ACO-UTR-63/2026

Processo	-	TC/014293/2020
Denunciante	-	Denúncia Anônima
Denunciada	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS
Objeto	-	Denúncia anônima recebida por meio da Ouvidoria deste Tribunal de Contas sobre suposta ilegalidade no Edital 05/20201 – Projeto 914BRZ3019 Unesco 2 e no Edital 79/2015 – Projeto 914BRZ3019 Unesco 3 – cujo objeto é a contratação de consultor, na modalidade contrato individual, em parceria com a Unesco, bem como a implementação de indicadores de vigilância socioassistencial no Município de São Paulo – Demanda Ouvidoria 20200194

71ª Sessão Ordinária Não Presencial

DENÚNCIA. SMADS. EDITAL. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. UNESCO. CONTRATAÇÃO DE CONSULTOR. CONTRATO INDIVIDUAL. IMPLEMENTAÇÃO DE INDICADORES DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL. TERCEIRIZAÇÃO INDEVIDA. NÃO CONFIGURAÇÃO. INDICADORES. IMPLEMENTAÇÃO. DIFICULDADES TÉCNICAS. 1. A Denúncia de caráter anônimo pode ser conhecida excepcionalmente quando presentes indícios suficientes e relevância do interesse público a justificar a apuração dos fatos. 2. A contratação de consultores individuais no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, com objeto específico, prazo determinado e sem vínculo empregatício, não configura terceirização indevida nem substituição de servidores públicos quando ausente o exercício de atividades típicas da Administração. Art. 37, II, CRFB/1988. D 5.151/2004. 3. A demora na implementação de indicadores de vigilância socioassistencial, quando devidamente justificada por limitações técnicas, operacionais, orçamentárias e por eventos supervenientes de caráter excepcional, pode ser relevada, sem prejuízo da atuação orientativa do controle externo. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. 1. Envide esforço para promover a efetiva implementação dos indicadores de vigilância socioassistencial previstos na Instrução Normativa nº 04/2018 adotando, de forma gradual e conforme as condições técnicas, orçamentárias e operacionais disponíveis, medidas voltadas à superação dos obstáculos até então identificados, bem como à integração das bases de dados existentes e ao aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e avaliação da política socioassistencial. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

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 denúncia interposta, tendo em vista que o seu caráter anônimo não constitui óbice à apuração dos fatos narrados, haja vista o interesse público envolvido.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente, quanto à alegação de ilegalidade na contratação de consultores por suposta terceirização indevida.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à SMADS que envide esforço para promover a efetiva implementação dos indicadores de vigilância socioassistencial previstos na Instrução Normativa 04/2018, adotando, de forma gradual e conforme as condições técnicas, orçamentárias e operacionais disponíveis, medidas voltadas à superação dos obstáculos até então identificados, bem como à integração das bases de dados existentes e ao aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e avaliação da política socioassistencial.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, bem como às demais partes interessadas no feito, para ciência do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, nos termos do art. 58 do RITCMSP, com o posterior arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 22 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/affo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 04/03/2026 16:53:22 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 11/03/2026 16:17:47 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 014293/2020**

Origem: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

Objeto: Denúncia (Memo Ouvidoria nº 129/2020) sobre supostas irregularidades relacionadas ao processo de implementação de indicadores de vigilância socioassistencial no Município por parte da SMADS, a respeito do Edital 05/20201 – Projeto 914BRZ3019 UNESCO2 e do Edital 0079/2015 – Projeto 914BRZ3019 UNESCO.

DENÚNCIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMADS). EDITAIS Nº 05/2020 E Nº 0079/2015. PROJETO 914BRZ3019 (UNESCO).

1. A contratação de consultores pela SMADS, no âmbito de cooperação técnica internacional, é regular, pois não configura terceirização indevida nem substituição de servidores públicos. 2. A morosidade na implantação dos indicadores da SMADS é passível de relevação diante das justificativas técnicas, operacionais e orçamentárias apresentadas, recomendando-se que a Secretaria adote medidas para sua efetiva implementação, de forma gradual e conforme as condições disponíveis.

DENÚNCIA IMPROCEDENTE. **RECOMENDAÇÃO**.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

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 a respeito do Edital 05/20201 – Projeto 914BRZ3019 UNESCO2 e do Edital 0079/2015 – Projeto 914BRZ3019 UNESCO. (Demanda Ouvidoria nº 20200194).

Em seu pleito (Peça 2), a denunciante alegou que a contratação de pessoal para atividades diárias da política de assistência social não é permitida, pois se trata de uma função pública que não pode ser terceirizada. Destaca também que existe um concurso público válido e com candidatos aprovados para cargos na área de tecnologia da informação, o que tornaria a contratação desnecessária.

Além disso, aponta que a SMADS já possui um contrato com a empresa PRODAN para serviços semelhantes, o que indica um possível gasto duplicado. Outro ponto é o acesso de terceiros a dados sigilosos dos cidadãos, como os do Cadastro Único, sem a devida transparência nos termos de uso. Por fim, conclui que a contratação representa um desvirtuamento das funções da assistência social e um desmonte da vigilância socioassistencial no município.

A Auditoria, em sua manifestação (Peça 11), considerou a denúncia improcedente. Alegou que contratação dos

consultores faz parte de um projeto de cooperação técnica internacional com a UNESCO, que permite a contratação de especialistas para desenvolver produtos específicos, sem configurar vínculo empregatício. Além disso, o Tribunal não pôde confirmar se as atividades dos consultores substituíam as de servidores públicos. Já no que tange às alegações relativas à Licitação nº 0079/2015, submeteram ao critério superior e o encaminhamento dos presentes autos para manifestação da Coordenadoria IV.

Em nova manifestação, a Coordenadoria III (Peça 13) concluiu pela procedência da Denúncia no que se refere à questão da implantação dos produtos do Edital 0079/2015:

> (...) percebe-se que, desde 2017, a SMADS regulamentou novos indicadores para o monitoramento socioassistencial sem, no entanto, efetivamente implementá-los. Nesse aspecto, consideramos a Denúncia procedente, cabendo esclarecimentos da SMADS quanto à morosidade na implantação dos mesmos.

Em seu Relatório preliminar, a Coordenadoria IV (Peça 14) concluiu pela improcedência da questão relativa à contratação das consultorias (Edital 05/2020) e pela procedência da questão relativa à implantação dos indicadores de vigilância socioassistencial, produtos do Edital 0079/2015.

Após a SMADS deixar transcorrer "*in albis*" o prazo concedido para manifestação (Peça 33) Conselheiro Relator (Peça 34) converteu o relatório preliminar da Auditoria em Relatório Conclusivo e determinou a manifestação da AJ sobre a Denúncia.

A Assessoria Jurídica (peças 35 e 36) acompanhou a Auditoria e concordou com a parcial procedência da denúncia. Sugeriu que a unidade de origem seja oficiada para que tome ciência do Relatório Conclusivo (peça 13) e se manifeste. Essa medida visa

garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme o artigo 2º, § 5º, da Resolução TCM-SP nº 18/2019.

A SMADS (Peça 37) apresentou seus esclarecimentos de forma intempestivo. Argumentou que tem enfrentado dificuldades para modernizar a gestão de informações e o monitoramento da rede socioassistencial, mesmo após a contratação de dois editais, o 0079/2015 e o 05/2020. O primeiro edital, 0079/2015, tinha como objetivo a criação de indicadores e formulários eletrônicos em Excel, mas sua implementação falhou devido à tecnologia obsoleta (VBA) e à falta de capacidade dos computadores da secretaria. Uma segunda tentativa, o Sistema de Vigilância da Assistência Social (SIVIAS), também não foi viabilizada por restrições orçamentárias e dificuldades de contratação. Outra alternativa, a inclusão de serviços no sistema SISA, foi suspensa devido a problemas técnicos e a linguagem de programação desatualizada.

Por fim, justificou que, em 2021, em conjunto com os consultores do Edital 05/2020, começou a usar uma nova ferramenta para centralizar os dados da vigilância socioassistencial (datawarehouse). Atualmente, a secretaria está em busca de soluções tecnológicas já existentes em outras cidades para criar um sistema mais eficiente e viável, que finalmente implemente os indicadores da IN nº 04/2018.

A Auditoria (Peça 42), após manifestação da SMADS, ratificou suas conclusões, pela improcedência da questão relativa à contratação das consultorias (Edital 05/2020) e pela procedência da questão relativa à implantação dos indicadores de vigilância socioassistencial, produtos do Edital 0079/2015. A AJ (Peças 44 e 45) acompanhou a conclusão da Auditoria pela procedência parcial da Denúncia.

A PFM (Peça 48) requereu que a denúncia seja julgada prejudicada, em virtude das providências que já estão sendo adotadas pela Origem. Subsidiariamente, requer que seja reconhecida a sua improcedência. Caso assim não se entenda, requer também que seja ressalvada por essa E. Corte a aceitação dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos em exame.

Finalmente, a SG (Peças 50 e 51) opinou pelo conhecimento da Denúncia e, no mérito, pela improcedência da alegação relativa à contratação das consultorias (Edital 05/2020 – Projeto 914BRZ3019) e pela procedência da alegação relativa à implantação dos indicadores de vigilância socioassistencial, produtos do Edital 0079/2015 – Projeto 914BRZ3019.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de CONHECER da Denúncia e, no mérito, julgá-la IMPROCEDENTE, com emissão de RECOMENDAÇÃO, da forma a seguir exposta.

1. Trago a julgamento Denúncia recepcionada pela Ouvidoria deste Tribunal de Contas (peças 02 e 03) referente a 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 a respeito do Edital 05/20201 – Projeto 914BRZ3019 UNESCO2 e do Edital 0079/2015 – Projeto 914BRZ3019 UNESCO. (Demanda Ouvidoria nº 20200194).

2. Inicialmente, cumpre mencionar que a Denúncia apresentada não preencheu os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 55, do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, uma vez que não continha nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço nem prova de cidadania (inciso IV e §1º).

3. Porém, conforme asseverado pela SCE (Peça 11) e pela AJ (Peça 35), o caráter anônimo da Denúncia não constitui óbice à apuração dos fatos narrados, haja vista o interesse público envolvido. Desta feita, **CONHEÇO** Excepcionalmente da Denúncia.

4. Passo ao julgamento de mérito, que pode ser resumido em duas alegações principais:

(i) O denunciante alega 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 914BRZ3019 que consta do Edital 05/2020, seria ilegal, pois visaria à realização de atividades típicas da vigilância socioassistencial, constituindo terceirização indevida e substituição de servidores públicos.

(ii) O denunciante afirma que, em dezembro de 2015, foi realizada a Licitação nº 0079/2015 para contratar uma empresa especializada com o objetivo de revisar e aprimorar os indicadores de monitoramento e avaliação da política socioassistencial. Nessa linha, questiona o fato de que a SMADS não teria implementado os indicadores de vigilância socioassistencial no município, mesmo após várias iniciativas e normativas que deveriam ter estruturado esse monitoramento.

5. **Quanto à alegação de ilegalidade na contratação de consultores por suposta terceirização indevida**, entendo, em consonância com o posicionamento das Áreas Técnicas desta Corte (Peças 11, 35, 36, 50 e 51), que é **improcedente**, uma vez que tal irregularidade somente se configuraria caso as atividades desempenhadas pelos contratados se enquadrassem como típicas da Administração Pública, hipótese que caracterizaria contratação indireta de mão de obra em afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

6. No caso dos autos, o Decreto Federal nº 5.151/2004 autoriza a contratação de consultores individuais em projetos de cooperação técnica internacional, na modalidade produto, sem vínculo empregatício e sem equivalência com as atividades típicas da SMADS. Os contratos tinham prazo determinado (6 meses e 15 dias)

e objeto específico: modernização da gestão de informações da SMADS.

7. Desta feita, 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. Isto é, 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.

8. Assim sendo, anuo com o quanto opinado pela Auditoria no sentido de que 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. Assim, não se vislumbra qualquer irregularidade na contratação.

9. **No tocante à alegação de morosidade na implantação dos indicadores ligada à Licitação nº 0079/2015 e aos normativos da SMADS (Portaria nº 39/2017 e IN nº 04/2018)**, assiste razão à Área Técnica no sentido de que desde 2017 foram editados normativos sucessivos prevendo a criação e implementação de indicadores. Houve iniciativas parciais, mas sem cronograma definitivo nem comprovação de uso efetivo dos instrumentos previstos.

10. No entanto, a SMDAS, em Manifestação acostada à Peça 37, apresentou uma série de justificativas técnicas, operacionais e orçamentárias para a demora ou inviabilidade de implantação.

11. Em sua defesa, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) esclareceu que parte dos produtos decorrentes do Edital nº 0079/2015 foi incorporada à Portaria nº 39/2017 e, posteriormente, à Instrução Normativa nº 04/2018, tendo por finalidade a revisão dos indicadores e a criação de instrumentos eletrônicos para coleta e sistematização de dados. Contudo, destacou que a utilização prática desses produtos mostrou-se **inviável**, uma vez que as planilhas elaboradas em Excel, com tecnologia VBA, apresentavam alta complexidade e eram excessivamente pesadas, impossibilitando seu funcionamento adequado nos computadores da Secretaria, conforme inclusive registrado em ata do Grupo de Trabalho dos Indicadores.

12. Acrescentou que, diante dessa inviabilidade técnica, a SMADS editou a Instrução Normativa nº 04/2018, prevendo a criação do Sistema de Vigilância da Assistência Social (SIVIAS), cujo objetivo seria a substituição das planilhas e a integração dos dados em ambiente eletrônico. Todavia, a implantação do SIVIAS enfrentou obstáculos orçamentários, especialmente diante do custo elevado apresentado pela PRODAM para sua internalização, o que levou a Secretaria a estudar alternativas para futura contratação de empresa especializada, bem como a mapear soluções tecnológicas já adotadas por outras administrações municipais.

13. Ademais, sustentou que restrições orçamentárias ocorridas em 2019, somadas às limitações técnicas do sistema SISA — cuja linguagem de programação ultrapassada e demora na implementação de adaptações inviabilizaram a ampliação de seu uso —, também contribuíram para a não implementação integral dos indicadores previstos.

14. Por fim, a SMADS apontou que o advento da pandemia de Covid-19 acarretou a suspensão de atividades presenciais e a adoção de um Formulário de Monitoramento da Rede, voltado a informações emergenciais de saúde e funcionamento dos serviços socioassistenciais, o que desviou temporariamente os esforços antes direcionados à implementação dos indicadores da IN nº 04/2018. Ressaltou, ainda, que a partir de 2020 houve avanços tecnológicos, como a adoção da ferramenta LimeSurvey e a criação de um datawarehouse pelos consultores contratados no âmbito do Edital nº 05/2020, visando integrar diversas bases de dados e possibilitar, no futuro, a operacionalização efetiva dos indicadores da vigilância socioassistencial.

15. À luz dos esclarecimentos prestados pela Origem, entendo que esta alegação da Denunciante é passível de **RELEVAÇÃO**, sendo possível transformá-la em **RECOMENDAÇÃO** de que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) envide esforço para promover a efetiva implementação dos indicadores de vigilância socioassistencial previstos na Instrução Normativa nº 04/2018 — ou em outro normativo que venha a atualizá-la —, adotando, de forma gradual e conforme as condições técnicas, orçamentárias e operacionais disponíveis, medidas voltadas à superação dos obstáculos até então identificados, bem como à integração das bases de dados existentes e ao aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e avaliação da política socioassistencial.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da denúncia e, no mérito, julgo-a **IMPROCEDENTE** quanto à alegação de ilegalidade na contratação de consultores por suposta terceirização indevida, emitindo **RECOMENDAÇÃO** quanto à efetiva implementação dos indicadores de vigilância socioassistencial.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário da SMADS, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 10/11/2025 14:11:00 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo