 001/2017, 002/2017 e 003/2017**, bem como **ACOLHO** sua **Execução** referente ao período de abril a junho/2017.

Após as comunicações de praxe arquivem-se os autos.