

Excelentíssimo Senhor

Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM

Relatório conclusivo

Ref.: 023743/2024

Representação em face de suposta ausência de equipe multidisciplinar para auxílio e responsabilização na Gestão de Parcerias firmadas pela SMADS, que atualmente é realizada por Assistentes Sociais da Pasta.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise conclusiva de representação apresentada pelo **Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo – SINDSEP**, em face do Município de São Paulo, representado pelo prefeito, e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) em função de algumas situações apuradas em relação à organização estrutural da referida Secretaria, condições de trabalho e providências a serem tomadas.

Os pontos discutidos e os quesitos formulados têm base principalmente nos trabalhos realizados por este Tribunal (TC/008207/2021, TC/004949/2022, TC/001319/2023 e TC/11191/2023), bem como no regime de transição normativa referente à pactuação e controle de contratos de gestão com a revogação da IN 03/SMADS/2018 e o advento da IN 02/SMADS/2024.

O desenvolvimento da peça comenta as auditorias realizadas e os normativos aplicáveis e culmina com um pedido em quatro itens que serviram de estrutura para a presente análise.

Atendendo ao despacho de peça 28, esta Coordenadoria passa a se manifestar, em sede de Relatório Conclusivo, levando em consideração a manifestação prévia da Origem juntada aos autos (peça 30), limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

¹ 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

2. ANÁLISE

2.1. Mesa Técnica composta por representantes das gestoras de parceria e SMADS.

Alegações do Representante (peça 01)

- a) estabelecimento de **Mesa Técnica** composta por representantes das gestoras de parceria e SMADS, sob a supervisão e condução do Tribunal de Contas do Município, a fim de que novas condições para cumprimento do plano de providências possam ser ajustadas entre as partes;

Manifestação da SMADS (peça 30)

Não houve manifestação direta ou específica da Origem quanto a este ponto

Análise da Coordenadoria

A Representante não apresentou nenhuma justificativa para o pedido acima, restando igualmente silente a Origem sobre o referido pedido.

Vale lembrar que a Representação foi apresentada a esta Corte em 02.12.2024. Posteriormente, foi realizada uma mesa técnica que tratou, em especial, do papel do assistente social na gestão e controle de convênios, entre diversos outros assuntos pertinentes à Pasta.

O referido evento ocorreu no dia 08.05.2025 e contou com a participação tanto do Representante quanto da Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

A ata do referido evento foi anexada ao processo à peça 33, tendo sido gravada a reunião. O link consta na mencionada ata (peça 33, fl. 02).

Portanto, entendemos como **prejudicado** este pedido da Representação.

2.2. Isenção de responsabilização individualizada dos gestores de parceria.

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'.

Alegações do representante (peça 01)

[...] Ao fim de Julho/2024 SMADS estabeleceu um plano de providência no qual as **gestoras de parcerias devem enviar até 30/11/2024 todos os relatórios de prestação de conta pendentes relativos ao período entre 2018 e Março/2024**, como forma de cumprimento às determinações oriundas do TC 001319/2023, [...]

O plano de providências nestes termos é inexecutável, destoa das conclusões formadas após as inspeções e não possui respaldo nas determinações proferidas pelo Tribunal.

O modo intransigente, sem diálogo e irrazoável com o qual SMADS produziu e impôs o cumprimento do plano providências evidencia uma **forma de culpabilização das gestoras pelas falhas no monitoramento das parcerias aferidas nas inspeções do TCM.** [...]

Este processo de trabalho dependeria de um conjunto de profissionais com formação adequada para emissão de pareceres a este respeito.

No entanto **a SMADS não disponibiliza à gestão de parceria profissionais destas áreas técnicas que pudessem se co-responsabilizar pelos pareceres.** [...]

b) determinação de isenção de responsabilização individualizada das gestoras de parceria em procedimento do próprio Tribunal, considerando a aproximação do fim do prazo imposto pelo plano;

Manifestação da SMADS (peça 30)

Não houve manifestação direta ou específica da Origem quanto a este ponto

Análise da Coordenadoria

Trata-se de pedido realizado a este Tribunal, ou seja, que, *em tese*, está dentro de suas competências institucionais. Há quatro processos de controle externo sobre a temática em tela, estando dois processos arquivados (TC/008207/2021 e TC/001319/2023), e dois processos em andamento.

Quanto ao processo TC/011191/2023, o acórdão proferido durante a 61ª Sessão Ordinária Não Presencial desta Corte não contém nenhuma responsabilização individual de agentes públicos, tendo sido realizadas determinações à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (TC/011191/2023, peça 30).

Por fim, quanto ao processo TC/004949/2022, a Auditoria consignou em sua última manifestação nos autos (peça 141 do TC/004949/2022), de 19.05.2025:

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Conforme relatado na Inspeção (peça 30, fl. 35), dada a natureza do trabalho e a inexistência de apontamento de irregularidades que requeiram responsabilização de agentes, a elaboração da Matriz de Responsabilização não é compatível ao presente caso.

O pedido foi realizado de forma vaga e pouco técnica, não indicando se o que se pretende, em verdade, é que os gestores de parcerias não apresentem as prestações de contas solicitadas ou algo neste sentido. Se for isso, o pedido carece de fundamentação técnica e jurídica.

Portanto, pelas razões expostas, entendemos como **improcedente** o pedido realizado.

2.3. Apuração dos fatos narrados, com o acompanhamento do impacto da nova IN 02/2024 e do novo software no processo de monitoramento e avaliação das parcerias.

Alegações do Representante (peça 01)

c) a apuração dos fatos narrados, com o acompanhamento do impacto da nova IN 02/2024 e do novo software no processo de monitoramento e avaliação das parcerias;

Manifestação da SMADS (peça 30)

Não houve manifestação direta ou específica da Origem quanto a este ponto

Análise da Coordenadoria

No que se refere à nova IN 02/2024, este ato normativo já está sendo discutido em processo de inspeção deste Tribunal (TC/004949/2022), em especial nas manifestações de peças 118 e 141. Referida análise/discussão foi realizada em função das justificativas apresentadas pela Origem e do acompanhamento do cumprimento das determinações exaradas em Acórdão prolatado na 3.310ª Sessão Ordinária desta Corte de Contas em 06.03.24 (peça 91 do TC/004949/2022), conforme será melhor delineado no próximo item deste relatório.

Assim, a Auditoria opina pela **improcedência** do pedido.

2.4. Ausência de pessoal e de equipes multidisciplinares.

Alegações do Representante (peça 01)

[...] Em 2023, o TCM, em continuidade à avaliação do monitoramento das parcerias, realizou nova inspeção, instaurando o TC 001319/2023.

Após análise por amostragem de Relatórios Técnicos Semestrais (RTS), constatou-se que os mesmos problemas verificados em 2021 permaneciam, em resposta, o Tribunal determinou a revisão da IN 03/2018, o aprimoramento dos procedimentos de autuação, e o estabelecimento de equipe multidisciplinar.

Destaca-se a seguinte determinação do Tribunal à SMADS:

“ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que apresente, em 60 (sessenta) dias, plano para a efetiva estruturação de uma unidade especializada na fiscalização e controle dos serviços prestados pelas entidades parceiras, avaliando, no planejamento, o **estabelecimento de uma equipe multidisciplinar, composta por servidores afetos às áreas financeira, social, nutricional, educacional, de saúde e de engenharia, capacitada para lidar com as diversas características de tais contratações, possibilitando, assim, a adequada fiscalização e controle**, de modo concomitante, dos serviços, face à sua representatividade no orçamento da Função Assistência Social e relevância para os usuários.” [...] (fl. 05)

d) complementação de recursos humanos faltante para composição do quadro de gestoras de parceria e equipe multidisciplinar apta a se coresponsabilizar pela gestão de parceria.

Manifestação da Origem (peça 30)

[...] A COGEP participa ativamente de estudos, diálogos, subsidia as áreas técnicas e realiza encaminhamentos com o objetivo de resolver as questões relacionadas aos déficits de pessoal na pasta.

Em reunião realizada em 05/12/2024, estreitamos o diálogo com a Secretaria de Gestão/DPGC/DGC com o intuito de mitigar a defasagem e a sobrecarga dos Analistas de Assistência e Desenvolvimento Social lotados na pasta, propondo as seguintes ações:

- Criação de vagas para reposição dos cargos de Analistas de Assistência e Desenvolvimento Social extintos em 2022;
- Revisão das atribuições dos cargos;
- Requisição de profissionais de áreas multidisciplinares que consideramos indispensáveis para a execução dos trabalhos, tais como: Serviço Social, Nutrição, Psicologia, Pedagogia, Contabilidade, Ciências Sociais e Direito;
- Nomeação de novos AAG's na estrutura básica de cada equipamento;
- Reflexão sobre a viabilidade de criação do cargo técnico de Direito na PMSP, para orientações jurídicas nos CREAS e Centro POP, à semelhança de municípios da Grande São Paulo.[...] (fl. 06)

[...] No caso em exame, com a devida vênia, consideramos que as informações genéricas e desacompanhadas de documentos comprobatórios prestadas pela COGEP (doe. SEI 120479838) e da Gestão SUAS (doe. SEI 120693284) são insuficientes para afastar as alegações feitas pelo SINDSEP em sua Representação.

Isso porque não foram anexadas, por exemplo, informações acerca do número de parcerias sob responsabilidade de cada gestor, treinamentos oferecidos aos gestores de parcerias e número de participantes. Também não foi esclarecido a respeito da falta de objetividade da Instrução Normativa nº 02/SMADS/2024, implantação do software e inexecutabilidade do Plano de Providências adotado em julho de 2024, além de outros esclarecimentos de caráter técnico e funcional que se entendam pertinentes à elaboração de resposta.[...] (fl. 32)

Análise da Coordenadoria

O Representante novamente transcreve diversos trabalhos realizados pela Auditoria e decisões deste Tribunal que realçam a ausência de pessoal e de equipes multidisciplinares. Em que pese a representação não ter vindo acompanhada por evidências das alegações, considerando os achados de auditoria anteriores e o Acórdão prolatado na 3.310ª Sessão Ordinária desta Corte de Contas em 06.03.24 (peça 91 do TC/004949/2022), a situação narrada é de conhecimento deste Tribunal.

Nos autos do processo mencionado (TC/004949/2022), o relatório de auditoria da inspeção assinado em 13.04.22 concluiu que:

4.1. As atribuições e competências do cargo Efetivo/Analista em Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social não comportam a capacidade técnica adequada para a execução das atividades de Gestor de Parceria da SMADS, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria (subitem. 3.1).

4.2. A IN nº 03/SMADS/2018 apresenta sobreposição das atividades do gestor de parceria e da equipe de responsável pelas atribuições financeiras da SAS, na análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal quanto à manifestação sobre a análise da DEAFIN e dos Relatórios Sintéticos de Conciliação Bancária (subitem 3.2).

4.3. A quantidade elevada de parcerias sob a responsabilidade do Gestor de Parceria Titular pode comprometer o acompanhamento e a fiscalização das parcerias em tempo hábil e de modo eficaz (subitem 3.3). (Peça 30, fl. 35, TC/004949/2022).

No acórdão prolatado no processo supramencionado em 06.03.24, determinou-se que:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção para registro, determinando à Pasta que:

I – Revise a Instrução Normativa 03/SMADS/2018 para:

- i) Redefinir as atividades do Gestor de Parceria, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria, a fim de que as novas atividades estejam de acordo com a capacidade técnica dos servidores designados para a execução dessa função.
- ii) Excluir as atividades de competência exclusiva do Gestor de Parceria e as de competência exclusiva da equipe de responsável pelas atribuições financeiras da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, na análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal.

II – Adote as recomendações propostas pela Subsecretaria de Controle Externo desta Corte, comprovando, em 90 (noventa) dias, as medidas adotadas para esse cumprimento. (Peça 91, fls. 08/09, TC/004949/2022).

Embora a IN 03/SMADS/2018 tenha sido revogada pela IN 02/SMADS/2024, de 15.03.24, não ficou evidenciada mudança normativa substancial a fim de cumprir as determinações exaradas. Conforme manifestação da auditoria em 19.05.2025:

2.1. Revisão da Instrução Normativa 03/SMADS/2018 para redefinir as atividades do Gestor de Parceria, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria, a fim de que as novas atividades estejam de acordo com a capacitação técnica dos servidores designados para a execução dessa função (Determinação I, i do Acórdão de peça 91, fl. 8) [...]

Nota-se que apesar de o comando contido no Acórdão indicar uma redefinição das atividades do Gestor de Parceria, relacionadas à análise da documentação dos Ajustes Financeiros Mensais e emissão de parecer técnico acerca dos recursos financeiros repassados à parceria visando adequar o trabalho executado com a formação destes servidores, majoritariamente profissionais com curso superior em assistência social, conforme verificado no Relatório de Inspeção (peça 30), houve a manutenção de atividades de natureza essencialmente contábil-financeira sob a responsabilidade destes gestores. Como já indicado na peça 118 (fl. 06), ainda há atividades com natureza contábil-financeira de responsabilidade do gestor da parceria: [...]

Desta forma, entende-se que os gestores da parceria continuam com atribuições de natureza contábil-financeira de sua responsabilidade, notadamente a conferência do Relatório Sintético de Conciliação Bancária das contas correntes e poupança, parte integrante do Ajuste Financeiro Mensal, situação que não é remediada ou mitigada pela contratação de um sistema computacional. De fato, conforme indica o Acórdão, a definição de responsabilidades passa pela revisão dos normativos aplicáveis, com vistas a atribuir a cada cargo ou órgão uma atribuição compatível com a sua formação e experiência, não se confundindo este

ponto com eventuais recursos informáticos ou cursos oferecidos aos servidores.
[...]

3 CONCLUSÃO

Da análise da documentação acrescida (peças 126 a 137), consideramos que ainda não há cumprimento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão em nenhum dos itens, não havendo qualquer alteração, inclusive qualitativa, no teor das respostas em relação à última manifestação da Auditoria, notadamente em relação ao prazo assinalado para observâncias das recomendações realizadas pelo Órgão Julgador deste Tribunal.

(Peça 141, TC004949/2022) g.n.

Portanto, a Auditoria opina pela **procedência** da Representação neste ponto com base no TC/004949/2022, em que pese o representante limitar-se apenas a rediscutir pontos tratados em outros processos que tramitam/ tramitaram normalmente no âmbito deste Tribunal de Contas.

3. CONCLUSÃO

Após a análise conclusiva de representação apresentada pelo **Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo – SINDSEP**, em relação a situações e providências diversas de natureza laboral e institucional no âmbito da SMADS, concluímos por sua **parcial procedência**:

3.1. Procedente em relação ao **item 2.4**;

3.2. Improcedente em relação aos **itens 2.2, 2.3**; e

3.3. Prejudicado em relação ao pedido analisado no **item 2.1**.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando que o aspecto procedente desta representação (item 2.4) está relacionado a um ajuste institucional na gestão das parcerias firmadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, não havendo evidências de conduta pessoal que tenha

causado a situação irregular encontrada (art. 28, LINDB), a análise dos elementos de responsabilização resta prejudicada.

A Vossa Excelência para conhecimento e deliberação.

Em 06.06.2025

ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELO SIGG
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

De acordo:

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador de Controle Externo