

ETCM/012547/2023

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.

Interessados: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*), Luna Zarattini Brandão, Carlos Alberto de Quadros Bezerra Junior, Instituto Claret - Solidariedade e Desenvolvimento Humano - Osc

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata o presente de Representação interposta pela vereadora Luna Zarattini Brandão, em face de supostas irregularidades no âmbito 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 (Instituto Claret).

Em suma, indicou a Representante que o projeto Ampara-SP estaria sendo executado em possível sobreposição às atividades desenvolvidas pela administração direta, por meio do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS); além de indicar que a celebração do Termo de Fomento ocorreu em momento posterior ao início das atividades; a incompatibilidade de preços em comparação a serviço similar e que houve a liquidação das verbas referentes aos meses de abril e maio somente em junho/2023; requerendo, assim, o

conhecimento da exordial e o julgamento pela procedência da Representação para a correção das alegadas irregularidades.

À luz dos esclarecimentos trazidos pela SMADS (peça 16), regularmente oficiada às peças 04, 05, 10 e 13, elaborou a Auditoria Relatório Conclusivo (peça 32), no qual considerou a Representação improcedente quanto aos itens 2.2 (Da alegação de incompatibilidade de preços em comparação a serviço similar) e 2.4 (Da alegação de liquidação em momento posterior), e procedente quanto aos itens 2.1 (Da alegação de possível sobreposição de objetos) e 2.3 (Da alegação de assinatura de termo com efeitos retroativos); indicando à peça 35 os responsáveis quanto aos itens considerados procedentes.

Ao seu turno, a AJ consignou que o estágio da instrução processual demonstrava a admissibilidade tácita da inicial e, no mérito, opinou pela procedência dos itens 2.1 e 2.3, e improcedência dos itens 2.2 e 2.4, sugerindo a intimação do Instituto Claret (peças 37 e 38).

Devidamente oficiados/intimados (peças 40 a 45, 54 e 55), o Instituto Claret (peças 47 a 49) e a SMADS (peça 52) apresentaram seus esclarecimentos, enquanto o Sr. Carlos Alberto de Quadros Bezerra Junior (Secretário da SMADS à época) deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestar-se.

A Auditoria opinou pela parcial procedência da Representação quanto a possível sobreposição de objetos (item 2.1) e a assinatura de termo com efeitos retroativos (item 2.3) (peça 60).

Subsequentemente, a AJ reiterou seu posicionamento anterior pela parcial procedência da Representação, destacando a sugestão da Auditoria para oitiva do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SMADS nº 8/2023 sobre os mecanismos de monitoramento, avaliação, estratégias e metodologias de trabalho do SEAS (peças 62 e 63).

Novamente oficiada (peças 65 e 66), a SMADS encartou sua resposta à peça 68, acerca da qual reiterou a Auditoria sua conclusão pela parcial procedência da Representação, tendo em vista que não foram apresentados fatos novos que tivessem o condão de altera-la (peça 73).

De igual forma, a AJ ratificou seu posicionamento pela parcial procedência da Representação, destacando a ressalva feita pelo órgão técnico de que não há indícios de medição a maior, de pagamentos por serviços não realizados ou de prejuízo ao erário quanto ao item 2.1, ainda que existente a possibilidade de sobreposição de objetos (peças 75 e 76).

Por derradeiro, a PFM requereu que a Representação fosse julgada improcedente ou, subsidiariamente, que houvesse a aceitação dos efeitos produzidos pela contratação em nome do princípio da segurança jurídica (peça 79).

É o relatório.

Inicialmente, no que concerne ao juízo de admissibilidade, ainda que a peça inicial esteja desacompanhada da prova de cidadania da Representante, conforme previsto no §1º do art. 55, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas (RITCM), em razão da mesma estar investida em mandato legislativo municipal, entendo que tal exigência poderia ser suprida.

No que tange ao mérito, verifica-se que a controvérsia gira em torno, basicamente, da existência de possíveis irregularidades no Termo de Fomento nº 01/SMADS/2023 ("AMPARA-SP"), referentes (i) a possível sobreposição de objetos; (ii) incompatibilidade de preços em comparação a serviço similar; (iii) assinatura de termo com efeitos retroativos e (iv) liquidação em momento posterior.

Quanto à possível sobreposição de objeto (**item 2.1**), alegou a Representante que o objeto do Termo de Fomento nº 01/SMADS/2023 estaria contemplado no SEAS, não se adequando, portanto, ao objetivo das parcerias via termo de fomento.

Nas defesas apresentadas pela SMADS e pelo Instituto Claret, ambas informaram que apesar do serviço SEAS e do projeto Ampara-SP partilharem de objetivos semelhantes no atendimento à população em situação de rua, os mesmos possuem abordagens distintas, sendo o Ampara-SP complementar ao SEAS, dada a promoção de um maior engajamento e qualificação dos beneficiários.

Nesse sentido, destacaram a continuidade e permanência do SEAS, com foco em ações imediatas na criação de vínculos e no acesso à rede socioassistencial, contando com uma equipe composta por psicólogos, assistentes sociais e orientadores socioeducativos e funcionamento em horários limitados, ao passo que o Ampara-SP, com um período definido, seria inovador ao utilizar metodologias interdisciplinares, incluindo atividades recreativas, artísticas e culturais, além de contar com uma equipe técnica diversificada, composta por terapeutas ocupacionais, arte-educadores e sociólogos, cujo atendimento estaria disponível 24 horas por dia.

Em análise procedida pelo órgão técnico com base na Portaria SMADS nº 46/2010 e no Plano de Trabalho do referido Termo de Fomento, constatou-se que os dois serviços visam atender e proteger pessoas em situação de rua, trabalhando em articulação com a rede de assistência social e outras políticas públicas para assegurar que as mesmas recebam o suporte necessário.

Ademais, verificou-se similaridade em algumas das metas pactuadas, tais como o número de encaminhamentos para vaga em serviço de acolhimento, número de encaminhamentos para as outras políticas, número de beneficiários encaminhados e número de familiares de beneficiários contatados; assemelhando-se a execução operacional do Termo de Fomento às operações de abordagem do SEAS, conforme se infere dos relatórios fotográficos

consubstanciados nos TCs 3995/2018, 3996/2018, 3998/2018 e 3999/2018, que cuidaram do acompanhamento da execução de alguns SEAS no âmbito desta Corte de Contas.

Não obstante, foi constatado que o endereço de prestação de serviço do Termo de Fomento conta com atuação de serviços SEAS (Termos de Colaboração nºs 243/SMADS/2020 e 277/SMADS/2020 – região de Santa Cecília) e que a contratação de profissionais para exercer as funções de “Coordenador”, “Assistentes sociais”, “Agentes sociais”, “Auxiliar administrativo” e “Agente Operacional”, além de serviços como a locação de veículos, já estariam contemplados nos SEAS.

Como se infere da análise técnica realizada, embora não haja semelhança em sua integralidade nos objetos desenvolvidos por meio do Termo de Fomento nº 01/SMADS/2023 e do SEAS, persiste a possibilidade de que o mesmo tenha ofertado, ao menos em partes, serviços similares àqueles já prestados nos atendimentos realizados pelo SEAS, subsidiando a hipótese de sobreposição de objeto.

Com efeito, acompanho o entendimento do órgão técnico pela procedência deste item, sobrelevando a ressalva feita de que inobstante a possível identificação da sobreposição do objeto, não existem indícios de medição a maior, de pagamentos por serviços não realizados, ou de prejuízo ao erário.

Acerca da suposta incompatibilidade de preços em comparação a serviço similar (**item 2.2**), defendeu a Origem que as diferenças nos valores eram sustentadas pelo RH robusto, horas trabalhadas em plantões de 12 horas, adicionais noturnos e verba para a compra de materiais.

Conforme abordado no item anterior, ainda que reconhecida a sobreposição parcial de determinados aspectos da referida parceria com o SEAS, o Termo de Fomento em tela abarcou a contratação de outros profissionais, como “pedagogos, psicólogos, sociólogos, terapeutas ocupacionais, educadores físicos, arte-educadores”, bem como a

realização de atividades “recreativas, pedagógicas, lúdicas e esportivas”, os quais não se encontram previstos na Portaria nº 46/SMADS/2010 para os SEAS.

Ainda, elucidou a Auditoria a impossibilidade em se definir, com base nos custos previstos no Plano de Trabalho do Termo de Fomento, quais seriam as parcelas que se referem aos custos de sobreposição do SEAS.

Sendo assim, a mera comparação entre o Edital de Chamamento Público nº 125/SMADS/2020, com o valor mensal de R\$211.812,58 para a contratação de 48 profissionais para execução do SEAS Santa Cecília e Bom Retiro, e o presente Termo de Fomento, não se mostra adequada, face a impossibilidade de se determinar a compatibilidade e proporcionalidade dos custos inerentes à prestação dos serviços SEAS com o programa Ampara-SP, razão pela qual opino pela improcedência deste item.

Acerca da alegação da assinatura de termo com efeitos retroativos (**item 2.3**), destaca-se que embora o Termo de Fomento tenha sido assinado em 30.05.2023, o mesmo teve sua vigência e execução iniciadas em 06.04.2023, caracterizando contratação verbal, vedada por lei.

Nesse diapasão, apesar da SMADS balizar o início de sua execução em momento anterior ao da assinatura do ajuste na autorização do Secretário da SMADS à época, por meio de despacho publicado no Diário Oficial em 29.05.2023, o art. 38 da Lei Federal nº 13.019/2014 prevê que 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.

Além do mais, o art. 95 da Lei Federal nº 14.133/21, aplicado subsidiariamente por força do art. 184¹ do mesmo normativo, dispõe que o instrumento de contrato é obrigatório, salvo na dispensa de licitação em razão de valor; e nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

O §2º do referido artigo estabelece 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. Nas palavras de Marçal Justen Filho, a “*contratação verbal será admitida para relações econômicas muito simples*”², exceção esta que não se aplica ao caso em tela.

Nesse compasso, diante da evidente proibição contida na legislação de regência quanto à celebração de contratos verbais, a mera existência de Despacho Autorizatório não autoriza o início da vigência do ajuste sem a devida formalização do Termo de Fomento, razão pela qual opino pela procedência deste ponto.

Quanto à liquidação em momento posterior (**item 2.4**), eis que foram liquidadas as verbas relativas aos meses de abril e maio em junho de 2023, consignou a Origem que as liberações das planilhas de liquidações se deram em decorrência da data de assinatura em 30.05.2023.

Conforme indicado pelo órgão técnico, apesar de ser prática comum em casos de parcerias com o Terceiro Setor que a liquidação e pagamento ocorram antes

¹ 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.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/21. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1254.

mesmo que o período de competência tenha passado, esta não constitui obrigatoriedade, mas sim possibilidade³.

O subitem 6.1 do Termo de Fomento, de igual forma, prevê a possibilidade do primeiro repasse ser concedido imediatamente após a assinatura do Termo de Fomento, necessitando, para os demais repasses, a apresentação pela OSC de todos os documentos do ajuste financeiro mensal referentes ao mês anterior.

No entanto, considerando que apesar do início da execução dos serviços haver ocorrido em 06.04.23, o respectivo Termo de Fomento somente foi assinado em 30.05.2023, resta configurada a impossibilidade de que eventuais liquidações de quaisquer parcelas fossem efetuadas em momento anterior, razão pela qual opino pela improcedência deste ponto.

Pelo exposto, opino pelo conhecimento da Representação e, quanto ao mérito, pela procedência dos itens 2.1 e 2.3, e improcedência dos itens 2.2 e 2.4.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 1 de outubro de 2025.

Isabella Kesselring Lima

³ Art. 72 - O primeiro repasse poderá ser concedido imediatamente após a assinatura do Termo de Colaboração, observando-se as seguintes condições, apontadas através do ateste do Gestor da Parceria mencionado no artigo anterior:

I - caso o serviço esteja em plenas condições de prestar atendimento aos seus usuários na mesma data do início de vigência do Termo de Colaboração, será repassada a verba em seu valor integral referente ao período, podendo ser utilizada nos itens de despesas descritos no Plano de Trabalho;

II - caso o atendimento aos usuários não seja concomitante ao início de vigência do Termo de Colaboração, somente deverá ser repassado o valor referente aos itens de despesas previstos no Plano de Trabalho não relacionados ao atendimento direto ao usuário. (IN nº 3/SMADS/2018)

Secretaria Geral

Assessor de Secretaria I

OAB/SP nº 431.518