

GABINETE DO CONSELHEIRO Eduardo Tuma
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/006066/2025

Representação em face do Edital do Chamamento Público 1/SME/2025, cujo objeto é a parceria na modalidade Termo de Colaboração para o oferecimento de atividades de cultura e esporte em Centros Educacionais Unificados (CEUS)

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de **Relatório Conclusivo** de Análise de Representação interposta por José Eduardo Bello Visentin, em face do **Edital de Chamamento Público nº 01/SME/2025**, que tem como objeto "parceria na modalidade termo de colaboração para o oferecimento de atividades de cultura e esporte em centros educacionais unificados", pelo prazo de 5 anos. O edital foi publicado em 07.04.2025 (peça 07) e republicado em 09.04.2025, por incorreções (peça 08).

Processo SEI nº 6016.2024/0146697-6.

O prazo para **entrega dos envelopes** contendo as propostas se encerrou no dia **09.05.2025**, e a **sessão de abertura** dos envelopes foi realizada no dia **12.05.2025** (doc SEI 125410384).

A Auditoria elaborou Relatório Preliminar (peça 10) e a SME apresentou sua manifestação prévia juntada à peça 18.

Destaque-se que o certame se encontra na fase de análise recursal (doc SEI 141840396¹).

Em atendimento ao despacho de peça 20, passa-se à elaboração do Relatório Conclusivo, com base no art. 2º, § 2º, da Resolução nº 18/2019, e limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal².

¹ Consulta em 05.09.2025. "**Assunto:** Prorrogação para análise dos recursos e contrarrazões pela COMISSÃO DE SELEÇÃO
Diante do decurso do prazo para análise dos recursos e contrarrazões, findado em 06/08/2025, comunicamos por meio desta, a prorrogação de vinte (20) dias úteis do prazo para a referida análise pela Comissão de Seleção, nos termos do item 23.1 do Edital: [...]" (doc SEI 141840396).

² "ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: 'Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado'".

2. ANÁLISE

2.1. Do Objeto - Alegada irregularidade por aglutinação indevida na composição do objeto

Argumentos do Representante (Peça 1)

Alega que o edital contém a aglutinação indevida das atividades de cultura e esporte.

Afirma em síntese que, dadas as características das entidades que prestam esse tipo de serviço, haveria prejuízo à ampla competitividade, pois:

4.2 – Assim, pela própria natureza social dessas atividades, não é comum, e nem normal, que um instituto vá “escalando” suas ações para que possa ir aumentando de tamanho, simplesmente não há um interesse maior para isso, como existe, por exemplo, nas empresas privadas, cuja natureza visa o lucro e o crescimento (ressalvados os limites impostos por seus próprios administradores).

4.3 – Por esse motivo, agregar duas atividades sociais dessa maneira poderá afastar muitos institutos aptos a prestarem serviços em uma área OU outra, e não em ambas.

[...]

4.10 – O mesmo pode ser visto aqui, pois agrupar atividades de cultura e de esporte é parecido com prever um único lote quase que impraticável e inatingível, pelas dificuldades relatadas alhures, mormente de se encontrar institutos que façam as duas atividades. (negritos no original)

Análise preliminar da Coordenadoria

Ressalte-se preliminarmente que o objeto do presente certame é similar àquele definido no Edital de Chamamento Público nº 19/SME/2020³ e no Edital de Chamamento Público nº 5/SME/2021⁴ que o substituiu (SEI 6016.2020/0055770-9). Os editais foram acompanhados no TC/001383/2021 e no TC/011651/2021, respectivamente. Estes editais versavam sobre oferecimento de atividades de cultura, esporte, lazer e recreação em 12 (doze) CEUs.

³ **EDITAL DE CHAMAMENTO Nº 19/SME/2020.** PROCESSO ADMINISTRATIVO: 6016.2020/0055770-9 MODALIDADE DE SELEÇÃO: Chamamento Público, nos moldes da Lei Federal n. 13.019/2014. OBJETO: Parceria na modalidade de Termo de Colaboração para o oferecimento de atividades de cultura, esporte, lazer e recreação em 12 (doze) CEUs.

⁴ **EDITAL DE CHAMAMENTO Nº 05/SME/2021.** PROCESSO ADMINISTRATIVO: 6016.2020/0055770-9. MODALIDADE DE SELEÇÃO: Chamamento Público, nos moldes da Lei Federal n. 13.019/2014. OBJETO: Parceria na modalidade de Termo de Colaboração para o oferecimento de atividades de cultura, esporte, lazer e recreação em 12 (doze) CEUs.

A Auditoria não identificou, no presente edital (peça 3), vedação expressa à participação de entidades com *expertise* em apenas uma das áreas (atividades culturais ou atividades esportivas)

Destaque-se que, de acordo com o item 13.1.1 do edital (peça 08, fl. 14), no caso de entidades com experiência anterior em apenas uma das áreas (atividades culturais ou atividades esportivas), a escala de pontuação da Tabela 1 do item 13.1.1 apenas estabelece que tais proponentes poderão atingir, no máximo, 5 dentre os 10 pontos possíveis no critério "Experiência Básica" (critério de julgamento 1). Vale ressaltar que esta perda de pontuação pela experiência anterior em apenas uma das áreas (Cultura ou Esportes) representa apenas 5% do total de pontos possíveis (100 pontos, nos dez critérios de julgamento).

E por fim, o item 11.1.1 do Anexo III - Minuta do Termo de Colaboração⁵ (Doc SEI 123444014), bem como o item 6.5.5 do edital (peça 08, fl. 6), preveem a possibilidade de atuação em rede.

Portanto, **improcedente** esse ponto da Representação.

Manifestação Prévia da Origem (peça 18)

A SME esclareceu que:

No que tange a composição do objeto do edital, que teria aglutinado indevidamente as atividades de cultura e esporte, deve se considerar que já existem parcerias com tal organização e, a exemplo disso, tem-se o Edital de Chamamento Público nº 05/SME/2021, identificada neste, a participação de 17 entidades, comprovando para os devidos fins que a competitividade não fora reduzida. Somado a isso, há de rememorar o caráter multidimensional dos CEUS, abrangendo o oferecimento de atividades que vão além do setor apenas esportivo ou apenas cultural, conforme dispõe o art. 1º do Decreto Municipal nº 57.478/2016.

Rememora-se também que não há no Edital a previsibilidade de restrições de participação de entidades com experiências apenas em atividades culturais ou

⁵ EDITAL DE CHAMAMENTO Nº 01/SME/2025.

[...] Anexo III - Minuta do Termo de Colaboração

[...] CLÁUSULA 11ª DAS CONTRATAÇÕES FEITAS PELA OSC PARCEIRA

[...] 11.1.1. A OSC PARCEIRA poderá, para a execução do OBJETO desta PARCERIA e desde que observado o disposto na CLÁUSULA 27ª, atuar em rede com outras OSCs, permanecendo a OSC PARCEIRA responsável perante a SME e terceiros pela adequada execução do OBJETO desta PARCERIA.

esportivas, conforme o item o item 13.1.1, "2" do Edital, onde admite-se a "experiência prévia no desenvolvimento de parcerias cujo objeto contemple a realização de atividades culturais e/ou esportivas para o público geral (crianças, adolescentes e adultos)".

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Considerando os esclarecimentos da Origem em sua manifestação prévia, mantém-se a conclusão pela **improcedência** desse ponto da Representação.

2.2. Das Condições de Participação - Alegada irregularidade na exigência de tempo mínimo de existência

Argumentos do Representante (Peça 1)

Alega que o subitem 5.2.d⁶ do edital contraria o art. 33, V, "a", da LF 13.019/2014⁷, ao exigir no mínimo 2 anos de existência para a entidade proponente.

Análise preliminar da Coordenadoria

O subitem atacado tem o mesmo teor do subitem 5.2.d do Edital de Chamamento Público nº 19/SME/2020⁸, cujo objeto era a celebração de Termo de Colaboração para "oferecimento de

6	CHAMAMENTO	PÚBLICO	Nº	01/SME/2025
---	------------	---------	----	-------------

[...] 5. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

[...] 5.2. Observado o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014 e legislação correlata, poderá participar deste CHAMAMENTO PÚBLICO a PROPONENTE que preencha as seguintes condições:

[...] d) possua no mínimo 2 (dois) anos de existência, com cadastro ativo, comprovado por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, contado a partir do momento de apresentação da PROPOSTA DE PARCERIA;

⁷ LF 13.019/2014

[...] Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

[...] V- possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

⁸ CHAMAMENTO PÚBLICO nº 19/SME/2020

[...] 5. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

[...] 5.2. Observado o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014, poderá participar deste CHAMAMENTO PÚBLICO a OSC que preencha as seguintes condições:

atividades de cultura, práticas corporais, de esporte, lazer e recreação em 12 (doze) Centros Educacionais Unificados" (SEI 6016.2020/0055770-9).

O subitem foi objeto de análise no TC/001383/2021, sendo que na ocasião, em síntese, após a realização de Mesa Técnica com a participação da SME (peça 68, do TC/001383/2021), e fundamentada em parecer da D. AJCE (peça 60, fl. 10, do TC/001383/2021), a Auditoria considerou regular a exigência do edital (peça 72, fl. 13, do TC/001383/2021)⁹.

Portanto, **improcedente** esse ponto da Representação.

Manifestação Prévia da Origem (peça 18)

A SME esclareceu que:

No que concerne a exigência de, no mínimo, dois anos de existência da OSC proponente, há de se considerar que a medida representa uma garantia mais sólida de seleção de organizações com um grau mínimo de consolidação operacional, aptas a executar o objeto da parceria sem enfrentar grandes dificuldades operacionais ou causar prejuízos à população beneficiada.

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Considerando os esclarecimentos da Origem em sua manifestação prévia, mantém-se a conclusão pela **improcedência** desse ponto da Representação.

2.3. Do Julgamento das Propostas - Alegada irregularidade em função de subjetividade nos requisitos de pontuação

Argumentos do Representante (Peça 1)

Alega, em síntese, irregularidade nos critérios de julgamento das propostas, pois:

[...] d) possua no mínimo 2 (dois) anos de existência, com cadastro ativo, comprovado por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, contado a partir do momento de apresentação da PROPOSTA DE PARCERIA;

⁹ “Após ampla discussão no decorrer da Mesa Técnica, bem como levando em consideração (1) as justificativas da SME demonstrando a magnitude do Município de São Paulo frente a vários estados da Federação, (2) a previsão de pontuação maior àquelas entidades que superem o requisito mínimo e por fim (3) o parecer da AJCE de que (peça 60 – fl. 10) o sentido da norma é o de fixar um piso (“no mínimo”), e não um teto, cuja redução se admite por ato específico de cada ente federativo, retificamos nosso apontamento anterior, superando-o e concluindo pela regularidade da previsão da exigência constante do item 7.1.1.b do Edital.”

[...] os subitens 13.1.1 e 13.1.2 do chamamento trazem requisitos de pontuação absolutamente subjetivos, gerando insegurança jurídica, pois não se sabe quais critérios serão utilizados para se aferir se o instituto participante atendeu ou não à regra pontuável. (negritos no original)

Ataca, em especial a expressão "relatórios de auditoria adequados, sem incertezas relevantes ou constatações significativas", contida nos critérios de análise e pontuação das prestações de contas apresentadas, bem como a expressão "apresenta detalhadamente o procedimento", contida nos critérios de análise e pontuação dos planos de trabalho propostos.

Análise preliminar da Coordenadoria

Quanto à suposta subjetividade na análise de "pareceres de apreciação de prestação de contas e/ou relatórios de auditoria" de contratos anteriores da entidade proponente, a Auditoria considera que as expressões "incertezas relevantes" ou "constatações significativas" são recorrentes em relatórios de auditoria sobre demonstrações contábeis, eventualmente indicando que, apesar de aprovadas as contas, haveriam ressalvas importantes o suficiente para serem mencionadas.

Nesse sentido, a Tabela 1, do item 13.1.1 do edital (peça 08, fl. 14) estabeleceu pontuação diferenciada para as contas apreciadas e aprovadas "sem ressalvas". E prestações de contas aprovadas "com ressalvas" serão aceitas como forma de comprovação de experiência anterior, mas com desconto em sua pontuação.

E com relação à avaliação do plano de trabalho proposto (para o qual o edital disponibilizou o Anexo IV – Referências para elaboração do Plano de Trabalho), destaque-se que a Tabela 2 do item 13.1.2 do edital (peça 08, fls. 14/16) estabeleceu critérios para pontuação, sendo que para obter a pontuação máxima, por exemplo no item "4"¹⁰ (20 pontos), é necessário apresentar (1)

¹⁰ CHAMAMENTO PÚBLICO
[...] 13. DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

[...] **13.1.2.** O Eixo II avalia a qualidade técnica do PLANO DE TRABALHO, de acordo com o disposto na Tabela 2: Qualidade Técnica do PLANO DE TRABALHO.

Tabela 2: Qualidade Técnica do PLANO DE TRABALHO

Critério de Julgamento

detalhadamente o procedimento a ser adotado para planejamento das atividades, (2) previsão de escala de profissionais, (3) motivação para todas as escolhas descritas, e (4) justificativa acerca de sua qualidade e eficiência em detrimento de outras possibilidades".

Caso haja falhas em um ou mais desses quesitos, ocorrerá decréscimo da pontuação, que pode chegar a zero.

Desta forma a Auditoria entende não estar evidenciada a existência, no edital, de "critérios absolutamente subjetivos", nem tampouco indícios de "insegurança jurídica".

Ressalte-se ainda que em caso de discordância quanto à pontuação atribuída ao seu plano de trabalho, existe a previsão de recurso junto à Comissão de Seleção, nos termos do item 14 do edital (peça 08, fl. 20).

Portanto, **improcedente** esse ponto da Representação.

Manifestação Prévia da Origem (peça 18)

A SME esclareceu não se manifestou sobre esse ponto específico.

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Mantém-se a conclusão pela **improcedência** desse ponto da Representação.

2.4. Da Execução Contratual - Alegada irregularidade nos percentuais de desconto definidos em caso de não atingimento de metas

Argumentos do Representante (Peça 1)

Alega, em síntese, que os descontos máximos previstos pelo Anexo VII do Edital, em caso de descumprimento das metas de atividades ou usuários, atingem no máximo 5% do valor do repasse mensal.

4. Presença, qualidade e alinhamento aos objetivos da PARCERIA e aos procedimentos previstos para planejamento das ATIVIDADES DE CULTURA E ESPORTE e previsão de escala de profissionais suficientes para a sua realização, nos termos previstos no ANEXO IV – REFERÊNCIAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO.

De acordo com o Representante, agrava o fato de que esse desconto máximo (no seu entendimento, ínfimo) somente ocorre caso a mediana do percentual de atividades ou de usuários fique abaixo de 50% do previsto, e destaca que:

7.3 – Enfim, não parece razoável que o instituto cumpra menos de cinquenta por cento das atividades ou atinja ao mesmo percentual de usuários, mas receba noventa e cinco por cento do valor do repasse mensal. (negrito no original)

Análise preliminar da Coordenadoria

O desconto a que se refere o Representante está definido no item 1.1, do Anexo VII do Edital:

1.1. Os DESCONTOS POR PERFORMACE incidirão sobre até 5% (cinco por cento) do REPASSE MENSAL em razão da qualidade do serviço prestado pela OSC PARCEIRA. (negrito no original , peça 3, fl. 63)

Esse denominado "desconto por performance" tem natureza semelhante a penalização, e não deve ser confundida com a "glosa".

Destaque-se que de acordo com o item 8.7 do Anexo III - Minuta do Termo de Colaboração (Doc SEI 123444014, fls. 17/18), o "Repasse Mensal Efetivo" é calculado pela fórmula:

$$RP_{ef} = RP - DescMensal - Glosa$$

Em que:

RP_{ef} é o valor do REPASSE MENSAL EFETIVO;

RP é o valor do REPASSE MENSAL previsto no cronograma de desembolso do PLANO DE TRABALHO;

DescMensal é o DESCONTO POR PERFORMANCE a ser aplicado em decorrência da aplicação do SISTEMA DE AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS;

Glosa é o desconto no REPASSE MENSAL referente aos custos previstos no PLANO DE TRABALHO da OSC PARCEIRA, mas não efetivados, que resultaram no descumprimento injustificado de metas da PARCEIRA ou em atos irregulares pela OSC PARCEIRA, conforme procedimento previsto na subcláusula 24.11 e/ou 24.14 e parâmetros estabelecidos no ANEXO VII – SISTEMA DE AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS. (itálicos no original)

Assim, o desconto por performance não impede a glosa por custos não efetivados. Portanto, **improcedente** esse ponto da Representação.

Manifestação Prévia da Origem (peça 18)

A SME esclareceu que:

Por fim, relacionado ao "desconto por performance insuficiente", não foram apresentadas considerações que indicaram e comprovaram a existência de ilegalidade no procedimento de aferição previstos no edital, limitando-se à opinião do requerente.

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Considerando os esclarecimentos da Origem em sua manifestação prévia, mantém-se a conclusão pela **improcedência** desse ponto da Representação.

3. CONCLUSÃO

Após análise da Representação interposta por José Eduardo Bello Visentin, em face do Edital de Chamamento Público nº 01/SME/2025, bem como da manifestação prévia da Secretaria Municipal de Educação, conclui-se, em sede de **Relatório Conclusivo**, que é **improcedente**, conforme itens **2.1** a **2.4**.

Destaque-se que a **sessão de abertura** foi realizada no dia **12.05.2025**, e o certame se encontra na fase de análise recursal.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

A Análise dos Elementos da Responsabilização é o método por meio do qual serão elencados os achados de auditoria e verificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, quais sejam, contraditório e ampla defesa, caberá ao Conselheiro Relator/Tribunal Pleno, no momento do julgamento, apreciar os elementos e decidir sobre a responsabilidade de cada agente.

Em linha com as diretrizes colocadas no Manual de Auditoria Governamental da Secretaria de Controle Externo (MAG-SCE v03), Anexo IV, considerando que a Representação foi considerada improcedente, não se realiza, por ora, análise dos elementos da responsabilização.

São Paulo, em 05.09.2025

MARCIO YOSHIO KAWABATA
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE O. GOMES
Supervisora de Controle Externo

De acordo, em

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe