

Implicações práticas das contratações de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em situação de alta vulnerabilidade social⁴⁰

Practical implications of contracting hotel rooms for the population in situations of high social vulnerability in the City of São Paulo

Carlos César Machado

Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP). Especialista em Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas do TCM-SP – E-mail: rasecmachado@yahoo.com.br

Luis Eduardo Morimatsu Lourenço

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (bolsista CNPQ). Mestre e Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (bolsista CAPES em ambos os períodos). Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Teoria e Análise Econômica pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Professor da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM-SP – E-mail: luis.morimatsu@tcm.sp.gov.br

⁴⁰ Artigo resultante de Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *lato sensu* da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP.

RESUMO

Este artigo discorre sobre o processo utilizado pela Prefeitura de São Paulo para a contratação de quartos na rede hoteleira da cidade, visando o acolhimento de pessoas em situação de alta vulnerabilidade social. Foram analisados os motivos impulsionadores da política pública, as legislações que possibilitaram a viabilização da contratação do objeto e sua intersecção com a política estruturada de assistência social implantada no município. Trata-se de uma pesquisa descritiva, que utilizou base bibliográfica e documental. Identificou-se que a municipalidade utilizou a emergência da covid-19 para impulsionar a abertura de novas vagas nos serviços socioassistenciais de alta complexidade e que, após o período pandêmico, houve continuidade na contratação de vagas na rede hoteleira para esse fim. Embora haja um número crescente de pessoas em situação de alta vulnerabilidade na cidade, a quantidade de vagas disponibilizadas na rede de proteção do município sofre com a ociosidade. Nesse sentido, notou-se a necessidade de diversificar a oferta de serviços socioassistenciais para melhor atender o público-alvo, bem como aprimorar o estudo qualitativo da política pública para uma análise mais precisa de sua efetividade.

Palavras-chave: políticas públicas; covid-19; assistência social; Lei de licitação; contratação pública.

ABSTRACT

This article examines the process employed by the City of São Paulo to secure accommodation in the local hotel sector for individuals facing high social vulnerability. It analyzes the driving forces behind public policy and enabling legislation for contracting these services and their intersection with the social assistance policy implemented in the municipality. This is a descriptive study that uses bibliographic and documentary research methods. The study reveals that the municipality leveraged the COVID-19 emergency to expand contracting hotel rooms for high-complexity social assistance services. Even after the pandemic, the contracting of hotel rooms for this purpose continued. Although the number of individuals in highly vulnerable situations in the city has increased, the available slots in the municipality's protective network remain underutilized. In this context, the study highlights the need to diversify the provision of social assistance services to improve engagement with the intended population and strengthen qualitative public policy assessments to evaluate its effectiveness more accurately.

Keywords: public policies; covid 19; social assistance; public contracting.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de coronavírus (Covid-19) impôs aos gestores públicos o desafio de implementar medidas de isolamento social em larga escala, com o objetivo de frear a propagação do vírus e minimizar seus impactos na saúde pública. Medidas de higiene, isolamento e distanciamento tornaram-se urgentes. Nesse contexto, as pessoas em situação de alto risco social — aquelas que muitas vezes não dispõem do mínimo necessário para uma vida digna — tornaram-se ainda mais vulneráveis, principalmente nas grandes cidades: muitas vezes visíveis a seus transeuntes, mas frequentemente ignoradas e nem sempre devidamente consideradas pelas políticas públicas existentes.

A complexidade das diversas situações vivenciadas por essa população torna o enfrentamento desse desafio uma tarefa árdua. As ruas, como se sabe, representam

uma alternativa provisória de moradia, onde se encontra uma grande diversidade populacional, incluindo crianças, adultos, idosos, desempregados, pessoas com sofrimento mental, dependentes de álcool e outras substâncias, além de famílias inteiras. Oferecer acolhimento mediante uma política em que as instituições atendam aos seus usuários com tipologias definidas tornou-se um desafio para os órgãos municipais.

Em 2020, diante da necessidade de ampliar os serviços socioassistenciais e priorizar o atendimento aos idosos, inicialmente identificados como o público mais vulnerável no contexto pandêmico, a Prefeitura de São Paulo considerou a possibilidade de utilizar a rede hoteleira credenciada, a qual, por sua vez, buscava alternativas para ocupar suas vagas. Essa iniciativa, embora inovadora, exigiu uma análise minuciosa da viabilidade jurídica, uma vez que a administração pública está sujeita a limites legais, justificados pela indisponibilidade do interesse público. Além disso, a compatibilização entre as características das acomodações hoteleiras e as especificidades do atendimento socioassistencial, conforme previsto na política de assistência social, constituiu um desafio adicional a ser enfrentado.

Diante das problemáticas expostas e de outras a serem analisadas, este artigo tem como objetivo discutir os processos que viabilizaram a locação de vagas em hotéis para atender à demanda imposta em um contexto desafiador, avaliar a relação contratual entre a municipalidade e a rede hoteleira, além de apontar considerações sobre as peculiaridades dos contratos e termos envolvidos. Dessa forma, espera-se contribuir para uma melhor compreensão dessa política pública que oferece uma nova forma de acolhimento a uma população em situação de alta vulnerabilidade, cuja quantidade tem crescido consideravelmente na metrópole nos últimos anos. A metodologia adotada é descritiva, baseada em revisão bibliográfica e documental. Foram analisados os motivos que impulsionaram a política pública, as legislações que a viabilizaram e sua intersecção com a política de assistência social do município.

2 O ESTADO PANDÊMICO E AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ACOLHIMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em 2020, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020), no contexto da crise sanitária, publicou uma nota técnica com o objetivo de identificar

as principais iniciativas adotadas por alguns municípios das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil para enfrentar a pandemia do coronavírus. A pesquisa foi realizada por meio da análise de informações obtidas em sites de prefeituras e entrevistas com atores envolvidos nas políticas de proteção locais. Entre as sugestões colhidas junto aos representantes do poder público, estava a oportunidade de, diante da tragédia humanitária que se desenrolava, fortalecer as políticas públicas protetivas mediante o aumento da capacidade de atendimento à população em situação de rua, utilizando as vagas ociosas dos hotéis das cidades. Assim dispôs o IPEA (2020, p.18) naquela ocasião: “no caso da questão do abrigo, chama-se atenção para o fato de que a rede hoteleira, atualmente operando com capacidade ociosa, pode ser uma solução adequada em diversos municípios”.

No município de São Paulo, a possibilidade de se utilizar vagas em pensões e hotéis da cidade já havia sido prevista pela Portaria nº 46/SMADS/2010 (Art. 1º § 4º - III), que contemplava a inclusão de pessoas em situação de rua na rede de proteção social da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Porém, foi em decorrência da infecção humana pelo vírus da covid-19 que o município de São Paulo avançou na viabilização de contratos de vagas na rede hoteleira para atender os mais vulneráveis. A Lei nº 17.340, de 30 de abril de 2020, que dispõe sobre medidas de proteção à saúde pública e assistência para o enfrentamento da emergência pública, legitimou, em seu artigo 13, a “prévia contratação de vagas em hotéis para profissionais de saúde, pessoas em situação de rua e mulheres vítimas de violência”.

A assistência social, uma política pública não contributiva, tem sua rede de atenção organizada e sistematizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desse sistema, extraem-se os padrões da rede de proteção social que, hierarquizada, segue as modalidades de proteção básica e especial, com diferentes níveis de complexidade na atenção. O conceito para a definição dessas complexidades leva em consideração os vínculos familiares, direitos violados, estrutura técnico-operacional para atenção especializada, individualizada e/ou familiar, e possibilidades de acompanhamento sistemático. Trata-se de um processo que visa à conceituação de grupos de risco para maior compreensão da demanda. Ou, conforme afirma Spozatti (2009, p. 36), ao analisar a política de assistência social como parte da seguridade social brasileira: “a existência e a gradualidade do risco e o trabalho preventivo sobre as vulnerabilidades levam à hierarquização das atenções de proteção

social em níveis básicos e especial e, ainda, em média e alta complexidade.”

Os serviços socioassistenciais de proteção básica e especial na cidade de São Paulo são executados, em número significativo, de forma indireta, por Organizações da Sociedade Civil (OSC). Em acordo com a rede estatal, prevê-se o trabalho socioeducativo com usuários, realizado por equipes técnicas cujo objetivo é assegurar a proteção social adequada ao nível de complexidade exigido. No caso do atendimento de alta complexidade, destinado a pessoas com ausência ou extrema fragilidade de vínculos familiares e comunitários, há uma gama de serviços socioassistenciais tipificados na cidade com o fulcro de possibilitar a acolhida da população vulnerável. Segundo informações disponibilizadas no site da SMADS, a pasta oferece os seguintes serviços de alta complexidade: I. Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI); II. Repúblicas para jovens, adultos e idosos; III. Residências Inclusivas para pessoas com deficiência (RI); IV. Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA); V. Autonomia em Foco e Centros de Acolhida (CA). Esses serviços socioassistenciais têm em comum o funcionamento 24 horas, caráter provisório e a oferta de alimentação, possibilidades de autocuidado, leitões e acompanhamento social.

Ou, como define a própria PNAS (2004, p. 39), são serviços que:

[...] garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Atualmente, o município oferece, com base nos dados disponibilizados na página eletrônica da SMADS, 1.381 serviços socioassistenciais de proteção básica e especial. Desse total, 364 são destinados ao atendimento de alta complexidade, com a disponibilização de 30.306 vagas ⁴¹. Esse número se mostra inferior à demanda apresentada, ao menos em relação ao público específico da população em situação de rua. De acordo com o último censo que contabilizou o número de pessoas vivendo nas ruas da cidade de São Paulo, em pesquisa encomendada pela SMADS, havia, no ano de 2021, 31.884 pessoas em situação de rua. Essa população nas ruas vem crescendo exponencialmente nas últimas duas décadas.

⁴¹ SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/assistencia_social/w/entidades_sociais/342498. Acesso em: 12 de dezembro de 2023

Há ainda que se destacar questões macroeconômicas - como o desemprego, por exemplo - que afetam significativamente a população em situação de rua, resultando frequentemente na falta de perspectivas até mesmo para o desempenho de atividades informais. Somado a isso, o aumento da dependência química nessa população (álcool e crack, por exemplo) também é um fator que não pode ser ignorado ao se buscar compreender o crescimento do número de pessoas que vivem nos logradouros e espaços públicos das cidades brasileiras.

Tabela 1: Crescimento da População de Rua em São Paulo 2000 - 2023

Ano	2000	2003	2009	2013	2015	2019	2021
Pop. Rua	8.706	10.399	13.666	14.478	15.905	24.344	31.484

Fontes: SMADS/QUALITEST/2019/2021, SMADS/FESP/2011, SMADS/FIPE: 2000/2009/2015.

A capacidade de atendimento dos serviços de alta complexidade, especificamente na cidade de São Paulo, é um aspecto nem sempre fácil de ser compreendido. Nesse contexto, a quantificação exata do número de vagas e sua análise são dificultadas pela própria natureza dessas vagas, que são classificadas como: I. integrais fixas, quando o usuário está vinculado ao serviço por 16 ou 24 horas; II. vagas apenas para pernoite e/ou diárias; e III. vagas abertas emergencialmente em épocas de baixas temperaturas.

Essas vagas estão relacionadas, em sua maioria, aos centros de acolhida, anteriormente conhecidos como albergues, que as oferecem conforme a complexidade exigida pela tipologia. Para o atendimento desse público, que é heterogêneo em sua essência e constantemente estigmatizado - associado à mendicância, drogadição e marginalidade - os centros de acolhida da capital buscam se adequar às especificidades e necessidades de cada grupo. Assim, esses centros atualmente se dividem em espaços para o acolhimento de adultos, mulheres em situação de violência, catadores de material reciclável, gestantes e puérperas com filhos de até 6 anos, famílias e comunidade LGBTQIA+.

O O Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo (NEURUS, 2023) analisou, com base no censo de 2021 e em informações fornecidas pela SMADS, a população em situação de rua e sua ocupação territorial nos centros de acolhida, espacialmente distribuídos pelas diversas regiões da metrópole. A

pesquisa demonstrou que, embora o número de pessoas em situação de rua seja maior do que o total de vagas disponibilizadas, ainda há ociosidade nas vagas hoteleiras disponibilizadas, provavelmente ocasionada pela dificuldade de trânsito entre o local de permanência e a localidade de instalação do centro de acolhida, ou pela qualidade e características do serviço oferecido.

A pesquisa concluiu ser importante "investigar maneiras de aprimorar os centros de acolhida e torná-los mais atrativos à sua população-alvo, para que, assim, esse serviço público possa melhor atendê-la" (NEURUS, 2023, p. 29). Diante do exposto, fica claro que a relação entre o número de vagas abertas e a quantidade de vagas disponíveis na rede de proteção social municipal é um fator a ser considerado, mas que são necessárias iniciativas estruturadas com objetivo de promover uma maior aderência de seus potenciais usuários.

3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO CREDENCIAMENTO DE VAGAS E SUA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

A Constituição Federal de 1988 determinou uma verdadeira revisão do papel do Estado, implicando em uma complexificação das tarefas impostas à administração pública na concretização e salvaguarda do interesse público. Tendo como fundamento constitucional o artigo 37, inciso XXI, foram regulamentadas, pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, as "normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações" (art. 1). Sem ignorar a importância dessa lei na defesa dos princípios constitucionais que regem a administração pública, durante sua vigência questionou-se sobre as possíveis lacunas diante dos novos desafios impostos à administração pública. Uma dessas possíveis lacunas seria a ausência de um regramento jurídico sólido e específico para a hipótese de credenciamento.

Neste sentido:

O credenciamento possui elementos e características [...] que o colocam como um instituto ímpar quando comparado ao rol de possibilidades previstas de contratação. Não há, por exemplo, uma classificação da natureza do credenciamento, se este seria uma modalidade de licitação, uma forma de dispensa ou mesmo uma simples inexigibilidade, conforme o rol exemplificativo dos artigos 24 e 25 da Lei 8666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (Silva Junior, 2017, p. 6)

Argumenta-se com frequência considerável que o credenciamento seria o instituto mais adequado “diante da volatilidade ou fluidez de certos mercados fornecedores” (Inohara, 2023, p. 336) e também “quando há necessidade de variadas contratações, decorrendo, portanto, da atualização e da modernização na forma de a Administração Pública adquirir serviços de diversos fornecedores credenciados” (Inohara, 2023, p. 336). Em sentido convergente, ao analisar o credenciamento sob a luz da lei de 1993, França (2015, p. 8) comenta:

Em relação ao credenciamento, verifica-se que é o instituto que torna viável que a Administração contrate todos os particulares que atendam as condições estabelecidas pela Administração, para a prestação de determinados serviços, quando em virtude do interesse público a pluralidade de contratados se apresente como adequada.

A inexistência, no ordenamento jurídico brasileiro, de uma lei específica capaz de disciplinar o instituto do credenciamento, levou naturalmente ao questionamento da legalidade dos atos da administração pública quando da efetiva utilização do instituto. Durante a vigência da Lei Federal nº 8.666, considerou-se majoritariamente, por via doutrinária e jurisprudencial, que o credenciamento seria, “em verdade, um mecanismo, um sistema para se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento seria o art. 25, caput, da Lei 8.666/93” (Maranhão, 2020, p. 3). Considerou-se, ainda, que mesmo Municípios e Estados que não adotaram e “continuam sem um regramento específico para o credenciamento não estão impossibilitados de utilizá-lo, tendo como fundamento o art. 25 da Lei de Licitações” (Maranhão, 2020, p. 3).

A situação se altera com a Lei federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021 que, por sua vez, não se furtou em dispor expressamente sobre o chamamento, que teria natureza jurídica de **procedimento auxiliar** (grifo nosso) à licitação:

Um dos pontos mais inovadores da lei de Licitações foi a abertura feita pelo credenciamento, que será a tendência das compras públicas [...] O credenciamento é o procedimento auxiliar à licitação mediante o qual a Administração credencia, por edital de chamamento de interessados, de forma não excludente, prestadores diversos, para contratações simultâneas, sendo também utilizado para situações em que a seleção se dá pelo beneficiário direto da prestação ou mesmo em mercados fluidos, em que o valor da prestação e as condições de contratação variam muito diante da volatilidade, o que tornaria também inviável a contratação feita por licitação (Inohara, 2023, p. 336-337).

Prossegue a administrativista:

Depois do procedimento de credenciamento, seja pela necessidade de contratações simultâneas em condições padronizadas, seja pela seleção do beneficiário direto da prestação, também em face da fluidez do mercado específico, é inviável a licitação, daí por que a natureza jurídica do

credenciamento, segundo análise precisa de Ronny Charles, é de “procedimento auxiliar utilizado para permitir a contratação direta, por inexigibilidade”. Em suma, o credenciamento não pode ser confundido com a contratação direta feita com base nele, pois ele é produzido para justificar as contratações futuras (Inohara, 2023, p. 337).

O fato é que, após as necessárias considerações gerais traçadas sobre o escopo, a natureza jurídica e a legalidade do credenciamento, é de suma importância destacar que o objeto central de discussão no presente artigo, qual seja, o credenciamento e contratação de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em alta vulnerabilidade social no contexto e em virtude da pandemia, possui como fundamento normativo a Lei Municipal nº 17.340, de 30 de abril de 2020, ou seja, ainda sob a vigência da Lei Federal nº 8.666/1993.

A recém citada legislação municipal dispõe sobre:

- I. Medidas de proteção da saúde pública e de assistência, bem como sobre a dilação e a suspensão de prazos de alvarás e concursos públicos para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência da Infecção Humana pelo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Município de São Paulo;
- II. Criação do Selo Empresa Parceira da Cidade de São Paulo e do Mês do Combate ao Coronavírus, além de autorizar a doação de imóvel da União com o encargo social que especifica.

Em seu artigo 13, inciso II, encontramos as seguintes considerações:

O Poder Público poderá disponibilizar vagas de hospedagem em hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados para:
 I - profissionais de saúde;
II - pessoas em situação de rua (grifo de nossa autoria);
 III - mulheres vítimas de violência (Regulamentado pelo Decreto nº 59.537/2020) (SÃO PAULO, 2020).

Com o escopo de regulamentar a Lei Municipal nº 17.340 de 2020, foi editado, pela Administração Pública do Município de São Paulo, o Decreto nº 59.396 de 5 de maio de 2020. Para os fins do presente estudo, convém destacar o §1º e o §2º do Artigo 16 do Decreto municipal:

Art. 16. A Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social com o apoio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos deverão orientar às parceiras quanto à necessidade de reforçar os cuidados sanitários e de saúde nos locais de acolhimento da população vulnerável, bem como a prevenção e atenção aos casos de violência doméstica, por meio da ampliação de políticas ou programas já existentes ou através da criação de novos programas.
 § 1º As Secretarias mencionadas no “caput” deste artigo poderão disponibilizar vagas de hospedagem em hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados para pessoas em situação de rua e mulheres vítimas de

violência, mediante comprovada necessidade.

§ 2º A contratação das vagas de que trata o parágrafo 1º deste artigo poderá ser realizada mediante a realização de edital de chamamento que considere critério de seleção objetivo.

Em 20 de maio de 2020, publica-se a Portaria nº 015/SMADS/2020 (São Paulo, 2020), que possuía como objetivo justamente “estabelecer os procedimentos para cumprimento das medidas previstas no §1º do Artigo 16 do Decreto nº 59.396, de 5/5/2020, que regulamenta a Lei nº 17.340, de 30/4/2020.” Em outros termos, essa portaria pretendeu definir critérios objetivos que possibilitariam a efetiva implementação da política de credenciamento de vagas em hotéis para o atendimento de pessoas em situação de alta vulnerabilidade pela SMADS.

Todavia, o arcabouço que disciplina a política pública em análise não se esgota aqui. Em 16 de fevereiro de 2024, a SMADS (São Paulo, 2024) publica a Portaria nº 6/2024, a qual pretende:

- I. Regulamentar a implementação, o controle, a fiscalização e a execução dos Termos de Contrato firmados entre a SMADS e os estabelecimentos hoteleiros para a oferta de vagas de hospedagem para o acolhimento da população em situação de rua (art. 4º, inciso I);
- II. Disciplinar as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, que agora serão responsáveis pelo atendimento e gestão dos serviços de acolhimento para a população em situação de rua em estabelecimentos hoteleiros na cidade de São Paulo (art. 2º, inciso III).

Em outros termos: no âmbito da Portaria nº 06/2024, é de responsabilidade da SMADS, - entre outras obrigações - formalizar a contratação e a parceria, respectivamente, com o estabelecimento hoteleiro e a OSC para o acolhimento da população em situação de rua (art. 5º, incisos I e II) e, ainda, supervisionar e fiscalizar a execução dos contratos e da parceria (art. 5º, inciso II). Nesse sentido, é de responsabilidade da secretaria definir os responsáveis pela gestão do contrato, pela fiscalização do contrato e pela gestão da parceria (conforme os arts. 11, 12, 13 e 14 da Portaria nº 06/2024).

A fiscalização e gestão de contratos públicos pressupõem o controle e gerenciamento do objeto licitado, o que obriga a administração pública à fiscalização da execução contratual e possibilita a aplicação de penalidades no caso de descumprimento do pactuado. Aos fiscais e gestores desses contratos, incumbe o dever de verificar o cumprimento do pactuado em respeito aos princípios da administração pública. Na imposição de controle sobre as cláusulas contratuais,

exige-se a presença do gestor ou fiscal do contrato.

A diferença entre um gestor e um fiscal de contrato é assim resumida por Sizenando Pinto Coelho (2023, p. 32): “ao Gestor cabe o conhecimento sobre o universo ao qual o contrato fora direcionado, ao passo que o Fiscal tem o dever de, em campo, constatar se há verossimilhança entre o que foi pactuado e a execução”. Desde o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC - Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014) a gestão de parceria celebrada mediante termo de colaboração deve ser acompanhada por um gestor “designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização” (art. 2º, inciso VI, com redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

O fiscal de contrato, no caso do objeto específico desta pesquisa, é o “responsável pela fiscalização de contrato com estabelecimento hoteleiro” (Portaria nº 06/SMADS/2024, art. 2º, inciso V). É importante destacar que são servidores designados com funções e prerrogativas distintas, com o fulcro de se evitar ingerência na fiscalização, conforme afirma Costa (2013, p. 127): “o fiscal de contratos não deve ser subordinado ao gestor de contratos; e, a bem do princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa”

Destarte, em uma metrópole como São Paulo, o número de vagas almejadas pelo município provavelmente não seja o maior desafio para a política em questão, em razão da grande capacidade de oferta. Contudo, a utilização do espaço físico de um estabelecimento hoteleiro, em conjunção com um serviço socioassistencial, é, de fato, um enorme desafio, seja em razão das peculiaridades da política de assistência social, seja em decorrência do fato de que dois vínculos distintos — o contrato e a parceria — incidem na eficiência da política de acolhimento.

Atualmente, as parcerias firmadas entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), em conformidade com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), apontam para a cada vez mais corriqueira transferência, pelo Estado, da execução de serviços públicos sociais não privativos ao Terceiro Setor. Antes do Marco Regulatório, a pactuação, avaliação do objeto conveniado e o repasse de valores eram de difícil controle, pois firmados sobretudo por meio de convênios, os quais “não eram acompanhados, não havia controle e, conseqüentemente, não havia parâmetros para mensurar resultados quantitativos e qualitativos na execução dos serviços pactuados; o foco era apenas o financeiro”

(Rosa; Santos, 2023, p. 86).

Os contratos entre a rede estatal e as organizações sociais que atendem a um chamamento público são elaborados de acordo com as necessidades da política pública. Na ausência de repasses públicos, considera-se um acordo de cooperação; quando há repasses, mas com proposta apresentada pela organização, assina-se um termo de fomento; já com proposta elaborada pela administração pública e com repasses financeiros, celebra-se um termo de colaboração (MROSC, art. 2º, incisos VII e VIII). De qualquer forma, é respeitada a primazia e titularidade do Estado, pois, apesar de características e regras distintas, “a celebração tanto do termo de colaboração quanto do termo de fomento dependerá da aprovação de tal peça pela Administração” (Péricles, 2023, p. 248).

4 DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA AOS DIAS ATUAIS

Segundo dados obtidos no Portal da Transparência do município, em 2020, em decorrência da situação emergencial, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) assinou oito contratos com hotéis, disponibilizando 380 vagas no total. A análise dos contratos disponíveis no sítio eletrônico demonstra que as vagas foram prioritariamente destinadas a pessoas com mais de 60 anos em situação de rua, cuja vigência estava condicionada à situação emergencial, mas com possibilidade de prorrogação ou aditamento. Destaca-se que a totalidade das vagas contratadas estava concentrada na região central da cidade, a qual, segundo o censo de 2021, apresenta a maior concentração de pessoas em situação de rua.

Encerrada a fase mais aguda da pandemia, a contratação de vagas em hotéis se prolonga até os dias atuais, sem a forte ênfase sobre o critério etário que inicialmente foi a marca do projeto, sendo a política estendida às demais pessoas e famílias que se valem da rua como forma de subsistência. Consultada, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) (Anexo A - Protocolo 79313), a Controladoria Geral do Município (CGM) respondeu ao questionamento desta pesquisa quanto à evolução quantitativa do número de contratações com a rede hoteleira desde 2020 até o ano de 2023.

Tabela 1 - Número de vagas em hotéis contratadas em São Paulo – SP

Hotéis	Região	Bairro	Público	Vagas
Residencial Plaza Apolo LTDA. EPP	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
Lugus Hotel LTDA	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
Hotel Natal Ltda EPP	Centro	Campos Elíseos	idosos	30
Hotel Columbia LTDA	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
São Paulo Hostels EIRELI	Centro	Campos Elíseos	idosos	50
Rivioli Hotel	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
Grand Barão Hotel LTDA. EPP	Centro	Campos Elíseos	idosos	50
Windsor Hotel LTDA. ME	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
Total				380

Fonte: Portal da Transparência de São Paulo – SP

Tabela 2 – Total de Vagas credenciadas para Centros de Acolhida em 2023 – S. Paulo

Hotéis	Região	Bairro	Público	Vagas
América do Sul	Centro	Centro Histórico	Idosos	58
Nobilis	Centro	Centro Histórico	Idosos	187
Reinales Central Plaza	Centro	Campos Elíseos	Família	115
Grand Barão Hotel	Centro	Campos Elíseos	Idosos	55
Columbia - Buenas	Centro	Santa Ifigênia	Idosos	62
4 Living Bela Vista	Centro	Bela Vista	Idosos	75
Windsor	Centro	Centro Histórico	Idosos	60
Lugus	Centro	República	Idosos	60
Plaza Apolo	Centro	Centro Histórico	Idosos	60
Rivoli	Centro	República	Família	85
Brasília Santana	Santana	Santana	Idosos	62
VOA (Downtown)	Centro	República	Família	99
Central Plaza Flat	Centro	Bela Vista	Família	270
Meni	Centro	Santa Ifigênia	CAE Homens	50
Paulicéia	Centro	Santa Ifigênia	CAE Homens	75
Grants	Centro	Vila Buarque	CAE Homens	100
Caravelas	Centro	República	Idosos	85
Artemis	Leste	Campos Elíseos	Família	120
Pilares	Leste	Vila Nhocuné	Família	200
Yasmin	Leste	Jardim Nordeste	CAE Mulheres	70
TOP Hotel	Leste	Jd. Aricanduva	Família	188
Ragueb	Leste	Jd. Três Marias	CAE Homens	253
Borba	Leste	Brás	CAE Mulheres	80
Vitória	Leste	Brás	CAE Homens	150
Hotel Boicorá	Leste	Itaquera	Família	150
Hotel Nanura	Leste	Vila Jacul	Família	120
Hotel Marrocos	Leste	São Miguel Paulista	Família	192
Flor de São Miguel	Leste	São Miguel Paulista	Família	62
Khalifa	Leste	Vila Curuça Velha	Família	150
Global Hostel	Sul	Vila Mariana	Homens Refugiados	50
Hotel Nove de Julho	Oeste	Jardim Paulista	CAE Trans	80
TOTAL				3.423

Fonte: CGM/ SMADS, Fev/2024.

Implicações práticas das contratações de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em situação de alta vulnerabilidade social

Na mesma resposta ao protocolo, a Controladoria do Município disponibilizou a relação dos hotéis inteiramente locados para o acolhimento da população em alta vulnerabilidade, diferentemente dos contratos de locação analisados em 2020, onde cláusulas indicavam o número de vagas por andar, o que indicava que nem todas as vagas do estabelecimento seriam exclusivamente destinadas ao público-alvo da assistência social.

Tabela 3 - Hotéis Locados - 2023

Hotéis Locados	Bairro	Público	Vagas
Terra Nobre	Campos Elíseos	Idosos	207
Domus	Centro	Idosos	215
Siinnu S Del Plata	Vila Emir	Mulheres Trans	30
JAM	Jardim Marajoara	Família	44
Natal	Campos Elíseos	Família	214
21 de Abril	Brás	Idosos	120
Victory	Campos Elíseos	Família	75
TOTAL			905

Fonte: Controladoria Geral do Município / Secretaria Mun. de Assistência e Desenvolvimento Social. Fev. 2024

Os dados evidenciam a manutenção da política pública implementada em caráter emergencial, demonstrando um processo de ampliação que se manifesta em três dimensões: aumento substancial do número de vagas ofertadas, expansão da abrangência territorial da política e maior inclusividade no que tange ao público-alvo beneficiado. No entanto, pode-se considerar que houve uma relativa lentidão em determinar, de maneira pormenorizada, as orientações técnicas e de gestão vinculadas às especificidades da política pública, que foram estabelecidas em seus detalhamentos atuais apenas em 2024, com a Portaria 06/SMADS/2024, conforme já discutido

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo discorrer sobre a política pública que busca oferecer vagas em hotéis na cidade de São Paulo aos usuários da política de assistência social em situação de alta vulnerabilidade. Nesse sentido, buscou-se compreender o impulso que originou a política pública, o público-alvo a que se destina e os meios legais que viabilizaram sua efetivação. Nota-se que foi em razão da emergência e o estado de calamidade pública, ocasionados pela pandemia de

COVID-19, que o município avançou na contratação de vagas em hotéis para atender à população que necessita do devido acolhimento.

No que tange à minimização dos riscos jurídicos, a opção pelo credenciamento de vagas parece ser uma medida legal viabilizadora, enquanto método utilizado no processo de contratação das vagas. Quanto ao incremento na abertura de vagas na rede socioassistencial, especialmente nos serviços de alta complexidade, verificou-se que o município expandiu a quantidade de vagas de acolhimento. Apesar de estudos apontarem para a ociosidade nas vagas da rede em certos casos – centros de acolhida, por exemplo - a criação de novas vagas, com características e configurações diversas dos centros de acolhida "convencionais", pode vir a proporcionar maior adesão do público-alvo.

Porém, pode-se criticar que o mesmo percentual de esforços instrumentalizados para a contratação das vagas não se verificou, na mesma proporção, quando da regularização das formas de executar e gerir o serviço. A regularização, nesse caso, teria carecido de agilidade, na medida em que somente em fevereiro de 2024 o município finalmente estabeleceu detalhadamente as diretrizes, as nuances do atendimento socioassistencial e a forma de gerir os estabelecimentos hoteleiros (Portaria 06/SMADS/2024). Até então, a SMADS utilizava o mesmo *modus operandi* dos centros de acolhida, popularmente conhecidos como albergues, para o atendimento desta demanda.

Diante do exposto, o presente trabalho teve como objetivo contribuir para o estudo de novas possibilidades de atendimento no âmbito da política de assistência social, a qual, em razão da complexidade de sua implementação, das vicissitudes inerentes à pobreza, do sofrimento psicossocial e do constante risco de desmonte das políticas públicas, necessita, de forma contínua, de alternativas para mitigar o sofrimento e o tratamento degradante. Ademais, buscou-se colaborar com o esclarecimento de alguns dos métodos subjacentes às parcerias com o Terceiro Setor, visando, assim, contribuir para o interesse público e para a promoção de uma melhor compreensão dos processos burocráticos que regem a prestação pública.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras abordem qualitativamente a política pública aqui apresentada, com o objetivo de verificar se as parcerias com o terceiro setor e os contratos com a rede de hotéis têm suas cláusulas respeitadas e, ainda, analisar as dificuldades enfrentadas pela gestão pública, pelas organizações sociais envolvidas e pelos usuários das vagas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), 1988.** Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Brasília: Casa Civil, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 05 jan. 2024.

COELHO, Sizenando Pinto. **Contratos administrativos de terceirização de serviços: os limites de responsabilização do fiscal/gestor de contratos no âmbito da administração pública brasileira.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18563/6/2017_SizenandoPintoCoelho_tcc.pdf. Acesso em 21/02/2023.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 127, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>. Acesso em: 12 fev. 2024.

FRANÇA, Ludmilla de Oliveira. **O Sistema de Credenciamento no âmbito da administração pública como hipótese de inexigibilidade de licitação:** ausência de previsão expressa, aplicação da Lei 8.666/93 e implicações práticas nas contratações. Trabalho de Conclusão de Curso ((Especialização em Direito para a Magistratura RJ) - Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2015. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2014/trabalhos_22014/LudmilladeOliveiraFranca.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

INOHARA, Irene. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2023.

IPEA. **Nota Técnica nº 74.** Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200826_nt_disetn_74.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Nota Técnica nº 01/2020 – CAOPROAD e CAOP Saúde: credenciamento.** Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/caoproad/notas-tecnicas/14238_nota-tecnica-no-01-2020-caoproad-e-caop-saude-credenciamento-1.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

NÚCLEO DE ECONOMIA REGIONAL E URBANA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (NEREUS). **“Mismatch” espacial: uma análise da população em situação de rua e de seus centros de acolhida na cidade de São Paulo.** São Paulo, 2023. Disponível em: http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_NEREUS_05_2023. Acesso em: 12 fev. 2024.

PERICLES, Ferreira de Almeida. Termo de colaboração e termo de fomento: propostas para a estruturação do chamamento público e do conteúdo desses negócios. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**, v. 16, 2016. Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/REVISTA%20PGE%2016%20SITE.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

QUALITEST - INTELIGÊNCIA EM PESQUISA. **Pesquisa Censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades da população na cidade de São Paulo - SP. 2021.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652011000100007. Acesso em: 20

jan. 2024.

SANTOS, Jonas Rafael; ROSA, Elaine Cristina dos. O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 5, 2023, Franca (SP). **Anais de trabalhos completos**. Franca (SP): Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho – UNESP, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/377570650_Anais_de_trabalhos_completos_do_V_Seminario_Internacional_de_Pesquisa_em_Politicass_Publicas_e_Desenvolvimento_Social#page=83. Acesso em: 18 fev. 2023.

SÃO PAULO (Município). Controladoria Geral do Município. **Contratos Emergenciais Covid-19**. São Paulo: Controladoria Geral do Município, 6 jul. 2023. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874. Acesso em 02 fev. 2024

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.396, de 5 de maio de 2020**. Regulamenta a Lei nº 17.340, de 30 de abril de 2020, e determina outras providências. São Paulo: Legislação Municipal, 2020. Disponível em: [https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59396-de-5-de-maio-de-2020#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2017.340,19\)%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAsncias](https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59396-de-5-de-maio-de-2020#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2017.340,19)%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em: 12 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.340, de 30 de abril de 2020**. Dispõe sobre medidas de proteção da saúde pública e de assistência, bem como sobre a criação do Selo Empresa Parceira da Cidade de São Paulo e outras providências. São Paulo: Legislação Municipal, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17340-de-30-de-abril-de-2020#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o,S%C3%A3o%20Paulo%3B%20cria%20o%20Selo>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 6, de 16 de fevereiro de 2024. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS**. Dispõe sobre diretrizes de prestação de serviços de acolhimento na cidade de São Paulo. São Paulo: Legislação Municipal, 2024. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-6-de-16-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 12 mar. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 15, de 14 de maio de 2020. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS**. Estabelece os procedimentos para o cumprimento das medidas previstas no Decreto nº 59.396/2020. São Paulo: Legislação Municipal, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-15-de-14-de-maio-de-2020>. Acesso em: 12 nov. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria SMADS nº 46, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios**. São Paulo: Legislação Municipal, 2010. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-46-de-22-de-dezembro-de-2010#:~:text=%C2%A7%201%C2%B0%20%2D%20Os%20servi%C3%A7os,momento%20do%20ciclo%20de%20vida>. Acesso em: 13 jan. 2024

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS. **Pesquisa. Censos (Cidade de São Paulo)**. São Paulo: SMADS, 15 fev. 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626. Acesso em: 28 fev. 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS. **Relação de Convênios e Parcerias de 2023**. São Paulo: SMADS, 1 fev. 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=342498. Acesso em: 04 fev. 2024.

SILVA JÚNIOR, Mariano Moreira da. **Credenciamento de entidades para celebração de convênios e contratos administrativos no âmbito da Lei nº 8.666/1993**. 2020. 101 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24504/1/Mariano%20>. Acesso em: 02 fev. 2024.

SPOZATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Roberto-Rodrigues-5/publication/329360551_A_centralidade_da_informacao_no_campo_das_politicas_publicas/links/5c0440c692851c63cab5f793/A-centralidade-da_informacao-no-campo-das-politicas-publicas.pdf#page=200. Acesso em: 11 fev. 2024

ANEXO A - Protocolo 79313

Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-SIC

Menu

Início
Registrar Pedido
Consultar Pedido
Dados Cadastrais
Sair

Pedido

Detalhes do pedido

Protocolo:	079313
Interessado:	Carlos Cesar Machado
Data de abertura:	07/02/2024
Órgão:	SMAD3 - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Forma de recebimento da resposta:	E-mail

Descrição da solicitação: Prezados: Gostaria de conhecer a quantidade de vagas credenciadas, pela SMAD3, junto à rede hoteleira da cidade de 2020 até 2023. Não consegui encontrar no sites disponíveis pela Transparência, nenhum indício que me leve a estes números e o custo total destas vagas credenciadas.

Resposta do pedido

Data Resposta:	28/02/2024
Resposta:	Prezada(o)e munícipe, Referente sua solicitação (protocolo e-SIC 79313) segue anexa planilha com totais de vagas na rede hoteleira de São Paulo separados por Hotéis Locados e Vagas Diárias. Com relação ao custo, todas as diárias são alugadas pela Prefeitura pelo valor pago de R\$125,00, sendo o mesmo valor para todos hotéis. Agradecemos o exercício de seu papel cidadão e colocamo-nos à disposição. Atenciosamente, Marcelina Conceição dos Santos - Chefe de Gabinete

Anexos

Nome Arquivo	Dt. Upload	
79313_VAGAS CREDENCIADAS REDE HOTELEIRA SÃO PAULO 2020-23.XL SX	28/02/2024 16:48:56	Visualizar

Situação

Situação:	Atendido	
Prazo para abertura de Recurso de 1ª Instância:	09/03/2024	Abrir recurso

Histórico

Data	Situação	Justificativa	Responsável
07/02/2024	Em tramitação	Pedido Registrado no Sistema	
27/02/2024			

Prezado(a)e munícipe, solicitamos a extensão do prazo para que possamos assegurar uma resposta adequada e completa à sua solicitação. Estamos trabalhando para respondê-la o quanto antes. Atenciosamente, Marcelina Conceição dos Santos - Chefe de Gabinete

Fernando Fernandes Clemente

28/02/2024	Atendido	Prezado(a)e munícipe, Referente sua solicitação (protocolo e-SIC 79313) segue anexa planilha com totais de vagas na rede hoteleira de São Paulo separados por Hotéis Locados e Vagas Diárias. Com relação ao custo,	Fernando Fernandes Clemente
------------	----------	---	-----------------------------

https://esic.prefeitura.sp.gov.br/detalhes_pedido_v2.aspx

Implicações práticas das contratações de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em situação de alta vulnerabilidade social