II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-421/2026

Processo	-	TC/011555/2023 (Tramitam em conjunto os processos TC/011555/2023 e TC/000666/2024)
Representante	-	Vereador Antonio Biagio Vespoli (Câmara Municipal de São Paulo)
Representadas	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Instituto Pilar
Objeto	-	Representação interposta em face do Termo de Colaboração 34/Smads/2020, cujo objeto é a prestação de serviços especializados de abordagem social às pessoas em situação de rua, na modalidade Serviço Especializado de Abordagem a Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua – Seas I e II, com capacidade de atendimento de 480 pessoas, sendo 180 crianças e 300 adultos, tendo como área de abrangência a Região Santana/Tucuruvi

3.419ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. TERMO DE COLABORAÇÃO. SMADS. SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ABORDAGEM SOCIAL. PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA. 1. Perda do objeto, pela instauração de procedimento próprio para análise. Vide TC 666/2024. CONHECIDA. PREJUDICADA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/011555/2023 e TC/000666/2024, 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, em conhecer da representação, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em declarar a perda superveniente do objeto, diante da instauração de procedimento próprio para a análise das possíveis irregularidades suscitadas na exordial, esgotando-se o pedido formulado pelo representante.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que se cumpra o artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, EDUARDO TUMA e o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de julho de 2026.

RICARDO TORRES – Vice-presidente no exercício da presidência
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/lsr

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/011555/2023 (Item I)**
Representante:	Vereador Antonio Biagio Vespoli
Representados:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e Instituto Pilar
Objeto:	Representação em face do Termo de Colaboração 34/SMADS/2020 – Parceria de esforços e recursos para assegurar direitos socioassistenciais para a população, tendo em vista o contínuo desenvolvimento e aprimoramento das atenções oferecidas nos serviços que compõem, em rede, o Sistema Único de Assistência Social de âmbito nacional – SUAS, e a política de assistência social na cidade, visando à manutenção de um sistema de vigilância, monitoramento e avaliação que assegure um padrão de qualidade no atendimento e a garantia do caráter público da ação, bem como informação aos usuários para troca de experiências e gestão descentralizada e participativa para buscar alternativas de reversão do processo de reprodução da desigualdade social

Processo:	**TC/000666/2024 (Item II)**
Interessados:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Instituto Pilar
Objeto:	Inspeção – Apuração dos fatos decorrentes da Representação proposta pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli em face do Termo de Colaboração 34/SMADS/2020, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS com o Instituto Pilar

RELATÓRIO

Trata-se do e-TCM nº 11.555/2023 (Item I), que versa sobre Representação proposta pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli, em face do Termo de Colaboração nº 34/SMADS/2020, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS e o Instituto Pilar, cujo objeto é a parceria de esforços e recursos para assegurar direitos socioassistenciais à população, tendo em vista o contínuo desenvolvimento e aprimoramento das atenções oferecidas nos serviços que compõem, em rede, o Sistema Único de Assistência Social de âmbito nacional – SUAS, e a política de assistência social na Cidade, objetivando a manutenção de um sistema de vigilância, monitoramento e avaliação que assegure um padrão de qualidade no atendimento e a garantia

do caráter público da ação, bem como informação aos usuários para troca de experiências e gestão descentralizada e participativa, com o compromisso de buscar alternativas para reversão do processo de reprodução da desigualdade social. De forma englobada, trago também a julgamento o e-TCM nº 666/2024 (Item II) que, por sua vez, trata de Inspeção instaurada para apurar fatos relatados na Representação objeto do e-TCM nº 11.555/2023 (Item I).

No que tange ao e-TCM nº 11.555/2023 (Item I), o Representante alegou, em síntese, que os serviços de abordagem a pessoas em situação de rua prestados pelo Instituto Pilar são integralmente suportados pela Prefeitura de São Paulo, sendo que os valores de repasse teriam aumentado exponencialmente ao longo dos anos, além de já ter sido instaurado procedimento de investigação contra a referida entidade, havendo inícios de problemas com contratos de transporte e de envolvimento com o Instituto Santa Lúcia, já processado judicialmente pela Municipalidade. Ao final, requereu que este Tribunal adote as medidas cabíveis para fiscalizar os fatos narrados na exordial.

Encaminhados os autos para manifestação da Auditoria, esta observou que as alegações apresentadas, por si só, não eram suficientes para fomentar a continuidade dos trabalhos, tampouco um posicionamento conclusivo acerca da matéria suscitada, motivo pelo qual propôs a abertura de procedimento de Inspeção. Acolhida a proposta, foi autuado o e-TCM nº 666/2024 (Item II), voltado a apurar, no que se refere aos aspectos de controle externo sob a competência deste Tribunal, os questionamentos acerca da execução do Termo de Colaboração nº 034/SMADS/2020, momento em que os dois processos passaram a tramitar em conjunto.

Ainda no âmbito do e-TCM nº 11.555/2023 (Item I), a Assessoria Jurídica concluiu pelo conhecimento da Representação, posto que preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade. Por fim, entendeu que a Representação havia perdido seu objeto, porquanto o pedido formulado fora totalmente atendido com a instauração da Inspeção, no que foi acompanhado pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral.

Desse modo, a continuidade da instrução se deu no e-TCM nº 666/2025 (Item II) e, nessa senda, a Equipe Auditora elaborou Relatório de Inspeção, oportunidade em que concluiu pela ausência de controle efetivo, por parte da SMADS, da prestação de serviços prestados pelas empresas de transporte contratadas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC). Em relação aos pontos levantados primeiramente na Representação objeto do e-TCM nº 11.555/2023 (Item I), consignou os seguintes apontamentos: ”(3.1) pagamento excedente no valor de R$ 4.501,24 à empresa Henrry Locadora de Veículos EIRELI, ausência dos comprovantes dos atestes dos serviços prestados pela Riviera Rent a Car Locadora de Veículos EIRELI, a título de prestação de serviços de locação de veículos com condutor, e das notas fiscais emitidas no valor total pago referente aos meses de outubro de 2023 a junho de 2024; (3.2) inexistência de efetivo controle da SMADS da prestação de serviços com locação de veículos no SEAS Santana/Tucuruvi; (3.3) não foi localizada comprovação de ilegalidade no processo de celebração do Termo de Colaboração nº 34/SMADS/2020.” Foram apresentadas, ainda, as seguintes propostas:” (6.1.1) determinar ao Instituto Pilar que apresente, em 15 dias, comprovante de recolhimento do valor pago indevidamente à empresa locadora de veículos com condutor; (6.1.2) determinar à SMADS que apresente, em 15 dias, análise e solução da contratação de empresa de locação de veículos com condutor, realizada pela OSC, para a previsão de emissão de notas fiscais no valor total referente ao serviço prestado; (6.2.1) recomendar à SMADS que avalie a sugestão de adotar providências para melhoria dos controles na prestação de serviços com locação de veículos com condutor contratadas pelas entidades parceiras.”

Em homenagem ao princípio do devido processo legal, foram intimados a SMADS e o Instituto Pilar, para conhecimento e manifestação, sendo que, com os esclarecimentos encaminhados, a Auditoria, em nova análise, reiterou integralmente seu posicionamento anterior.

Ao seu turno, a Assessoria Jurídica entendeu que a Inspeção havia alcançado seus objetivos, encontrando-se em condições de ser submetida à apreciação superior, destacando as conclusões e propostas de encaminhamento formuladas pela SCE.

Na sequência, a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, preliminarmente, requereu nova intimação da Pasta, a fim de conhecer e se manifestar a respeito do último relatório da Auditoria, bem como dos pareceres da Assessoria Jurídica. No mérito, opinou pelo conhecimento e registro da Inspeção.

Agasalhando o pleito da Procuradoria da Fazenda Municipal e novamente intimados, a SMADS e o Instituto Pilar apresentaram esclarecimentos adicionais que, analisados pela Equipe Auditora, conduziram à superação do constante no item 3.1 e da proposta de determinação consubstanciada no item 6.1.1, mantidos os demais apontamentos.

Em sua derradeira manifestação, a PFM requereu que a Inspeção fosse conhecida e registrada, em face da natureza adjetiva e instrumental do procedimento.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou no sentido de que a Inspeção alcançou os objetivos previstos quando da instauração do procedimento fiscalizatório.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o e-TCM nº 11.555/2023 (Item I), que versa sobre Representação proposta pelo Vereador Antonio Biagio Vespoli, em face do Termo de Colaboração nº 34/SMADS/2020, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e o Instituto Pilar, cujo objeto é a parceria de esforços e recursos para assegurar direitos socioassistenciais à população, tendo em vista o contínuo desenvolvimento e aprimoramento das atenções oferecidas nos serviços que compõem, em rede, o Sistema Único de Assistência Social de âmbito nacional – SUAS, e a política de assistência social na Cidade, objetivando a manutenção de um sistema de vigilância, monitoramento e avaliação que assegure um padrão de qualidade no atendimento e a garantia do caráter público da ação, bem como informação aos usuários para troca de experiências e gestão descentralizada e participativa, com o compromisso de buscar alternativas para reversão do processo de reprodução da desigualdade social. De forma englobada, trago

também a julgamento o e-TCM nº 666/2024 (Item II) que, por sua vez, trata de Inspeção instaurada para apurar fatos relatados na Representação objeto do Item I.

Inicialmente, destaco que a Inspeção em causa foi instaurada em 2023, e teve seu processamento desenvolvido anteriormente à edição da Resolução nº 09/2026, que dispõe sobre normas processuais e procedimentais de fiscalização de que trata o parágrafo único do art. 44 do Regimento Interno e dá outras providências. Nesse enquadramento, do Relatório antecedente resulta claro que, em seu curso, foram assegurados os princípios maiores do contraditório e da ampla defesa, o que possibilita seu julgamento confortável, ainda à luz do normativo citado, mais especialmente do *caput* de seu artigo 27.

Com essas necessárias considerações iniciais, passo a apontar que assiste razão ao posicionamento externado pela Assessoria Jurídica nos autos do e-TCM nº 11.555/2023 (Item I), com o aval da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, no sentido da perda superveniente de objeto da Representação. Isso porque, tendo sido o pedido formulado para que este Tribunal adotasse as medidas cabíveis para fiscalizar os fatos narrados na exordial, fato é que a instauração da Inspeção destinada a este fim atendeu, de forma cabal, o quanto requerido pelo Representante.

No que concerne à Inspeção propriamente dita, objeto do e-TCM nº 666/2024 (Item II), a Equipe de Auditoria verificou os questionamentos acerca da execução do Termo de Colaboração nº 034/SMADS/2020 trazidos pelo Representante. Referido Ajuste foi celebrado em 03/03/2020, com vigência de 5 anos, entre a SMADS e o Instituto Pilar, para, em resumo, a prestação de serviços de abordagem a adultos, crianças e adolescentes em situação de rua, com capacidade de atendimento a 480 pessoas, tendo como área de abrangência a Regional Santana/Tucuruvi.

Para sua execução, o Plano de Trabalho previa, dentre as provisões institucionais, físicas e materiais, a necessidade de veículos para transporte das equipes e dos usuários para a rede de serviços, sendo que parte das alegações trazidas pelo Representante se referia a supostas irregularidades envolvendo esses contratos de transporte.

Após larga instrução processual, com diversos esclarecimentos trazidos pela Pasta e pelo Instituto, seguidos das manifestações acostadas pela Assessoria Jurídica e PFM, a Equipe Auditoria deste Tribunal houve por bem considerar superado o apontamento relativo ao item 3.1 e, por consequência, por ter sido atendida a proposta de determinação descrita no subitem 6.1.1, concernente a pagamento excedente realizado à empresa Henrry Locadora de Veículos EIRELI, ausência de comprovantes dos serviços prestados pela Riviera Rent a Car Locadora de Veículos EIRELI e de das notas fiscais referente aos meses de outubro de 2023 a junho de 2024.

De fato, foi juntado aos autos comprovante de restituição do valor indevidamente pago, com base no cálculo do valor atualizado, além da apresentação dos comprovantes de prestação de serviços faltantes, relativos à locação de veículos com condutor, bem como das notas fiscais antes faltantes.

Em relação ao item 3.2, a Auditoria manteve a conclusão de que há insuficiência de fiscalização da prestação dos serviços contratados pelas entidades parceiras. O apontamento trata de tema que já foi objeto de Recomendações por parte da Controladoria Geral do Município e deste Tribunal, nos autos do e-TCM nº 12.696/2022, cujo objeto é uma Inspeção para verificar eventuais irregularidades relacionadas aos serviços de transporte/locação de veículos contratados pelas entidades responsáveis pela prestação de serviços de abordagem social às pessoas em situação de rua.

Naqueles autos, foi exarado Acórdão pelo Pleno deste Tribunal em 20/03/2024 e, naquela oportunidade, já foi determinado que a SMADS cumprisse as determinações antes exaradas por este Tribunal nos autos do e-TCM nº 3.522/2014, bem como das constatações realizadas pela própria Controladoria Geral do Município – CGM. Após diversas cobranças, ainda restam pendentes de comprovação diversas determinações e recomendações constantes de auditorias anteriores realizadas nesta Corte de Contas sobre o mesmo tema[1].

[1] 1) Demonstração da implementação dos controles operacionais previstos, da uniformização das exigências em todos os Ajustes e dos mecanismos utilizados para realizar a fiscalização efetiva da execução contratual. Em relação aos ajustes normativos, informar o atual estágio para sua efetiva implementação;

Insta consignar que, no e-TCM nº 12.696/2022, a última manifestação acostada pela SMADS informa a publicação, em 26.05.2026, da Portaria 079/SMADS/2026, que dispõe sobre os procedimentos de controle e execução dos serviços de transporte de passageiros realizados no âmbito das parcerias com organizações da sociedade civil da SMADS, cujo teor encontra-se sob análise da Equipe de Auditoria. Informou a Pasta, ainda, que a edição do normativo espera atender alguns dos apontamentos ainda pendentes deste Tribunal, bem como, nos próximos meses, solicitar ativamente às Organizações Sociais parceiras a comprovação de atendimento às regras e capacitar os gestores da Administração e das entidades.

Reitero aqui a observação da Secretaria Geral de que o TCMSP tem atuado de forma atenta e sistemática na fiscalização, auditoria e acompanhamento dos serviços socioassistenciais administrados pela SMADS relacionados à população em situação de rua, como se observa nos processos acima mencionados, e de outros como os e-TCM's 14651/2022 e 12920/2022.

Alinhando os achados de Auditoria exarados na Inspeção (Item II) com as questões suscitadas na Representação, não obstante as fragilidades na fiscalização acima relatadas e já acompanhadas nesta Corte, é importante destacar que não foi constatado

---

2) Encaminhar estudo técnico para justificar a definição do valor/hora e a quantidade de horas contratadas, pesquisa de mercado atualizada que comprove a adequação dos preços, bem como metodologia clara para embasar o dimensionamento da demanda prevista;
3) abordar, sob os aspectos de viabilidade, pertinência e economicidade, a possibilidade de contratação direta dos serviços de transporte pela própria Unidade, em substituição ao atual modelo intermediado pelas OSCs;
4) comprovar a melhoria do controle dos serviços de transportes utilizados pelo SEAS, incluindo a verificação de documentos na prestação de contas;
5) especificar a previsão de entrada em vigor da Portaria sobre o tema, pois a glosa de serviços com prestação não comprovada documentalmente permanece restrita ao plano normativo futuro, sem efeitos práticos neste momento;
6) comprovar a realização de visitas aos locais onde são efetivamente prestados os serviços pelos SEAS, independentemente da área interna responsável pelo acompanhamento direto da execução dos serviços;
7) especificar a previsão de entrada em vigor da Portaria sobre o tema, pois a obrigatoriedade de pactuação de contrato trabalhista com os motoristas permanece restrita ao plano normativo futuro, sem efeitos práticos neste momento;
8) elaborar estudo técnico contendo composição dos custos, distinção entre tipos de veículos e jornadas, parâmetros de produtividade, aderência às necessidades específicas do serviço socioassistencial e justificativa para as diferenças entre os valores da planilha e o custo de mercado.
demonstrar, mediante documentos, notícias, relatórios, evidências de aprimoramentos ou qualquer comunicação adicional, a evolução nos controles de gastos relacionados aos serviços especializados de abordagem social às pessoas em situação de rua (SEAS).

aumento exponencial dos valores repassados pela SMADS à OSC Instituto Pilar, no âmbito do Termo de Colaboração nº 34/SMADS/2020 ao longo dos anos.

De outra parte, sobre a alegação, constante da Representação, de que haveria suposta celebração de Ajuste com empresa notadamente inidônea, inclusive, respondendo judicialmente com seus representantes a Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, a Equipe Auditora não localizou comprovação de ilegalidade no processo de celebração do Termo de Colaboração nº 34/SMADS/2020.

Ante o exposto, voto pelo conhecimento da Representação objeto do e-TCM nº 11.555/2023 (Item I), posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno, e pela perda superveniente de seu objeto, diante da instauração de procedimento próprio para a análise das possíveis irregularidades suscitadas na exordial, esgotando-se o pedido formulado pelo Representante. No que tange ao e-TCM nº 666/2024 (Item II), voto pelo conhecimento da Inspeção, para registro, destacando que a prestação de serviços que envolvem o acolhimento à população de rua no Município de São Paulo permanece sob controle externo deste Tribunal de Contas, por perfazer objeto de outros processos.

É como voto.

TCM, 22 de julho de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

GNB/DCF/RB