TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-247/2025

Processo	-	TC/016257/2022
Representante	-	Luana Alves (Câmara Municipal de São Paulo)
Representada	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Objeto	-	Representação/Inspeção interposta em face de supostas irregularidades nas prestações de contas relativas ao Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), envolvendo o Instituto Social Santa Lucia e Instituto Pilar

62ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. SMADS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Aprimore seus procedimentos internos, imprimindo mais cuidado e atenção ao selecionar as entidades Parceiras, garantindo que em futuras contratações o objeto seja integral e corretamente executado e que os sujeitos e as relações delas advindos sejam lídimos e transparentes. 2. Proceda à elaboração de normativo, ou alteração dos existentes, a fim de incluir o comprovante de recolhimento mensal do FGTS como documento de apresentação obrigatória no Ajuste Financeiro Mensal. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando o teor dos pronunciamentos dos Órgãos Técnicos desta Corte, em conhecer da inspeção realizada para registro, reconhecendo a procedência parcial da representação interposta e, por tais razões, em determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que:

1 – aprimore seus procedimentos internos, imprimindo mais cuidado e atenção ao selecionar as entidades Parceiras, garantindo que em futuras contratações o objeto seja integral e corretamente executado e que os sujeitos e as relações delas advindos sejam lídimos e transparentes;

2 – proceda à elaboração de normativo, ou alteração dos existentes, a fim de incluir o comprovante de recolhimento mensal do FGTS como documento de apresentação obrigatória no Ajuste Financeiro Mensal.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão à representante e à representada, nos termos do art. 58 do Regimento Interno deste Tribunal, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 19 de fevereiro 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/smv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 11/04/2025 12:20:18 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 14/04/2025 15:16:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 4) E-TCM n. 16.257/2022

Denunciante: Vereadora Luana Alves
Denunciada: Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social - SMADS
Objeto: Denúncia. Ilegalidades/irregularidades relacionadas aos Serviços Especializados em Abordagem Social (SEAS). Instituto Social Santa Lucia e Instituto Pilar.

Relator: Conselheiro ROBERTO BRAGUIM

RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada pela Vereadora Luana Alves, por meio da qual, requereu a instauração de procedimento de fiscalização neste Tribunal a fim de apurar ilegalidades/irregularidades das contas relativas aos Serviços Especializados em Abordagem Social – SEAS, firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e as Organizações Sociais: Instituto Social Santa Lúcia e Instituto Pilar.

Em sua peça a Vereadora apontou que o Instituto Social Santa Lúcia rompeu unilateralmente 13 Parcerias firmadas para a prestação de Serviços Especializados em Abordagem Social – SEAS, findando, assim, por consequência, contratos de trabalho com 300 (trezentos) trabalhadores, sem efetuar os devidos pagamentos de salários, verbas rescisórias e outras violações de direitos. Afirmou que o Instituto já havia sido denunciado por irregularidades trabalhistas

em outro momento e que o Ministério Público do Trabalho instaurou Inquérito em 2019 (00864.2019.02.000-8) contra ele mas, apesar disso, as falhas permanecem. Indicou, também, a existência de Ação de Improbidade Administrativa nº 1012056-59.2018.8.26.0053, na qual se pleiteia a restituição de valores, e que o Ministério Público do Estado de São Paulo requereu a inclusão do Instituto mencionado no polo passivo da ação; apontou também peça da Controladoria do Município relatando irregularidades ocorridas entre 2019 e 2020. Sustentou que os serviços objeto dos contratos encerrados unilateralmente seriam assumidos emergencialmente pelo Instituto Pilar, com oferta aos colaboradores de que seus contratos de trabalho fossem por ele incorporados. Indicou que os dirigentes do Instituto que assumiu os serviços, teriam sido gestores do Parceiro anterior, o que configuraria fraude. Citou a existência de relatório técnico de auditoria nº 145/2019/CGM, da CGMSP, referente ao período de 07/10/2019 a 18/12/2020, no qual teriam sido descritas diversas irregularidades nos SEAS.

Oficiada para tomar conhecimento dos fatos denunciados, a Secretaria ofereceu documentos e esclarecimentos.

Encaminhados os autos para avaliação, a Auditoria ponderou que o procedimento de Inspeção melhor se adequaria à finalidade de esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame, ou para apurar denúncias sobre matéria de

competência do Tribunal. Destacou, também, que já estava em trâmite nessa Casa o e-TCM n. 12.696/2022[1], que guarda relação com a Denúncia, contudo suas conclusões não esclarecem diretamente os fatos nela narrados. Assim, propôs a realização de Inspeção nos presentes autos com a finalidade de verificar a procedência dos pontos levantados na Representação no que tange às relações trabalhistas existentes entre o Instituto Social Santa Lúcia, o Instituto Pilar e os funcionários contratados para a prestação do Serviço Socioassistencial SEAS, com o que concordei.

No prosseguimento da instrução, a Auditoria alcançou a conclusão detalhada nos itens de 3.1 a 3.6 do relatório da Peça 69, em síntese:

3.1. Os certificados do FGTS apresentados pelo Instituto Social Santa Lucia à SMADS, em razão das parcerias dos serviços SEAS, cujos TCOs foram encerrados em 03.10.22, apresentam a informação de que a referida OSC se encontrava em situação regular perante o FGTS, no período de janeiro a setembro de 2022;
3.2. A OSC Instituto Social Santa Lucia não realizou integralmente os depósitos mensais nas contas vinculadas ao FGTS de funcionários do

[1] INSPEÇÃO, com foco na principal constatação alcançada, qual seja, "insuficiência dos controles dos serviços de transportes utilizados pelos SEAS", sem prejuízo de outras averiguações

SEAS Lapa e SEAS Vila Maria, relativos aos valores devidos pela remuneração, no período de janeiro a setembro de 2022;

3.3. Especificamente para o mês de maio de 2022, houve depósito a maior nas contas vinculadas ao FGTS para os funcionários do SEAS Lapa e SEAS Vila Maria;

3.4. Para diversos meses, os depósitos mensais realizados nas contas vinculadas do FGTS, relativos aos valores devidos de funcionários do SEAS Lapa e SEAS Vila Maria, ocorreram em atraso;

3.5. Os certificados do FGTS apresentados pela OSC Instituto Pilar à SMADS, em razão da celebração das parcerias dos serviços SEAS, cujos termos de colaboração tiveram vigência a partir de 03.10.22 e 01.04.23, atestam que a OSC se encontrava em situação regular perante o FGTS;

3.6. Em que pese, a princípio, não ter sido identificada hipótese de impedimento de celebração de Parcerias com a OSC Instituto Pilar, esta possui como um dos fundadores e/ou ex-presidente, pessoa que consta no polo passivo de ação de improbidade ajuizada pelo Município, situação semelhante à que deu início aos processos de encerramento dos termos de colaboração com a OSC Instituto Social Santa Lúcia;

Na sequência, determinei que SMADS e as OSCs Instituto Social Santa Lucia e Instituto Pilar fossem oficiadas para que tomassem conhecimento das conclusões alcançadas pela Auditoria e prestassem esclarecimentos.

Atendendo a tal chamamento, o Instituto Pilar, justificou, quanto ao apontamento de que possuiu dirigente inserido no polo passivo de ação de improbidade administrativa, que o parecer da Procuradoria Geral do Município, em que sustenta que a manutenção de Termo de Colaboração celebrados entre SMADS e o Instituto Social Santa Lucia seriam incompatíveis com tal situação à época, não deve ser levado em consideração em relação ao Instituto Pilar, pois o parecer foi elaborado para tratar de situação específica entre a SMADS e a OSC Santa Lucia e não quanto a ele. Argumenta que o dirigente apontado não participou de atos de administração do Instituto Pilar, na vigência dos atuais Termos de Colaboração, pois estes foram firmados passados mais de dez anos de sua desvinculação do cargo de Presidente. Afirmou que o Instituto Pilar ou seus atuais dirigentes não estão envolvidos em ação de improbidade administrativa ou incorrem nas vedações do artigo 39 da Lei n.º 13.019/14 ou artigo 1º do Decreto Municipal n.º 53.177/2012. Por derradeiro, requereu que se reconheça a regularidade da Parceria entre o Instituto Pilar com o Município de São Paulo para prestação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), a fim de se manter inalterado todos os seus atos.

A Pasta, por sua vez, encaminhou manifestação e esclarecimentos que lhe foram fornecidos pelo Instituto Santa Lúcia, dando conta de que, de fato, referida OSC enfrentou dificuldades, acarretando problemas no cumprimento das suas obrigações

trabalhistas com seus funcionários que prestavam serviços nos SEAS, resultando na necessidade de realizar "acordos" para honrar seus pagamentos.

Já o Instituto Social Santa Lúcia, por si, deixou transcorrer in albis o prazo que lhe fora oferecido para apresentar seus esclarecimentos.

Avaliando os elementos existentes nos autos e a natureza dos apontamentos, a Assessoria Jurídica considerou que caberia à Auditoria manifestação conclusiva sobre eles.

Em nova intervenção nos autos, a SCE reafirmou as irregularidades por ela antes destacadas e acrescentou que não foram apresentados esclarecimentos aptos a atender sua proposta de recomendação (subitem 6.1.1) a respeito da elaboração de normativo ou alteração da IN nº 03/SMADS/2018 para incluir o comprovante de recolhimento mensal do FGTS como documento de apresentação obrigatória no Ajuste Financeiro Mensal.

Diante da manutenção das irregularidades pelos Órgãos Técnicos desta Casa, ofereci outra oportunidade de defesa aos interessados/responsáveis.

Nessa etapa, o Instituto Pilar reiterou que o dirigente apontado não fazia mais parte de seu corpo diretivo quando foram formalizadas as Parcerias com a Prefeitura, enquanto o Instituto Santa Lúcia, alegou que apesar de ter realizado alguns recolhimentos ao FGTS com atraso, houve meses que o fez a maior, mas sempre esteve regular. Aduziu que o dirigente indicado há muito tempo não faz parte de seus quadros. Sustentou que a entidade não tem poder ou ingerência capaz de repassar seus serviços para outra OSC, fato que depende de anuência da Administração. Afirmou que sempre prestou serviços com transparência e honestidade, requerendo o arquivamento da Representação.

Ciente dos esclarecimentos prestados a SCE ratificou integralmente seus pareceres anteriores.

De sua parte a AJ consignou que a Inspeção cumpriu seus objetivos e está em condições de ser conhecida, direcionando suas conclusões à procedência da Representação. Ressaltou, que a Pasta noticiou na peça 136 sobre a proposta de recomendação do subitem 6.1.1, que a Coordenadoria de Gestão de Parcerias informou no doc. SEI 104772363 que a exigência de apresentação dos referidos comprovantes será incluída no artigo 193 da Instrução Normativa n.º 02/SMADS/2024 (doc. SEI 10610323) e que a questão envolvendo a fragilidade dos controles da SMADS sobre os serviços de transportes utilizados pelos SEAS-Serviços Especializados de Abordagem Social é

matéria que tem sido tratada por esta Corte no âmbito dos e-TCMs n. 3522/2014 e n.12696/2022.

A Procuradoria da Fazenda Municipal fez ponderações no sentido de que as impropriedades apuradas dizem respeito a formalidades quanto ao recolhimento do FGTS dos funcionários da entidade parceira, as quais considera de cunho formais e que não comprometeram a prestação dos relevantes serviços de abordagem social. No tocante ao fato de que um ex-membro do Instituto Pilar figura no pólo passivo de ação de improbidade ajuizada pelo Município, sublinhou que a próprio Auditoria reconheceu que não era o caso de impedimento da celebração da Parceria. De todo modo, apontou que as providências judiciais cabíveis já estão sendo adotadas contra ele. Sobre a proposta do subitem 6.1.1, destacou que a SMADS trouxe aos autos a notícia de que a referida recomendação seria devidamente atendida com a sua inclusão no art. 193 da Instrução Normativa n° 02/SMADS/2024, demonstrando o engajamento e a boa-fé da Pasta. Por fim, considerou que a Inspeção cumpriu seus objetivos e está em condições de ser conhecida e registrada, sem prejuízo de outras recomendações e providências.

Finalizando a instrução processual, a Secretaria Geral acompanhou a manifestação da AJ no sentido de que a Inspeção cumpriu seus objetivos e está em condições de ser conhecida, direcionando as suas conclusões à procedência da Representação.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Denúncia formulada pela Vereadora Luana Alves, por meio da qual, requereu a instauração de procedimento de fiscalização neste Tribunal a fim de apurar ilegalidades/irregularidades das contas relativas aos Serviços Especializados em Abordagem Social – SEAS, firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e as Organizações Sociais: Instituto Social Santa Lúcia e Instituto Pilar.

A partir desses elementos, a SCE propôs, e eu anui, com a sua conversão em Inspeção, procedimento de fiscalização mais adequado para que fossem feitas as devidas apurações. Considerando também que a questão envolvendo a fragilidade dos controles da SMADS sobre os serviços de transportes utilizados pelos SEAS-Serviços Especializados de Abordagem Social é matéria que já está sendo tratada por esta Corte no âmbito dos e-TCMs n. 3522/2014 e n. 12696/2022, o objeto da presente ficou restrito às relações trabalhistas existentes entre o Instituto Social Santa Lúcia, o Instituto Pilar e os funcionários contratados para a prestação do Serviço Socioassistencial SEAS.

Adstrito a estes limites, observo que o núcleo central da presente Inspeção se dirige, em síntese, a verificar **1)** se haveria relação impura entre o Instituto que desempenhava os serviços e aquele que, posteriormente, os assumiu, tendo em conta que ambos tiveram em seus quadros diretivos, pessoa contra quem paira Ação de improbidade Administrativa, o que impediria que as Parcerias fossem por este assumidas e **2)** a ocorrência de irregularidades por parte das entidades Parceiras quanto ao cumprimento de suas obrigações trabalhistas em relação aos seus funcionários que desempenham suas atividades nos equipamentos municipais.

Os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria desta Casa, bem como os documentos e afirmações trazidos aos autos pelos próprios interessados/responsáveis, revelam que ambas as entidades, em algum momento, possuíram em comum, entre seus dirigentes, pelo menos 3 (três) pessoas, sendo que uma delas estaria inserida no polo passivo de Ação de Improbidade Administrativa movida pela Administração. Verificou-se que uma delas, no passado, foi fundador e Presidente do Instituto Pilar e, mais recentemente, dirigente do Instituto Social Santa Lúcia e, contra ele próprio e o Instituto, foi movida Ação de Improbidade pelo Município, ocasionando, inclusive, que as Parcerias para os SEAS fossem interrompidas.

De certo, tal situação nebulosa não é a desejada e mereceria mais cuidado por parte da Pasta ao fazer suas seleções,

ainda que em situação de emergência. Contudo, a partir das análises e verificações realizadas pela Auditoria desta Casa, realmente no momento da assinatura dos Ajustes, não existia obstáculo formal que a impedisse, razão pela qual não há como se imputar ilegalidade nas transferências dos serviços para o Instituto Pilar, ficando, portanto, tal apontamento no sentido de que a Pasta tenha mais cuidado e atenção ao realizar a seleção de suas Parceiras.

No que se refere aos apontamentos a respeito das obrigações trabalhistas, verificou-se quanto ao Instituto Social Santa Lúcia, que, de fato, referida entidade não realizou correta e regularmente os recolhimentos ao FGTS: ora foram feitos em atraso, ora depositados a mais, outras vezes a menos. Apesar dessas inconsistências, a entidade manteve sua situação de regularidade perante o FGTS, conforme certidão do período. A respeito do Instituto Pilar, que assumiu os serviços, não foi identificada irregularidade nesse campo e, igualmente, há registro de certidão demonstrando sua regularidade.

Já no que tange à recomendação elaborada pela SCE (subitem 6.1.1) para que fosse elaborado normativo ou alterada a IN nº 03/SMADS/2018, a fim de incluir o comprovante de recolhimento mensal do FGTS como documento de apresentação obrigatória no Ajuste Financeiro Mensal, SMADS afirmou que referida recomendação seria atendida com a sua inclusão no artigo 193 da Instrução

Normativa n° 02/SMADS/2024[2]. Contudo, em recente (dez/2024) consulta a tal normativo, a referência à documentação indicada pela Auditoria não foi implementada, permanecendo, portanto tal recomendação que, uma vez implementada, auxiliará no controle da regularidade da ação das Parceiras.

Dessa forma, nos limites antes estabelecidos, considerando o teor dos pronunciamentos dos Órgãos Técnicos desta Casa, que integro ao presente, conheço da Inspeção realizada para registro, reconhecendo a procedência parcial da Denúncia apresentada e, por tais razões determino que SMADS:

1 - aprimore seus procedimentos internos, imprimindo mais cuidado e atenção ao selecionar as entidades Parceiras, garantindo que em futuras Contratações o objeto seja integral e corretamente executado e que os sujeitos e as relações delas advindos sejam lídimos e transparentes;

2 – proceda à elaboração de normativo, ou alteração dos existentes, a fim de incluir o comprovante de recolhimento mensal do FGTS como documento de apresentação obrigatória no Ajuste Financeiro Mensal.

[2] Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas nos Termos de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo

Encaminhe-se cópia à Denunciante, arquivando-se na sequência.

TCM, 03 de fevereiro de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.02.03 10:15:42 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

MBM/RB