

TC/012547/2023

OBJETO: Representação em face de supostas irregularidades no Projeto "Ampara SP", celebrado com o Instituto Claret - Solidariedade e Desenvolvimento Humano, por meio do Termo de Fomento 1/SMADS/2023, que trata da execução de projeto social de atendimento interdisciplinar a pessoas em situação de rua, utilizando ferramentas dialógicas, lúdicas, artísticas e recreativas para criar e fortalecer o vínculo socioafetivo e promover a saída dos beneficiários da situação de rua e fornecer orientações para acesso à rede de proteção e garantia de direitos, tendo em vista a necessidade identificada pelo diagnóstico de vulnerabilidade social.

INTERESSADO(S): Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*), Luna Zarattini Brandão

RELATOR: Roberto Braguim

COMPETÊNCIA: PLENO

Senhora Assessora Jurídica Subchefe

Trata-se de *Representação* formulada por vereadora (peça 1), referente a possíveis irregularidades no âmbito do projeto "Ampara SP", instituído pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

De acordo com a Inicial, o projeto é executado por meio de Termo de Fomento celebrado com o *Instituto Claret*, em possível sobreposição às atividades desenvolvidas pela administração direta, por meio do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS); além disso, alegou que a celebração do Termo de Fomento foi posterior ao início das atividades e que houve a alteração do plano de trabalho inicialmente previsto.

Ao final, a Autora requereu o conhecimento da Inicial, a manifestação das áreas técnicas desta Corte de Contas e a procedência da Representação, para a correção das alegadas irregularidades.

O Senhor Conselheiro Relator determinou a oitiva da Origem (peças 3 e 9), que prestou a esta Corte de Contas os esclarecimentos acostados na peça 16.

Os autos foram enviados à Auditoria desta Corte de Contas, que elaborou o *Relatório Conclusivo de Representação* acostado na peça 32, tendo-se concluído que:

3. CONCLUSÃO

Da análise de mérito, concluímos pela parcial procedência da Representação interposta, sendo:

- *Procedentes os subitens 2.1¹ e 2.3²;*
- *Improcedentes os subitens 2.2³ e 2.4⁴.*

Em seguida, o Senhor Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Assessoria Jurídica (AJ/TCM), para manifestação (peça 36).

É a síntese do necessário.

I – Da admissibilidade da Representação

Parece-me que a Inicial em apreço tenha sido admitida a processamento no âmbito desta Corte de Contas, uma vez que foram produzidos atos instrutórios, como a oitiva da Origem e a manifestação da Auditoria a respeito das peças processuais.

II – Das considerações sobre os apontamentos procedentes

De início, informo que a entidade parceira da administração municipal na execução do termo de fomento em apreço não foi intimada a participar da presente

¹ 2.1. *Da alegação de possível sobreposição de objetos.*

² 2.3. *Da alegação de assinatura de termo com efeitos retroativos.*

³ 2.2. *Da alegação de incompatibilidade de preços em comparação a serviço similar.*

⁴ 2.4. *Da alegação de liquidação em momento posterior.*

instrução. Uma vez que há apontamentos pela irregularidade e que a instituição pode, em tese, ter sua esfera jurídica afetada por eventual decisão desta Corte de Contas, parece-me que deva ser dada oportunidade ao *Instituto Claret* para manifestar-se nos presentes autos.

Dentre as temáticas ventiladas na Inicial, a Auditoria desta Corte de Contas considerou procedentes as temáticas relacionadas com a sobreposição de objetos (subitem 2.1) e com a assinatura do termo de fomento com efeitos retroativos (subitem 2.3), tendo superado as alegações de incompatibilidade de preços (subitem 2.2) e de liquidação em momento posterior (subitem 2.4).

A respeito do subitem 2.1, a Auditoria, após a análise dos esclarecimentos apresentados pela Origem e a referência a processos anteriores desta Corte de Contas sobre a matéria reconheceu que, diferentemente do alegado na Inicial, haveria margem para se considerar o programa “Ampara SP” como complementar, em parte, às ações previstas no âmbito do SEAS (pág. 7 da peça 32):

A Origem argumenta que não se trataria de sobreposição de objetos, mas de “complementariedade” em decorrência do fato do “AMPARA SP” dispor de “equipe técnica interdisciplinar” (“composta por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, sociólogos, terapeutas ocupacionais, educadores físicos, arte-educadores e equipe de agentes sociais”, fl. 79, peça 16) e em decorrência da prática de “atividades recreativas, pedagógicas, lúdicas e esportivas, todas atividades com equipamentos e materiais apropriados para viabilização das ações”, o que iria além dos serviços do SEAS (fl. 79, peça 16).

(...)

Entretanto, cabe observar que a referida parceria também abrangeu a contratação de “Coordenador”; “Assistentes sociais”; “Agentes sociais”; “Auxiliar administrativo”; e “Agente Operacional” (fls. 17/18, peça 23), funções estas análogas às funções previstas para os SEAS: respectivamente, “Gerente de Serviço I”; “Técnicos” (assistente social); “Orientador socioeducativo”; “Auxiliar administrativo”; e “Agente operacional”, além de serviços como “Locação de veículos - 3 vans 24h” (fls. 20/21, peça 23), que também são comumente utilizados nos SEAS.

Tendo em vista que a Origem afirma que o “AMPARA SP” tem caráter de complementariedade e não de sobreposição, caberia a ponderação se apenas a parcela relativa à contratação de outros profissionais que não os já previstos nos SEAS e a realização de atividades “recreativas, pedagógicas, lúdicas e esportivas” seriam passíveis de celebração de Termo de Fomento, em complemento e atuação conjunta aos SEAS já existentes.

Diante das considerações alcançadas, concluímos pela procedência deste ponto.

De fato, se os objetos desenvolvidos por meio do termo de fomento em apreço e por meio do SEAS fossem integralmente semelhantes – conteúdo das atividades desenvolvidas; composição das equipes; localização das atividades etc. –, poder-se-ia configurar a irregular sobreposição das atividades.

Apesar disso, as informações apresentadas pela Auditoria desta Corte de Contas, de forma técnica, indicam que, ao menos em parte, as atividades desenvolvidas no âmbito do termo de fomento em apreço são distintas daquelas do SEAS, o que dá amparo ao argumento da *complementaridade* apresentado pela Origem.

Uma vez que a discussão jurídica da irregularidade decorre de entendimento técnico sobre a eventual sobreposição dos objetos, permito-me destacar as considerações apresentadas pela Auditoria em relação ao presente subitem.

Quanto ao subitem 2.3⁵, a Auditoria confirmou que a vigência e que a execução do objeto do termo de fomento em apreço foram iniciadas em 06/04/23, mas que a celebração do ajuste somente foi formalizada em data posterior – 30/05/23.

Tal como salientado pelo Órgão Técnico, a legislação não permite que a administração pública celebre contratos (gênero) verbais com particulares – o que não significa que o particular não tenha direito a ser indenizado pelos serviços prestados sem

⁵ 2.3. Da alegação de assinatura de termo com efeitos retroativos.

cobertura contratual. Nessa perspectiva, acompanho o entendimento quanto à procedência da Representação neste subitem.

Quanto às demais temáticas suscitadas na Inicial, destaco a análise técnica da Auditoria, que as considerou improcedentes.

III – Da conclusão

Ante o exposto, parece-me que a Representação em apreço tenha sido admitida a processamento no âmbito desta Corte de Contas.

Em relação ao mérito, destaco o entendimento da Auditoria, quanto à procedência do subitem 2.1⁶; além disso, acompanho o Órgão Técnico quanto à procedência do subitem 2.3⁷.

Quanto aos subitens 2.2⁸ e 2.4⁹, que apresentam viés técnico, destaco o entendimento da Auditoria quanto à improcedência deles.

Por fim, sugere-se a oitiva do *Instituto Claret*, entidade celebrante do termo de fomento objeto desta Representação, pois pode ter sua esfera jurídica afetada por eventual decisão desta Corte de Contas.

É como opinamos na espécie, submetendo ao crivo analítico de Vossa Senhoria.

São Paulo, 21 de março de 2024



⁶ 2.1. Da alegação de possível sobreposição de objetos.

⁷ 2.3. Da alegação de assinatura de termo com efeitos retroativos.

⁸ 2.2. Da alegação de incompatibilidade de preços em comparação a serviço similar.

⁹ 2.4. Da alegação de liquidação em momento posterior.

NAPB/

Newton A. P. Bordin
Assessor de Controle Externo
OAB/SP nº 307.149