

TC/023743/2024

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

Interessado(s): Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*), Sindicato Dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo - Sindsep

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

1. Trata-se de **REPRESENTAÇÃO** formulada na data de 29/11/2024 pelo **SINDICATO DOS TRABALHADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AUTARQUIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SINDSEP** (Representante), pessoa jurídica inscrita no CNPJ nº 59.950.311/0001-64, com fulcro no art. 54 e ss. do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (RITCMSP), em função de situação apurada relativa à organização estrutural da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), condições de trabalho e providências a serem tomadas (*Peça 1*).
2. Os autos já passaram por esta **ASSESSORIA JURÍDICA** (*Peças 12 e 13*) que concluiu pela possibilidade de conhecimento da Representação, desde que saneado o vício apurado quanto ao requisito disposto no artigo 55, §2º, do RITCMSP e “pelo não acolhimento do pedido “a” e prejudicialidade dos demais pedidos (“b”, “c” e “d”), com a consequente perda superveniente do objeto.”
3. Os autos foram encaminhados à **AUDITORIA** para manifestação (*Peças 14 e 15*).
4. A **AUDITORIA** manifestou-se pela necessidade de se oficiar a **ORIGEM** “para se manifestar previamente, esclarecer todos os fatos narrados na Representação, em especial a situação fática que envolve o pedido realizado pelo representante na alínea ‘d’ (...)” (*Peça 16*).
5. A **ORIGEM** foi devidamente oficiada (*Peças 17-20*), tendo apresentado Manifestação Prévia (*Peça 30*), sem que fossem apresentados esclarecimentos suficientemente robustos para análise da **AUDITORIA**.

6. Em sede de Relatório Conclusivo (Peça 32), a **AUDITORIA** concluiu da seguinte forma:

“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** “

7. A saber, os itens indicados no Relatório Conclusivo referem-se à:

- **2.1.** Mesa Técnica composta por representantes das gestoras de parceria e SMADS;
- **2.2.** Isenção de responsabilização individualizada dos gestores de parceria;
- **2.3.** Apuração dos fatos narrados, com o acompanhamento do impacto da nova INº 02/2024 e do novo software no processo de monitoramento e avaliação das parcerias, e;
- **2.4.** Ausência de pessoal e de equipes multidisciplinares.

8. Retornaram os autos para nova manifestação desta **ASSESSORIA JURÍDICA** (Peça 36).

É o relatório.

Opina-se.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

9. De início, destaca-se que este parecer se limitou aos aspectos jurídicos do caso, dentro das balizas definidas no artigo art. 3º, §1º, da Resolução TCMSP nº 18/2019¹, observando-se, ainda, a

¹ “**Art. 3º** Nos processos de Representação referidos no artigo 1º, “caput”, incisos X e XI, desta Resolução, a petição inicial será encaminhada ao Conselheiro Relator, que deliberará sobre a sua admissibilidade e sobre eventual medida de urgência, caso preenchidos os requisitos legais.

abrangência do objeto da Representação, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal².

II – ADMISSIBILIDADE

10. Os requisitos previstos no art. 55 do RITCMSP para avaliação quanto ao juízo de admissibilidade já foram detidamente analisados por esta **ASSESSORIA JURÍDICA**, que opinou pela possibilidade de **conhecimento** da presente Representação, “se saneado o vício apurado quanto ao requisito disposto no art. 55, §2º, do RITCMSP” (Peças 12 e 13), razão pela qual entende-se superada e desnecessária a realização de nova análise dos exatos mesmos requisitos e documentos.

III – MÉRITO

11. No mérito, analisando a questão sob a perspectiva estritamente jurídica, destacamos que após o opinativo inicial desta **ASSESSORIA JURÍDICA** (Peças 12 e 13), a instrução processual foi aprofundada após Manifestação Prévia da **ORIGEM** (Peça 30) e Relatório Conclusivo da **AUDITORIA** (Peça 35), permitindo, neste momento processual, uma análise jurídica mais balizada diante de novos fatos e informações trazidos aos autos.

12. Em relação ao item **2.1. (mesa técnica composta por representantes das gestoras de parceria e SMADS)**, destacamos que, na data de 08/05/2025, às 10h30, foi realizada, no Plenário desta Corte de Contas, Mesa Técnica³ que contou com a participação dos Exmos. Srs. Conselheiros João Antonio e Ricardo Torres, de representantes da **ORIGEM**, do **SINDSEP**, da **AUDITORIA** e desta **ASSESSORIA JURÍDICA**⁴.

§ 1º Havendo necessidade de prévia manifestação, o Conselheiro Relator poderá submeter os autos aos órgãos técnicos antes de sua deliberação.”

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’”.

³ <https://lgpd.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>

⁴ “Presentes: • Eliana Gomes - Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social • Ronaldo Fernandes De Paula – Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social • João Gabriel Guimarães Buonavita - Presidente do Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo - SINDSEP • Luna Zarattini - Vereadora • João Antonio da Silva Filho - Conselheiro Relator • Ricardo Torres

13. Conforme se verifica da Ata da Mesa Técnica (*Peça 33*), foram discutidos temas intrinsecamente relacionados ao objeto da presente Representação, tais como: (i) Sistema de Gestão do Terceiro Setor (SGTS) ineficiente; (ii) desvio de função dos assistentes sociais; (iii) sobrecarga e estrutura insuficiente, e; (iv) ausência de apoio técnico e capacitação. Ao final, foram realizadas propostas e recomendações com o compromisso final por parte da **ORIGEM** de se buscar soluções viáveis com base nas deliberações da Mesa.

14. Assim, da mesma forma que a **AUDITORIA**, entendemos o item **2.1.** como prejudicado.

15. Em relação ao item ao item **2.2.** (isenção de responsabilização individualizada dos gestores de parceria), de fato, como já apontado pela **AUDITORIA** “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.”

16. A nosso ver, nos parece que há preocupação dos gestores das parcerias de que estes não sejam individualmente responsabilizados por falhas no monitoramento das parcerias, nesta hipótese, eventual responsabilização poderia decorrer tanto do poder hierárquico exercido no âmbito da própria **ORIGEM** ou do controle externo exercido por este Tribunal de Contas. Sobre este aspecto, destacamos que sob as duas perspectivas, a responsabilização deverá recair sempre de maneira individualizada observando-se a autoria e materialidade de cada conduta, razão pela qual não se mostra viável eventual recomendação/determinação de isenção de responsabilização ampla e irrestrita sem que seja realizada a análise do caso concreto.

17. Ademais, considerando os aspectos fáticos trazidos nesta Representação, e, sobretudo na Mesa Técnica, entendemos que eventual decisão pela responsabilização de indivíduos poderia, a critério dos Nobres Julgadores, ser ponderada considerando “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, considerando a aplicação do art. 22, §1º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB⁵).

– Conselheiro • Newton Bordin - Assessor Jurídico • Luiz Gustavo Viera – Coordenador da C-IV • Mariana Cruz - Supervisora da C-IV • Representantes dos Gabinetes dos Senhores Conselheiros”

18. Assim, considerando a vagueza do pedido trazido pelo Representante, opinamos pela improcedência do item, ressaltando-se as ponderações feitas no parágrafo anterior.

19. Em relação ao item ao item **2.3** (apuração dos fatos narrados, com o acompanhamento do impacto da nova INº 02/2024 e do novo software no processo de monitoramento e avaliação das parcerias), a **AUDITORIA** informa que “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.”

20. Destacamos, ainda, trecho e a conclusão trazida pela **AUDITORIA** nos autos do TC nº 4949/2022 (inspeção):

“A resposta da Origem acrescenta pouco em relação à sua manifestação na peça 114, já analisada anteriormente pela Auditoria.

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.

⁵ “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.” (grifos nossos)

Como já indicado na peça 118 (fl. 06), ainda há atividades com natureza contábil-financeira de responsabilidade do gestor da parceria:

Porém, o art. 185, II da IN 02/SMADS/2024 estabelece que: “**cabe ao Gestor da Parceria e ao NGA, conferência do Relatório Sintético de Conciliação Bancária das contas correntes e poupança, o qual contém indicação de despesas e receitas, tomando por base os extratos das referidas contas utilizadas para movimentações dos recursos financeiros**”. O Relatório Sintético de Conciliação Bancária das contas correntes e poupança é documento integrante do Ajuste Financeiro Mensal, conforme art. 193, III.

Apesar do treinamento oferecido para a utilização da ferramenta, a contratação de um sistema computacional em nada altera a responsabilidade legal de análise dos referidos gestores, que continuam sem a formação técnica adequada para realizar tais conferências e validar a documentação de natureza financeira apresentada, que deveria estar a cargo do órgão com atribuições financeiras da Secretaria, notadamente de profissionais com formação contábil.

A própria entidade ainda tem dúvidas sobre a responsabilidade dos gestores, como indica o item transcrito acima que discute eventuais inconsistências em relação às atribuições dos gestores da parceria (fl. 33 da peça 127).

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.

Assim, a Auditoria entende que o Acórdão não foi atendido pela Origem
(...)

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.”

21. Assim, a despeito da **AUDITORIA** ter opinado pela improcedência do item, entendemos que o item **2.3** restou prejudicado, uma vez que o TC nº 4949/2022 já contempla a apuração dos fatos narrados, tendo, inclusive, apresentado as seguintes conclusões: (i) houve a manutenção de atribuições contábil-financeiras aos gestores de parceria, como a conferência do Relatório Sintético de Conciliação Bancária, mesmo após determinação para redefinição dessas atividades; (ii) os servidores responsáveis, em sua maioria com formação em assistência social, não possuem capacitação técnica adequada para tais tarefas; (iii) a própria **ORIGEM** demonstra incertezas quanto às atribuições dos gestores, conforme documentos dos autos; (iv) a contratação de sistema informatizado e a oferta de treinamentos não substituem a necessidade de formação técnica específica nem alteram as responsabilidades legais; e (v) a real adequação das atribuições exigiria a revisão dos normativos internos, conforme orientado no Acórdão, o que não foi realizado.

22. Por fim, em relação ao item **2.4.** (ausência de pessoal e de equipes multidisciplinares) acompanhamos a **AUDITORIA** no sentido da procedência do item.

23. A situação já fora reconhecida em auditorias passadas e no Acórdão proferido na 3.310ª Sessão Ordinária deste Tribunal em 06/03/2024, no âmbito do TC nº 4949/2022. Constatou-se que as atribuições desses gestores, majoritariamente assistentes sociais, envolvem atividades contábil-financeiras incompatíveis com sua formação, agravadas pelo elevado número de parcerias sob sua responsabilidade e pela sobreposição de competências prevista na antiga IN nº 03/SMADS/2018, que, embora tenha sido formalmente revogada pela IN nº 02/SMADS/2024, não trouxe alterações substanciais visando atender às determinações do Tribunal, permanecendo a designação de atividades técnicas especializadas a profissionais sem a devida capacitação.

IV – CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, reitera-se a opinião desta **ASSESSORIA JURÍDICA** (*Peças 12 e 13*), no sentido da possibilidade de **CONHECIMENTO** da presente Representação, desde que saneado o vício apurado quanto ao requisito disposto no artigo 55, §2º, do RITCMSP, mediante a juntada de

documentação comprobatória da existência legal da entidade, a critério da Autoridade Superior, conforme autoriza o art. 56, §2º, do RITCMSP e, no mérito:

- (i) pela **PROCEDÊNCIA** do item e **2.4**;
- (ii) pela **IMPROCEDÊNCIA** do item **2.2**;
- (iii) restando **PREJUDICADO** os itens **2.1** e **2.3**.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 16 de julho de 2025.

Leonardo Toiomoto
Auditor de Controle Externo
OAB/SP nº 343.542

/LT