ACO-UTR-780/2025

Processo	-	TC/006430/2020
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do Acórdão de 22/03/2023 – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social – Edital de Chamamento Público 322/Smads/2018 – Termo de Colaboração 525/Smads/2018 – Celebração de parceria para a prestação do Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua – modalidade Adultos, da Rede de Proteção Especial de Média Complexidade, no Distrito da República, sendo oferecidas 1.200 vagas

70ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMADS. SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA. 1. Em relação aos efeitos financeiros e patrimoniais, os mesmos só podem ser apurados em sede de execução contratual, em procedimento instaurado especificamente para esse fim. CONHECIDO. Votação unânime. PROVIDO PARCIALMENTE, exclusivamente, para reconhecer os efeitos jurídicos do ajuste. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso interposto, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais presentes no RITCMSP.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e RICARDO TORRES, em dar provimento parcial ao apelo, exclusivamente para reconhecer os efeitos jurídicos do ajuste, mantendo, no mais, o Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Vencido, no mérito, o Conselheiro EDUARDO TUMA, que, com declaração de voto apresentada, negou provimento ao recurso.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que seja dada ciência do teor deste Acórdão à recorrente, à Origem e à entidade contratada, arquivando-se os autos após o cumprimento das providências de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 17 de setembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/affo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 18/11/2025 16:16:04 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 24/11/2025 17:17:11 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 6430/2020

Interessados: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS

Responsáveis: Berenice Maria Giannella;
José Antonio de Almeida Castro;
Filipe Tomazelli Sabará;
Cássia Aparecida Travensolo;
Deborah Martinez da Silva;
Caroline Maria Silva Borges;
Ana Carolina Mattos Pereira

Objeto: Recurso Ordinário em face do Acórdão da 3.266ª Sessão Ordinária de 22.03.2023 - Termo de Colaboração / Processo Seletivo - Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua - na modalidade Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua. 1200 vagas. SAS-SÉ

EMENTA
RECURSO. PROCURADORIA DA FAZENDA MUNICIPAL. SMADS. TERMO DE COLABORAÇÃO. SERVIÇOS DE ABORDAGEM SOCIAL ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA. 1. Recurso em face de Acórdão que não acolheu o Termo de Colaboração. 2. Recorrente que busca o acolhimento do ajuste. 3. Pedido subsidiário de reconhecimento dos efeitos jurídicos e financeiros do ajuste. 4. Impossibilidade. 5. O reconhecimento dos efeitos jurídicos do contrato independe dos efeitos financeiros. 6. Recurso que se dá provimento parcial para reconhecer os efeitos jurídicos do ajuste. 7. Arts. 20 e 21 da LINDB. RECURSO CONHECIDO. PROVIMENTO EM PARTE.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário, interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 151, em face do V. Acórdão prolatado por este Egrégio Tribunal na 3.266ª

Sessão Ordinária, de 22.03.2023, que, à unanimidade, não acolheu o Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e o Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018, firmado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a OSC Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social, para a prestação do serviço denominado Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua - Modalidade: Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua, no Distrito da República, com 1.200 vagas, nos seguintes termos:

> *"ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando as manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral, em não acolher o Chamamento Público 322/SMADS/2018 e o Termo de Colaboração 525/SMADS/2018.*
> *ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em suas parcerias futuras, observe todos os apontamentos elencados no relatório da Subsecretaria de Controle Externo desta Casa.*
> *ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos interessados, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades de praxe."*

Consigne-se que os demais interessados deixaram transcorrer, *in albis*, o prazo regimental para oferecimento de eventuais recursos.

Em apertada síntese, a PFM requereu a reforma integral do V. Acórdão, pugnando que sejam considerados regulares o Chamamento Público 322/SMADS/2018 e o Termo de Colaboração 525/SMADS/2018 ou, subsidiariamente, sejam aceitos os seus efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes dos atos praticados, em atenção aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo, pelo fato de não ter sido comprovada a existência de qualquer vício de nulidade nos ajustes formalizados, nem tampouco qualquer prejuízo concreto e efetivo ao erário.

Submetido o presente recurso à análise da SCE, a equipe auditora apresentou a Manifestação de peça 164 na qual concluiu que as razões apresentadas pela PFM não possuem o condão de modificar as conclusões alcançadas pelo V. Acórdão, concluindo pela manutenção da decisão recorrida, sem, no entanto, se pronunciar sobre a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, uma vez que se trata de procedimento de análise formal dos instrumentos e não da execução contratual do ajuste.

Em parecer acostado à peça 166, a Assessoria Jurídica opinou, inicialmente, pela admissibilidade do recurso, uma vez que preenchidos os requisitos regimentais. Já em relação ao mérito do recurso, a AJ apontou que as razões apresentadas pela Recorrente não produziram elementos ou apresentaram informações adicionais passíveis de

justificar as graves falhas apuradas pela Auditoria e que conduziram ao não acolhimento dos Instrumentos em exame.

Em relação ao pedido de aceitação dos efeitos financeiros, formulado pela Recorrente, a AJ seguiu o entendimento da SCE opinando pela sua impossibilidade, neste procedimento, nos seguintes termos:

> *"Uma possível avaliação dos efeitos financeiros ou patrimoniais decorrentes do ajuste firmado entre as partes também resta, de pronto, afastada no presente caso, uma vez considerada a natureza do processo fiscalizatório instaurado por esta e. Corte de Contas, que tem como finalidade precípua, como visto acima e bem apontado pela Especializada em sua Manifestação (Peça 165), analisar a regularidade formal destes Instrumentos.*
> *Com efeito, os efeitos financeiros/patrimoniais de um ajuste, embora integrem o conceito de efeitos jurídicos lato sensu considerados, com estes não se confundem. Estão intimamente atrelados a sua execução e são examinados em processos instaurados com o propósito de acompanhá-la e averiguá-la quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, e, por evidente, a partir dos dados obtidos a partir da fiscalização empreendida.*
> *Inexistem, portanto, em regra, parâmetros objetivos para que se proceda a tal exame em um processo que objetiva uma análise formal."*

A PFM, por seu turno, em Manifestação de peça 170, ratificou os pedidos deduzidos na peça recursal.

Em parecer conclusivo acostado à peça 174, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento do recurso, uma vez preenchidos os requisitos legais e regimentais. Quanto ao mérito, a SG opinou pelo desprovimento do recurso ante a da ausência de novos elementos de natureza fática ou jurídica capazes de elidir os achados de Auditoria, devendo-se manter o v. Acórdão recorrido em sua integralidade.

É a síntese do Relatório.

VOTO

Em julgamento o Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal em face do V. Acórdão deste Pleno que, à unanimidade, não acolheu o Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e o Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018, firmado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a OSC Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social, para a prestação de Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua, no Distrito da República, com 1.200 vagas.

Preliminarmente, observo que o Recurso preenche os requisitos de admissibilidade, conforme destacado pelos Órgãos desta Corte, razão pela qual pode ser conhecido, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Quanto ao mérito, verifico que as razões recursais apresentadas pela PFM, conforme bem destacaram a SCE, a AJ e a SG, não foram capazes de modificar as conclusões dos Órgãos Técnicos, uma vez que nenhum elemento ou documento novo foi juntado pelo Órgão Fazendário, de modo que acompanho as conclusões alcançadas pelo Órgãos Técnicos desse Tribunal.

No que se refere ao pedido subsidiário da PFM pelo reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, acompanho as conclusões da AJ, peça 166, apenas em relação aos efeitos financeiros e patrimoniais, uma vez que os mesmos só podem ser apurados em sede de execução contratual, em procedimento instaurado especificamente para esse fim, no qual são analisados os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, o que não é o caso no presente TC cuja análise se restringe aos aspectos legais e formais dos ajustes.

Já em relação aos efeitos exclusivamente jurídicos, conforme já tenho adotado em outros votos, entendo que merece acolhimento o pedido recursal, uma vez que a despeito das irregularidades e/ou impropriedades ainda remanescentes, os ajustes foram assinados por agente competente, obedeceu a forma prescrita em lei, foi suficientemente motivado, tem objeto lícito e atende à finalidade pública.

Por fim, em consonância com os artigos 20 e 21 da LINDB, nos termos da Lei Federal nº 13.655/2018, a autoridade julgadora ou controladora, no exercício de sua jurisdição, deverá considerar as consequências práticas de sua decisão quando invalidar ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, devendo ainda indicar, de modo expresso, as consequências jurídicas e administrativas de sua decisão[1].

---

[1] **Art. 20**. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que,

Nesse sentido, considerando que os ajustes em julgamento atendem aos planos da existência, da validade e da eficácia, me parece razoável acolher os efeitos jurídicos dos ajustes.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pois presentes os requisitos legais e regimentais e, no mérito, **dou provimento parcial ao apelo para, exclusivamente, reconhecer os efeitos jurídicos dos ajustes**, pelas razões aqui expostas; mantendo-se, no mais, o Venerando Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Dê-se ciência da presente decisão à Recorrente, à Origem e à Entidade contratada e após cumpridas as demais providências de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto, Sr. Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 13/10/2025 12:36:54 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

70ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 02 a 17/09/2025

RELATOR CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

ITEM 9 – PLENO

TC 6.430/2020 - **Recurso** da Procuradoria da Fazenda Municipal interposto em face do Acórdão de 22/3/2023 - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social - Edital de Chamamento Público 322/Smads/2018 - Termo de Colaboração 525/Smads/2018 - Celebração de parceria para a prestação do Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua - modalidade Adultos, da Rede de Proteção Especial de Média Complexidade, no Distrito da República, sendo oferecidas 1.200 vagas (JT)

RECURSO ORDINÁRIO. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA - MODALIDADE ADULTOS, DA REDE DE PROTEÇÃO ESPECIAL DE MÉDIA. PLEITO DE REFORMA DO MÉRITO DOS ACÓRDÃOS RECORRIDO. 1. O Acórdão recorrido reconheceu a existência de falhas, identificadas no relatório de auditoria que conduziram a julgamento de irregularidade do Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e Termo de Colaboração nº525/SMADS/2019, recomendando a atuação da Administração Pública em ulteriores parcerias. 2. Ausência de apresentação, em sede recursal, de novos elementos de natureza fática ou jurídica capazes de elidir os achados de Auditoria, devendo-se manter o v. Acórdão recorrido em sua integralidade. 3.Imposssibilidade de reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais, tanto por se tratar de análise formal, mas também pelo fato de que as irregularidades apuradas e reconhecidas na decisão recorrida devem ser declaradas para os devidos fins, inclusive de natureza pedagógica. **CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO.**

VOTO DIVERGENTE

1. Trata o presente, nesta fase processual, da análise do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Nacional em face do V. Acordão (peça 133) não acolheu o Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e do Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018, firmado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a OSC Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social para a

prestação do serviço denominado Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua.

2. Em seu voto o Nobre Conselheiro Relator conheceu do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pois presentes os requisitos legais e regimentais e, no mérito, e concedeu provimento parcial ao apelo para, exclusivamente, reconhecer os efeitos jurídicos dos ajustes, pelas razões aqui expostas; mantendo-se, no mais, o Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

3. Divirjo do Nobre Relator no que tange ao reconhecimento dos efeitos jurídicos dos ajustes.

4. No recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal, ora em julgamento, requereu-se a reforma da R. Decisão para que o Chamamento Público e o Termo de Colaboração sejam considerados regulares e, subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes dos atos praticados (peça 151).

5. Ocorre que, conforme bem enfrentado pela Secretaria de Controle Externo, Assessoria Jurídica (peças 166 e 167) e pela Secretaria Geral (peça 174 e 175), a Recorrente reiterou os argumentos apresentados durante a instrução processual e não produziu elementos ou informações adicionais passíveis de justificar as falhas apuradas pela Auditoria e que conduziram ao não acolhimento dos instrumentos em exame.

6. Nesse passo, tanto a Assessoria Jurídica, como a Secretaria Geral manifestaram-se contrariamente ao reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais, objeto subisidiário pretendido em sede de recurso.

7. Assim, em face da divergência ora deduzida, relativamente ao reconhecimento dos efeitos jurídicos, destaco, preliminarmente, que o recurso oferecido limita-se a formular o pedido de reconhecimento de tais efeitos de forma genérica, conjuntamente com o reconhecimento dos efeitos financeiros patrimoniais, sem explicitar o alcance de cada um deles, sequer classificando-os como demandas a serem analisadas em separado, como se extrai do seguinte trecho:

> "Não obstante, ainda que assim não entendam esses Nobres Conselheiros, o que se admite tão somente para argumentar, requer a Fazenda que, ao menos, sejam reconhecidos os efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes dos atos praticados, em atenção aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo, pelo fato de não ter sido comprovada a existência de qualquer vício de nulidade nos ajustes formalizados, nem tampouco qualquer prejuízo concreto e efetivo ao erário."(peça 151)

8. A esse respeito, acompanho os dizeres da Assessoria Jurídica, no sentido de que os efeitos patrimoniais e financeiros integram, lato sensu, o conceito de efeitos jurídicos, de

modo que, a princípio, no plano teórico, e considerando a diversidade de casos e de apontamentos de auditorias que deles podem surgir, parece-me inadequado, a princípio, apreciar isoladamente os citados efeitos jurídicos, sob pena de a medida ensejar, na prática, reflexos de sua aceitação em outros procedimentos de fiscalização, a exemplo de eventuais acompanhamentos de execução contratual correspondentes, no quais se mostraria pertinente e possível a análise também de efeitos financeiros e patrimoniais.

9. A par da questão acima apontada, mesmo partindo da adequação de apreciação isolada dos efeitos jurídicos, e analisando o presente caso, para o qual não existe, inclusive, até esse momento, acompanhamento de execução contratual correspondente, voto no sentido da inadequação de sua aceitação, pois as irregularidades apuradas e reconhecidas pela v. decisão recorrida demandam a respectiva declaração, mantendo seus efeitos para fins pedagógicos.

10. Nesse ponto, indo ao encontro do quanto prescrito na Lei de Introdução do Direito Brasileiro _- LINDB, citada no voto do Senhor Relator, pondero que a v. decisão declarou a irregularidade dos instrumentos citados e irradiou seus efeitos para ulteriores parcerias, na seguinte conformidade:

> "ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando as manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral, em não acolher o Chamamento Público 322/SMADS/2018 e o Termo de Colaboração 525/SMADS/2018.
> ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em suas parcerias futuras, observe todos os apontamentos elencados no relatório da Subsecretaria de Controle Externo desta Casa.
> ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos interessados, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades de praxe."

11. Por fim, reforço que não foram apresentados elementos modificativos aptos a alterar o entendimento firmado no Acórdão recorrido, sendo de rigor a manutenção da v. decisão em sua integralidade, afastado o eventual reconhecimento de efeitos financeiros e patrimoniais, ou mesmo jurídicos, conforme entendimento uníssono desta Casa em casos análogos, nos quais os recursos repisam a defesa já lançada na instrução precedente:

> **RECURSOS. EX OFFICIO.** PFM. Decisão que julgou irregulares o Pregão, o Contrato e aplicou multa. Serviços de reforma de áreas verdes. SUBPREFEITURA**. Falta de apresentação de fatos novos. Decisão mantida na íntegra.** Estabelecido de forma expressa a preservação dos efeitos financeiros. **CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.** (TC nº 002627-2007/ Relator Conselheiro Maurício Faria/ Plenário/ Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de agosto de 2015)

12. Assim, acompanho os pareceres dos órgãos técnicos, no sentido de **conhecimento** do recurso interposto por preencher os requisitos de admissibilidade e, quanto

ao mérito pelo seu **desprovimento**, mantendo o V. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

13. É como voto.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 14/10/2025
12:11:05 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-67/2023

Processo - TC/006430/2020
Interessados - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social
Edital de Chamamento Público 322/Smads/2018
Termo de Colaboração 525/Smads/2018 R$ 13.176.827,00
Objeto - Celebração de parceria para a prestação do Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua – modalidade Adultos, da Rede de Proteção Especial de Média Complexidade, no Distrito da República sendo oferecidas 1.200 vagas

3.266ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. EDITAL. CHAMAMENTO PUBLICO. TERMO DE COLABORAÇÃO. SMADS. Serviço especializado de abordagem social às pessoas em situação de rua. 1. A reserva orçamentária dos valores estimado deve ocorrer previamente ao certame licitatório. 2. A emissão de nota de empenho deve ser anterior a formalização do ajuste. Art. 60, Lei 4.320/1964. 3. Na justificativa apresentada para a contratação, devem constar dados históricos, levantamentos efetuados acerca das vagas necessárias e os critérios utilizados para fins de estimativa dos quantitativos definidos no objeto do edital de chamamento. Princípio da motivação dos atos administrativos. 4. No Plano de Trabalho devem ser estipuladas metas e parâmetros adequados para aferição de seu cumprimento. Art. 22, IV, Lei 13.019/2014. Art. 11, V, DM 57.575/2016. NÃO ACOLHIDOS. RECOMENDAÇÃO. 1. Em suas parcerias futuras observe todos os apontamentos elencados no relatório de auditoria. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando as manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral, em não acolher o Chamamento Público 322/SMADS/2018 e o Termo de Colaboração 525/SMADS/2018.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em suas parcerias futuras, observe todos os apontamentos elencados no relatório da Subsecretaria de Controle Externo desta Casa.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos interessados, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e JOÃO ANTONIO.

Ausentou-se, momentaneamente, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/006430/2020**
Origem:	Secretaria Municipal de Assistência Social – SMADS
Interessado:	OSC Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social (INFOREDES)
Objeto:	Chamamento Público 322/SMADS/2018 e Termo de Colaboração 525/SMADS/2018 – Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua, oferecendo 1.200 vagas, no Distrito da República, em área de abrangência da SAS Sé

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO. TERMO DE COLABORAÇÃO. IRREGULARIDADES. NÃO ACOLHIMENTO.

Egrégio Plenário,

Trata-se do julgamento do TC/006430/2020 que se refere à análise do Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018, celebrado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e pela Organização da Sociedade Civil (OSC) Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social (INFOREDES), para a prestação do Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua, oferecendo 1.200 vagas, no Distrito da República, em área de abrangência da SAS Sé.

Em seus relatórios análise, a Subsecretaria de Controle Externo apontou as seguintes irregularidades (peças 36 a 40):

Chamamento Público nº 322/SMADS/2018:

3. CONCLUSÃO (Item 6 da Planilha)
Com base na análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Chamamento nº 322/SMADS/2018 apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. A reserva orçamentária (Nota de Reserva nº 60.680) para o Edital de Chamamento foi extemporânea e em valor (R$ 714.815,12) inferior ao previsto (R$ 999.005,60), pois, foi emitida em 17.09.18, mais de dois meses após a divulgação do instrumento convocatório (13.07.18), em desacordo com o art. 24, § 1º, inciso I, da LF nº 13.019/2014, uma vez que não comprovou a existência de recursos para viabilizar a celebração da parceria (Subitem 2.1).
3.2. Fragilidade na justificativa apresentada, pois não traz os dados históricos, os levantamentos efetuados acerca das vagas necessárias e os critérios utilizados

para fins de estimativa dos quantitativos definidos no objeto do presente edital de chamamento, contrariando o princípio da Motivação dos Atos Administrativos (Subitem 2.2).
3.3. O quantitativo de Recursos Humanos da Planilha Referencial do Edital de Chamamento não está compatível com o previsto na Portaria nº 46/SMADS/2010, acarretando um repasse mensal de R$ 49.592,24 superior ao permitido, não tendo sido apresentada a justificativa prevista no art. 56, § 2º, inciso I, da Portaria nº 55/SMADS/2017 para embasar a adoção de medidas específicas distintas das previstas nas normas de tipificação do serviço (Subitem 2.3).
3.4. Não foi respeitado o prazo mínimo de 30 dias entre a publicação do Edital e a data da apresentação das propostas, em descumprimento ao artigo 26 da LF nº 13.019/2014 (Subitem 2.4).
3.5. Não consta no Estatuto Social da OSC previsão de que a escrituração e as demonstrações financeiras da entidade são executadas e apresentadas com observância dos princípios fundamentais de contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, em desacordo com o art. 33, IV, da LF 13.019/2014 (Subitem 2.7.

Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018:

3. CONCLUSÃO (Item 6 da Planilha)
Com base na análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018 apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. O valor previsto para o exercício de 2018 na cláusula 5.1.1.1 do Termo de Colaboração R$ 714.815,12, diverge do calculado pela Auditoria com base no repasse mensal previsto na cláusula 5.1.2 e dos valores das notas de empenho emitidas para o respectivo exercício, R$ 648.955,99 (Subitem 1.2).
3.2. A assinatura do Termo de Colaboração ocorreu em 22.10.18, após o início de sua vigência, em 03.10.18, em descumprimento ao previsto no caput do art. 42 da Lei Federal nº 13.019/17, configurando lavratura extemporânea do termo (Subitem 2.1).
3.3. Fragilidade na justificativa apresentada, pois não traz os dados históricos, os levantamentos efetuados acerca das vagas necessárias e os critérios utilizados para fins de estimativa dos quantitativos definidos no objeto do presente edital de chamamento, contrariando o princípio da motivação dos atos administrativos (Subitem 2.2).
3.4. A planilha referencial de custos apresenta quantitativo de pessoal superior ao estabelecido pela Portaria nº 46/SMADS/2010, em desacordo com o art. 56 da Portaria nº 55/SMADS/2017 e acarretando um repasse mensal previsto a maior de R$ 49.592,24, além do decorrente reflexo nos respectivos encargos sociais a serem recolhidos pela OSC (Subitem 2.3).
3.5. Não ficou evidenciado que as contas bancárias abertas se referem a contas específicas para execução do Termo de Colaboração, tal como previsto no Inciso II do art. 40 da Portaria nº 55/SMADS/17 e na cláusula 5.3 do Termo de Colaboração (Subitem 2.4).

3.6. A emissão da Nota de Empenho nº 123.982 ocorreu posteriormente ao início do Termo de Colaboração, caracterizando empenhamento parcial e insuficiente para cobrir as despesas assumidas para o exercício, o que contraria o art. 60 da LF nº 4.320/64
(Subitem 2.6).
3.7. O Plano de Trabalho da Entidade Parceira para o Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018 não consta na Relação das Parcerias Celebradas, mantida em site oficial da Administração Pública, em descumprimento ao art. 10 da LF nº 13.019/14 e ao art. 5º do DM nº 57.575/16 (Subitem 2.7).
3.8. No Cadastro único das Entidades do Terceiro Setor – CENTS, não constam todas as informações exigidas no art. 6º, parágrafo único do Decreto Municipal nº 57.575/16, em especial as previstas nos respectivos incisos VI e VII (Subitem 2.8).
3.9. Não foram estipuladas metas no Plano de Trabalho que atendam à previsão dos incisos II e III do art. 22 da LF nº 13.019/14 (Subitem 2.9).
3.10. No Plano de Trabalho, não foram definidos parâmetros adequados para aferição do cumprimento das metas, infringindo o Inciso IV do art. 22 da LF nº 13.019/14 e inciso V do art. 11 do DM nº 57.575/16 (Subitem 2.10).
3.11. Não consta, no Termo de Colaboração, a cláusula essencial exigida no inciso XII, e constam de forma incompleta as exigidas nos incisos VI, XVII, XIX e XX do art. 42 da LF nº 13.019/14 (Subitem 2.11).
3.12. O Plano de Trabalho não consta como anexo do Termo de Colaboração, em descumprimento ao Parágrafo único do art. 42 da LF nº 13.019/14 e ao § 2º do art. 43 da Portaria nº 55/SMADS/17 (Subitem 2.12)

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, acompanhando as análises da Subsecretaria de Controle Externo, sugeriu a intimação da Origem, dos responsáveis indicados e da Organização da Sociedade Civil, para ciência e eventual manifestação acerca dos apontamentos constantes dos autos, em homenagem ao contraditório e ampla defesa (peças 42 e 43).

Devidamente oficiados e intimados, apresentaram manifestações a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Sra. Berenice Maria Giannella (peça 104), a Sra. Caroline Maria Silva Borges, membro titular da Comissão de Seleção da SMADS (peças 74/76), a Sra. Deborah Martinez da Silva, membro titular da Comissão de Seleção da SMADS (peça 78), a Sra. Cassia Aparecida Travensolo, Supervisora da SAS – Sé (peças 85 e 86). Por outro lado, o Sr. José Antonio de Almeida Castro, Chefe de Gabinete da SMADS à época, o Sr. Filipe Tomazelli Sabará, Secretário da SMADS à época, a Sra. Ana Caroline Mattos Pereira, membro titular da Comissão de Seleção da SMADS e o Instituto Fomentando Redes Empreendedorismo Social deixaram transcorrer in albis o prazo para manifestação.

A despeito das defesas apresentadas, defendendo os atos praticados e juntando documentos, a Subsecretaria de Controle Externo manifestou-se pela ratificação de todos os itens apontados em seus relatórios, com exceção do item 3.7, do Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018, o qual considerou solucionado (peça 108).

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a despeito de entender pela possibilidade superação do apontamento 3.4, relativo ao prazo de publicidade do edital de chamamento, visto tratar-se de continuidade de serviço anteriormente prestado por meio do Termo de Convênio nº 104/SMADS/2018, o que permitiria a redução do prazo de publicidade para oito dias, posicionou-se pela irregularidade do Edital de Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2019, considerando a manutenção dos demais apontamentos constatados nas análises técnicas da área auditora (peças 110/111).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos instrumentos ora examinados, subsidiando-se nos esclarecimentos, justificativas e documentos apresentados pelas defesas ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, haja vista não ter restado comprovado qualquer vício de natureza grave ou de dano concreto ao erário, a inexistência de dolo, culpa ou má fé por parte dos agentes públicos, bem como pelos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica (Peça 114).

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral concluiu pela irregularidade do Edital de Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018.

V O T O

A instrução processual revelou inúmeros apontamentos de irregularidades no Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e no Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018. Não obstante, nos termos das manifestações técnicas produzidas nos autos, que adoto como

razão de decidir, considero superados os apontamentos 3.4 do Chamamento Público e 3.7 do Termo de Colaboração.[1]

De igual forma, entendo passível de relevação o apontamento 3.5 do Chamamento Público, diante de seu caráter formal, bem como da Declaração de Comprometimento da OSC - Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social, de apresentação do Estatuto Social adaptado às exigências do Artigo 33 da Lei Federal 13.019/2014. Ademais, como destacado na defesa da Origem, consta no Processo SEI o Termo de Celebração e a Declaração de Comprometimento, momento em que a OSC apresenta seu Regimento Interno para comprovar que rege e abrange os itens citados no Artigo 33 da Lei Federal 13.019/2014, para independente do Estatuto, atestar que já executa os Serviços dentro das normas vigentes (Regimento Interno – Diretoria – Conselho Fiscal e Serviços Conveniados – Competência do Conselho Fiscal – II – "examinar os livros de escrituração da instituição e mantê-las de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade").

No que concerne à ausência de comprovação de abertura de conta corrente específica para a parceria e ao Plano de Trabalho como anexo do Termo de Colaboração, a instrução processual revela fragilidade de controle que não induz, por si só, a um juízo de irregularidade de todo o termo de colaboração, apesar de ser um aspecto passível de recomendação ao final do voto.

No entanto, em que pese a superação de alguns apontamentos, remanesceram falhas identificadas no relatório de auditoria que considero graves e que conduzem a um juízo de irregularidade do Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2019, notadamente relacionadas à ausência de prévia reserva orçamentária dos valores estimados, além da emissão de nota de empenho posterior a formalização do ajuste, à fragilidade na justificativa apresentada para a contratação, sobre à qual a Origem declara a existência de poucos dados referentes à população em situação de rua, evidenciando a falta desses estudos na cidade de São Paulo, à ausência no CENTS de itens exigidos no Decreto Municipal nº 57.575/16 e à ausência de estipulação de metas no Plano de Trabalho, bem como de parâmetros adequados para aferição de seu cumprimento, em descompasso com o art. 22 da LF nº 13.019/14.

[1] A numeração apontada é aquela trazida no Relatório de auditoria e reproduzida no relatório do presente voto.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, e com fundamento nas manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral, as quais adoto como razão de decidir, **DEIXO DE ACOLHER** o Chamamento Público nº 322/SMADS/2018 e o Termo de Colaboração nº 525/SMADS/2018.

Outrossim, recomendo que a Origem em suas parcerias futuras observe todos os apontamentos elencados no relatório de auditoria.

Intimem-se os interessados deste julgamento, encaminhando cópia deste voto e do acórdão resultante.

Após, cumpridas as formalidades de praxe, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 22 de março de 2023.**

MAURICIO FARIA
Conselheiro