

TC/014293/2020

Senhor Assessor Subchefe

Trata-se de Denúncia recepcionada pela Ouvidoria deste Tribunal de Contas (peças 02 e 03), referente à suposta ilegalidade na contratação de consultor na modalidade contrato individual pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), em parceria com a UNESCO, e na implementação de indicadores de vigilância socioassistencial no Município de São Paulo (Demanda Ouvidoria nº 20200194).

Afirma o denunciante que:

“Considerando que um dos objetivos da política de assistência social é “a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (conforme redação dada pela Lei nº12.435 de 2011, em seu artigo 2º, inciso II) e que compete ao município “realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito” (conforme redação dada pela Lei nº12.435 de 2011, em seu artigo 15º, inciso VII), tem-se a vigilância socioassistencial como uma das funções ou finalidades da política de assistência social. Diante deste fato, não é permitida a terceirização de atividades fins, mesmo que por meio de contratos temporários. Caso seja, deve se atentar à entrega de produtos específicos, como o de uma pesquisa, ou elaboração de plano, etc. Ou seja, não é permitida a realização de contratação de pessoal para atividades diárias do cotidiano da gestão da política.

A SMADS abriu seleção em parceria com a UNESCO para o Projeto 914BRZ3019 Edital 05/2020 para contratar consultor na modalidade contrato individual, publicado do DOC de 08/08/20 (Acesso disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/legislacao/editais/index.php?p=3217 e também em: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, sábado, 8 de agosto de 2020, página 16.).

“ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL GABINETE DA SECRETÁRIA 6024.2020/0006860-4 Projeto 914BRZ3019 Edital 05/2020 – Contrata consultor na

modalidade Contrato Individual. Projeto 914BRZ3019 Edital 05/2020 – Contrata consultor na modalidade Contrato Individual para a revisão de rotinas e modernização da gestão de informações da SMADS. Publicação de 03 perfis para contratação de profissionais com formação na área de tecnologia da informação, matemática, estatística ou em áreas correlatas, em instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação - MEC e experiência profissional mínima de 03 (três) anos em projetos que envolvam business intelligence, business analytics, mineração de dados e/ou outras atividades relacionadas à ciência de dados e experiência profissional mínima de 2 (dois) anos com linguagens de programação para análise, tratamento e manipulação de dados; sendo desejável que os profissionais tenham experiência profissional na administração pública com modelagem de banco de dados para consultas em ferramentas de análise de dados, preferencialmente com o uso de tecnologias livres e de código aberto; experiência profissional em projetos desenvolvidos com metodologias ágeis e conhecimento avançado em Excel (Macros e VBA), cuja vaga está disponível na página da UNESCO, www.brasilia.unesco.org/vagasprojetos. Os interessados deverão enviar CV do dia 08/08/2020 até 23/08/2020 no seguinte endereço eletrônico: smadscoordprojetos@prefeitura.sp.gov.br. (1) O currículo deverá ser enviado em formato PDF. (2) O arquivo do currículo deverá ser nomeado com: a indicação do número do edital, o primeiro e o último nome do candidato (edital052020nomesobrenome.extensãodoarquivo). (3) No campo assunto, deverá ser colocado “Projeto 914BRZ3019 – Edital nº 05/2020”. (4) Serão desconsiderados os currículos remetidos após a data indicada e que não atenderem aos requisitos acima elencados. (5) Serão desconsiderados os currículos remetidos fora do modelo disponibilizado pelo Edital. Em atenção às disposições do Decreto nº 5.151, de 22/07/2004, é vedada a contratação, a qualquer título, de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, direta ou indireta, bem como empregadas/os de suas subsidiárias ou controladas, no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional. Rosier Batista Custódio Coordenadora do Projeto”.

Assim, é nítida que as atribuições listadas, conforme o Edital, abrangem a contratação da consultoria contratada, fazem parte das funções da vigilância socioassistencial, conforme legislação supracitadas. Portanto, é duvidosa a contratação deste consultor para a realização de atividades típicas da vigilância socioassistencial.

Cabe ainda mencionar que esses profissionais foram alocados dentro dos espaços da Secretaria, utilizam recursos públicos para a realização de suas atividades (como computadores, logins, telefonia, acesso à internet, etc.). O que qualifica ainda mais a condição de terceirização da vigilância socioassistencial no município.

Ademais, a descrição do Edital descreve 03 perfis com formação na área de tecnologia da informação, matemática, estatística ou em áreas correlatas, em instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação - MEC e experiência profissional mínima de 03 (três) anos em projetos que envolvam business intelligence, business analytics, mineração de dados e/ou outras atividades

relacionadas à ciência de dados e experiência profissional mínima de 2 (dois) anos com linguagens de programação para análise, tratamento e manipulação de dados.

Neste sentido, vê-se agravada a situação da vigilância socioassistencial no município, considerando que foi realizado um Concurso Público para provimento de cargos de analista de planejamento e desenvolvimento organizacional – tecnologia da informação e comunicação em 2015, com 90 vagas e que foram chamados para assumir a função apenas 36 pessoas, portanto ainda válido para convocação do demais aprovados. Ou seja, a contratação não se vê justificada pela emergência ou urgência, dado que existe concurso ativo e válido que atenderia ao referido objeto da contratação.

Além de desempenharem atividades de funcionários públicos concursados, os consultores são contratados para trabalhar presencialmente na sede da SMADS, utilizando mobiliário, computadores e demais recursos disponibilizados pela PMSP, podendo configurar vínculo empregatício, substituindo com dinheiro da UNESCO, servidores públicos de carreira. Embora o contrato seja temporário, ele deveria ser acompanhado por produto entregue e em atividades não atribuídas a funcionários concursados).

A esse respeito, o Decreto Federal 2.271, de 7 de julho de 1997 estatui que não poderão ser objeto de execução indireta "as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal" (artigo 1º, § 2º). (site: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-12/felipe-estefam-terceirizacao-administracao-publica>).

Com o mesmo rigor, a Portaria 409, de 21 de dezembro de 2016 proíbe a terceirização relativa a: (i) atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; (ii) atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; (iii) funções relacionadas ao poder de polícia, as de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e (iv) as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Outro aspecto que nos chama atenção é a sobreposição de gastos com a mesma finalidade. Pois a Secretaria mantém com PRODAN contrato para gestão da informação, elaboração e desenvolvimento de sistemas, entre outros serviços como de guarda, preservação de banco de dados etc. Inclusive já possui informes desenvolvidos em tecnologia BI (business intelligence) dos sistemas vigentes SISRua (sistema de abordagem nas ruas), SISA (prontuário eletrônico dos serviços de acolhimento institucional) e SISCAR (prontuário e gestão do atendimento dos

centros de referência de assistência social). Trata-se, assim, de dois contratos vigentes com a mesma finalidade.

Também é oportuno reconhecer que foi realizada Licitação nº0079/2015, em dezembro de 2015, para contratação de empresa especializada para a revisão dos indicadores de monitoramento e avaliação, tendo como produto instrumentos como descrito neste novo edital de contratação de consultores. Seria oportuno, inclusive, solicitar à SMADS que esclarece os motivos pelos quais não implantou os produtos resultado dessa licitação de 2015. Houve inclusive à época, audiência com o COMAS (Conselho Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social) para devolutiva e aprovação de normativa que versa sobre os indicadores e metas dos serviços socioassistenciais, que resultou na publicação de portaria Nº 39 de 13 de julho de 2017. Esta foi então revogada e substituída pela instrução normativa Nº 4 de 31 de agosto de 2018, a qual se viu ignorada e alterada, fragilizando as possibilidades de monitoramento e avaliação da rede, fragilizando e responsabilizando desmedidamente os gestores das parcerias. Cabe, reforçar o argumento, com o reconhecimento de que foi retirada a capacidade de escuta técnica dos territórios, no processo de chamamento público para implantação de serviços socioassistenciais, primeiro pelo desmonte dos núcleos descentralizados da vigilância nas supervisões de assistência social (nas subprefeituras) e, depois, pela centralização dos estudos de vulnerabilidade no gabinete na figura da Coordenadoria Geral do Observatório da Vigilância Socioassistencial (COVS), o qual, por sua vez, também tem sido negligenciado, sendo tomadas as decisões sem o apreço por tais estudos, sem o envolvimento da vigilância socioassistencial e suas bases de dados e o conhecimento acumulado em mais de 16 anos.

Isso, posto, fica ainda mais evidente o desprezo com a coisa pública, o desmonte da vigilância socioassistencial no município, bem como seu legado e pioneirismo entre as unidades da federação, ou seja, a ausência de interesse político para a real efetivação da função da vigilância socioassistencial.

Com relação à Portaria 409, os “consultores” terão acesso aos sistemas desenvolvidos pela PMSP para monitoramento e controle de processos de trabalho desenvolvidos pelos serviços diretos e parceirizados desenvolvidos pela administração e, aos prontuários eletrônicos de milhares de pessoas atendidas por esses serviços e, que tratam-se de informações sigilosas, sobre pessoas em vulnerabilidade social protegidas por lei. É também oportuno reconhecer que não há transparência quanto aos termos para acesso aos dados pela terceirizada, elevando a condição de sigilo de dados pessoais como os bancos de dados do Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico), podendo este revender ou usar para funções escusas e irregulares ou até mesmo ilegais. Neste sentido, seria de esperar a publicação em Diário Oficial ou mesmo no site da UNESCO ou da SMADSD o Termo de Concessão do Acesso e Uso Limitado desses dados.

Diante do exposto, ainda mais em período de eleição em que essas informações ganham caráter de forte especulação política e comercial, sobretudo considerando, também, o desvirtuamento das funções da vigilância socioassistencial no

município, bem como seu dismantelo e desmonte, é preocupante a terceirização de serviços e funções típicas da política de assistência social no município, bem como o desvio dos recursos públicos com duas contratações com a mesma finalidade”.

A Coordenadoria III em obediência a determinação da peça 6, após análise da alegação do denunciante quanto à possibilidade de realização de atividades típicas da vigilância socioassistencial pelos consultores contratados na modalidade contrato individual, para atuar na revisão das rotinas e modernização da gestão de informações da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), constante do Edital nº 05/2020, referente ao processo seletivo do Projeto nº 914BRZ3019 (contratação de 03 consultorias), pelos motivos apresentados à peça 11, considerou Improcedente a Denúncia.

Em relação às alegações atinentes à Licitação nº 0079/2015, procedimento que tem relação com a implementação de indicadores de vigilância socioassistencial, sugeriu a Coordenadoria III o encaminhamento dos autos para manifestação da Coordenadoria IV, que elaborou relatório constante à peça 13, concluindo pela Procedência da Denúncia, conforme ali exposto.

Nos termos das determinações das peças 15, 21 e 29, a Origem foi oficiada para manifestação prévia, na pessoa do Senhor Douglas Gualberto Carneiro, Secretário Substituto/SMADS (peças 16 e 17) e Senhora Berenice Maria Giannella, Secretária/SMADS (peças 22, 23, 29 e 30), deixando transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

Desse modo, de acordo com o disposto no artigo 2º, § 2º da Resolução nº 18/2019 desta Corte de Contas, o Relatório Preliminar (peça 13) foi convertido em Relatório Conclusivo, conforme ordem da peça 34.

Neste momento processual, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE), para manifestação.

Preliminarmente, com relação à possibilidade de ser conhecida a denúncia, em razão do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 55, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, entendo que esse ponto está superado, diante do despacho emitido pelo Excelentíssimo Conselheiro (peça 6).

Quanto ao mérito permito-me ressaltar alguns apontamentos da Especializada.

► Em relação à afirmação do Denunciante que a contratação de consultor na modalidade contrato individual para a revisão de rotinas e modernização da gestão de informações da Smads, relativa ao Projeto da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) nº 914BRZ3019 que consta do Edital 05/2020, visa a realização de atividades típicas da vigilância socioassistencial, conforme manifestação da Coordenadoria III (peça 11).

O objeto do Projeto nº 914BRZ3019 é o Sistema Único de Assistência Social em São Paulo, se insere nas ações de SMADS de reestruturar e reorganizar sua rede de serviços e decorre de uma cooperação técnica entre a referida Secretaria e o organismo internacional citado.

Pois bem, o caso em análise descrito no artigo 4^o do Decreto Federal nº 5.151/2004, que dispõe sobre os procedimentos a serem

¹ “Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a

observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

Ainda, de acordo com o § 6º do artigo 4º do citado Decreto Federal, os referidos serviços técnicos de consultoria só podem ser propostos mediante comprovação prévia de que não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.

O denunciante menciona a Lei Federal nº 12.435/2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, citando seu artigo 2º, que trata dos objetivos da Assistência Social e seu inciso II o qual define que “*a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos*”.

implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.

§ 1º Os serviços de que trata o **caput** serão realizados exclusivamente na modalidade produto.

§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

§ 3º O produto de que trata o § 2º deverá ser registrado e ficar arquivado no órgão responsável pela gestão do projeto.

§ 4º A consultoria de que trata o caput deverá ser realizada por profissional de nível superior, graduado em área relacionada ao projeto de cooperação técnica internacional.

§ 6º O órgão ou a entidade executora nacional somente proporá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.

§ 7º As atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deverão estar exclusiva e obrigatoriamente.

§ 8º A proposta de contratação de serviços técnicos de consultoria deverá estabelecer critérios e formas de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos.

§ 9º Os consultores desempenharão suas atividades de forma temporária e sem subordinação jurídica.

§ 10. O órgão ou a entidade executora nacional providenciará a publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato de consultoria até vinte e cinco dias a contar de sua assinatura”.

A Coordenadoria observa que a vigilância socioassistencial, consoante o Ministério da Cidadania², constitui-se também em:

“...uma área de gestão da informação, dedicada a apoiar as atividades de planejamento, de supervisão e de execução dos serviços socioassistenciais por meio do provimento de dados, indicadores e análises, devendo estar estruturada e ativa em nível municipal”.

E mais:

“No caso em comento, a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional está relacionada à revisão das rotinas e modernização da gestão de informações da Secretaria.

Pelo que é possível constatar do Edital, s.m.j., o trabalho a ser executado por esses consultores, constitui um acompanhamento da evolução e das tendências do mundo atual quanto à atividade fim realizada pela vigilância socioassistencial.

Destarte, a cooperação internacional, em regra, constitui um importante instrumento de desenvolvimento, que visa à promoção de mudanças estruturais, e a justificativa frequente para a realização desses acordos tem sido a necessidade de acesso a consultorias especializadas, que nem sempre estão disponíveis no serviço público.

Destaca-se que a duração do trabalho seria de 6 (seis) meses e 15 (quinze) dias a partir da assinatura do contrato, não havendo qualquer relação de vínculo trabalhista, visto que as relações contratuais no âmbito do Projeto 914BRZ3019 são regidas pelo Decreto nº 5.151/2004 e pela Portaria nº 8/2017, do Ministério das Relações Exteriores.

Contudo, a contratação de pessoal, através de organismos internacionais, só se justifica, quando as atividades desempenhadas não se enquadrem no exercício de atividades típicas da Administração, por se tratar de contratação de mão-deobra indireta, em desacordo com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Além disso, a participação do organismo ou agência internacional deve se dar mediante prestação de assessoria técnica ou transferência de conhecimentos,

2

<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1>

devendo haver clara distinção entre as atividades de efetiva cooperação técnica e as atividades típicas da administração pública.

Entretanto, se considerarmos as questões acima expendidas e a limitação dos elementos constantes da denúncia, não é possível uma análise apurada que permita definir com objetividade possível exercício da atividade típica da Administração Pública.

Além disso, o denunciante citou que haveria substituição de servidores de carreira pelos consultores contratados no referido Projeto, “com dinheiro da Unesco”.

Assim, a possibilidade de o referido projeto ser custeado com recursos da Unesco, dependendo das circunstâncias, pode vir a excluir a atuação do controle externo exercido por esse tribunal de contas”.

Diante da manifestação acima citada, acompanho a Coordenadoria III, pela Improcedência da Denúncia.

► Quanto às alegações em relação à licitação nº 0079/2015, procedimento que tem relação com a implementação de indicadores de vigilância socioassistencial, a Coordenadoria IV em sua manifestação (peça 13) por tudo ali evidenciado, observo que:

“Especificamente quanto às constatações da não implantação dos indicadores da Portaria nº 39/SMADS/2017, foi realizada determinação por esta Corte para que a SMADS implantasse os indicadores da referida Portaria (conforme proposta do subitem 19.12.3 da fl. 510 da Peça 6 do TC nº 2436/2018). Entretanto, considerando a revogação do normativo, a proposta de determinação foi considerada prejudicada (fl. 282, Peça 11, eTCM nº 5301/2019).

Em 2020, foi constatado que o prazo para a implantação dos indicadores da IN nº 04/SMADS/2018 não havia sido atendido e que não havia sido elaborado cronograma de implantação (fls. 5/7 e 18 da Peça 4 do eTCM nº 1539/2020). Questionada, a SMADS informou que:

[...] Com relação à Instrução Normativa 04/2018, que versa exclusivamente sobre a vigilância socioassistencial na cidade, estes indicadores ainda não foram implantados, em virtude de restrições orçamentárias no primeiro semestre de 2019 que inviabilizaram a continuidade do SIVIAS, sistema informacional construído para este fim. Sendo assim, não foi possível internalizar este sistema na

PRODAM, e, portanto, a SMADS ainda está trabalhando na busca de soluções para o caso. [...] (grifo nosso, Resposta enviada por SMADS em 18.02.20)

Destaca-se que as reiteradas tentativas de implantação de novos indicadores da SMADS referem-se à tentativa de substituição dos indicadores da Portaria nº 46/SMADS/2010 (fls. 4/6 da Peça 4 do eTCM nº 251/2019). Os indicadores dessa portaria continuam a ser utilizados (fl. 18 da Peça 4 do eTCM nº 1539/2020)”.

Foi constatado pela Especializada que, desde 2017, a SMADS regulamentou novos indicadores para o monitoramento socioassistencial sem, no entanto, efetivamente implementá-los, motivo pelo qual, acompanho seu posicionamento pela Procedência da Denúncia, cabendo esclarecimentos da SMADS quanto à morosidade na implantação dos mesmos.

Pelo exposto, conhecida a Denúncia, tendo em vista o despacho do Excelentíssimo Conselheiro (peça 6) e, quanto ao mérito, considerando as constatações das Coordenadorias III e IV, acompanho seus entendimentos pela Parcial Procedência da Denúncia, contudo sugiro que a Origem seja oficiada para conhecimento e manifestação do Relatório Conclusivo (peça13), nos termos do artigo 2º, § 5º da Resolução TCM-SP nº 18/2019, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, ____/____/____

Marli Vicente de Lima
Assessor de Controle Externo
OAB/SP nº 214.147

MVL