

GABINETE DO CONSELHEIRO Roberto Braguim
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: 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.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Representação encaminhada a este Tribunal por LUNA ZARATTINI BRANDÃO (Peça 1) em face do Termo de Fomento nº 01/SMADS/2023 ("AMPARA – SP"), celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) e a Organização da Sociedade Civil (OSC) Instituto Claret – Solidariedade e Desenvolvimento Humano, cujo objeto é “a conjugação de esforços e recursos, para assegurar direitos socioassistenciais para a população que deles necessitar, mantendo um sistema de vigilância, monitoramento e avaliação, que assegure padrão de qualidade no atendimento e garantia do caráter público na ação, bem como informação aos usuários de seus direitos, permitindo a troca de experiências para uma gestão descentralizada e participativa com o compromisso de buscar alternativas para reversão do processo de reprodução da desigualdade social na cidade de São Paulo” – processo externo SEI n.º 6024.2023/0004365-8.

Após ser oficiada, a SMADS se manifestou à peça 16.

O Relatório Conclusivo consta à Peça 32, concluindo por procedentes os seguintes itens:

- 2.1 - Da alegação de possível sobreposição de objetos
- 2.3 - Da alegação de assinatura de termo com efeitos retroativos

Consta primeira manifestação da Auditoria à Peça 35 apresentando a análise dos elementos de responsabilização.

O parecer da Assessoria Jurídica consta às Peças 37/38.

Após as manifestações da Organização da Sociedade Civil Instituto Claret – Solidariedade e Desenvolvimento Humano (Peças 47/48) e da SMADS (Peça 52), passamos à análise, em atendimento à determinação à Peça 58.

2. ANÁLISE

2.1 Da alegação de possível sobreposição de objetos

Manifestação do Instituto Claret – Solidariedade e Desenvolvimento Humano (Peça 47)

O Instituto justificou a diferença entre o projeto Ampara SP e o serviço SEAS, destacando que, embora os dois compartilhem objetivos semelhantes, o Ampara SP **é inovador por utilizar metodologias interdisciplinares, como atividades recreativas, artísticas e culturais**, visando engajar os beneficiários e promover vínculos socioafetivos de forma mais profunda. A unidade também informou que o SEAS, por outro lado, foca em abordagens imediatas, como encaminhamentos para abrigos. Além disso, destacou que o Ampara SP oferece uma equipe técnica mais diversificada, funcionando 24 horas por dia.

Manifestação da SMADS (Peça 52)

A SMADS informa que o SEAS é um serviço contínuo e permanente que realiza abordagens a pessoas em situação de rua, utilizando espaços públicos, com o objetivo de criar vínculos e promover o retorno aos laços familiares e o acesso à rede socioassistencial. A SMADS mantém 31 unidades do SEAS para atender adultos, crianças e adolescentes em situação de rua. O SEAS possui funcionamento durante todos os dias da semana das 9h às 21h (crianças e adolescentes) ou das 8h às 22h (adultos) e o quadro de Recursos Humanos previsto para esta tipologia é composto por **psicólogo, assistente social e orientador socioeducativo**.

O projeto Ampara-SP, com um período definido, complementa o SEAS, focando em atendimento integral com uma equipe interdisciplinar e diversas metodologias para sensibilizar sobre a situação de rua e promover acolhimento e qualificação. O Ampara possui em seu quadro

profissionais como o terapeuta ocupacional, arte educador, educador físico, pedagogo e sociólogo, além de ter previsto funcionamento por 24 horas.

A SMADS afirma ainda que a complementaridade entre ambos se justifica pelo aumento da população em situação de rua apontado no Censo de 2021.

Análise da Coordenadoria

Com base nas manifestações incluídas ao processo nas peças 47 e 52, a SMADS e a OSC Instituto Claret informam que, apesar de o SEAS e o Ampara-SP compartilharem objetivos semelhantes no atendimento à população em situação de rua, estes possuem abordagens distintas.

O SEAS é um **serviço contínuo e permanente**, com foco em ações imediatas, como encaminhamentos para abrigos, e trabalha na criação de vínculos e no acesso à rede socioassistencial, contando com uma equipe composta por psicólogos, assistentes sociais e orientadores socioeducativos. Seu funcionamento ocorre em horários limitados, enquanto o Ampara-SP se destaca pela utilização de metodologias interdisciplinares, incluindo atividades recreativas, artísticas e culturais, além de uma equipe técnica mais diversificada, composta por terapeutas ocupacionais, arte-educadores e sociólogos, oferecendo atendimento 24 horas por dia. Assim, o Ampara-SP complementa o SEAS, promovendo um engajamento mais profundo e qualificação dos beneficiários.

Com o objetivo de elucidar os aspectos dos dois serviços, quanto à metodologia, analisamos com base na Portaria SMADS nº 46/2010 para descrever quanto ao **Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS)**, e em seguida o plano de trabalho do Termo de Fomento (Peça 23) para delimitar a metodologia do projeto Ampara-SP, através do Instituto CLARET – Solidariedade e Desenvolvimento Humano.

A metodologia do **Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS)**, conforme regulamentada pela **Portaria SMADS nº 46/2010**, baseia-se na **busca ativa** e na **abordagem direta nas ruas**, com o objetivo de identificar e atender pessoas em situação de rua, estabelecendo vínculos que permitam o encaminhamento para a rede socioassistencial e o

restabelecimento de vínculos familiares ou comunitários (Anexo I, Item 7). As equipes atuam em locais públicos, como praças e terminais, realizando **escuta ativa** e oferecendo orientação e encaminhamento para serviços de acolhimento, saúde e outros suportes, em articulação com o **CREAS** (Art. 1º, §2º). A metodologia inclui um **diagnóstico territorial** contínuo, identificando pontos de concentração de pessoas vulneráveis e promovendo a **reinserção social** por meio da articulação intersetorial com o Poder Judiciário, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outras políticas públicas (Art. 3º, Anexo I, Item 7.2). O SEAS busca garantir que os usuários tenham acesso aos seus direitos, com foco na **proteção social de média complexidade**.

Já em relação à metodologia do Ampara-SP, conforme descrito no **Plano de Trabalho do Termo de Fomento**, o projeto adota uma abordagem **holística e interdisciplinar**, focada na **criação e fortalecimento de vínculos socioafetivos** para auxiliar as pessoas em situação de rua a saírem dessa condição. As principais ferramentas utilizadas são as **intervenções dialógicas**¹, que visam criar um diálogo baseado na **Comunicação Não Violenta** (página 8, Plano de Trabalho do Termo de Fomento), e as **intervenções lúdicas**², que utilizam atividades socioeducativas para sensibilizar e engajar os beneficiários (página 9, Plano de Trabalho do Termo de Fomento).

Em relação às possíveis semelhanças, os dois serviços visam **atender e proteger pessoas em situação de rua**. Os dois serviços trabalham em **articulação com a rede de assistência social e outras políticas públicas** para assegurar que as pessoas em situação de rua recebam o suporte necessário:

Portaria 46/2010 (Peça 20, folhas 115-116): Usuários: Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. A articulação com o CRAS para inserção na rede socioassistencial da Proteção Social Básica quando for o caso. A inserção na rede socioassistencial de Proteção Social Especial e nos programas de transferência de renda quando for o caso.

¹Conforme a página 12 do Termo de Fomento (peça 23), esta intervenção tem como objetivo criar um fluxo de diálogos com os beneficiários, propondo uma linha socioafetiva que diagnostique a situação de vulnerabilidade do indivíduo. Contudo, a aproximação não pode ter um contexto formal, devendo acompanhar os pilares da Comunicação Não Violenta como um diferencial. Compreendem os pilares da Comunicação Não Violenta: Observação (ouvir sem julgamentos); sentimentos (indagar sem fazer avaliações); Necessidades (compreender ao invés de usar estratégias); Pedidos (argumentar e sensibilizar ao invés de dar ordens).

² Estas intervenções terão como pressuposto levar para os beneficiários o acesso às ferramentas socioeducativas lúdicas, que contemplem a utilização de materiais que reforcem a ludicidade, fomentando o resgate da identidade lúdica, artística e cultural do indivíduo e sensibilizar para a saída das ruas.

Termo de Fomento (Peça 22, folhas 6 e 13): Público Alvo: População em Situação de Rua. O projeto atuará em parceria com a Rede Socioassistencial e Rede de Proteção e Garantia de Direitos, atuando como porta de entrada para a inserção do beneficiário em atendimentos diversos por meio do vínculo socioafetivo. O papel do projeto é de empréstimo do vínculo socioafetivo para que o beneficiário consiga se vincular aos serviços ofertados, inclusive, se houver interesse, retomar os vínculos familiares como estratégia de saída da situação de rua.

Além disso, ambos os serviços compartilham a promoção da **reintegração familiar** quando possível, embora com abordagens distintas:

Portaria 46/2010 (Peça 20, folha 116): Objetivo: Desencadear o processo de saída das ruas e promover o **retorno familiar e comunitário**, além do acesso à rede de serviços socioassistenciais e às demais políticas públicas. (grifo nosso).

Termo de Fomento (Peça 22, folhas 13): Encaminhamento e Trabalho em Rede : O projeto atuará em parceria com a Rede Socioassistencial e Rede de Proteção e Garantia de Direitos, atuando como porta de entrada para a inserção do beneficiário em atendimentos diversos por meio do vínculo socioafetivo. O papel do projeto é de empréstimo do vínculo socioafetivo para que o beneficiário consiga se vincular aos serviços ofertados, inclusive, se houver interesse, **retomar os vínculos familiares como estratégia de saída da situação de rua.** (grifo nosso).

Nesse contexto, reiterando a indagação feita no Relatório Conclusivo (peça 32), se as atividades desenvolvidas pelo projeto Ampara-SP poderiam ser passíveis de aperfeiçoamento das atividades já exercidas pelo Serviço Especializado de Abordagem Social – SEAS, destaca-se que o **Grupo de Trabalho** instituído pela **Portaria SMADS nº 8, de 13 de fevereiro de 2023**, tem justamente o objetivo de revisar o funcionamento, os mecanismos de monitoramento e avaliação, além das estratégias e metodologias de trabalho do SEAS. De acordo com o **art. 1º** da referida Portaria, o Grupo de Trabalho foi constituído para reavaliar o funcionamento do SEAS em suas diferentes modalidades, visando a **qualificação do atendimento à população em situação de rua**:

Portaria SMADS nº 8 de 13 de fevereiro de 2023

Art. 1º Constituir Grupo de Trabalho para revisão do funcionamento, dos mecanismos de monitoramento e avaliação e das estratégias e metodologias do trabalho do Serviço Especializado de Abordagem Social – SEAS em suas diferentes modalidades, tendo em vista a qualificação do atendimento à população em situação de rua.

Diante das considerações alcançadas, concluímos pela **procedência** deste ponto e sugere-se a manifestação do referido Grupo de Trabalho sobre a revisão realizada até o momento.

2.2 Da alegação de assinatura de termo com efeitos retroativos

Manifestação do Instituto Claret – Solidariedade e Desenvolvimento Humano (Peça 47)

O INSTITUTO CLARET apresentou o projeto de fomento antes do inverno de 2023, para que fosse analisado e tivesse seu regular trâmite na Secretaria da Assistência e Desenvolvimento Social de SP. **Ocorre que diante das baixas temperaturas que ocorreriam naqueles anos de 2023, a própria SMADS tomou a decisão de iniciar a execução do projeto "Ampara SP" em 06/04/2023, antes da formalização do Termo de Fomento em 30/05/2023, respaldada por uma autorização explícita publicada no Diário Oficial.** Essa antecipação foi necessária para realizar a preparação administrativa e documental exigida pelas normativas vigentes. **Registre-se que esse INSTITUTO questionou à época quando deveria iniciar a execução do projeto, o que foi afirmado pela própria SMADS que o despacho de abertura, devidamente assinado, já embasaria a legalidade do projeto e sua execução.** Por se tratar de afirmação de agente público, com fé pública, essa entidade deu prosseguimento à execução do projeto, afinal, milhares e milhares de pessoas estavam em situação de rua e de barraca naquele momento, passando fome, frio e necessitando de cuidados especiais, e que o INSTITUTO entendeu que sua parte era “colocar o projeto na rua” e a SMADS cuidaria da parte legal, que é de sua competência. Dessa forma, da parte do INSTITUTO, não configurou irregularidade, mas sim uma medida proativa para garantir a continuidade e eficácia no atendimento aos beneficiários, demonstrando o compromisso do INSTITUTO CLARET com o cumprimento rigoroso dos procedimentos legais e administrativos a partir de uma proposta efetiva que teria que ser cumprida naquele momento que haveria “baixas temperaturas”. A SMADS corroborou a legalidade da execução antecipada ao explicar que a preparação administrativa era uma etapa crítica para assegurar a conformidade com as normas federais e municipais pertinentes.

Manifestação da SMADS (Peça 52):

Com relação à assinatura, foi esclarecida a necessidade de dar seguimento aos serviços socioassistenciais, sem interrupção, a fim de que fosse garantida a assistência devida à população em vulnerabilidade social. Embora a assinatura do Termo de Fomento tenha ocorrido em 30/05/2023, a execução do projeto “Ampara SP” iniciou-se legalmente em 06/04/2023, conforme autorizado por despacho publicado no Diário Oficial em 29/05/2023. Esse prazo inclui a preparação administrativa e documental exigida por legislação federal e municipal, não tendo havido prejuízos à municipalidade. O trabalho complementar do projeto AMPARA-SP mostrou-se fundamental durante as Operações Baixas Temperaturas, - OBT (Decreto Municipal nº 56.102, de 08 de maio de 2015), ocorrido entre 30 de abril a 30 de setembro de 2023, onde no período, foram

realizados 15.399 atendimentos, 3.638 acolhimentos institucionais via Ampara SP; como ação complementar, do período de julho a setembro, ocorreram entregas de 1.746 unidades de abrigos portáteis de proteção contra o frio (casulos) e 495 unidades de sacos de dormir, auxiliando na preservação da vida das pessoas em situação de calçada que optam por não aceitar acolhimento.

Análise da Coordenadoria

Em que pesem as justificativas mencionadas pelas unidades, conforme o Art. 38 da Lei nº 13.019/2014 o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração e o Acordo de Cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

Ainda, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal 14.133/2021) estabelece no § 2º do art. 95 que “É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).”³.

Neste sentido, embora a SMADS alegue que a execução do projeto se iniciou anteriormente à sua assinatura frente à necessidade de continuidade aos serviços socioassistenciais prestados, e com respaldo em autorização pelo Sr. Secretário de Assistência Social e Desenvolvimento à época, por meio de despacho publicado⁴ no Diário Oficial, há de se destacar que, de acordo com fundamento de validade do direito, qualquer ato infralegal deverá ter sua base jurídica fundamentada em leis *stricto sensu*.

Sendo assim, diante da evidente proibição contida em Lei Federal para celebração de contratos verbais, a simples existência do Despacho Autorizatório não é capaz de afastar a aplicabilidade da Lei e ser relativizado o início da vigência do Termo de Fomento.

Nesse sentido, a execução antecipada do Projeto Ampara-SP, ocorrida antes da formalização do Termo de Fomento, não tem respaldo jurídico imediato até sua publicação oficial.

³ “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.” (art. 184 da LF nº 14.133/21).

⁴ Documento SEI 083880810.

Tendo em vista o Relatório Conclusivo (Peça 32) e as manifestações relatadas no tópico anterior, confirmamos que este item é **procedente**.

3. CONCLUSÃO

Após análise da documentação acrescida, concluímos pela **parcial procedência** da Representação interposta, mantendo como procedentes os itens referentes a **possível sobreposição de objetos** (2.1) e **assinatura de termo com efeitos retroativos** (2.2).

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 19/09/2024

ROSICLEIDE RAMOS ALVES
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria IV

RAÍSSA BRANCO GRIZZE
Supervisora de Controle Externo
Coordenadoria IV

De acordo, em

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria IV