

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.

Interessados: 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 SECRETÁRIO GERAL

Trata-se de Representação interposta pelo **Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo (SINDSEP)** às peças 1/9, contra a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), envolvendo aspectos estruturais, de responsabilização e de funcionamento da gestão de parcerias da Secretaria, requerendo ao final:

“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;

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;

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;

d) complementação de recursos humanos faltante para composição do quadro de gestoras de parceria e equipe multidisciplinar apta a se corresponsabilizar pela gestão de parceria.” (fl. 11 – peça 1)

Instada a se manifestar (peça 11), a **Assessoria Jurídica** (peças 12/13), concluiu como segue.

“Inicialmente, na mesma linha de entendimento do ilustre Assessor, quanto à admissibilidade, entendo que a ausência dos atos constitutivos da representante, embora demonstre desatendimento ao art. 55, § 2º, do Regimento Interno, constitui-se em falha que pode ser sanada mediante provocação da parte, a critério de Vossa Excelência.

No que tange ao mérito, acompanho a conclusão da manifestação precedente, no sentido da rejeição do pedido consubstanciado no item “a”, que versa sobre a realização de mesa técnica, porquanto ausentes os requisitos regulamentares de cabimento, insculpidos na Resolução TCMSP nº 02/2020, art. 2, II, na medida em que não se trata de solicitação do titular do órgão ou entidade jurisdicionada.

Finalmente, em relação aos pedidos “b”, “c” e “d”, restaram prejudicados pela necessidade de dilação para apuração dos fatos – soma-se o fato de os TCs conexos se encontram arquivados ou em pauta para julgamento. Ademais, conforme destacado pelo Assessor, a via técnica para apreciação do pedido “c” seria a Inspeção, a ser instaurada a critério de Vossa Excelência.

Nestes termos, endosso o entendimento do Assessor pelo não acolhimento do pedido “a” e prejudicialidade dos demais pedidos (“b”, “c” e “d”), com a consequente perda superveniente do objeto.” (grifos nossos)

Em seguida, em atendimento ao despacho contido na peça 14, a **Coordenadoria IX** (peça 16) sugeriu “que a Origem seja oficiada 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’, para fins de obtermos elementos suficientes para a detida análise da representação interposta, na forma de Relatório Conclusivo, com base no art. 3º, § 2º, da Resolução 18/2019 deste Tribunal.”

Na sequência, em cumprimento à determinação contida na peça (peça 17), a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, na pessoa de sua Secretária, foi oficiada (peças 18/19 e 24/25) para conhecimento dos elementos trazidos pelo Representante e manifestação, e, em resposta, juntou-se aos autos as informações consubstanciadas à peça 30.

Em sede de relatório conclusivo (peça 35), a **Coordenadoria IX** concluiu pela **parcial procedência** da Representação, nos termos a seguir:

“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**.”

A **Assessoria Jurídica** (peças 37/38), **reiterou** sua opinião anterior (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**.”

O I. Assessor Jurídico Subchefe Substituto (peça 38) acompanhou a manifestação do ilustre Assessor preopinante, “destacando, em relação ao item **2.4**, que, conquanto **procedente**, a peça inicial visou rediscutir pontos de outros processos desta Casa, conforme ilustrado pela **AUDITORIA** no Relatório Conclusivo de Peça 35.”

Oficiada (peças 40/41 e 44/45) para conhecimento e manifestação acerca dos relatórios precedentes (peças 35, 37 e 38), a Secretária/SMADS deixou transcorrer o prazo.

A d. **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 51), entende que a Administração atuou de forma legal e regular, reconhecendo, entretanto, as limitações estruturais e orçamentárias que dificultam a contratação de novos servidores. Para a PFM, os esclarecimentos apresentados pela SMADS afastam a existência de irregularidades formais. Ao final, “requer o conhecimento da Representação em apreço e, quanto ao mérito, reste declarada prejudicada em relação aos itens 2.1, 2.3 e 2.4 e quanto ao item 2.2, por sua improcedência.”

Posteriormente, a Origem encaminhou manifestação (peça 53).

Em sede de manifestação (peça 57), a **Coordenadoria IX** ratificou a conclusão alcançada à peça 35.

“Após análise das manifestações da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, ratifica-se a conclusão alcançada pela Auditoria à peça 35.”

Instada a se manifestar acerca do acrescido (peça 58), a **PFM** (peça 59) **reiterou** sua manifestação anterior (peça 60).

Após, vieram os autos para manifestação desta Secretaria Geral (peça 61).

É o relatório.

Considerando o andamento atual da instrução processual, entende-se que a etapa de admissibilidade já se encontra devidamente superada.

Os itens 2.1 a 2.4 do relatório tratam da análise de pontos levantados pelo SINDSEP, os quais “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.” (peça 35)

No **item 2.1.**, o sindicato solicitou a criação de uma Mesa Técnica entre SMADS, entidades gestoras e o Tribunal de Contas.

Entretanto, verificou-se que tanto o representante quanto a Origem não apresentaram justificativas que embasassem adequadamente o pedido.

Além disso, a Auditoria (peça 35) constatou que, após o protocolo da representação, uma mesa técnica já havia sido realizada em maio de 2025, com a participação do Representante e da SMADS. Na ocasião foram discutidos temas diretamente ligados à Representação, como deficiências do SGTs, desvio de função de assistentes sociais e ausência de apoio técnico, conforme ata do referido evento anexada ao processo à peça 33.

Por isso, o pedido foi considerado **prejudicado**, uma vez que a demanda já havia sido atendida na prática.

No **item 2.2.**, discutiu-se o pedido de isenção de responsabilização individualizada dos gestores de parcerias, em razão do prazo do plano de providências.

A Auditoria (peça 35) verificou que não havia, nos processos correlatos, responsabilizações individuais determinadas, especialmente no processo TC/011191/2023, também, apontou que o pedido era vago e sem fundamentação técnica ou jurídica, não deixando claro o que se pretendia isentar.

Ressalta-se que a responsabilização no âmbito administrativo e de controle externo deve ser sempre individualizada e baseada em autoria e materialidade, sendo impossível estabelecer isenção ampla e abstrata.

Dessa forma, o item é considerado **improcedente**, embora admitindo que, em situações concretas, as dificuldades práticas enfrentadas pelos gestores possam ser sopesadas à luz do art. 22 da LINDB.

O **item 2.3.** tratou da solicitação de apuração dos fatos narrados e do acompanhamento dos efeitos da nova IN 02/2024 e do software adotado pela SMADS no monitoramento das parcerias.

A Auditoria (peça 35) ressaltou que tais análises já estavam em andamento no processo TC/004949/2022, incluindo estudos sobre o normativo e sua aplicação prática.

Verificou-se que, apesar das determinações do Acórdão, a SMADS manteve atribuições contábil-financeiras sob responsabilidade dos gestores de parceria, mesmo sendo estes majoritariamente assistentes sociais sem formação adequada para as tarefas. Além disso, a contratação de ferramenta tecnológica e treinamentos não solucionou o problema, e houve pouca evolução qualitativa nas respostas da Origem.

Assim, o item **resta prejudicado**, pois o tema já está sendo tratado em processo específico.

Já o **item 2.4.** abordou a ausência de pessoal e de equipes multidisciplinares, questão reiteradamente destacada em auditorias anteriores, especialmente, sobre o cumprimento, pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

(SMADS), da determinação estabelecida no Acórdão da 3.310ª Sessão Ordinária, proferido em 06 de março de 2024 (peça 91 do TC/004949/2022¹).

O Acórdão exigia, entre outras providências, a revisão da Instrução Normativa 03/SMADS/2018, com o objetivo de redefinir as atividades do Gestor de Parceria, assegurando que suas atribuições fossem compatíveis com sua capacidade técnica e que houvesse a adequada segregação entre funções técnicas e financeiras. Além disso, determinava à Pasta implementar recomendações da Subsecretaria de Controle Externo, comprovando as medidas adotadas no prazo de 90 dias.

A Auditoria (peça 35), constatou em inspeções anteriores, que os gestores acumulam atribuições incompatíveis com sua formação, agravadas pela sobrecarga de trabalho e pela manutenção de atividades técnicas contábeis sem que houvesse alteração substancial entre a antiga IN 03/2018 e a nova IN 02/2024, a qual não solucionou os problemas estruturais apontados.

A SMADS (peça 53), por sua vez, afirma que o processo de reorganização normativa e funcional continua em curso, mesmo após a revogação da IN nº 03/2018 e a publicação da IN nº 02/2024.

A Pasta destaca a atuação conjunta das áreas técnicas e da Coordenação de Gestão de Pessoas, que vem estudando a reestruturação de carreiras e a

¹**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).

mitigação de desvios de função. Também informa a criação de Grupos de Trabalho específicos para revisar normativos e construir parâmetros técnicos para a gestão de parcerias.

Apesar dessas iniciativas, as análises da Coordenadoria IX (peças 35 e 57) evidenciam que a SMADS não realizou as alterações necessárias no normativo aplicável, limitando-se à criação de grupos de trabalho sem apresentar resultados concretos, inclusive mantendo inalterada a IN nº 02/SMADS/2024 no que tange aos pontos questionados.

De acordo com a Auditoria, permanece o apontamento de acúmulo indevido de funções atribuídas ao Gestor de Parceria, especialmente em atividades técnico-especializadas de natureza financeira e contábil, em desacordo com as determinações deste Tribunal. A falta de implementação das medidas exigidas evidência que o processo de revisão normativa segue apenas em fase de estudos, mesmo após mais de um ano do prazo fixado para atendimento, o que reforça o descumprimento da decisão e a continuidade das fragilidades administrativas identificadas.

Diante desse contexto, o ponto foi considerado **procedente**, reconhecendo a pertinência da representação do sindicato sobre a carência de equipes multidisciplinares e sua repercussão negativa na gestão de parcerias.

Ante o exposto, opinamos, s.m.j., pelo **conhecimento** da presente Representação e, no mérito, com amparo nos relatórios técnicos precedentes, opinamos, s.m.j., pela **parcial procedência** da Representação sendo: **procedente** o item **2.4.**; **improcedente** o item **2.2.**; e **prejudicados** os itens **2.1.** e **2.3.**, pois já foram objeto de medidas ou análises em curso.

É o nosso parecer que submetemos à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 4 de março de 2026.

LUCIANE DE CARVALHO FRANÇA NADALINO

Assessora de Controle Externo

OAB/SP nº 290.439