

ANÁLISE DA NOTA TÉCNICA Nº 03/SMADS/2020



Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública
e Autarquias do Município de São Paulo



CONFETAM



ANÁLISE DA NOTA TÉCNICA Nº 03/2020 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Texto: Amaral e Nakazato Advogados
www.amaralnakazato.com.br

Expediente

SINDSEP - Sindicato dos Trabalhadores na
Administração Pública e Autarquias no Município
de São Paulo | Presidente: **Sérgio Antikeira** | Secretário
de Imprensa e Comunicação: **João Batista Gomes** |
Equipe: **Alexandre Linares, Cecília Figueiredo,**
Letícia Kutzke e Pedro Canfora | Arte: **Ebbios**



Rua da Quitanda, 101
CEP: 01012-010 - Centro - São Paulo
Telefone: 11 2129-2999
Email: imprensa@sindsep-sp.org.br

O Sindsep, na pessoa do vice-presidente João Gabriel oferta em análise a Nota Técnica 03/SMADS/2020, especialmente no que diz respeito à preservação de direito das gestoras de parcerias pertencentes assistentes sociais.

A questão colocada foi a legalidade e legitimidade do teor da Nota Técnica nº 03 SMADS 2020, especialmente em relação a três itens (7, 7.1 e 10) que dizem respeito, basicamente, à utilização dos recursos pelas organizações sociais.

7. Os serviços estão autorizados a utilizar o recurso destinado a materiais para trabalho socioeducativo e pedagógico, devendo adquiri-los e disponibilizá-los aos usuários conforme previsto em plano de ação complementar, ainda que estejam com atividades total ou parcialmente suspensas. Nesses casos, os serviços deverão desenvolver estratégias que contemplem atividades de caráter pedagógico e socioeducativo, nos termos da [Nota Técnica nº 02/SMADS/2020](#) (item 15.2).

7.1. Os serviços poderão utilizar dos recursos destinados para o material socioeducativo e pedagógico para elaboração ou compra de máscaras faciais a serem distribuídas entre os usuários atendidos.

10. Insumos recomendados para redução da transmissibilidade da COVID-19 como máscaras faciais, luvas e álcool em gel poderão ser custeados por recursos do item Outras Despesas.

Em primeiro lugar, vale fazer uma breve análise da referida nota técnica.

A princípio, é uma nota técnica elaborada para servir de orientação para a rede socioassistencial relativamente aos procedimentos de celebração, execução e prestação de contas das parcerias.

A nota técnica admite o trabalho remoto pelas parceiras, flexibilização nas sessões públicas dos chamamentos públicos, a utilização de documentos digitais em substituição aos documentos físicos e a hipótese de redução de capacidade dos serviços de acolhimento, em razão da pandemia. Isto, devendo ser formalizado por meio de aditamento.

Ademais, os valores destinados ao pagamento de oficineiros podem ser utilizados para este fim, ainda que os serviços cujas atividades estejam total ou parcialmente suspensos. Os serviços devem readequar suas atividades às novas condições, os serviços com atividades total ou parcialmente suspensas devem procurar outros meios de funcionamento, com atividades contextualizadas – tudo devidamente detalhado em Plano de Ação complementar.

Quanto aos recursos, a nota técnica **autoriza** os serviços a:

1) utilizar o recurso destinado a materiais para trabalho socioeducativo e pedagógico, devendo adquiri-los e disponibilizá-los aos usuários conforme previsto em plano de ação complementar, ainda que estejam com atividades total ou parcialmente suspensas. Nesses casos, os serviços deverão desenvolver estratégias que contemplem atividades de caráter pedagógico e socioeducati-

vo, nos termos de nota técnica anterior (NT 02);

2) utilizar dos recursos destinados para o material socioeducativo e pedagógico para elaboração ou compra de máscaras faciais a serem distribuídas entre os usuários atendidos;

3) a utilizar recursos da parceria destinados a horas técnicas para atividades remotas de formação, visando a assegurar a execução do Plano de Educação Permanente;

4) registrar no controle de entrega de cestas básicas indicado pela SMADS as cestas que foram entregues pelos serviços com atividades suspensas ou parcialmente suspensas adquiridas com recursos da parceria ou repassadas pelo Programa Cidade Solidária;

5) utilizar os recursos do item Outras Despesas para adquirir insumos recomendados para redução da transmissibilidade da COVID-19 como máscaras faciais, luvas e álcool em gel;

6) continuar utilizando os recursos do Termo de Colaboração para manutenção, reparos e demais serviços de conservação do imóvel, mesmo na hipótese do serviço ter tido suas atividades suspensas ou parcialmente suspensas, desde que a manutenção seja essencial conforme avaliação junto ao gestor de parcerias;

7) todos os valores gastos deverão ser corretamente registrados em DEAFIN e nos relatórios sintéticos de conciliação bancária, seguindo as regras do ajuste financeiro mensal.

Algumas facilitações foram promovidas em relação à visita em loco, por exemplo, com a observação de alguns indicadores, dentre os quais, contextualização das atividades (oferta de cestas básicas e kits de higiene, atividades de oficineiros à distância e entrega de material socioeducativo e pedagógico).

Por fim, a nota técnica traz orientações para a avaliação dos serviços e da prestação de contas na hipótese de prejuízo total ou parcial às atividades desenvolvidas.

Assim, a nota técnica tem por objetivo adaptar à atual situação as atividades dos serviços das parcerias, bem como, fornece outros parâmetros para análise do preenchimento das formalidades na sua avaliação.

Deste ponto de vista, o documento está de acordo com o estado de emergência decretado que, em resumo, estabelece afrouxamento de regras para fluidez dos serviços existentes ou para a criação de serviços inexistentes, de acordo com a necessidade e interesse públicos.

É necessário, num primeiro momento, esclarecer que não há criação de despesa nesta nota técnica. O que há é uma adaptação das atividades e, conseqüentemente, a autorização de gastos inéditos com os recursos já previstos para outros fins. Assim, não há novas despesas, mas sim o “desvio” da destinação de algumas despesas para outras.

Importante verificar que tal “desvio” é justificado pela necessidade de manter as parcerias funcionando, contextualizando as atividades desenvolvidas. Ou seja, a autorização é dada pela COVID-19 e pelo estado de emergência decretado,

muito embora não tenha havido alteração legislativa.

Vale lembrar que o estado de emergência é decretado pelo Executivo e não promulgado por lei. Isso se dá justamente pelo caráter de urgência que não suportaria a demora do processo legislativo e, muito menos, uma desaprovação pelo legislativo. Dessa forma, o estado de emergência se sobrepõe à necessidade de alteração legislativa nas normas de que trata. A legalidade da medida (editada em estado de emergência) está preservada na legislação municipal, estadual e na Constituição Federal.

Temos, por exemplo, a questão do cumprimento da jornada dos servidores públicos. As leis que regem os regimes de trabalho não foram alterados, no entanto o decreto em questão modifica essa legislação criando a possibilidade do teletrabalho, forma de prestação de trabalho remoto. Tal modificação não é menos legítima ou legal por ter sido feita por decreto, justamente porque o decreto não trata simplesmente da criação do teletrabalho, mas da organização do serviço público municipal diante do estado de emergência causado pela COVID-19.

Assim, a princípio, não vejo como ilegítima ou ilegal a nota técnica, ainda que ela autorize a utilização de recursos indicados para determinadas despesas para outras.

Porém, do ponto de vista do gestor da parceria, é necessário se atentar para alguns pontos, a fim de preservar sua posição, sobretudo em relação a futuros questionamentos.

Em primeiro lugar, é necessário observar que a utilização dos recursos para manter

o pagamento de oficineiros, por exemplo, depende de um aditamento ao Plano de Ação Complementar. Ou seja, para que tais profissionais continuem sendo pagos com os recursos previstos para tanto, a parceira deve apresentar o Plano de Ação Complementar para justificar tais pagamentos, mas, sobretudo, demonstrar as modificações elaboradas para as suas atividades. **Assim, o Plano de Ação Complementar é um documento muito importante para auxiliar o gestor na tarefa de se precaver diante de futuros questionamentos sobre tais gastos.**

Da mesma forma, os recursos destinados a materiais para trabalho socioeducativo e pedagógico (itens 7 e 7.1).

O item 7 deixa claro que é o plano de ação complementar que legitima a aquisição e disponibilização aos usuários de materiais para trabalho socioeducativo e pedagógico, pois traz as estratégias/alternativas para a condução das atividades de caráter pedagógico e socioeducativo em tempos de pandemia e distanciamento social. Ou seja, é o plano quem autoriza a continuidade de pagamento destes recursos mesmo para os serviços com atividades suspensas ou parcialmente suspensas - mas que tenham um plano de ação pensado para os novos tempos.

O item 7.1 autoriza a utilização dos recursos destinados para o material socioeducativo e pedagógico para a elaboração ou compra de máscaras faciais a serem distribuídas entre os usuários atendidos, ou seja, não se trata de insumos, mas de atividades que levem em consideração ou o fornecimento das máscaras e mesmo a sua confecção com ou sem a participação dos usuários que serão os seus

finals destinatários.

A distribuição das máscaras entre os usuários atendidos - salvo engano, pois a nota técnica não esclarece - não parece ser uma medida de segurança e saúde dos agentes que os atenderão, mas uma alternativa para a contextualização do serviço. Já a elaboração da máscara, além de contextualização do serviço, parece ter um caráter educativo que deve estar previsto no Plano de Ação Complementar.

Por fim, o item 10 que trata da possibilidade de aquisição, com os recursos da rubrica “Outras Despesas”, de insumos recomendados para a transmissibilidade da COVID-19 parece se tratar de material para utilização interna à parceira e seus trabalhadores ou prestadores de serviço. As medidas são necessárias e podem ser incluídas nas despesas por conta da emergência e da indubitável necessidade. Tal necessidade, no entanto, não pode ser prevista em Plano de Ação Complementar.

Assim, vale olhar a Instrução Normativa nº 03 SMADS 2018, a fim de saber se este documento - muito mais detalhado que o MROSC ou o decreto municipal - vai dar todos os passos a serem respeitados para a celebração, execução, fiscalização e prestação de contas das parcerias.

A referida Instrução Normativa nº 03 também sofreu algumas modificações, em razão do decreto de estado de emergência. Dentre elas, vale comentar que as formalidades para alteração do Termo de Colaboração (art. 56 e seguintes) foram parcialmente suspensas, sendo certo que os prazos, documentos e outros requisitos foram simplificados. Porém, foram as tarefas de fiscalização e análise que foram

mais afetadas, no sentido de suprimidas temporariamente, tornando os processos mais rápidos.

É necessário lembrar que, segundo a nota técnica em estudo, não seria necessária a modificação do Termo de Colaboração - ou mesmo do Plano de Trabalho e da PRD - mas apenas a apresentação de Plano de Ação Complementar.

Na hipótese, parece que a situação prevista na nota técnica representa (ou pode representar) modificação no plano de trabalho. No entanto, a nota técnica não orienta sobre a modificação formal do plano de trabalho - apenas do Plano de Ação Complementar.

Como dito, não é qualquer alteração no Plano de Trabalho que exige modificação formal do Termo de Colaboração, mas apenas aquela que promova modificações significativas nos objetivos e metas da parceria, redução ou ampliação da equipe de trabalho, alteração na previsão financeira (de um grupo de despesas para outro, na razão de 25% da previsão) ou alteração da previsão financeira de um mesmo grupo de despesas, desde que igual ou superior a 20%, desde que não altere o orçamento total.

Em relação às despesas, é importante lembrar que o art. 73, § 5º da Instrução Normativa nº 03 estabelece que:

§ 5º - Será considerado irregular, caracterizando desvio de recursos, e deverá ser restituído aos cofres público, qualquer espécie de pagamento não previsto nos itens de despesa dos custos direto e indireto constantes no

Plano de Trabalho, de despesas nas quais não esteja identificado o beneficiário final ou de despesas realizadas em desacordo com qualquer das condições ou restrições estabelecidas nesta Instrução Normativa.

Da mesma forma, o art. 75, inciso I, assim determina:

Art. 75 - Os recursos da parceria repassados pela SMADS à OSC não poderão ser utilizados para as seguintes finalidades:

I - finalidade diversa da estabelecida no instrumento de parceria e respectivo Plano de Trabalho;

O art. 79 traz o rol não taxativo das despesas que compõem os custos diretos da parceria. Dentre eles, **no item 2 (outras despesas), está listado materiais para o trabalho socioeducativo e pedagógico (2.4), despesas para atividades socioassistenciais de orientação, encaminhamento e apoio na acolhida individual ou coletiva para o serviço (2.6), material de higiene e limpeza (2.15) e outras despesas decorrentes diretamente das necessidades do serviço (2.23).**

O art. 80 conceitua os custos indiretos da parceria aqueles que não se enquadrem nos custos diretos, mas que beneficiam indiretamente a prestação do serviço, tais como os serviços contábeis, de assessoria jurídica e serviços administrativos, dentre outros.

Por fim, a Instrução Normativa nº 03 traz, em seu artigo 80, a normatização da PRD - Previsão de Receitas e Despesas - que deve conter a previsão de todos os itens de

despesas dos custos diretos, previstos no edital, com valores individuais estimados, a previsão de todos os itens da despesas que compõem os custos indiretos, com valores individuais estimados, os valores totais dos custos diretos e indiretos, dentre outras coisas. Para alteração do instrumental PRD, deverão ser adotados os seguintes procedimentos (art. 80, § 1º):

I - poderá ser alterado anualmente, junto com o início da anualidade, a partir de 1º de julho de cada ano, desde que seja solicitada pela OSC ao Gestor da Parceria durante o mês de maio de cada ano;

II - o Gestor da Parceria deverá emitir Parecer Conclusivo sobre a alteração proposta durante o mês de junho de cada ano.

§ 2º - Após o prazo previsto no parágrafo anterior, poderá ocorrer alteração da PRD, desde que haja fato superveniente que justifique, devendo observar os seguintes prazos:

I - independente da data de solicitação pela OSC, o Gestor terá o prazo do mês seguinte ao da apresentação para análise e manifestação;

II - a vigência da nova PRD será sempre a partir do dia 1º do mês seguinte ao do item anterior;

§ 4º - A atribuição de valor zero para qualquer item de despesa do custo direto não dispensa o cumprimento da obrigação

objeto do item.

§ 5º - Os valores estimados atribuídos a qualquer item de despesa dos custos diretos e indiretos podem não corresponder aos valores registrados na DEAFIN, variando ao longo da execução da parceria, para mais ou para menos, desde que não sejam alterados os subtotais dos custos diretos e indiretos, o valor total do repasse e seja atendido o disposto no parágrafo anterior.

§ 6º - A PRD também poderá ser alterada sem necessidade de aprovação do Gestor da Parceria nas hipóteses previstas na primeira parte do § 3º do art. 58 e no art. 151.

As exceções previstas no § 6º são as seguintes:

§ 3º - Para as hipóteses previstas nos incisos VI deste artigo, a OSC deve providenciar a proposta de remanejamento de recursos do Plano de Trabalho sem a prévia aprovação do Gestor da Parceria, desde que, individualmente, as variações não ultrapassem 25% (vinte e cinco por cento) do valor originalmente aprovado no Plano de Trabalho para cada elemento de despesa. O remanejamento de recursos acima de 25% (vinte e cinco por cento) para cada elemento de despesa depende de prévia aprovação do gestor da Parceria, produzindo efeito a partir do primeiro dia do mês subsequente à assinatura do ato; (art. 58)

Art. 151 - No período de emergência estabelecido no Decreto nº 59.283, de 16/03/2020, nas parcerias vigentes para os serviços de Alta Complexidade definidos pela Portaria 46/SMADS/2010, fica dispensada a prévia aprovação do gestor da parceria para apostilamento do remanejamento de recursos constantes do Plano de Trabalho que ultrapasse o percentual de 25% a que se refere o § 3º do Artigo 58.

Em resumo, muito embora a Instrução Normativa - na esteira do que conceituam o MROSC e o decreto municipal - especifique situações em que o plano de trabalho e a PRD devam ser modificadas, as formalidades para tanto e a irregularidade decorrente da modificação das destinações

dos recursos da parceria, o art. 151, que se refere aos serviços de Alta Complexidade, autorizam o remanejamento de recursos constantes do Plano de Trabalho que ultrapasse o percentual de 25% sem a autorização do gestor da parceria.

Neste sentido, as modificações questionadas na nota técnica 03/SMADS parecem se encaixar na exceção criada para atender aos critérios de urgência e emergência do Decreto 59.283/2020.

Por derradeiro, entendemos que os gestores de parceria, ao se depararem com situações similares podem - e mesmo devem - questionar a Secretaria a respeito da legitimidade e legalidade das orientações constantes das normas técnicas até para o fim de constituir material de eventual defesa futura.

STELA CRISTINA NAKAZATO
OAB/SP 140.479



Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública
e Autarquias do Município de São Paulo

Rua da Quitanda, 101
CEP: 01012-010 - Centro - São Paulo
Telefone: 11 2129-2999
Email: imprensa@sindsep-sp.org.br

www.sindsep-sp.org.br
 facebook.com/sindsep
 11.97025-5497