ACO-UTR-410/2026

Processo - TC/006615/2019
(Tramitam em conjunto os processos TC/006615/2019 e TC/006616/2019)
Interessados - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social
Acompanhamento do Edital de Chamamento Público 171/Smads/2018
Termo de Colaboração 210/Smads/2018 R$ 15.605.486,00
Objeto - Prestação do serviço denominado "Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas

80ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. TERMO DE COLABORAÇÃO. SMADS. CENTRO DE ACOLHIDA PARA ADULTOS. CRACOLÂNDIA. RESERVA DE RECURSOS. ESCASSEZ DE DADOS. REGIME DE TRABALHO DIFERENCIADO. PRAZO DE PROPOSTAS. ASSINATURA EXTEMPORÂNEA DO TERMO. CONTAS BANCÁRIAS. AFERIÇÃO DE METAS. PRERROGATIVA DE ASSUMIR OU TRANSFERIR EXECUÇÃO DO OBJETO. 1. A exigência de reserva de recursos está vinculada ao momento de celebração e formalização da parceria. Art. 35, II, L 13.019/2014. 2. A exigência de justificativas calcada em dados históricos precisos, para a quantificação da demanda de acolhimento a pessoas em situação de rua, esbarra na escassez de dados, na impossibilidade de captar a demanda reprimida por instrumentais oficiais, e na natureza da população atendida. 3. A opção pela adoção do regime de 12X36 para os orientadores socioeducativos resultou em quantitativo de pessoal superior ao autorizado pela legislação, acarretando um repasse mensal maior do que o previsto, além de um reflexo nos encargos sociais. Essa opção, entretanto, decorreu da necessidade operacional e foi devidamente registrada na Planilha Referencial, baseada em parecer técnico da Coordenadora do Centro e aprovada pelo Secretário, no exercício de competência que lhe é atribuída para autorizar repasses que atendam necessidades específicas do serviço. Art. 56, § 2º, Port. 55/SMADS/2017. Port. 46/SMADS/2010. 4. É facultada a alteração do prazo para no mínimo 8 dias, entre a publicação do Edital e a data da apresentação de propostas, nos casos de atividades padronizadas ou serviços continuados, mediante prévia justificativa. Art. 26, § 1º, DM 57.575/2016. 5. A assinatura do Termo de Colaboração se deu após o início da sua vigência. Todavia, o despacho autorizatório foi exarado na mesma data do início da vigência do referido Termo, estando a vontade administrativa, portanto, formalmente constituída. Art. 42, L 13.019/2014. 6. As contas bancárias, que recebem os recursos recebidos em decorrência da parceria, devem ser específicas e isentas de tarifas. Art. 51, L 13.019/2014. 7. Os critérios de aferição de metas não podem ser supridos por indicadores externos à parceria. 8. Entre as cláusulas essenciais destaca-se a necessidade de cláusula estabelecendo prerrogativa à Administração Pública para assumir ou transferir a responsabilidade para execução do objeto no caso de paralisação, de modo a garantir a continuidade na prestação dos serviços. Art. 42, XII, L 13.019/2014. Edital de Chamamento Público REGULAR. Votação por maioria. Termo de Colaboração IRREGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/006615/2019 e TC/006616/2019, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES, com relatório e voto, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, em julgar regular a análise formal do Edital de Chamamento Público 171/Smads/2018.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, em preliminar, reconheceu, de ofício, a ilegitimidade passiva dos Secretários Municipais indicados nos autos, uma vez que não se evidencia sua participação direta na prática dos atos específicos impugnados, tampouco a existência de elementos aptos a individualizar eventual conduta irregular, em observância aos arts. 22 e 28 da LINDB, determinando-se sua exclusão da presente relação processual, e, no mérito, acompanhando as manifestações dos Órgãos Técnicos, julgou irregular o edital de chamamento público e expediu recomendação à pasta.

ACORDAM, à unanimidade, em julgar irregular a análise formal do Termo de Colaboração 210/Smads/2018.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, bem como às demais partes interessadas no feito, para ciência, arquivando-se os autos após cumpridas as cautelas de praxe e o trânsito em julgado.

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

São Paulo, 17 de junho de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/hc

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 21/07/2026 16:32:16 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 03/08/2026 13:44:28 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 6615/2019**
Origem: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS
Objeto: Análise do Chamamento Público nº 171/2018 e do Termo de Colaboração nº 210/2018 – Centro de Acolhida às pessoas em situação de rua – Modalidade: Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas – 390 vagas. SAS-SÉ.

Processo: **TC 6616/2019**
Origem: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS
Objeto: Acompanhamento da Execução do Termo de Colaboração nº 210/2018 – Centro de Acolhida às pessoas em situação de rua – Modalidade: Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas – 390 vagas. SAS-SÉ.

ANÁLISE DO CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 171/2018 E DO TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 210/2018. CENTRO ACOLHIDA PARA ADULTOS II POR 24 HORAS. SAS-SÉ. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. SMADS.
ANÁLISE DO CHAMAMENTO PÚBLICO REGULAR. TERMO DE COLABORAÇÃO IRREGULAR.

ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 171/2018. CENTRO ACOLHIDA PARA ADULTOS II POR 24 HORAS. SAS-SÉ. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. SMADS.
NÃO ACOLHIMENTO DA EXECUÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento englobado o **TC 6615/2019**, que corresponde à Análise do Chamamento Público nº 171/2018 e do Termo de Colaboração nº 210/2018 – Centro de Acolhida às pessoas em situação de rua – Modalidade: Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas – 390 vagas (SAS-SÉ), bem como o **TC 6616/2019**, que diz respeito ao Acompanhamento da Execução do mesmo instrumento.

No **TC 6615/2019**, a Auditoria, em peças 13 a 17, procedeu à análise do Chamamento Público nº 171/2018 e do Termo de Colaboração nº 210/2018, tendo apresentado as seguintes irregularidades:

> **Chamamento Público nº 171/SMADS/2018:**
> Com base na análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Chamamento nº 171/SMADS/2018 apresenta as seguintes irregularidades:
> 3.1. Não foi realizada prévia reserva orçamentária dos valores estimados no subitem 5.2 do Edital para a parceria no exercício de 2018, em descumprimento ao art. 35, inciso II, da LF nº 13.019/2014 (Subitem 2.1).
> 3.2. Fragilidade na justificativa apresentada, pois informações como demanda reprimida ou necessidade de outras unidades além das já existentes não foram evidenciadas, bem como não foi demonstrado o cálculo efetuado para definição dos quantitativos estimados no objeto do Edital, contrariando o princípio da Motivação dos Atos Administrativos (Subitem 2.2).
> 3.3. 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 em R$ 19.380,40, além do decorrente reflexo nos respectivos encargos sociais a serem recolhidos pela OSC (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 art. 26 da LF nº 13.019/2014 (Subitem 2.4).
> 3.5. O Parecer Técnico Conclusivo, emitido pela Comissão de Seleção, não possui os itens exigidos nas alíneas 'b', 'd' e 'e' do Inciso V do art. 35 da LF nº 13.019/2014 e nos incisos II, IV e V do art. 20 da Portaria nº 55/SMADS/2017 (Subitem 2.8).

3.6. O Estatuto Social da OSC não faz menção expressa de que a escrituração da entidade deve ser elaborada de acordo com os Princípios Fundamentais e Normas Brasileiras de Contabilidade, em infringência ao art. 33, IV, da Lei Federal 13.019/2014 (Subitem 2.9).

Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018:

Com base na análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018 apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. A assinatura do Termo de Colaboração ocorreu em 21.02.18, após o início de sua vigência, em 01.02.18, em descumprimento ao previsto no caput do art. 42 da Lei Federal nº 13.019/14 e ao inciso I do art. 40 da Portaria nº 55/SMADS/2017, configurando lavratura extemporânea do termo (Subitem 2.1).

3.2. A justificativa apresentada para a celebração do Termo de Colaboração e para os quantitativos estabelecidos é frágil, pois informações como demanda reprimida ou necessidade de outras unidades, além das já existentes, não foram evidenciadas, bem como não foi demonstrado o cálculo efetuado para definição dos quantitativos estabelecidos, contrariando o princípio da Motivação dos Atos Administrativos (Subitem 2.2).

3.3. 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 em R$ 19.380,40, além do decorrente reflexo nos respectivos encargos sociais a serem recolhidos pela OSC (Subitem 2.3).

3.4. O Parecer Técnico Conclusivo, emitido pela Comissão de Seleção, não possui os itens exigidos nas alíneas ‘b’, ‘d’ e ‘e’ do Inciso V do art. 35 da LF nº 13.019/2014 e nos incisos II, IV e V do art. 20 da Portaria nº 55/SMADS/2017 (Subitem 2.4).

3.5. Não ficou evidenciado que as contas bancárias abertas se referem a contas específicas para execução do Termo de Colaboração e que são isentas de tarifas bancárias, o que contraria o art. 40, inciso II da Portaria nº 55/SMADS/2017 e o art. 51 da Lei nº 13.019/14, respectivamente (Subitem 2.5).

3.6. Na relação das parcerias celebradas, divulgada no sítio eletrônico oficial da PMSP, não foi encontrado o Plano de Trabalho da Entidade Parceira anexo ao Termo de Colaboração, em descumprimento ao art. 10 da LF nº 13.019/14 e ao art. 5º do DM nº 57.575/16 (Subitem 2.6).

3.7. No CENTS, não constam as informações exigidas nos incisos VI e VII do art. 6º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 57.575/16 (Subitem 2.7).

3.8. No Plano de Trabalho, não foram definidos os critérios a serem observados para atribuição das pontuações para a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, infringindo o Inciso III do art. 22 da LF nº 13.019/14 e Inciso IV do art. 11 do DM nº 57.575/16 (Subitem 2.8).

3.9. Não constam, ou constam de forma incompleta, no Termo de Colaboração, as cláusulas essenciais exigidas nos incisos VI, XII, XVII, XIX e XX do art. 42 da LF nº 13.019/14 (Subitem 2.10).
3.10. O Plano de Trabalho da Entidade Parceira não consta como anexo do Termo de Colaboração assinado, 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 2.11).

A Assessoria Jurídica (peças 19/20) sugeriu a intimação da Origem, bem como dos responsáveis e da entidade parceira, o que foi seguido pelo Exmo. Conselheiro Relator à época em despacho de peça 21.

O Sr. José Antônio de Almeida Castro apresentou manifestação à peça 35.

A Supervisão de Assistência Social da Sé elencou documentos à peça 53.

O Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social manifestou-se às peças 55 e 56.

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social apresentou esclarecimentos às peças 67 e 68.

A Especializada (peça 75), ao analisar toda a documentação acrescida pelos interessados, ratificou todos os apontamentos por ela realizados em peças 13 a 17.

A Assessoria Jurídica (peças 80/81) entendeu pela possibilidade de superação do item 3.4 da análise do Edital do Chamamento Público. Quanto aos demais apontamentos, acompanhou a Auditoria por entender que se revestem de natureza técnica e fática.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 92) manifestou-se no sentido de que as falhas apontadas se revestem de caráter formal, de modo que não macularam os atos praticados. Ademais, destacou não haver demonstração de dano efetivo e concreto ao erário. Por tal razão, pleiteou que

as impropriedades apontadas sejam relevadas ou, subsidiariamente, que se reconheçam os efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

A Secretaria Geral (peças 94/95) também entendeu da mesma forma que a Assessoria Jurídica, opinando pela superação do apontamento 3.4 do Relatório de Análise de Chamamento e pela manutenção dos demais achados de Auditoria. Ao final, concluiu pela irregularidade do Edital de Chamamento e do Termo de Colaboração.

No **TC 6616/2019**, a Auditoria elaborou Relatório de Acompanhamento de Execução de Termo de Colaboração (peça 16), do qual constou as seguintes irregularidades:

> À vista das diligências e análises efetuadas, verificamos que a execução do Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), por meio da SAS/SE e a OSC Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social, com despesas liquidadas e pagas referentes ao período de maio de 2018 a abril de 2019 no valor de R$ 3.081.437,94, apresenta as seguintes infringências/impropriedades:
> 4.1. O serviço está sendo prestado em endereço distinto do previsto na cláusula 4.1.2 do Termo de Colaboração (subitem 3.3.1).
> 4.2. Não consta no PA relativo à parceria a Grade de Atividades Semestral prevista na cláusula 10.2.11 do Termo de Colaboração (subitem 3.3.1).
> 4.3. As oficinas oferecidas não contemplam todas as atividades previstas no Plano de Trabalho aprovado para a parceria (subitem 3.3.1).
> 4.4. Atualmente o serviço não possui uma Biblioteca, que estava prevista no Plano de Trabalho aprovado para a parceria (subitem 3.3.1).
> 4.5. O número de leitos para pernoite existente é de 188, o que não é compatível com a quantidade de vagas do período noturno prevista na cláusula 2.1.3.3 do Termo de Colaboração (subitens 3.3.1. e 3.3.2).
> 4.6. O local em que o serviço é prestado apresenta problemas na estrutura física: falta de canos nas descargas dos banheiros; falta de torneiras e mesas quebradas (subitem 3.3.2).
> 4.7. O inventário de bens móveis cedidos ao serviço pela PMSP não possui todas as informações exigidas no art. 103 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.3.2).
> 4.8. A OSC não disponibiliza todos os bens previstos na cláusula 8.1 do Termo de Colaboração como contrapartida da entidade (subitem 3.3.2).
> 4.9. A contratação de profissionais para trabalhar no serviço não segue as especificações de quantidades e horários de trabalho previstos na planilha

de custeio aprovada pela SMADS e na Portaria nº 46/SMADS/2010 (subitem 3.3.3).

4.10. As notas de empenho do início de 2019 não foram emitidas em valor suficiente para atender as despesas previstas para a parceria no exercício, em infringência ao art. 5º, inciso I, do DM nº 58.606/19 e aos artigos 60 e 61 da LF nº 4.320/64 (subitem 3.4).

4.11. No período de maio/18 a abril/19, com exceção dos meses de julho e setembro de 2018, o Ajuste Financeiro Mensal não foi instruído com toda a documentação prevista nos artigos 105 da Portaria nº 55/SMADS/2017 e 121 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.5.1).

4.12. As flexibilizações realizadas no elemento de despesas "Recursos Humanos" de julho a outubro de 2018 foram indevidas, pois o procedimento foi realizado com quadro de funcionários da entidade divergente do aprovado no Plano de Trabalho, o que é vedado pelo art. 71, § 3º, da Portaria nº 55/SMADS/2017 (subitem 3.5.2).

4.13. O valor total informado na planilha de despesas realizadas do mês de fevereiro de 2019 diverge do somatório dos itens listados na planilha "Gastos no mês por item de despesa" do mesmo mês (subitem 3.5.2).

4.14. Não constam no PA os documentos exigidos no art. 102 da IN nº 03/SMADS/2018 para a realização de "Despesas com Aquisição de Bens Permanentes", que constam como gastos nas DEAFINs de novembro e dezembro de 2018 (subitem 3.5.2).

4.15. Não consta no PA a aprovação da SMADS para os gastos realizados pela OSC com "Manutenção e Reforma do Imóvel", constantes das DEAFINs de novembro de 2018 a abril de 2019, o que infringe o art. 42 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.5.2).

4.16. A transferência bancária de 27.03.19, no valor de R$ 2.150,00, não atendeu o estabelecido pelo § 3º do art. 73 da IN nº 03/SMADS/2018, pois não foi realizada para conta bancária de titularidade do credor da despesa (subitem 3.5.3.a).

4.17. Os valores pagos pela OSC à prestadora dos serviços de lavanderia, de novembro de 2018 a abril de 2019, são superiores ao previsto no contrato desse serviço e no demonstrativo de custeio do Plano de Trabalho aprovado para parceria, o que fere o art. 70 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.5.3.b).

4.18. As notas fiscais referentes aos serviços de oficinas do mês de março/2019 não demonstraram que o número de horas contratadas seguem o estipulado no Plano de Trabalho e nas normas de tipificação do serviço, em desacordo com o § 3º do art. 64 da nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.5.3.c).

4.19. A despesa paga por meio da NF nº 000257647, emitida em 26.03.19, não se mostra compatível com o objeto da parceria, infringindo a cláusula 5.2 do Termo de Colaboração e o art. 70 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.5.3.d).

4.20. Não consta no PA a prestação de contas relativa aos recursos recebidos pela OSC a título de "Verba de Implantação", no valor de R$ 8.300,00, infringindo o art. 108 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.5.3.1).
4.21. Os relatórios de visita técnica dos meses de janeiro a abril de 2019, elaborados pela gestora da parceria, não atendem aos artigos 110 e 116 da IN nº 03/SMADS/2018, pois neles não constam as irregularidades ocorridas nas dimensões específicas de avaliação (subitem 3.5.4.1).
4.22. Os dados constantes das DEMES dos meses de janeiro a abril de 2019, relativos ao período noturno, não condizem com o constatado nas visitas in loco, pois reportam número de atendimentos para pernoite incompatível com o número de leitos efetivamente instalados na unidade (subitem 3.5.4.2).
4.23. Os dados constantes das DEMES dos meses de janeiro a abril de 2019, relativos ao período diurno, não condizem com o constatado nas visitas in loco, pois reportam número de atendimentos muito inferior à quantidade de usuários identificada no local (subitem 3.5.4.2).
4.24. O objetivo previsto no Plano de Trabalho de "tratar o paciente com dependência química em sua integralidade, durante e após a desintoxicação, e disponibilizar equipes de abordagem e acolhimento no território, permanentemente" não está sendo atingido pelas atividades que estão sendo efetivamente realizadas na unidade (subitem 3.5.4.2).
4.25. As DEMES de janeiro a abril de 2019 possuem falhas de preenchimento, de modo que não atendem integralmente as regras previstas no art. 10, inciso I, da Portaria nº 46/SMADS/2010 (subitem 3.5.4.2).
4.26. Não constam no PA as Prestações de Contas Parciais da OSC referentes aos dois semestres finalizados, em infringência ao art. 106, § 3º, da Portaria nº 55/SMADS/2017 e ao art. 126 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.6).
4.27. Não constam no PA os Relatórios Técnicos Semestrais de Monitoramento e Avaliação, que devem ser elaborados pela gestora da parceria, em infringência aos artigos 95, inciso VI, da Portaria nº 55/SMADS/2017 e 110, inciso VII, da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.6).
4.28. Não constam no PA a aprovação e a homologação dos Relatórios Técnicos Semestrais por parte da Comissão de Monitoramento e Avaliação, em desacordo com o inciso VII do art. 96 da Portaria nº 55/SMADS/2017 e com o inciso VII do art. 111 da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.6).
4.29. A OSC parceira não está atendendo as regras de transparência e publicidade na prestação dos serviços previstas no art. 8º da IN nº 03/SMADS/2018 (subitem 3.7).

A Assessoria Jurídica (peças 19/20) sugeriu a expedição de ofício à Origem e a intimação dos responsáveis e da entidade parceira, o que foi determinado pelo Conselheiro Relator à época em peça 21.

O Sr. José Castro, Secretário Municipal à época, manifestou-se à peça 49.

A Inforedes, entidade contratada, apresentou esclarecimentos e documentos às peças 55 e 56.

O Sr. Roberto Silva Lourenço apresentou considerações às peças 64 e 65.

A Supervisora de Assistência Social (SAS-SÉ), a Sra. Cassia Aparecida Travensolo, manifestou-se à peça 72.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS POP Barra Funda, atrelado ao SAS-SÉ e à SMADS, manifestou-se à peça 75.

A Especializada (peça 78), ao analisar a documentação apresentada pelos interessados, considerou solucionado o apontamento 4.20 e ratificou os demais.

A Assessoria Jurídica (peças 83/84), considerando a natureza eminentemente fática e técnica dos apontamentos formulados pela Auditoria, posicionou-se pelo não acolhimento da execução do Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 95) defendeu que as falhas apontadas não impediram a entrega do objeto contratado. As impropriedades verificadas dizem respeito ao registro documental e formal do controle da Origem sobre a execução – o que não significaria a inexecução do objeto contratado. Ademais, não há registro de prejuízo ao erário. Ao final, requer o acolhimento da execução ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros do ajuste.

A Secretaria Geral (peças 97/98), por fim, opinou pelo não acolhimento da execução contratual em apreço, considerando a natureza eminentemente técnica e fática dos apontamentos remanescentes da Auditoria.

É o Relatório.

V O T O

É o caso julgar REGULAR a análise formal do Chamamento Público nº 171/SMADS/2018; IRREGULAR a análise formal do Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018; e IRREGULAR, com aceitação de efeitos financeiros, a execução do Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018.

1. Passo a abordar, inicialmente, a Análise do **Chamamento Público nº 171/2018 da SMADS,** cuja instrução se deu no TC 6615/2019.

2. Acerca do apontamento **3.1**, sobre a ausência de prévia reserva orçamentária dos valores estimados no subitem 5.2 do Edital para a parceria no exercício de 2018, observo que o art. 35, II, da Lei Federal nº 13.019/2014 vincula a exigência de reserva de recursos ao momento de celebração e formalização da parceria, e não ao momento de publicação do edital. Destaco que a dotação orçamentária foi indicada no instrumento convocatório e as notas de reserva foram emitidas antes da assinatura do ajuste, de modo que entendo por superado o 3.1.

3. No apontamento **3.2**, a Auditoria indica fragilidade na justificativa apresentada pela Origem, considerando que não teria constado informações sobre demanda reprimida ou necessidade de outras unidades além das existentes, bem como não foi demonstrado o cálculo para definição dos quantitativos estimados no objeto do Edital. Nesse ponto, 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.

4. O próprio Observatório de Vigilância Socioassistencial da SMADS reconheceu a escassez de dados e a impossibilidade de captar a demanda reprimida por instrumentais oficiais, sendo o Censo de População em Situação de Rua, realizado a cada quatro anos, o único levantamento disponível. Exigir justificativa calcada em dados históricos precisos seria demandar o que a realidade material não permite produzir. O apontamento é, portanto, relevado.

5. No apontamento **3.3**, a Especializada indica que 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 em R$ 19.380,40, além do um reflexo nos respectivos encargos sociais a serem recolhidos pela entidade.

6. A Portaria no 46/SMADS/2010 prevê jornada de 40 horas semanais para os orientadores socioeducativos diurnos, mas a SMADS optou por adotar o regime de 12x36h para essa categoria. A Auditoria considerou que essa escolha resultou em quantitativo de pessoal superior ao autorizado pela Portaria.

7. Apesar disso, é o caso de acolher a defesa apresentada pelo Sr. Secretário à época (Peça 35). A adoção do regime de 12x36h para os orientadores socioeducativos diurnos não decorreu de opção arbitrária, mas de necessidade operacional concreta decorrente do local de instalação do serviço, a região da Cracolândia – à época instalada na Praça Julio Prestes.

8. A alteração da jornada foi devidamente registrada na Planilha Referencial, baseada em parecer técnico da Coordenadora do Centro Pop Santa Cecília e da SAS-SÉ e aprovada pelo Secretário à época (conforme informado à peça 55), no exercício de competência que lhe é atribuída para autorizar repasses que atendam necessidades específicas do serviço — o que encontra respaldo no §2º do art. 56 da Portaria no 55/SMADS/2017, que admite a alteração do quadro de recursos humanos mediante avaliação e parecer técnico dos setores competentes. O apontamento é, portanto, superado.

9. A Especializada, no apontamento **3.4**., destacou que não foi respeitado o prazo mínimo de 30 dias entre a publicação do Edital e a data da apresentação de propostas, em descumprimento ao art. 26 da Lei Federal nº 13.019/2014. Apesar disso, o §1º do art. 26[1] do Decreto Municipal no 57.575/2016 faculta a redução do prazo para no mínimo 8 dias nos casos de atividades padronizadas ou serviços continuados, mediante prévia justificativa do órgão — hipótese em que se enquadra o presente chamamento, conforme atestado pela Consultoria Jurídica da Pasta, razão pela qual o apontamento é superado.

10. A respeito do apontamento **3.5**, a Auditoria indicou que o Parecer Técnico Conclusivo, emitido pela Comissão de Seleção, não possui os itens exigidos nas alíneas "b", "d", e "e" do inciso V do art. 35 da Lei Federal nº 13.019/2014, bem como nos incisos II, IV e V do art. 20 da Portaria nº 55/SMADS/2017 e, dessa forma, estaria incompleto. Entendo ser o caso de acolher a defesa apresentada pela SMADS (peça 67) no sentido de que o conteúdo do Parecer Técnico Conclusivo, embora não atendesse formalmente cada alínea das normas citadas, contemplou, na prática, os elementos essenciais que os comandos normativos buscavam assegurar. Assim, em

[1] 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.
§ 1o Em caso de atividades padronizadas ou serviços continuados decorrentes do objeto da parceria, faculta-se a alteração do prazo previsto no "caput" deste artigo para, no mínimo, 8 (oito) dias mediante prévia justificativa do órgão da Administração Pública.

atenção ao formalismo mitigado, entendo ser o caso de relevar o apontamento.

11. No apontamento **3.6**, a Especializada destaca que o Estatuto Social da OSC não faz menção expressa ao fato de que sua escrituração deve ser elaborada de acordo com os princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade, em infringência ao art. 33, IV, da Lei Federal nº 13.019/2014.

12. A SMADS (peça 67), todavia, esclareceu que o Regimento Interno da entidade atendeu ao disposto na legislação, considerando que dispõe, em seu art. 2º, §5º, que ao Conselho Fiscal compete "*examinar os livros de escrituração da instituição e mantê-las de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade*". Acolho a justificativa apresentada e considero superado o apontamento.

13. Adentro, nesse momento, a **Análise do Termo de Colaboração nº 210/2018 da SMADS**, também no âmbito do TC 6615/2019.

14. Os apontamentos **3.2, 3.3** e **3.4** apresentados pela Auditoria são de igual teor, respectivamente, aos apontamentos 3.2, 3.3 e 3.5 da Análise do Chamamento Público analisadas anteriormente, razão pela qual me reporto às mesmas conclusões acima expostas. Como resultado, considero relevado o item 3.2, superado o 3.3 e relevado o 3.4.

15. No apontamento **3.1**, a Especializada indica que a assinatura do Termo de Colaboração se deu em 23/05/2018, após o início da sua vigência (14/05/2018), em infringência ao art. 42, *caput* da Lei Federal nº 13.019/2014.

16. Todavia, o despacho autorizatório do Secretário foi exarado em 14/05/2018 (conforme documentos juntados pela Especializada à peça 9), e o atraso na assinatura decorreu do cumprimento sequencial de cinco etapas burocráticas obrigatórias — publicação do despacho, elaboração

da nota de empenho, lavratura do termo e convocação da SAS para assinatura —, sem qualquer inércia imputável aos gestores. Sendo a OSC já ciente da homologação do chamamento e estando a vontade administrativa formalmente constituída antes do início da vigência, a assinatura tardia configura mera formalização de ato já autorizado, sem prejuízo à execução ou à segurança jurídica da parceria, razão pela qual o apontamento é relevado.

17. Os apontamentos **3.5, 3.7, 3.8, 3.9** e **3.10** cuidam, respectivamente, das contas bancárias sem especificidade e isenção de tarifas, em desacordo com o art. 51, da Lei Federal nº 13.019/2014; das informações incompletas no CENTS; da ausência de critérios de aferição de metas, que não pode ser suprida por indicadores externos à parceria; das cláusulas essenciais ausentes ou incompletas, com reconhecimento expresso pela SMADS da ausência de cláusula do inciso XII do art. 42; e da não anexação de Plano de Trabalho ao termo. Em todos esses casos, as defesas ou reconheceram parcialmente a irregularidade ou não apresentaram argumentação capaz de afastar os apontamentos, razão pela qual os considero mantidos.

18. Acerca do apontamento **3.6**, que indica a ausência do Plano de Trabalho no sítio eletrônico da PMSP, em afronta ao art. 10 da Lei Federal nº 13.019/2014, a SMADS apresentou, no curso da instrução processual, elementos suficientes para sanar a irregularidade, motivo pelo qual considero superado o apontamento.

19. Passo, por fim, a analisar o **Acompanhamento de Execução do Termo de Colaboração nº 210/2018 da SMADS**, que se deu no TC 6616/2019.

20. Deixo de adentrar a análise do apontamento **4.20**, pois, durante a instrução processual, a Secretaria de Controle Externo considerou-o como superado, entendimento esse que acolho.

21. No apontamento **4.1**, indicou-se que o serviço está sendo prestado em endereço distinto do previsto no Termo de Colaboração. Conforme esclarecido em peça 49, trata-se de erro material na numeração que constou no Termo. Dessa forma, relevo o apontamento.

22. Os apontamentos **4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6** dizem respeito a divergências entre o que foi previsto no contrato e no Plano de Trabalho e o que de fato foi (ou não) realizado, a saber: ausência de grade de atividades semestral; oficinas oferecidas não contemplam as atividades previstas; o serviço não ofertou a Biblioteca, que estava também prevista no Plano de Trabalho; número de leitos para pernoite não é compatível com o previsto no contrato; local com falhas estruturais, como falta de canos, falta de torneiras e mesas quebradas. Durante a instrução processual, as manifestações de peças 49 e 64 reconheceram as irregularidades apontadas, motivo pelo qual os considero mantidos.

23. A Auditoria, no apontamento **4.7**, destacou que o inventário de bens móveis cedidos ao serviço não possui todas as informações exigidas no art. 103 da IN nº 03/SMADS/2018. Das manifestações juntadas aos autos, não foi possível constatar justificativa apta a afastar o apontamento, razão pela qual o mantenho.

24. No apontamento **4.8**, a Auditoria indica que a OSC não disponibiliza todos os bens previstos na Cláusula 8.1 do Termo de Colaboração como contrapartida da entidade. A instrução processual não se mostrou suficiente a comprovar a disponibilização dos referidos bens, motivo pelo qual o apontamento é mantido.

25. A Especializada, no apontamento **4.9**, afirma que a contratação de profissionais não segue as especificações de quantidades e horários de trabalho previstos na planilha de custeio aprovada pela SMADS e na Portaria nº 46/SMADS/2010.

26. Como destacou o Sr. Secretário à época em sua defesa, o quadro previsto na Portaria resultaria em apenas um profissional responsável por dezenas de usuários simultaneamente — muitos deles em situação de dependência química, com comportamento imprevisível e elevado grau de vulnerabilidade, em um serviço de funcionamento ininterrupto com intenso fluxo de entrada e saída. O eventual dispêndio a maior de recursos representa, em verdade, o custo legítimo e necessário para assegurar não apenas o acolhimento digno das pessoas em situação de rua, mas também condições mínimas de segurança para os trabalhadores que prestam esse serviço. O apontamento é, portanto, relevado.

27. O apontamento **4.10** diz respeito aos empenhos do início de 2019 terem sido emitidos em valor insuficiente para atender as despesas previstas para a parceria no exercício. Nesse ponto, a Origem demonstrou que os empenhos foram realizados dentro da disponibilidade orçamentária efetivamente liberada pela Secretaria da Fazenda, em razão do congelamento linear de 25% do orçamento de 2019, sem prejuízo ao pagamento da OSC. Tal circunstância afasta a irregularidade, razão pela qual considero superado o apontamento.

28. Nos apontamentos **4.11, 4.13 e 4.14**, a Auditoria indicou irregularidades relativas a falhas no registro das despesas, a saber: o Ajuste Financeiro Mensal não foi instruído corretamente no período de maio/18 a abril/19 (com exceção de julho e setembro/18); o valor total informado na planilha de despesas de fevereiro/19 diverge da planilha “gastos no mês por item de despesa”; a realização de “despesas com aquisição de bens permanentes” não está instruída corretamente. Das defesas apresentadas, não foram colacionados documentos aptos a demonstrar a regularidade das situações apontadas, razão pela qual mantenho os apontamentos.

29. A Especializada, no apontamento **4.12**, indica que as despesas de “recursos humanos” de julho a outubro de 2018 foram indevidas, pois o quadro de funcionários da entidade foi divergente do aprovado no Plano de Trabalho. Em peça 75, a gestora da parceria informou que, em razão da

dinamicidade do serviço, houve a necessidade de mais funcionários no período diurno e que, portanto, autorizou a alteração no Plano de Trabalho. Dada a justificativa apresentada, entendo por superado o apontamento.

30. No apontamento **4.15**, aborda-se a falta de aprovação da SMADS para "manutenção e reforma do imóvel". Na manifestação do Sr. Secretário à época (peça 49), reconhece-se que, apesar de a aprovação ter ocorrido por meio da gestora da parceria, deveria haver a manifestação e autorização expressa pela CEM. Reconhecida a irregularidade, mantenho o apontamento.

31. No apontamento **4.16**, indica-se que a transferência bancária de 27/03/2019 no valor de R$ 2.150,00 foi realizada para conta bancária de titularidade diversa ao do credor da despesa. Em peça 49, o Sr. Secretário à época esclareceu que, de acordo com a OSC parceira, a transferência de fato foi realizada a pessoa diversa da empresa credora. Reconhecida a irregularidade, mantenho o apontamento.

32. A Auditoria, no item **4.17**, evidencia valores pagos à lavanderia superiores ao contrato e ao Plano de Trabalho. Em sua manifestação de peça 64, a Sra. Roberta Silva Lourenço esclarece que a realidade observada quanto aos cobertores a serem lavados impõe a necessidade de diversas lavagens em quantidade superior ao contratado. Isso indica falha no planejamento da Administração, ao não observar o real cenário no momento de elaborar os quantitativos relacionados à lavagem, motivo pelo qual mantenho o apontamento.

33. Nos apontamentos **4.18 e 4.19**, evidenciam-se irregularidades em notas fiscais, seja na falta de demonstração do cumprimento de horas descrito quanto às oficinas de março/2019, seja na sua incompatibilidade com o objeto da parceria.

34. Quanto ao **4.18**, a instrução processual não foi capaz de evidenciar o cumprimento das horas relativas às oficinas, motivo pelo qual

mantenho o apontamento. Acerca do **4.19**, a Sra. Roberta Lourenço (peça 64) esclareceu que, dada a realidade adversa do local da prestação do serviço, foi necessária a contratação de EPIs, não previstos inicialmente no objeto da parceria. Dada a justificativa apresentada, relevo o apontamento.

35. Acerca do apontamento **4.21**, indica-se que relatórios de visita técnica de janeiro-abril/2019 não contém os registros de irregularidades nas dimensões específicas do documento. Em resposta do CREAS-POP (peça 75), informou-se que, por vezes, o documento padronizado não contém campos para informações que a assistente social julga necessário relatar. Pelo fato de a irregularidade ser formal, considero-a relevada.

36. Nos apontamentos **4.22, 4.23 e 4.25**, a Auditoria evidencia irregularidades quanto aos dados constantes das DEMES de janeiro a abril de 2019, como o número de atendimentos verificados “in loco” ser muito inferior ao que foi preenchido no documento. Das defesas apresentadas nos autos, não se mostram informações e/ou documentos aptos a justificar os apontamentos, motivo pelo qual os mantenho.

37. A Auditoria, no item **4.24**, aponta que o objetivo previsto no Plano de Trabalho de “tratar o paciente com dependência química em sua integralidade, durante e após a desintoxicação, e disponibilizar equipes de abordagem e acolhimento no território, permanentemente” não está sendo atingido pelas atividades que estariam sendo efetivamente realizadas na unidade.

38. Na defesa apresentada em peça 75, informou-se que o tratamento da dependência química passou por uma transição, conforme o DECRETO Nº 58.760, DE 20 DE MAIO DE 2019 e PORTARIA SGM/SMADS/SMS/SMDET Nº 04, DE 25 DE JUNHO 2019, que norteiam o Programa Redenção e regulamentam o tratamento de dependência química. Assim, entendo por superado o apontamento, considerando que o tema recebeu novo regramento no decorrer da prestação do serviço.

39. Nos apontamentos **4.26, 4.27 e 4.28**, aborda-se a ausência, nos processos administrativos, das prestações de contas parciais da OSC; dos Relatórios Técnicos Semestrais de Monitoramento e Avaliação, bem como sua aprovação e homologação por parte da Comissão de Monitoramento e Avaliação. Nas defesas apresentadas às peças 72 e 75, reconhece-se a ausência de tais documentos, motivo pelo qual mantenho os apontamentos.

40. A Auditoria, no item **4.29**, aponta que a entidade contratada não está atendendo as regras de transparência e publicidade na prestação de serviços previstas no art. 8º da IN 03/SMADS/2018. Em sua manifestação, a OSC parceira relatou que as informações não teriam sido divulgadas pelo fato de seu sítio eletrônico não estar, naquele momento, consolidado. Sendo reconhecida a irregularidade, mantenho o apontamento.

41. Em que pese a execução do Termo de Colaboração nº 210/2018 ser irregular, dada a manutenção de diversos apontamentos, entendo que seus efeitos financeiros devem ser aceitos.

42. De plano, não há, nos autos, qualquer indício de que o serviço tenha deixado de funcionar no período fiscalizado. Pelo contrário, a própria auditoria apurou dados de ocupação e de atendimentos noturnos e diurnos, o que pressupõe um serviço em plena operação.

43. A natureza do objeto da parceria é elemento que não pode ser desconsiderado na aceitação de efeitos. Trata-se de serviço de acolhida de adultos em situação de rua, em funcionamento ininterrupto de 24 horas, voltado à proteção de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade. Negar os efeitos financeiros do ajuste seria medida dissociada da realidade apurada nos autos e incompatível com a finalidade social que justifica a própria existência da parceria.

Diante do exposto, **julgo REGULAR** a análise formal do Edital de Chamamento Público nº 171/SMADS/2018 e **IRREGULAR** a análise formal do Termo de Colaboração nº 210/2018 no âmbito do TC 6615/2019, bem como **julgo IRREGULAR** a execução do Termo de Colaboração nº 210/2018, aceitando seus efeitos financeiros, abarcado pelo TC 6616/2019.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal, 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 Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Date: 05/29/2026 12:41:32 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

SONP nº 80

ENGLOBADOS

7) e-TCM nº 6.615/2019

Interessados: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a Organização da Sociedade Civil (OSC) Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social

Objeto: Análise de Edital. Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018 - Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua - Modalidade: Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas - 390 vagas. SAS-SÉ.

8) e-TCM nº 6.615/2019

Interessados: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a Organização da Sociedade Civil (OSC) Instituto Fomentando Redes e Empreendedorismo Social

Objeto: Acompanhamento da Execução. Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018.

Relator: Ricardo Torres

DECLARAÇÃO DE VOTO

Preliminarmente, reconheço, de ofício, a ilegitimidade passiva dos Secretários Municipais indicados nos autos, uma vez que não se evidencia sua participação direta na prática dos atos específicos impugnados, tampouco a existência de elementos aptos a individualizar eventual conduta irregular, em observância aos arts. 22 e 28 da LINDB, determinando-se sua exclusão da presente relação processual.

No mérito, verifico que as justificativas e documentos apresentados pelos responsáveis e pela entidade parceira não foram suficientes para afastar as impropriedades apontadas pela Fiscalização. Conforme consignado pela SCE, restaram caracterizadas falhas relevantes relacionadas ao planejamento da parceria, à motivação dos atos administrativos, à formalização do ajuste, à composição dos custos, ao cumprimento das exigências de transparência e publicidade e à observância das normas que regem as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil. Do mesmo modo, no âmbito da Execução, permaneceram diversas irregularidades relativas à gestão, monitoramento, prestação de contas, controle financeiro, cumprimento das metas pactuadas e observância das disposições contratuais e normativas aplicáveis.

Dessa forma, acompanhando as manifestações dos Órgão Técnicos, as quais adoto como razão de decidir, julgo pela irregularidade do Edital de Chamamento Público nº 171/SMADS/2018 e do Termo de Colaboração nº 210/SMADS/2018, bem como pelo não acolhimento da Execução do Ajuste.

Não obstante, considerando a natureza essencial do serviço prestado, voltado ao atendimento da população em situação de rua, a efetiva execução das atividades pactuadas, a ausência de demonstração de prejuízo concreto ao erário ou de interrupção do atendimento aos beneficiários, bem como a inexistência de elementos que evidenciem dolo, má-fé ou enriquecimento indevido dos envolvidos, reputo cabível, em caráter excepcional, a aceitação dos efeitos financeiros decorrentes da execução do ajuste, em observância aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração.

Por fim, Recomendo à Pasta que, em futuras parcerias celebradas com organizações da sociedade civil, aperfeiçoe seus mecanismos de planejamento, formalização, monitoramento e prestação de contas, promovendo a adequada motivação dos atos administrativos, a correta composição dos custos, a observância das exigências de transparência e publicidade, bem como o efetivo acompanhamento da execução

dos ajustes, em estrita conformidade com a legislação de regência e com as boas práticas de governança e controle.

É como voto.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2026.06.11 14:47:30 -03'00'

TCM, 11 de junho de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

EMC/RB