II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-362/2026

Processo	-	TC/003675/2018
Recorrentes	-	Procuradoria da Fazenda Municipal, Roberta de Paula Teixeira Nascimento, Vanderli Sanches de Matos, Vanessa de Souza Ferreira e Débora Ramos do Nascimento Monteiro
Objeto	-	Recursos interpostos em face do Acórdão de 21/07/2021 – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Organização da Sociedade Civil Associação Cultural Nossa Senhora – Edital de Chamamento Público 26/Smads/2017 – Termo de Colaboração 18/Smads/2018 – Prestação de serviço denominado Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua II – CTA Aricanduva, pertencente à rede de Proteção Especial de Alta Complexidade, por 24 horas, oferecidas no total de 338 vagas, sendo 100 vagas no período diurno e 238 vagas no período noturno

3.408ª Sessão Ordinária

RECURSOS. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. TERMO DE COLABORAÇÃO. SMADS. CENTRO DE ACOLHIDA ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA. 1. Irregularidades relacionadas à execução da parceria, ao controle dos recursos públicos e à transparência administrativa comprometem a regularidade do Termo de Colaboração quando não afastadas por elementos probatórios suficientes. Recurso de D. R. N. M. NÃO CONHECIDO. Demais recursos CONHECIDOS. Voluntários PROVIDOS para excluir os interessados do rol de responsáveis e afastar as multas impostas. PFM PROVIDO PARCIALMENTE para julgar excepcionalmente REGULAR o Edital de Chamamento Público, ficando mantida a irregularidade do Termo de Colaboração. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte, em conhecer dos presentes recursos ordinários

interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (Peça 57), pelas Senhoras Roberta de Paula Teixeira Nascimento (Peça 59), Vanderli Sanches de Matos (Peça 60) e Vanessa de Souza Ferreira (Peça 62), porque preenchem os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 147 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em não conhecer do recurso interposto pela Senhora Débora Ramos do Nascimento Monteiro (Peça 92), por falta de interesse recursal.

ACORDAM, à unanimidade, no mérito, em dar provimento aos recursos ordinários interpostos pelas Senhoras Roberta de Paula Teixeira Nascimento, Vanderli Sanches de Matos e Vanessa de Souza Ferreira, no sentido de excluí-las do rol de responsáveis no presente processo, com o consequente afastamento das multas que lhes foram impostas.

ACORDAM, à unanimidade, em dar parcial provimento ao recurso ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, no intuito de reformar o Acórdão recorrido para julgar excepcionalmente regular o Edital de Chamamento Público 26/SMADS/2017, bem como para manter o julgamento pela irregularidade do Termo de Colaboração 18/SMADS/2018, mantendo-se, no mais, os demais termos do Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e às demais partes interessadas no feito, para ciência.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 03 de junho de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/js

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo:	**TC/003675/2018**
Tipo:	Recurso – Análise de Termo de Colaboração/Processo Seletivo
Origem:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)
Interessados:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Associação Cultural Nossa Senhora das Graças; Filipe Tomazelli Sabará; Vanderli Sanches de Matos; Denise Stankevic Alavarse Bueno; Roberta de Paula Teixeira Nascimento; Vanessa de Souza Ferreira; Procuradoria da Fazenda Municipal; Débora Ramos do Nascimento Monteiro
Objeto:	Termo de Colaboração/Processo seletivo – Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua. Modalidade: Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua II – CTA Aricanduva (338 vagas)

RECURSOS ORDINÁRIOS. CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 26/SMADS/2017 E TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 18/SMADS/2018. CENTRO DE ACOLHIDA ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA – CTA ARICANDUVA. 1. Cinco recursos ordinários interpostos pela PFM, pela Sra. Roberta de Paula Teixeira Nascimento, pela Sra. Vanderli Sanches de Matos, pela Sra. Vanessa de Souza Ferreira e pela Sra. Débora Ramos do Nascimento Monteiro. 2. Ilegitimidade de parte arguida pela Sra. Vanderli afastada pela Auditoria. 3. Integrantes da Comissão de Seleção excluídos do rol de responsáveis. 4. Demais irregularidades e penalidades mantidas. CONHECIMENTO. PARCIAL PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trata o presente, nesta fase, da análise dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 57), pela Sra. Roberta de Paula Teixeira Nascimento, membra da Comissão de Licitação (peça 59), pela Sra. Vanderli Sanches de Matos, arrolada como membra da Comissão de Licitação (peças 60/61), pela Sra. Vanessa de Souza Ferreira, membra da Comissão de Licitação (peças 62/63) e pela Sra. Débora Ramos do Nascimento Monteiro, Supervisora de SAS/AF (peça 92), todos objetivando a reforma do V. Acórdão proferido em 21/07/2021 (peça 35), que não acolheu o Edital de Chamamento Público nº 26/SMADS/2017 e o Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018, firmado com a Associação Cultural Nossa Senhora das Graças.

Após regular instrução processual, foi proferido Acórdão acostado à Peça 35 que, à unanimidade, julgou[1] (i) pelo não acolhimento do Edital de Chamamento Público nº 26/SMADS/2017 e do Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018; (ii) pela determinação ao Secretário da Pasta para apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos e levantamento dos prejuízos causados à Administração Pública Municipal; e (iii) pela aplicação de multa no valor de R$ 837,00 a cada um dos servidores responsáveis indicados[2] às Fls. 131 do Relatório de Auditoria (Peça 33), em conformidade com o artigo 86, inciso II, do Regimento Interno, c/c o artigo 52, inciso II, da Lei Municipal nº 9.167/1980.

A Procuradoria da Fazenda Municipal interpôs Recurso Ordinário (peça 57) requerendo a reforma do V. Acórdão Recorrido com vistas ao acolhimento do Chamamento Público n° 26/SMADS/2017 e do Termo de Colaboração n ° 18/SMADS/2018.

A Sra. Roberta de Paula Teixeira Nascimento, membra da Comissão de Seleção, interpôs Recurso Ordinário acostado à Peça 59. A Recorrente sustenta que a Comissão de Seleção atua apenas após a publicação do edital, não respondendo, portanto, pela definição do quadro de recursos humanos nem pelos atos relativos ao Termo de Colaboração, cuja disciplina, conforme a Portaria 55/SMADS/2017, não prevê participação da Comissão.

Aduz também que o quadro de pessoal majorado encontrava justificativa material nas peculiaridades do imóvel (1.950m², 338 vagas, canil e espaço para carroças), configurando irregularidade meramente formal. Registra, ainda, a exiguidade temporal entre a edição da Portaria 55/SMADS/2017 (20.10.17) e a publicação do Edital (10.11.17), bem como a ausência da capacitação prevista no art. 133 da referida norma. Por fim, requer o afastamento da

---

[1] ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, diante das ponderações reforçadas pelos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral, em não acolher o edital de Chamamento Público 26/Smads/2017 e o Termo de Colaboração 18/Smads/2018, firmado com a Associação Cultural Nossa Senhora.
ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar ao Secretário da Pasta a apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos e, sobretudo, o levantamento dos prejuízos causados à Administração Pública Municipal.
ACORDAM, também, à unanimidade, em aplicar aos servidores responsáveis declinados no Relatório de Análise, à fl. 131, a multa no valor de R$ 837,00 (oitocentos e trinta e sete reais), para cada um, em conformidade com o artigo 86, inciso II, do Diploma Regimental, aprovado pela Resolução 03/2002, c/c o artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9167/1980.
Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, DOMINGOS DISSEI e EDUARDO TUMA.

[2] Os responsáveis no relatório de auditoria supramencionado são: Filipe Tomazelli Sabará (Secretário de SMADS) Vanderli Sanches de Matos (Membro da Comissão de Seleção) Denise Stankevic Alavarse Bueno (Membro da Comissão de Seleção) Roberta de Paula T. Nascimento (Membro da Comissão de Seleção) Vanessa de Souza Ferreira (Membro da Comissão de Seleção) Tiago Santos Marques (Presidente à época da Associação Cultural Nossa Senhora).

multa com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (Lei nº 9.784/1999), invocando a ausência de dano, de má-fé e o histórico funcional ilibado de 11 anos.

A Sra. Vanderli Sanches de Matos, membra da Comissão de Seleção, apresentou insurgência (Peça 60), sustentando que, embora seu nome tenha sido arrolado para integrar a Comissão de Seleção quando da publicação do Edital, esteve em licença médica no período de 07 a 15/12/2017 em razão de procedimento cirúrgico, com retorno às atividades apenas em 20/12/2017. Em virtude de sua ausência na Sessão Pública de 11/12/2017, foi automaticamente substituída pela servidora Vanessa de Souza Ferreira, então suplente, passando a Comissão a ser composta por Denise Stankevic, Vanessa de Souza Ferreira e Roberta de Paula Teixeira. Sustenta, portanto, que não participou de qualquer ato relativo ao Edital nº 026/SMADS/2017 ou ao Termo de Colaboração nº 018/SMADS/2018.

A Sra. Vanessa de Souza Ferreira, membra da Comissão de Seleção, interpôs Recurso Ordinário (peça 62). A recorrente sustenta que o V. Acórdão recorrido lhe imputa responsabilidade por atribuições e competências estranhas ao escopo da Comissão. Argumenta que, à luz da Portaria 55/SMADS/2017, os trabalhos da Comissão de Seleção têm início somente após a publicação do edital no DOC, razão pela qual os procedimentos anteriores — notadamente os relativos à elaboração do edital — não são de sua competência, não podendo, portanto, responder por decisões adotadas pela gestão da SMADS na fase de abertura do certame. Ao final, requer a sua exclusão a exclusão de seu nome do rol dos responsáveis.

A Auditoria (peça 84), após análise, concluiu que os recursos não alteram os apontamentos que embasaram o não acolhimento do Chamamento Público nº 26/SMADS/2017 e do Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018. Contudo, reconheceu que, diante da relevação, no V. Acórdão, dos itens 3.4 e 3.5 do Relatório de peça 02 – que diziam respeito à responsabilização dos integrantes da Comissão de Seleção –, estes devem ser excluídos do rol de responsáveis no presente processo.

A Assessoria Jurídica, à peça 86, opinou pelo conhecimento dos recursos, por serem tempestivos e preencherem os pressupostos de admissibilidade. No mérito, opinou pelo parcial provimento, apenas para fazer constar no julgado a exclusão dos integrantes da Comissão de Seleção do rol de responsáveis, mantendo-se os demais termos do V. Acórdão por seus próprios e jurídicos fundamentos.

O Assessor Subchefe da AJ (peça 87) acompanhou a manifestação e ressaltou a ausência de intimação da Sra. Débora Ramos do Nascimento Monteiro, que, apesar de haver participado da instrução processual, não havia sido intimada do V. Acórdão prolatado nos autos.

Devidamente intimada, a Sra. Débora Ramos do Nascimento Monteiro (peça 92) apresentou recurso alegando que, no período da análise ao Edital de Chamamento Público nº 26/SMADS/2017, estava em gozo de férias. Quanto às irregularidades relativas ao Termo de Colaboração, afirmou que a parceria foi celebrada dias após a emissão da Portaria nº 55/SMADS/2017, sem que capacitações tivessem sido realizadas para os servidores, e que as irregularidades apontadas por esta Corte de Contas foram posteriormente regularizadas e incorporadas aos novos processos de celebração. Ao final, solicitou a reversão da aplicação de multa indicada no V. Acórdão.

Em nova manifestação sobre o recurso da Sra. Débora, a AJCE (peça 95) concluiu que o pleito de reversão da multa não comporta provimento, uma vez que a Recorrente não figura entre os servidores aos quais o V. Acórdão aplicou penalidade, porquanto somente participou do Termo de Colaboração, e não do Edital de Chamamento Público. O Assessor Subchefe da AJ (peça 96) acompanhou a manifestação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 99), reiterando os termos de sua peça recursal, requereu o conhecimento e provimento dos recursos interpostos, para a reforma do V. Acórdão considerando-se regulares o Chamamento Público nº 26/SMADS/2017 e o Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018 ou, alternativamente, que sejam aceitos os efeitos jurídicos já projetados.

A Secretaria Geral, às peças 101 e 102, opinou, *s.m.j.*, pelo conhecimento dos recursos ordinários interpostos e, no mérito, pelo seu parcial provimento, apenas para fazer constar no julgado que os integrantes da Comissão de Seleção sejam excluídos do rol de responsáveis no processo *sub examine*, devendo ser mantidos os demais termos do V. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de CONHECER dos presentes recursos ordinários e, no mérito, de dar-lhes PARCIAL PROVIMENTO, nos termos a seguir expostos.

1. Inicialmente, registro que os recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (Peça 57), pela Sra. Roberta de Paula Teixeira Nascimento (Peça 59), pela Sra. Vanderli Sanches de Matos (Peça 60) e pela Sra. Vanessa de Souza Ferreira (Peça 62) preenchem os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 147 do Regimento Interno desta Corte, sendo possível o seu conhecimento.

2. Já no que tange ao Recurso Ordinário interposto pela Sra. Débora Ramos do Nascimento Monteiro (Peça 92), este não merece ser conhecido. Como bem apontou a Assessoria Jurídica (peças 95/96), a Recorrente não figura entre os servidores aos quais o Acórdão Recorrido aplicou multa (fls. 131, Peça 33), porquanto sua atuação restringiu-se ao Termo de Colaboração, não tendo participado dos atos relativos ao Edital de Chamamento Público. Assim, inexistindo multa que lhe tenha sido imposta, verifica-se a ausência de interesse recursal que impede o conhecimento de seu apelo.

3. No mérito, os recursos interpostos às Peças 59, 60 e 62 têm em comum o fato de haverem sido apresentados por servidoras que integraram, direta ou indiretamente, a Comissão de Seleção do procedimento licitatório. Sustentam as recorrentes que as irregularidades constatadas decorrem de atos alheios às suas atribuições, razão pela qual não poderiam ser responsabilizadas pela multa aplicada no V. Acórdão recorrido (fls. 131, Peça 30).

4. O apelo de afastamento da multa das Recorrentes deve ser acolhido. Isso porque a Auditoria (Peça 84), a Assessoria Jurídica (Peça 86) e a Secretaria Geral (Peças 101 e 102) convergiram no entendimento de que as irregularidades apuradas no curso da instrução processual não decorrem de atos praticados no âmbito da Comissão de Seleção, cujas atribuições, nos termos da Portaria nº 55/SMADS/2017, restringem-se ao processamento da seleção, ao recebimento e julgamento das propostas e à elaboração do parecer técnico conclusivo.

5. Com efeito, as Recorrentes cuidaram de demonstrar que a Comissão de Seleção possui atuação restrita ao período posterior à publicação do edital no Diário Oficial da Cidade. As etapas internas do certame, notadamente a elaboração do edital e os atos relativos ao Termo de Colaboração, escapam inteiramente ao escopo de competência dessas servidoras, razão pela qual não podem ser responsabilizadas pelas irregularidades a elas imputadas.

6. O próprio V. Acórdão recorrido já havia relevado os itens 3.4 e 3.5 do Relatório de Auditoria, que tratavam especificamente da responsabilização dos membros da Comissão, o que reforça a conclusão de que essas servidoras não devem figurar no rol de responsáveis no presente processo.

7. Entendo, portanto, que é o caso de dar provimento aos Recursos de Peças 59, 60 e 62 para alterar o Acórdão Recorrido para excluir as Recorrentes do rol de responsáveis no presente processo, com o consequente afastamento das multas que lhes foram impostas.

8. Passo, nesse momento, ao Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal (Peça 57), que postula a reforma integral do V. Acórdão

recorrido com o consequente acolhimento do Chamamento Público nº 26/SMADS/2017 e do Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018.

9. Embora a Recorrente não tenha enfrentado especificamente cada um dos apontamentos que embasaram o V. Acórdão recorrido, suscita matérias que se inserem em controvérsia já examinada em precedentes deste Conselheiro[3], envolvendo a mesma Origem (SMADS), de modo que é salutar revisitar os apontamentos remanescentes à luz dos fundamentos já assentados.

10. No que tange ao **Edital de Chamamento Público nº 26/SMADS/2017**, os apontamentos remanescentes são passíveis de relevação ou superação, da forma a seguir exposta.

11. Sobre a apontada *fragilidade da justificativa dos quantitativos de vagas* por suposta insuficiência de dados históricos e levantamentos que embasassem a estimativa (Item 3.1), entendo que a quantificação da demanda por serviços de acolhimento a pessoas em situação de rua é tarefa materialmente muito complexa, dada a natureza da população atendida: pessoas em contexto de vulnerabilidade social que circulam de forma imprevisível, em fluxos de entrada e saída sem padrão fixo, em um serviço que funciona ininterruptamente por 24 horas. Entendo que o apontamento é passível de **RELEVAÇÃO**.

12. No que se refere à alegação de excesso injustificado de pessoal na planilha de custos, é o caso de acolher a justificativa ofertada pela Sra. Roberta (Peça 59). O § 2º do art. 56 da Portaria nº 55/SMADS/2017 admite a modificação do quadro de recursos humanos em relação ao Anexo I da Portaria nº 46/SMADS/2010, desde que devidamente motivada.

13. Tal motivação encontra amparo nas características concretas do equipamento designado para a prestação do serviço: o imóvel disponibilizado pela Administração possui 1.950 m² distribuídos em 3 (três) pavimentos, com cômodos para oferta de serviços espaçados entre si e abriga capacidade ampliada de atendimento de 338 vagas e oferta, no pavimento térreo, canil para abrigo dos cães dos usuários e espaço para guarda de carroças.

[3] Refiro-me ao recente julgamento conjunto dos TCs 009186/2019, 015558/2019, 009177/2019 e 015557/2019, no qual esta Corte analisou Chamamentos Públicos e Termos de Colaboração celebrados pela SMADS com a mesma OSC para a prestação do serviço de Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua – Modalidade II, em circunstâncias materialmente análogas às dos presentes autos. As razões ali assentadas se aplicam, *mutatis mutandis*, ao caso em exame.

14. Tais peculiaridades, conjugadas à complexidade intrínseca do serviço, voltado ao acolhimento de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, exigem rotinas adicionais de manutenção, limpeza e supervisão, evidenciando que o dimensionamento do quadro de pessoal não decorreu de descuido nem de afronta deliberada aos parâmetros normativos, mas de avaliação técnica vinculada às circunstâncias concretas do imóvel. Entendo por **RELEVADO** o apontamento contido no item 3.2 do Relatório de Análise do Edital de Chamamento Público nº 026/SMADS/2017.

15. A inobservância do prazo mínimo de 30 dias (Item 3.3) está expressamente albergada pelo § 1º do art. 26 do Decreto Municipal nº 57.575/2016, que permite a redução do prazo para até 8 dias em serviços continuados.

16. Quanto aos demais apontamentos relativos ao Edital de Chamamento Público, cumpre registrar que os itens 3.4 (omissão de assinatura no Parecer Técnico Conclusivo) e 3.5 (inobservância do art. 35, inciso V, alíneas "b" e "e", da Lei Federal nº 13.019/2014, e do art. 20, incisos II e V, da Portaria nº 55/SMADS/2017) já foram **relevados** pelo eminente Conselheiro Relator no V. Acórdão originário (Peça 35, fl. 6), conforme reconhecido pela própria Auditoria na manifestação de Peça 84.

17. No que tange à divergência na indicação dos endereços da Organização da Sociedade Civil (item 3.6) e à ilegibilidade da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (item 3.7), ambos os apontamentos foram **superados** pela Auditoria (Peça 84) em razão dos esclarecimentos prestados e da juntada de nova via legível do documento em sede de defesa (fls. 193/201), nada havendo a reparar.

18. Em razão do exposto, e em harmonia com o entendimento já firmado por este Conselheiro, é o caso de julgar **EXCEPCIONALMENTE REGULAR** o Edital de Chamamento Público nº 26/SMADS/2017.

19. Quanto ao **Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018**, conclusão diversa se impõe. Os apontamentos referentes à assinatura extemporânea (Item 3.1) e aqueles coincidentes com os do Edital (Itens 3.2 a 3.4) são relevados pelas mesmas razões já expostas. Persistem, contudo, as irregularidades dos Itens 3.5 a 3.10 que dizem respeito à boa execução da parceria, ao controle dos recursos públicos e à transparência da atuação administrativa, e que não foram afastadas no curso da instrução processual. Tem-se, portanto, o julgamento pela **IRREGULARIDADE** do Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018.

Diante do exposto e com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte, **CONHEÇO** dos presentes recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da

Fazenda Municipal (Peça 57), pela Sra. Roberta de Paula Teixeira Nascimento (Peça 59), pela Sra. Vanderli Sanches de Matos (Peça 60) e pela Sra. Vanessa de Souza Ferreira (Peça 62) bem como **DEIXO DE CONHECER** do Recurso interposto pela Sra. Débora Ramos do Nascimento Monteiro (Peça 92), por falta de interesse recursal.

No mérito, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário interposto pela Sra. Roberta de Paula Teixeira Nascimento (Peça 59), pela Sra. Vanderli Sanches de Matos (Peça 60) e pela Sra. Vanessa de Souza Ferreira (Peça 62) no sentido de excluí-las do rol de responsáveis no presente processo, com o consequente afastamento das multas que lhes foram impostas;

DOU PARCIAL PROVIMENTO ao Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal no intuito de reformar o V. Acórdão recorrido para julgar **EXCEPCIONALMENTE REGULAR** o Edital de Chamamento Público nº 26/SMADS/2017 bem como para manter o julgamento pela **IRREGULARIDADE** do Termo de Colaboração nº 18/SMADS/2018, mantendo-se, no mais, os demais termos do V. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 03 de junho de 2026.

Ricardo Torres
Conselheiro

TC 3.675/2018

ANALISE. CHAMAMENTO PÚBLICO. TERMO DE COLABORAÇÃO. SMADS. Serviço denominado Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua. 1. Divergência entre a previsão do quadro de recursos humanos com o Anexo I da Portaria 46/SMADS/10. 2. Inobservância dos limites estabelecidos pelas Portarias resultaram em despesa a maior. Port. 46/SMADS/10. Port. 55/SMADS/17. 3. Nota de Empenho insuficiente. Art. 60, Lei 4.320/64. 4. Ausência de publicação do Plano de trabalho em sítio oficial. 5. Falta de critérios de medição do cumprimento de metas e de quantitativos a serem atingidos. 6. Ausência de cláusulas essenciais no Termo de Colaboração. 7. Ausência do Plano de Trabalho como anexo do Ajuste. NÃO ACOLHIDOS. MULTA. DETERMINAÇÃO. 1. Apure as responsabilidades dos agentes envolvidos e, sobretudo, o levantamento dos prejuízos causados à Administração. Votação unânime.

3.162ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, diante das ponderações reforçadas pelos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral, em não acolher o edital de Chamamento Público 26/Smads/2017 e o Termo de Colaboração 18/Smads/2018, firmado com a Associação Cultural Nossa Senhora.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar ao Secretário da Pasta a apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos e, sobretudo, o levantamento dos prejuízos causados à Administração Pública Municipal.

ACORDAM, também, à unanimidade, em aplicar aos servidores responsáveis declinados no Relatório de Análise, à fl. 131, a multa no valor de R$ 837,00 (oitocentos e trinta e sete reais), para cada um, em conformidade com o artigo 86, inciso II, do Diploma Regimental, aprovado pela Resolução 03/2002, c/c o artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9167/1980.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, DOMINGOS DISSEI e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

O presente TC foca a análise do Edital de Chamamento Público nº 026/SMADS/2017 e do Termo de Colaboração nº 018/SMADS/2018, firmado com a Associação Cultural Nossa Senhora, objetivando a prestação do serviço denominado Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua, com as especificações detalhadas no seu objeto.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle procedeu à criteriosa análise desses dois Instrumentos, documentada nos Relatórios de fls. 127/136 (Edital de Chamamento) e de fls. 137/147 (Termo de Colaboração), em que concluiu por sua irregularidade, em razão dos apontamentos, a seguir resumidos, mantida a enumeração original:

Edital de Chamamento nº 026/SMADS/2017

- Item 3.1 – fragilidade da justificativa apresentada, por omitir dados históricos e levantamentos acerca das vagas necessárias para estimativa dos quantitativos definidos no objeto do Edital de Chamamento;

- Item 3.2 – divergência entre a previsão do quadro de recursos humanos com o Anexo I da Portaria nº 46/SMADS/2010[1], e sem a justificativa exigida no artigo 56, § 2º, da Portaria nº 55/SMADS/2017[2];

[1] **Portaria 46/2010/SMADS** - Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do Município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.

[2] **Portaria 55/2017/SMADS** – **Art. 56.** 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; **§ 2º** O

- Item 3.3 – inobservância do prazo mínimo de 30 dias entre a publicação do Edital e as datas da apresentação das propostas (artigos 26 da Lei Federal nº 13.019/2014[3] e 26 do Decreto Municipal nº 57.575/2016)[4];

- Item 3.4 – omissão de assinatura no Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Comissão de Seleção;

- Item 3.5 – Parecer Técnico Conclusivo sem observância do artigo 35, inciso V, letras "b" e "e", da Lei Federal nº 13.019/2014[5], e em desacordo com o artigo 20, incisos II e V, da Portaria nº 55/SMADS/2017[6];

- Item 3.6 – divergência na indicação dos endereços da Organização Civil (artigo 34, inciso VII, da Lei Federal nº 13.019/2014)[7];

- Item 3.7 – ilegibilidade da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

Termo de Colaboração nº 018/SMADS/2018

- Item 3.1 – assinatura do Termo posteriormente à sua vigência (artigo 42, "caput", da Lei Federal nº 13.019/2017)[8];

- Itens 3.2, 3.3 e 3.4 – apontamentos coincidentes com os Itens 3.1, 3.2, 3.4 e 3.5 das conclusões relativas ao Edital de Chamamento;

---

quadro de recursos humanos estabelecido pelas normas da Pasta pertinentes à tipificação dos serviços socioassistenciais para cada tipologia de serviço poderá ser, excepcionalmente, alterado:

[3] **Lei 13.019/2014 – Art. 26.** O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias.

[4] **DM nº 57.575/2016 – Art. 26.** O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da Administração Pública na internet e também no Diário Oficial da Cidade, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias para a apresentação das propostas.

[5] **LF nº 13.019/2014 – Art. 35.** A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública: **V** - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito; **b)** da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei; **e)** da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

[6] **Portaria 55/2017/SMADS – Art. 20.** Finalizados os procedimentos de seleção, a Comissão deverá elaborar parecer técnico conclusivo acerca da proposta vencedora contendo, no mínimo, análise dos seguintes elementos: **II -** a identidade e a reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, do termo de colaboração; **V -** a descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos.

[7] **Lei 13.019/2014 – Art. 34.** Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar: **VII** - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

[8] **LF nº 13.019/2014 – Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

- Item 3.5 - não ficou evidenciado que as contas bancárias abertas referem-se a contas específicas para a execução do Termo de Colaboração (artigo 40, inciso II, da Portaria nº 55/SMADS/2017)[9];

- Item 3.6 – insuficiência de valor na emissão da Nota de Empenho para atender as despesas do exercício (artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4320/1964)[10];

- Item 3.7 – não publicação do Plano de Trabalho no sítio da Prefeitura (artigo 10 da Lei Federal nº 13.019/2014[11] e artigo 5º do Decreto Municipal nº 57.575/2016)[12];

- Item 3.8 – omissão de elementos no Plano de Trabalho relativamente aos critérios de medição, estimativa de quantitativos e de prazos (artigo 22, inciso IV, da Lei Federal nº 13.019/2014[13], e artigo 11, inciso V, do Decreto Municipal nº 57.575/2016)[14];

- Item 3.9 – ausência das cláusulas essenciais exigidas pelo artigo 42, incisos V, XIX e XX da Lei Federal nº 13.019/2014[15];

---

[9] **Portaria 55/2017/SMADS** – **Art. 40.** Homologado o procedimento de chamamento público e providenciado o empenhamento dos recursos, o processo será enviado à Coordenação de Gestão de Parcerias, para elaboração do termo de colaboração, devendo ser posteriormente remetido à Supervisão de Assistência Social ou a Coordenação de Pronto Atendimento Social para: **II -** juntada aos autos do comprovante de conta bancária e conta poupança específicas para a execução do termo de colaboração, em instituição financeira indicada pela Secretaria Municipal da Fazenda, sendo a última conta destinada ao depósito do fundo provisionado.

[10] **Lei nº 4.320/64 – Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho; **Art. 61.** Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

[11] **LF nº 13.019/2014 – Art. 10.** A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.

[12] **DM nº 57.575/2016 – Art. 5.** A Administração Pública manterá, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos planos de trabalho, por no mínimo 180 (cento e oitenta) dias após o respectivo encerramento.

[13] **LF nº 13.019/2014 – Art. 22.** Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: **IV -** definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

[14] **DM nº 57.575/2016 – Art. 11.** O termo de colaboração é o instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil, objetivando, em regime de mútua cooperação, com transferência de recursos financeiros, a execução de políticas públicas de natureza continuada ou não pelas organizações da sociedade civil, por meio de metas e ações que afiancem condições básicas propostas pelo parceiro público em plano de trabalho, observando-se os programas ou planos setoriais da área correspondente, quando houver: **V -** definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

[15] **LF nº 13.019/2014 – Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: **V -** a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; **XIX -** a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal; **XX -** a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a

- Item 3.10 – o Plano de Trabalho não consta como anexo do Termo de Colaboração (artigo 42, parágrafo único, da Lei Federal nº 13.019/2014[16], e artigo 43, § 2º, da Portaria nº 55/SMADS/2017)[17].

Todas essas conclusões foram endossadas pela Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle IV (fls. 146/147.

Devidamente intimados, os Membros da Comissão Denise Stankevic Alavarse Bueno e Vanessa de Souza Ferreira e a Supervisora de SAS/AF Débora Ramos do Nascimento apresentaram a defesa de fls. 162/167, na qual aparece o nome de Vanderli Sanches de Matos como aposentada e de Roberta de Paula Teixeira Nascimento, em licença médica.

A Supervisora Débora Ramos do Nascimento complementou sua defesa às fls. 170/175, o mesmo fazendo as integrantes da Comissão Denise Stankevic Alavarse Bueno (fls. 177/181) e Vanessa de Souza Ferreira (fls. 183/186), enquanto Roberta de Paula Teixeira Nascimento apresentou a defesa de fls. 188/191, todas seguindo a mesma linha de argumentação.

À sua vez, a Associação Cultural Nossa Senhora ofereceu a defesa encartada às fls. 193/201, anexada com a certidão negativa de débitos trabalhistas.

De resto, a Secretaria se limitou a encaminhar as informações de seus órgãos técnicos.

Todas essas defesas foram analisadas pela Equipe de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que ratificou os itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 do Edital de Chamamento Público e 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10 do Termo de Colaboração, e entendeu superados os itens 3.6 e 3.7 do primeiro instrumento, e 3.5 do segundo, na manifestação de fls. 219/227v.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo apreciou pormenorizadamente cada defesa, acompanhando as conclusões da Auditoria, opinando, todavia, também pela superação dos itens 3.1 (fragilidade da justificativa) e 3.3 (inobservância do prazo da publicação, relativamente ao Edital de Chamamento), e 3.2 (fragilidade de justificativa) relativamente ao Termo de Colaboração (fls. 229/245).

---

inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

[16] **LF nº 13.019/2014 – Art. 42.** [...]**; Parágrafo único.** Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

[17] **Portaria 55/2017/SMADS** – **Art. 43.** A celebração do termo de colaboração será feita pelo Supervisor de Assistência Social ou pelo Coordenador de Pronto Atendimento Social, de acordo com minuta elaborada pela Coordenação de Gestão de Parcerias, podendo ser adaptada às necessidades específicas. **§ 2º** - Constará como anexo do termo de colaboração o plano de trabalho, que dele será parte integrante e indissociável, independentemente de transcrição.

Nessa esteira caminhou a Secretaria Geral, opinando igualmente pelo não acolhimento dos Instrumentos analisados, nos pareceres de fls. 258/272 e 273/274, ao passo que a Instituição Fazendária opinou pelo acolhimento do Edital de Chamamento e do Termo de Colaboração, ou, alternativamente, pelo reconhecimento dos efeitos jurídicos, ante a ausência de má-fé e de prejuízos ao Erário (fls. 250/256).

É o relatório.

VOTO

Considerando a gama de informações e esclarecimentos trazidos pelas defesas ao bojo deste Processo, limito-me à análise das irregularidades remanescentes apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, referendadas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral, dando por superadas as impropriedades assinaladas nos itens 3.1 (fragilidade das justificativas), 3.3 (inobservância do prazo de publicação), 3.6 (divergência na indicação do endereço da Organização Civil) e 3.7 (ilegibilidade da certidão negativa de débitos trabalhistas), concernentes ao Chamamento Público, e itens 3.2 (fragilidade da justificativa) e 3.5 (identificação da conta bancária) do Termo de Colaboração, na conformidade dos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, aos quais me reporto como partes integrantes deste Pronunciamento.

Destaco, ainda, que os serviços de atendimento e acolhida dos moradores de rua, pessoas extremamente vulneráveis, são marcados por sua relevância e acentuada complexidade, demandando uma análise formal criteriosa, especialmente no que tange à dimensão e extensão das atribuições cometidas à Entidade Colaboradora.

Dentro dessa conotação, passo ao exame das impropriedades remanescentes assinaladas pela Auditoria:

Edital de Chamamento Público nº 026/SMADS/2017

- Item 3.2 aponta divergência entre a previsão do quadro de recursos humanos com o Anexo I da Portaria nº 46/SMADS/2010 e a ausência da justificativa exigida pelo artigo 56, § 2º, da Portaria nº 55/SMADS/2017.

Esse item não restou superado pela Secretaria e Membros da Comissão, consoante a apreciação crítica da Auditoria, nos comentários feitos, esclarecendo haver apenas menção a “RH a maior” na Planilha referencial de composição por Elementos de Despesas dos Custos dos Serviços Conveniados, sem justificativa adequada nos autos (fls.220v).

A esse propósito, a Equipe de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou um quadro comparativo das

quantidades e valores para recursos humanos estabelecidos nas Portarias nºs 46/SMADS/2010 e 48/SMADS/2016, e a Planilha Referencial de Composição dos Custos dos Serviços, revelando uma contratação a maior de recursos humanos, sem as devidas justificativas exigidas pelo artigo 56, § 2º, da Portaria nº 55/SMADS/2017.

A inobservância dos limites estabelecidos pelas Portarias citadas, resultaram em despesa a maior, a ser convenientemente apurada pela Pasta responsável.

Assim também entenderam a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral, nos pareceres emitidos, ratificando a irregularidade.

Quanto aos itens 3.4 e 3.5 (omissão de assinatura no Parecer Técnico Conclusivo e inobservância às disposições da Lei Federal nº 13.019/2014 e da Portaria nº 55/SMADS/2017), constituem impropriedades formais, passíveis de relevação.

Termo de Colaboração nº 018/SMADS/2018

- O item 3.6 aponta insuficiência de valor na emissão da Nota de Empenho para atender às despesas do exercício.

Cuida-se de infração ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda o comprometimento do Erário sem prévio empenho, proibindo a assunção de obrigações pelo Estado sem que haja recursos disponíveis.

O artigo 61, seguinte, corrobora o entendimento de que a emissão da Nota de Empenho deve preceder à realização do serviço e ser suficiente para cobrir a despesa respectiva.

De outra parte, os itens 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10 constituem falhas do Plano de Trabalho relativas à ausência de sua publicação em sítio oficial da Municipalidade, falta de critérios de medição do cumprimento de metas e de quantitativos a serem atingidos, ausência de cláusulas essenciais no Termo de Colaboração e ausência do Plano de Trabalho como anexo do Ajuste, respectivamente.

De fato, uma das principais conquistas do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, foi a edição da Lei Federal nº 13.079/2014, que aperfeiçoou o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado.

Assim, as regras que tratam de publicidade, transparência e resultados dos serviços que estão sendo prestados pelas

Organizações Sociais não podem ser desprezadas, sob pena de banalização do sistema.

Diante dessas ponderações, reforçadas pelos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral, NÃO ACOLHO o Edital de Chamamento Público nº 026/SMADS/2017 e o Termo de Colaboração nº 018/SMADS/2018, firmado com a Associação Cultural Nossa Senhora, determinando ao Secretário da Pasta apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos e, sobretudo, o levantamento dos prejuízos causados à Administração Pública Municipal.

Outrossim, aplico, aos servidores responsáveis declinados no Relatório de Análise, à fl. 131, a multa de R$ 837,00 (oitocentos e trinta e sete reais), para cada um, em conformidade com o artigo 86, inciso II, do Diploma Regimental, aprovado pela Resolução nº 03/2002, c/c o artigo 52, inciso II, da Lei Municipal nº 9167/1980.

É como voto.