

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	Nº 04/2017/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS
Período de Realização:	30/01/2017 a 04/04/2017

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à Ordem de Serviço n.º 04/2017, realizada na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** com o objetivo de verificar a conformidade do Projeto de Cooperação Técnica Internacional, (914BRZ3019) a pedido da própria unidade auditada.

O Projeto de Cooperação Técnica Internacional entre o Governo Brasileiro e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, sob o título Desafios do Sistema Único de Assistência Social na Metrópole de São Paulo tem como agência executora a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social de São Paulo (SMADS), e como agência de cooperação internacional a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO. A duração prevista para o projeto foi de 48 meses, com previsão de início em março de 2014 com um orçamento de R\$20.333.040,00.

O projeto tem como objetivo: *“Preparação das condições para que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social de São Paulo – SMADS possa consolidar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS na metrópole de São Paulo, capaz de produzir respostas assertivas, tendo em vista a extensão e diversidade territorial das coordenações regionais que compõem a estrutura descentralizada dos serviços e benefícios socioassistenciais, assim como possibilitar o alcance dos profissionais que requerem constante aperfeiçoamento. Aprimorar as ações prestadas diretamente pela Secretaria e aquelas prestadas pelas organizações privadas conveniadas que compõem a rede de serviços na busca de maior sinergia entre elas.”*

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito no (s) anexo (s) deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;

Anexo II – Escopo e Metodologia;

Do resultado dos trabalhos, no tocante ao Projeto de Cooperação, destacam-se as seguintes constatações:

CONSTATAÇÃO 001 - Fragilidades na gestão do Projeto de Cooperação Técnica por parte da SMADS – SP, com possibilidade de prejuízos na sua eficiência e eficácia.

Foram constatadas fragilidades na gestão, por parte da SMADS, nas atividades e seus respectivos resultados previstos no Projeto de Cooperação Técnica – PRODOC.

CONSTATAÇÃO 006 - Conflito de interesses no processo de seleção de consultores do projeto.

Foi identificado conflito de interesses na contratação de ex-servidor (RF nº 8148571) da SMADS para prestação de serviço de consultoria para o Projeto.

Recomendamos o encaminhamento deste relatório para a Corregedoria Geral do Município, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo e Ministério Público do Estado de São Paulo visando à adoção das providências cabíveis para definição de eventuais responsabilidades administrativas, disciplinares, civis e político-administrativas, diante das irregularidades constatadas.

São Paulo, 15 de Agosto de 2017.

ANEXO I – DESCRITIVO

Parte A - Gestão do Projeto

CONSTATAÇÃO 001 - Fragilidades na gestão do Projeto de Cooperação Técnica por parte da SMADS – SP, com possibilidade de prejuízos na sua eficiência e eficácia.

Foram constatadas fragilidades na gestão, por parte da SMADS, nas atividades e seus respectivos resultados previstos no Projeto de Cooperação Técnica – PRODOC (processo nº 2014-0175.186-1).

Conforme o inciso II do Art. 5º do PRODOC (2014-0175.186-1, fl. 56):

“Art. 5º Ao Governo Brasileiro caberá:

[...]

II – por meio da SMADS_SP:

a. executar as ações previstas no Documento de Projeto em colaboração com a UNESCO;

[...]

d. propor as modificações e ajustes necessários ao melhor andamento do Projeto;

[...]

e. acompanhar a execução do Projeto;”

A seguir, destacamos as principais fragilidades na gestão do projeto:

CONSTATAÇÃO 001.1 - Falha no acompanhamento e execução do Projeto devido ao descompasso entre cronogramas físico e financeiro.

O cronograma de execução do projeto, conforme estabelecido no PRODOC (2014-0175.186-1, fl. 65), estabeleceu que o início das atividades ocorreria no 2º bimestre de 2014 e seu término no último bimestre de 2017.

Tabela 01: Cronograma de Execução

Bimestres	2014						2015						2016						2017					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Planejado																								

Na tabela abaixo, estão listadas as atividades planejadas e seus respectivos prazos, conforme definidos no PRODOC. O status de cada atividade está de acordo com as informações recebidas da SMADS em 21/março/2017.

Tabela 02: Resultados e atividades planejadas no PRODOC

Resultados e Atividades	Prazo	Status I: Implementado NI: Não implementado
Resultado 1.1 Modelo de conceitual de sistema de informação gerencial integrado de apoio ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do município de São Paulo.		
1.1.1 – Realizar estudos de caráter conceitual dos sistemas de informações em funcionamento, identificando competências e analisar as sinergias entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos.	1º Bim / 2015	I
1.1.2 – Identificar e sistematizar práticas exitosas de gestão de sistemas integrados (SUAS, SUS, etc.) que possam subsidiar a criação de modelo integrado para a SMADS.	1º Bim / 2015	I
1.1.3 – Realizar capacitações para atores estratégicos por meio de visitas de especialistas de instituições renomadas que desenvolvam experiências exitosas de gestão de sistemas integradas (SUAS, SUS, etc.) que possam subsidiar a criação de modelo integrado para SMDAS.	3º Bim / 2017	NI
1.1.4 – Construir metas e indicadores para gestão integrada do Sistema único de Assistência Social (SUAS).	1º Bim / 2015	I
1.1.5 – Conceber metodologia de capacitação de usuários no novo sistema de informação gerencial e testar em caráter piloto.	6º Bim / 2016	NI (atrasado)
1.1.6 – Realizar encontros técnicos entre os gestores visando o alinhamento conceitual e operacional	6º Bim / 2017	NI

das ações com vistas à articulação dos processos de trabalho, sobretudo no que tange aos sistema de gestão integrada.		
Resultado 1.2 Canais de comunicação da política pública de Assistência Social, ampliados e aprimorados.		
1.2.1– Realizar diagnóstico situacional da eficiência e eficácia dos atuais canais de comunicação internos da SMADS, bem como de toda rede socioassistencial, identificando fragilidades e propondo estratégias de ampliação e diversificação.	1º Bim / 2016	I
1.2.2 – Elaborar proposta e testar em caráter piloto novos canais de comunicação para divulgar e prestar informação sobre serviços, programas, projetos e benefícios, bem como os espaços de participação e de defesa da Política de Assistência Social.	6º Bim / 2016	I
1.2.3 – Sistematizar as informações oriundas dos canais de comunicação com os usuários no sistema de informações da SMADS.	6º Bim / 2016	I
Resultado 2.1 Espaço Público do Aprender Social – ESPASO, reestruturado.		
2.1.1– Desenvolver estudos sobre a estrutura, os objetivos, a forma de funcionamento e os processos de trabalho do ESPASO, com o intuito de levantar fortalezas e fragilidades.	1º Bim / 2017	NI
2.1.2 – Elaborar proposta de readequação conceitual do ESPASO.	6º Bim / 2014	NI (atrasado)
2.1.3 – Elaborar plano de acompanhamento das formações desenvolvidas no ESPASO, com vistas à estruturação de trilhas educativas para os participantes.	6º Bim / 2015	NI (atrasado)
2.1.4 – Sistematizar a experiência do ESPASO, enquanto espaço público de aprendizado social, ao longo de seus 10 anos de experiência, visando posterior publicação.	6º Bim / 2015	NI (atrasado)
2.1.5 – Sistematizar metodologias desenvolvidas no âmbito da SMADS, com vistas ao registro da expertise adquirida.	3º Bim / 2017	NI
2.1.6 – Desenvolver conteúdo teórico e metodológico para formar especialistas nas áreas fins da SMDAS (aproximadamente 30 áreas).	3º Bim / 2017	NI
2.1.7 – Desenvolver conteúdo teórico e metodológico de formação presencial e à distância, para as equipes e demais atores estratégicos da SMADS, com vistas à apropriação do novo modelo e também de valorização de conhecimentos e metodologias construídas a partir de experiências das organizações da rede socioassistencial.	6º Bim / 2016	NI (atrasado)
2.1.8 – Realizar capacitações para atores estratégicos do ESPASO por meio de visitas de especialistas de instituições renomadas que desenvolvam experiências exitosas de espaços similares na administração pública.	6º Bim / 2015	NI (atrasado)
2.1.9 – Realizar oficinas temáticas, gerando conteúdo para posterior publicação.	3º Bim / 2017	I
2.1.10 – Desenvolver estudos específicos a partir da seleção de temáticas prioritárias, visando disseminação e testagem do material em caráter piloto, com o intuito de fortalecer o SUAS.	4º Bim / 2017	I
2.1.11– Elaborar propostas de conteúdo técnico para materiais e outros meios com o intuito de publicizar a Assistência Social.	4º Bim / 2017	I
Resultado 3.1 Indicadores de monitoramento da rede socioassistencial, elaborados e testados em caráter piloto.		
3.1.1– Produzir levantamento e análise dos meios utilizados para o monitoramento/supervisão da qualidade dos serviços prestados pela rede direta e conveniada, contemplando proposta de readequação e de formação para os usuários.	1º Bim / 2016	I
3.1.2– Elaborar estudos com vistas à construção de parâmetros de análise para inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e certificação na SMADS de organizações de assistência social.	1º Bim / 2016	NI (atrasado)
3.1.3– Elaborar estudo da prestação dos serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo segundo a normativa que os tipifica, analisando necessidades e propondo desenhos compatíveis com as desproteções sociais, as características dos territórios e a dimensão da Cidade, além de sua articulação metropolitana.	6º Bim / 2015	I
3.1.4– Desenvolver e testar em caráter piloto conjunto de indicadores para monitoramento/supervisão da qualidade dos serviços prestados pela rede direta e conveniada, contemplando a participação do usuário na avaliação dos serviços.	6º Bim / 2015	NI (atrasado)
3.1.5– Desenvolver metodologia e capacitar em caráter piloto equipes da SMADS para o monitoramento/supervisão da rede direta e conveniada, a partir do novo modelo.	3º Bim / 2017	I
Resultado 3.2 - Plano de formação para os profissionais que integram a rede direta e conveniada de prestação de serviços socioassistenciais, elaborado e testado.		
3.2.1 – Elaborar plano de formação para a rede direta e conveniada, contemplando metodologia, conteúdo programático e detalhamento da estratégia de implementação dos cursos, a partir de diagnóstico das necessidades de capacitação da rede.	6º Bim / 2014	I
3.2.2 – Desenvolver e testar plano de formação voltado para a finalidade do serviço da rede conveniada.	6º Bim / 2015	I
3.2.3 – Desenvolver proposta de materiais para subsidiar o plano de capacitação da rede direta e conveniada.	6º Bim / 2014	I
Resultado 3.3 - Plano de Fomento das entidades sociais de assistência não conveniadas, elaborado e testado.		
3.3.1 – Elaborar proposta de critérios de seleção das entidades de assistência social não conveniada para fomento.	6º Bim / 2014	NI (atrasado)
3.3.2 – Produzir indicadores para mensurar o nível de desenvolvimento institucional das entidades de assistência social não conveniadas, contemplando a elaboração de plano de fomento das entidades com abordagens que permitam o fortalecimento institucional.	6º Bim / 2014	NI (atrasado)
3.3.3 – Produzir metodologia de capacitação para servidores com o intuito de formar multiplicadores para desenvolvimento do Plano de Fomento.	6º Bim / 2014	NI (atrasado)
3.3.4 – Desenvolver proposta de materiais para subsidiar a capacitação de multiplicadores.	6º Bim / 2014	NI (atrasado)
Resultado 4.1 – Avaliação externa das ações desenvolvidas no Projeto e indicação de boas práticas realizada.		
4.1.1 – Elaborar metodologia de avaliação do Projeto, contemplando os parâmetros e indicadores a serem utilizados.	6º Bim / 2014	NI (atrasado)
4.1.2 – Realizar oficinas com peritos e atores estratégicos da SMADS para debater e validar a proposta de avaliação, permitindo a gestão do conhecimento e a disseminação da informação.	4º Bim / 2017	NI
4.1.3 – Realizar avaliação externa dos resultados e impactos alcançados pelo Projeto.	6º Bim / 2017	NI

4.1.4 – Divulgar os resultados obtidos na avaliação das ações desenvolvidas, consolidando as melhores práticas e lições aprendidas.	6º Bim / 2017	NI
---	---------------	----

As informações da tabela acima podem ser sintetizadas, conforme abaixo:

Tabela 03: Síntese das atividades

Atividades	Quantidade	
Planejadas	36	
Implementadas (I)	15	
Não Implementadas (NI)	Estão dentro do prazo	8
	Estão fora do prazo (expirado)	13
	Total	21

O Projeto de Cooperação Técnica estabeleceu sete grandes resultados e 36 atividades planejadas, sendo que, até 21/03/2017, 15 atividades (41,7%) já foram implementadas. Das 21 atividades pendentes, 13 atividades já estão com os prazos expirados conforme o cronograma inicial.

A previsão de início do projeto (março de 2014) não se concretizou, iniciando-se somente em 02/06/2014. Considerando-se este atraso e que a duração prevista é de 48 meses, o término do projeto passou a ser o 3º bimestre de 2018. Assim, até o mês de março de 2017, passaram-se 33 meses (68,7%), faltando 15 meses para o término do prazo final do projeto (junho/2018). Dessa forma restam apenas 31,3% do tempo previsto do projeto para a realização de 58,3% das atividades planejadas.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“No que concerne à afirmação de provável falha no acompanhamento e execução do Projeto devido ao descompasso entre cronogramas físico e financeiro, informamos que consta cópia do Ofício nº 1385/SMADS/GAB/2014, assinado pela ex-secretária, Sra. Luciana Temer, encaminhado ao representante da UNESCO no Brasil e ao Embaixador - Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação – Ministério das Relações Exteriores - , datado do dia 12 de setembro de 2014 apontando a necessidade de adequação dos cronogramas de desembolso e de execução apresentado inicialmente como anexo do Projeto de Cooperação Técnica Internacional entre o Governo Brasileiro e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

Verificamos nos autos “relatório de progresso” (fls. 521/542 do PA nº 2013-0.313.311-0), ao final assinado pela antiga Coordenadora, Sra. M.A.R.R.

O relatório de auditoria aponta que foram implementadas 41,7% das atividades. De outra parte, a Assessoria Técnica Financeira informou que o valor efetivamente repassado à UNESCO é de R\$ 6.400.000,00 (seis milhões e quatrocentos mil reais), correspondendo a 31,48% do valor previsto para desembolso, dos quais, segundo informação da Sra. Patrícia, ainda existe um saldo sem utilização com a UNESCO de R\$ 2.994.997,01.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“O novo coordenador, nomeado no DOC de 02/06/2017, conforme Portaria nº 25/SMADS/2017, será orientado a realizar um levantamento interno, com todas as áreas envolvidas, das razões pelas quais não houve implementação das atividades planejadas nos prazos preestabelecidos, ainda que tenha havido alteração de cronograma, esclarecendo inclusive a persistência das necessidades apontadas inicialmente. Também, o novo Coordenador será instruído a estudar a continuidade do Projeto, considerando que haveria outras três parcelas pendentes de repasse e a Prefeitura de São Paulo, como um todo, encontra-se em período de grave restrição orçamentária, tendo sido implantada política de redução de despesas com contratos e instrumentos jurídicos congêneres através do Decreto Municipal nº 57.580/17.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“O recém-nomeado coordenador levantará informações até 31/07/2017.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informou que em setembro de 2014 foi solicitada à UNESCO a adequação do cronograma de desembolso e de execução apresentado inicialmente no Projeto. No entanto, essa informação não justifica a falha no acompanhamento e execução do Projeto, uma vez que não foram evidenciados registros de ajustes ou modificações nas atividades e respectivos prazos.

O Plano de Providências informado pela SMADS é de extrema importância para reavaliação dos resultados esperados pelo Projeto, assim como a necessidade de redefinição das atividades e respectivos prazos.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que o Coordenador do Projeto mantenha um cronograma atualizado de todas as atividades previstas ou reajustadas e realize um acompanhamento periódico, no âmbito interno do andamento das atividades junto às áreas responsáveis.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que nas reuniões Tripartites (SMADS, UNESCO e ABC/MRE), a Unidade apresente e discuta junto às demais entidades os problemas que estão impactando a execução do Projeto dentro dos prazos estabelecidos.

CONSTATAÇÃO 001.2 - Excessiva dependência de consultorias na coordenação do Projeto.

Em entrevista com a consultora E. S. D., contratada para assessorar a Coordenação do Projeto da SMADS, constatou-se que, atualmente, o projeto é gerido através de demandas geradas pelas suas coordenadorias, no que concerne às atividades que lhes são pertinentes. No entanto, as tarefas de controle e acompanhamento dos resultados do projeto, a análise e a avaliação das ações executadas estão sendo desempenhadas por meio de consultoria, conforme abordado na Constatação 003 deste relatório.

A situação supramencionada acabou desencadeando a centralização de determinadas informações e funções (orçamento, evolução e execução do projeto, acompanhamento de atividades e realização de reuniões com os contratados) em uma figura externa à Secretaria, ensejando vulnerabilidade do Projeto e dos mecanismos de controle.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Como ressaltado alhures, considerando que a Coordenadora do Projeto à época das contratações foi exonerada, buscou-se informações com a servidora Patrícia dos Santos Gonçalves, a qual acompanhou parte desta coordenação.

Segundo a Sra. Patrícia, em suma, a “Coordenadora do Projeto era a responsável pela autorização de todos os documentos de execução, seja de contratação como de pagamento no sistema FabsWeb”, apresentando-se como “responsável pelo acompanhamento do orçamento, pela evolução e toda execução do Projeto”.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“O novo Coordenador será orientado a aperfeiçoar a forma de coordenação. Ademais, reiteramos que o contrato com a mencionada consultora, Sra. E.S.D., foi encerrado em 30/04/2017, não havendo nova contratação para serviços de consultoria.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não se aplica.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informou que a Coordenadora do Projeto era a responsável pela autorização de todos os documentos de execução no FabsWeb, pelo acompanhamento do orçamento e pela evolução e execução do Projeto.

Apesar da informação da SMADS sobre as responsabilidades do Coordenador do Projeto, foi verificado pela Equipe de Auditoria que boa parte do acompanhamento da evolução e execução do Projeto era realizada efetivamente por consultor contratado para essa finalidade. Esse foi um dos motivos da dificuldade da Unidade em obter informações a respeito do Projeto em andamento quando da mudança de gestão.

O Plano de Providências informado pela SMADS, por sua vez, auxilia na mitigação do problema apontado, tendo em vista que cabem ao Coordenador, como informado pela Unidade, as responsabilidades sobre as atribuições mencionadas.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à SMADS reduzir a dependência de consultorias externas em atividades de coordenação do Projeto, designando, preferencialmente, servidor efetivo da própria Unidade.

CONSTATAÇÃO 001.3 - Ausência de registros de controle contemplando modificações, ajustes ou mesmo o acompanhamento periódico do projeto.

Analisando-se os documentos e registros referentes ao projeto, não foi possível evidenciar a existência de controles internos, que deveriam ser gerados periodicamente, por parte do Coordenador do Projeto da SMADS e das Coordenadorias envolvidas, necessários para acompanhamento das atividades previstas e de seus respectivos prazos.

Em entrevista com o Coordenador do Projeto, constatou-se que não há registros periódicos das principais informações ou decisões inerentes ao projeto, que deveriam existir para permitir, a quaisquer pessoas autorizadas, a obtenção de informações sobre o histórico e o atual status do projeto.

Assim, a fragilidade reside no fato de que não existe, por parte da SMADS, compilação, síntese e organização de dados inerentes ao projeto.

Embora estejam previstos, no PRODOC, a emissão de relatórios de progresso e a realização de reuniões tripartites anuais, entende-se serem também necessários controles internos por parte da SMADS concomitantes à execução do Projeto.

Não identificamos atas de reuniões de acompanhamento realizadas entre o Coordenador do projeto e os Coordenadores envolvidos; cronogramas físico-financeiros periódicos; registros das alterações no escopo das atividades previstas; etc. Tais registros são importantes para o adequado controle e acompanhamento da execução do projeto, assim como, para a manutenção do histórico de implementação do projeto.

A ausência ou a insuficiência dessas informações torna o projeto vulnerável quanto ao adequado controle e acompanhamento de suas atividades, assim como a sua própria continuidade nos casos de interrupções temporárias e/ou mudanças na equipe responsável pelo projeto.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Conforme informações prestadas pela Sra. Patrícia:

“(...) encontram-se anexos ao processo 2013-0.313.311-0 os relatórios do Projeto de todo o período de sua execução, conforme descritos abaixo:

- Relatório de Acompanhamento e Execução (fls 543 e 544): demonstrando data e valor do recurso transferido para a UNESCO, rendimentos financeiros, valor executado até 31/12/2016 referente a cada linha orçamentária, valor referente às parcelas de contratos assinados a serem liquidadas também por linha orçamentária e total comprometido por linha orçamentária.

- Relatório Analítico de Receitas (fls 545 a 547): demonstrando os rendimentos mensais do saldo do Projeto, além dos valores transferidos pelo Projeto.

- Relatório Analítico de Despesas (fls 548 a 560): demonstra todos os pagamentos efetuados no âmbito do Projeto, desde o início de sua execução, com valor pago no mês, data de pagamento, descrição, número do contrato (SA), número do documento de pagamento (SP), e, no caso de contratos já encerrados, demonstra também esta condição. Todos os pagamentos são agrupados nominalmente por fornecedor/consultoria.

- Relatório Analítico de Compromissos em Aberto (fls 561 a 563): relaciona todos os contratos que possuem parcelas em aberto, em ordem de consultor, valor e número de cada parcela e data de vencimento.

No sistema FabsWeb da UNESCO é possível acessar todos os relatórios relacionados acima com a senha desta Servidora e com a senha do Coordenador do Projeto, além do Relatório de Progresso(fls 521 a 542).

No sistema SIGAP da Agência Brasileira de Cooperação - ABC são cadastradas mensalmente as movimentações financeiras do Projeto, bem como as novas contratações, além de inseridos os Relatórios de Progresso.””

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Orientaremos o recém-nomeado Coordenador a fazer constar em Processo Administrativo os registros periódicos das principais informações ou decisões do projeto, formulando um histórico do projeto; além de estudar a realização de controles internos por parte da SMADS em menor periodicidade.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não se aplica.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMADS informou que se encontram anexados no processo os relatórios do Projeto de todo o seu período de execução e que é possível acessá-los pelo Sistema FabsWeb. Foi informado ainda que são cadastradas mensalmente as movimentações financeiras e as novas contratações no Sistema SIGAP.

Apesar da menção dos relatórios indicados pela Unidade, o problema mencionado pela Equipe de Auditoria ainda persiste, visto que tais relatórios apresentam periodicidade elevada (anual), o que dificulta um acompanhamento eficaz do Projeto. O cadastro mensal de movimentações financeiras e das novas contratações, apesar de auxiliar no acompanhamento, não é suficiente para a verificação do andamento do projeto, pois não informa a evolução física das atividades ou o estágio de cumprimento dos objetivos esperados.

O Plano de Providência da SMADS, contudo, ao incluir a possibilidade de realização de controles internos em menor periodicidade, auxilia na mitigação do problema. Ao fazer constarem, no respectivo processo administrativo, os registros periódicos das principais informações do Projeto, implementarão medida válida em prol da Transparência da Administração Pública.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à SMADS executar o Plano de Providências informado com vistas a desenvolver controles internos em menor periodicidade, os quais permitam um acompanhamento da evolução física e financeira do projeto, bem como a realização das alterações que se façam necessárias.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se à SMADS executar o Plano de Providências informado de modo a fazer constarem, no processo, os registros periódicos das principais informações ou decisões do projeto, possibilitando o registro de um histórico do projeto.

CONSTATAÇÃO 002 - Falha no acompanhamento da execução do Projeto pelos Órgãos envolvidos (SMADS, UNESCO e ABC/MRE).

Foi constatado que, desde o início do projeto, não foi realizada nenhuma reunião tripartite, envolvendo a SMADS, UNESCO e ABC/MRE, conforme previsto no **PRODOC, item H - Revisões, Relatórios e Avaliação do Projeto (2014-0.175.186-1, fl. 50):**

“O Projeto será submetido a revisões tripartite, a serem realizadas em conjunto com representantes designados pela SMADS, pela Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e pela UNESCO, anualmente e ao final do Projeto.”

Nessas reuniões tripartites, a SMADS deveria submeter o Relatório de Progresso aos demais Órgãos, conforme o inciso II, alínea f do Art. 5º do PRODOC, a SMADS – SP é responsável por: *“elaborar Relatórios de Progresso e Relatórios Anuais de Atividades, seguindo modelo acordado entre a UNESCO e ABC a serem submetidos a Reuniões Tripartites entre a SMADS – SP, a UNESCO e ABC/MRE.”*

Em outro trecho do mesmo documento:

“Nos encontros tripartites, a SMADS deverá preparar e submeter à ABC/MRE e à UNESCO, um relatório de avaliação do desempenho do Projeto (Relatório de Progresso), em que deverão ser apreciados a metodologia adotada, o processo de implementação, as dificuldades encontradas e os resultados alcançados (avaliação de impacto). Outros relatórios poderão ser solicitados durante o período de execução do Projeto.”

Segue abaixo o cronograma de revisões, relatórios e avaliação do Projeto, previsto no PRODOC (2014-0.175.186-1, fl. 64):

Tabela 04: Cronograma de revisões, relatórios e avaliação do Projeto (Anexo do Projeto de Cooperação Técnica)

Evento	Data	Observações
Reunião Tripartite	Dezembro de 2014	Para monitoramento do primeiro ano de execução.
	Dezembro de 2015	Para monitoramento do segundo ano de execução.
	Dezembro de 2016	Para monitoramento do terceiro ano de execução.
	Dezembro de 2017	Reunião de encerramento
Relatório de Progresso	Dezembro de 2014	Referente ao avanço das ações do primeiro ano no projeto.
	Dezembro de 2015	Referente ao avanço das ações do segundo ano no projeto.
	Dezembro de 2016	Referente ao avanço das ações do terceiro ano no projeto.

Relatório de Progresso: Com relação ao Relatório de Progresso, a SMADS – SP elaborou somente um relatório, em dezembro de 2016 (2013-0.313.311-0, fls. 521 a 535), cobrindo o período entre 02/06/2014 (início do projeto) e 31/12/2016.

O Relatório de Progresso está estruturado em quatro seções, conforme estabelecido pela UNESCO, a saber:

- 1 – Identificação do Projeto;
- 2 – Execução do Projeto;
- 3 – Execução Orçamentária;
- 4 – Avaliação do Desempenho do Projeto.

Segue abaixo, algumas constatações da equipe de auditoria, sobre o referido relatório:

Execução do Projeto: Nesta seção, o relatório informa o status das atividades planejadas no PRODOC de forma bem objetiva (“Implementado” ou “Não Implementado”). Não fornece detalhes, como por exemplo, informações sobre a consultoria utilizada e/ou contrato. Da mesma forma, para as atividades com status “Não Implementado”, não há informação, por exemplo, do estágio de implementação (%).

A coluna “Análise de Progresso” informa os indicadores definidos na **Matriz Lógica por objetivos imediatos** do PRODOC, não sendo, portanto, uma informação referente ao progresso da atividade.

2 - EXECUÇÃO DO PROJETO			3. Matriz Lógica por objetivos imediatos				
Descrição Dos Resultados	Status Atual do Alcance dos Resultados	Análise De Progresso	OBJETIVOS IMEDIATOS	RESULTADOS	ATIVIDADES	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO
<p>Objetivo Imediato 1 Aumentar a eficiência e eficácia da Gestão da Assistência Social no município de São Paulo por meio da integração dos sistemas de informações gerenciais e da ampliação dos canais de comunicação da política pública de Assistência Social.</p> <p>Resultado 1.1 Modelo conceitual do sistema de informação gerencial integrado de apoio ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do município de São Paulo, elaborado e testado em caráter piloto.</p> <p>Atividades:</p> <p>1.1.1 Realizar estudos de caráter conceitual dos sistemas de informações em funcionamento, identificando competências e analisar as sinergias (corresponsabilidades) entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos.</p> <p>1.1.2 Identificar e sistematizar práticas exitosas de gestão de sistemas integrados (SUAS, SUS, etc.) que possam subsidiar a criação de modelo integrado para a SMADS.</p> <p>1.1.3 Realizar capacitações para atores estratégicos da SMADS por meio de visitas de especialistas de instituições renomadas que desenvolvam experiências exitosas de gestão de sistemas integrados (SUAS, SUS, etc.) que possam subsidiar a criação de modelo integrado para a SMADS.</p>	<p>Implementado</p> <p>Implementado</p> <p>Não implementado</p>	<p>Estudos dos fluxos e procedimentos dos sistemas de informação realizados.</p> <p>Práticas exitosas sistematizadas.</p> <p>Visitas realizadas</p>	<p>Objetivo Imediato 1 – Aumentar a eficiência e eficácia da Gestão da Assistência Social no município de São Paulo atuando com eficiência e eficácia, por meio da integração dos sistemas de informações gerenciais e da ampliação dos canais de comunicação da política pública de Assistência Social.</p>	<p>Resultado 1.1. – Modelo conceitual de sistema de informação gerencial integrado de apoio ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do município de São Paulo, elaborado e testado em caráter piloto.</p>	<p>Atividade 1.1.1 - Realizar estudos de caráter conceitual dos sistemas de informações em funcionamento, identificando competências e analisar interfaces (corresponsabilidades) entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos.</p> <p>Atividade 1.1.2 - Identificar e sistematizar práticas exitosas de gestão de sistemas integrados (SUAS, SUS, etc.) que possam subsidiar a criação de modelo integrado para a SMADS.</p> <p>Atividade 1.1.3 - Realizar capacitações para atores estratégicos por meio de visitas de especialistas de instituições renomadas que desenvolvam experiências exitosas de gestão de sistemas integrados (SUAS, SUS, etc.) que possam subsidiar a criação de modelo integrado para a SMADS.</p> <p>Atividade 1.1.4 - Construir metas e indicadores para a gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).</p>	<p>Estudos dos fluxos e procedimentos dos sistemas de informação realizados</p> <p>Práticas exitosas sistematizadas</p> <p>Visitas realizadas</p> <p>Metas e indicadores de gestão integrada construídos</p>	<p>Relatórios técnicos</p> <p>Relatórios técnicos</p> <p>Registros produzidos</p> <p>Documento divulgado</p>
<p>Quadro 01: Relatório de Progresso: Execução do Projeto (2013-0.313.311-0, fl. 523)</p>			<p>Quadro 02: Matriz Lógica por objetivos imediatos (2014-0175.186-1, fl. 70)</p>				

Foi verificado que três Atividades que constam como “Implementadas”, segundo o Relatório de Progresso, ainda continuam produtos a serem entregues conforme respectivos contratos. Vide tabela abaixo:

Tabela 05: Atividades com status “Implementado”, porém com produtos a serem entregues

Atividade	Edital
Atividade 2.1.11 – Desenvolver propostas de conteúdo técnico para materiais e outros meios com o intuito de publicizar a Assistência Social.	Edital nº 047/2016 Contrato nº SHS00646/2016 Consultoria: Entremeios – Articulação e Formação Social e Empresarial LTDA. – ME
Atividade 3.1.5 – Desenvolver metodologia e capacitar em caráter piloto equipes da SMADS para o monitoramento/supervisão da rede direta e conveniada, a partir do novo modelo.	Edital nº 030/2016 Contrato nº SHS00598/2016 Consultoria: Instituto de Terapia Familiar de São Paulo
Atividade 3.2.2 – Desenvolver e testar plano de formação voltado para a finalidade do serviço da rede conveniada.	Edital nº 078/2016 Contrato nº SHS00808/2016 Consultoria: Fundação São Paulo

Além disso, algumas atividades planejadas no PRODOC tiveram seu escopo totalmente alterado. Apesar disso, no relatório, o texto original dessas atividades foi mantido de forma que os seus status de “Implementado” não se referem efetivamente a elas.

Execução Orçamentária: Conforme se verifica no quadro abaixo, a execução orçamentária é apresentada de forma resumida. Não é possível aferir o valor que foi executado em cada ano, além de não haver diferenciação entre a parcela que foi efetivamente paga e a que está comprometida (em processo de liquidação).

3 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA			
COMPONENTE	ORÇAMENTO ORIGINAL	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO PROJETO, POR ANO, PARA CADA LINHA	SALDO ATUAL
10. PESSOAL DE PROJETO	126.600,00	9.390,85	117.209,15
11-50 Consultores			
13-01 Pessoal de Projetos			
15-01 Viagem			
16-01 Monitoria e Avaliação			
20. SUBCONTRATOS	19.073.200,00	4.215.845,72	14.857.354,28
21-01 Subcontratos			
30. TREINAMENTOS E VIAGENS	165.000,00	10.043,86	154.956,14
31-01 Bolsa de Estudo			
32-01 Treinamento			
34-01 Seminários e Reuniões			
40. EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES			
41-01 Equipamentos de Consumo			
42-01 Equipamentos Permanentes			
43-01 Instalações Físicas			
44-01 Publicações			
50. DIVERSOS			
52-01 Relatório Final			
53-01 Material de Consumo/ Taxas, Impostos e Contribuições (CPMF)/Diversos			
80. OVERHEAD	968.240,00	184.049,50	784.190,50
80 - Taxa Administrativa			

Quadro 03: Relatório de Progresso: Execução Orçamentária (2013-0.313.311-0, fl. 531)

Avaliação de Desempenho: Na seção 4 – “Avaliação do Desempenho do Projeto”, subitem 4.2 – “Registrar o grau de alcance do(s) Objetivo(s)”, traz o seguinte texto, com relação ao Objetivo Imediato 2:

“O “Espaço Público do Aprender Social” – ESPASO foi instituído por meio da portaria Nº 41/SAS/2003, é um centro de formação para os Trabalhadores do SUAS da rede direta e conveniada, conselheiros municipais, entidades e usuários que executam a Política de Assistência Social da Cidade de São Paulo. Tem como objetivo viabilizar mudanças na cultura institucional, nas concepções e práticas profissionais, contribuindo assim, para o aperfeiçoamento das atribuições e competências dos profissionais e como consequência, a melhoria da qualidade ao usuário atendido. (Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br). O objetivo imediato 2 visa reestruturar o

ESPASO para que possa ser reconhecido como centro de referência para os processos de formação da SMADS. O objetivo foi alcançado, já que cerca de 7.000 profissionais passaram por formações nos diversos temas que irão intervir na melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos trabalhadores sociais, com a participação e acompanhamento do ESPASO. As ações desenvolvidas contribuíram para pautar o ESPASO como um espaço de referência para a formação dos trabalhadores do SUAS, resgatando seu importante protagonismo para a política de assistência social na cidade de São Paulo e irão subsidiar novas capacitações a serem realizadas sobre diversos temas abordados.”(grifo nosso)

O texto acima declara que o Objetivo Imediato 2 foi alcançado, no entanto, conforme o item 2 “Execução do Projeto”, do mesmo relatório, das 11 atividades previstas para alcançar este objetivo, somente 3 estão com status “Implementado”.

Descrição Dos Resultados	Status Atual do Alcançe dos Resultados	Análise De Progresso
Objetivo Imediato 2 Espaço Público do Aprender Social - ESPASO, reconhecido, a partir de uma reestruturação conceitual, como um centro de referência para o planejamento e desenvolvimento de formações e ações educativas voltadas para o aprimoramento do SUAS na metrópole, sendo profissionais (servidores, trabalhadores sociais de organizações parceiras da SMADS, conselheiros municipais da Assistência Social, dentre outros) aptos para seus		
Resultado 2.1 Espaço Público do Aprender Social - ESPASO, reestruturado.		
Atividades:		
2.1.1 Desenvolver estudos sobre a estrutura, os objetivos, a forma de funcionamento e os processos de trabalho do ESPASO, com o intuito de levantar fortalezas e fragilidades.	Não implementado	Estudos realizados
2.1.2 Elaborar proposta de readequação conceitual do ESPASO	Não implementado	Nova proposta de trabalho elaborada
2.1.3 Elaborar plano de acompanhamento das formações desenvolvidas no ESPASO, com vistas à estruturação de linhas educativas para os participantes.	Não implementado	Plano de acompanhamento elaborado
2.1.4 Sistematizar a experiência de ESPASO, enquanto espaço público de aprendizado social, ao longo de seus 10 anos de existência, visando posterior publicação.	Não implementado	Memória institucional sistematizada.
2.1.5 Sistematizar metodologias desenvolvidas no âmbito da SMADS, com vistas ao registro da experiência adquirida	Não implementado	Metodologias sistematizadas
2.1.6 Desenvolver conteúdo técnico e metodológico para formar especialistas nas áreas-fins da SMADS (aproximadamente 30 áreas)	Não implementado	Proposta de conteúdo técnico e metodológico para formar especialistas, desenvolvidos

Descrição Dos Resultados	Status Atual do Alcançe dos Resultados	Análise De Progresso
2.1.7 Desenvolver conteúdo técnico e metodológico de formação presencial e a distância, para as equipes e demais atores estratégicos da SMADS, com vistas à apropriação do novo modelo e também de valorização de conhecimentos e metodologias construídas a partir de experiências das organizações da rede socioassistencial.	Não implementado	Metodologias educativas presenciais e a distância desenvolvidas
2.1.8 Promover capacitações para atores estratégicos do ESPASO por meio de visitas de especialistas de instituições renomadas que desenvolvem experiências exitosas de espaços similares na administração pública.	Não implementado	Levantamento de experiências. Sistematização de experiências. Visitas realizadas.
2.1.9 Promover oficinas temáticas, gerando conteúdo para posterior publicação	Implementado	Seminários realizados
2.1.10 Desenvolver estudos específicos a partir da seleção de temáticas prioritárias, visando disseminação e testagem do material em caráter piloto, com o intuito de fortalecer o SUAS.	Implementado	Análise diagnóstica de temas prioritários. Estudos desenvolvidos
2.1.11 Desenvolver propostas de conteúdo técnico para materiais e outros meios com o intuito de publicar a Assistência Social.	Implementado	Elaboração de cartilhas e outros meios.

Quadro 04: Relatório de Progresso: Execução do Projeto (2013-0.313.311-0, fls. 525 e 526)

Ainda na mesma seção, no item 4.4, o relatório informa os imprevistos negativos que afetaram o desenvolvimento do projeto: “o número reduzido de consultores e empresas de consultoria nas temáticas relativas à assistência social que atendessem às especificações dos termos de referência ocasionando prorrogações das publicações dos editais e consequentemente demora da conclusão, ocasionando um acúmulo de formações simultâneas”.

O relatório aponta como imprevistos negativos somente a dificuldade e a demora na contratação de consultores e consultorias. Não menciona as mudanças de escopo ocorridas em algumas atividades planejadas; o cancelamento de alguns contratos de consultoria; entre outras intercorrências.

O Relatório de Progresso se encerra com o item 4.5 – “Que medidas a Instituição Nacional Executora recomenda para aumentar o impacto do projeto?”. A SMADS declarou, de forma sucinta: “Prosseguimento dos processos de licitação para contratações de consultores e consultorias voltadas às formações continuadas”.

Do exposto acima, conclui-se que o Relatório de Progresso carece de informações mais precisas e detalhadas quanto à real situação do projeto, de modo a permitir um melhor acompanhamento e a redefinição das atividades e suportes técnicos necessários.

a) **Auditoria:** Além disso, o PRODOC ainda prevê a realização de auditorias anuais no Projeto, conforme art. 12 do Título IX (da Auditoria) do Item L (Contexto Legal):

“Art. 12. O Projeto desenvolvido por intermédio do presente Documento de Projeto será objeto de auditorias anuais, bem como uma auditoria final, conduzida pelos respectivos órgãos de controle do Governo Federal e da UNESCO”.

Tais auditorias anuais não foram executadas, tanto por parte dos órgãos de controle do Governo Federal quanto por parte da UNESCO.

Diante da situação delineada, entende-se terem ocorrido falhas no acompanhamento da execução do Projeto pelos órgãos envolvidos (SMADS, UNESCO e ABC/MRE), considerando-se que não ocorreram as reuniões tripartites (2014, 2015 e 2016) e as auditorias planejadas. Além disso, o Relatório de Progresso (2016) não trouxe informações detalhadas e/ou fidedignas para o adequado acompanhamento da execução do projeto.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Houve manifestação da Sra. Patrícia afirmando que não há registro de realização de reuniões tripartites, porém explicou que a comunicação era feita por meio de ofícios, e-mails e telefonemas, e que o acompanhamento do Projeto era mantido atualizado entre as partes por meio da alimentação dos sistemas FabsWeb e SIGAP.

Em relação aos documentos existentes no PA nº 2013-0.313.311-0, a Sra. Patrícia destacou constar: Relatório de Progresso (fls. 521/542) – correspondente ao período que compreende o início do Projeto até 31/12/2016, afirmando não poder esclarecer as razões pelas quais não foram feitos relatórios anuais.

Ainda ressaltamos que a Sra. Patrícia apresentou os Relatórios Analíticos de Despesas referentes aos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017 (até o dia 24/05/2017), gerados pelo sistema FabsWeb.

De outra parte, a Ex-coordenadora do Projeto também se manifestou, argumentando que a não realização das reuniões tripartites, que considera que devem ser realizadas conforme as necessidades apresentadas durante a execução do Projeto ou fato significativo que demande alteração no documento, não trouxe prejuízo à execução do Projeto, uma vez que as partes mantinham diálogo acerca do seu andamento e evolução, e por não ter havido fato relevante que demandasse sua realização.

A Sra. M.A. informou, também, que havia previsão para a realização da reunião tripartite em junho de 2016, o que não ocorreu devido às “várias ocorrências e emergências de SMADS”.

Asseverou que o relatório de progresso segue padrão acordado entre a UNESCO e ABC, de modo que não existe previsão para informação sobre “estágio de implementação (%)”

Sobre demais esclarecimentos, declarou:

“A Execução Orçamentária apresenta-se resumida no relatório de progresso porque, como mencionado anteriormente, segue um modelo determinado, mas é possível gerar no sistema da UNESCO relatórios anuais ou por período do Projeto, portanto não sentimos necessidade de

imprimi-los já que podem ser consultados diretamente no sistema no momento em que houver interesse. Como no relatório de progresso não há espaço para inserção destas informações, estas são digitadas nos relatórios de acompanhamento do SIGAP da ABC. Até o mês de janeiro deste ano trabalhei na SMADS como Coordenadora deste Projeto e posso afirmar que foram anexados ao Processo nº 2013.0.313.311-0 os relatórios de execução orçamentária e financeira extraídos do sistema da UNESCO que trazem as informações mencionadas, bem como os relatórios onde constam os pagamentos efetuados em ordem nominal dos contratados.

Quanto ao acompanhamento por parte da ABC sobre a execução das atividades, execução financeira e sobre as consultorias contratadas, bem como sobre a evolução da execução do Projeto encontram-se no <http://www.abc.gov.br/sigap/>, que é o relatório de progresso digital.

Em relação ao acompanhamento por parte da UNESCO, é evidente que isto ocorre durante toda a execução do Projeto, visto que todos os Termos de Referência e editais são construídos em conjunto ou no mínimo, enviados para análise da Oficial de Projeto, que é responsável pela autorização de todas as ações, inclusive os pagamentos. Ressalto também que ocorreram várias reuniões em São Paulo e em Brasília com a Oficial de Projetos, a Secretária Adjunta e comigo para alinhamento das ações.

Em relação às auditorias, desconheço que fossem realizadas pela UNESCO, tampouco pela ABC, que acompanha a evolução do Projeto por meio do sistema SIGAP.

É certo, ainda, que a expressão “ações implementadas” utilizada no Relatório de Progresso, significa dizer que as ações foram iniciadas e não necessariamente concluídas.””

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Orientaremos o Coordenador a realizar reuniões tripartites em conformidade com o que prevê o Projeto, registrando-as devidamente em Ata, realizar relatórios de progresso anuais e a instruir o Processo Administrativo com os relatórios gerados pelo sistema FabsWeb e outros documentos que entender necessários para aprimorar o acompanhamento da execução do Projeto”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não se aplica”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade Auditada informou que havia comunicação entre órgãos envolvidos a partir de e-mails, ofícios e telefonemas, bem como que era possível o acompanhamento do Projeto por meio dos sistemas SIGAP e FabsWeb, sendo que por meio deste último foram apresentados Relatórios Analíticos de Despesas referentes aos exercícios de 2014 a 2017.

Foi informado também que houve um Relatório de Progresso referente ao período do início do Projeto até a data de 31/12/2016. Foi apresentado, adicionalmente, que:

- as reuniões tripartites deveriam ser realizadas somente quando da ocorrência de fatos significativos que demandassem alterações no documento do Projeto ou conforme necessidades apresentadas durante sua execução;
- o Relatório de Progresso segue padrão acordado entre a UNESCO e ABC;
- o acompanhamento por parte da UNESCO ocorreu durante toda a execução do Projeto, visto que os Termos de Referência e editais foram construídos conjuntamente com o órgão ou enviados para análise por funcionário deste; e
- a expressão “ações implementadas” no Relatório de Progresso significa que as ações foram iniciadas e não necessariamente concluídas.

Apesar da utilização da comunicação por ofícios, e-mails e telefonemas entre os órgãos e a possibilidade de acompanhamento do Projeto por meio dos referidos sistemas, restou evidenciado que a informação que permite um controle do status atual do Projeto não tem chegado às posições de chefia da Unidade de forma satisfatória, como informado pela própria SMADS na introdução de sua manifestação de 2 de junho:

“Diante disso, até 01/06/2017, o Projeto permaneceu sem coordenador designado, o que dificultou o levantamento das informações solicitadas, porquanto os únicos registros das atividades do projeto são os constantes no PA nº 2013-0.313.311-0 e no PA nº 2014-0.175.186-1, além dos documentos e informações apresentados pela servidora P.S.G., a qual auxiliava a coordenação do Projeto, e outros servidores, ex-servidores e ex-consultora”.

Os instrumentos referidos podem ser suficientes para o acompanhamento daqueles que atuam diretamente no Projeto, em especial os funcionários que atuam “na ponta”. É necessário, contudo, uma consolidação de qualidade das informações que são encaminhadas para as posições superiores / chefias. Os instrumentos previstos pelo PRODOC que deveriam atender essa necessidade são justamente os Relatórios de Progresso e as Reuniões Tripartites, que deixaram de ser realizados no âmbito desse Projeto na periodicidade planejada.

A realização de um único Relatório de Progresso abrangendo o período supramencionado ilustra a falta de um acompanhamento periódico que permitisse a identificação de problemas de forma tempestiva. Além disso, as fragilidades apontadas na estrutura do Relatório de Progresso indicam que o mesmo não se mostrou completo o suficiente para suprir as necessidades de informação dos gestores.

A informação de que a expressão “implementado” se refere a ações iniciadas não se verifica de forma consistente pelo Relatório de Progresso, pois existem resultados com o status “não implementado” que possuem ações iniciadas, como o item 1.1.3 da parte “2-Execução do Projeto”. Se ambos os termos servem como indicativo de ações iniciadas (e não necessariamente concluídas), não há como o gestor deduzir pelo documento a situação real de cada ação. Tal situação corrobora com o entendimento desta equipe de que as fragilidades no Relatório reduzem a confiabilidade do mesmo como instrumento de controle.

O argumento de que as Reuniões Tripartites não ocorreram, pois deveriam ser realizadas somente quando da ocorrência de fatos significativos que demandassem alterações no documento do Projeto ou conforme necessidades apresentadas durante sua execução também não encontra respaldo visto que houve fatos significativos (como o atraso na execução do Projeto devido a restrição orçamentária ou a alteração de demandas da SMADS que poderiam ensejar alterações no PRODOC) e as reuniões não ocorreram.

A SMADS informou em seu Plano de Providências, contudo, que orientaria o novo Coordenador a realizar as Reuniões Tripartites, com registro em Ata, e passaria a realizar o Relatório de Progresso na periodicidade anual, bem como passaria a instruir o Processo Administrativo com os relatórios do sistema FabsWeb e outros documentos necessários para o acompanhamento do Projeto. Tal plano vai ao encontro do entendimento desta Equipe de Auditoria na medida em que auxilia no aprimoramento do acompanhamento do Projeto por parte das chefias da Secretaria.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que a SMADS padronize a forma de preenchimento do item 2 (Execução do Projeto) do Relatório de Progresso de forma que seja possível identificar se uma atividade está em andamento, se foi concluída ou se ainda não foi iniciada.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que a SMADS complemente o Relatório de Progresso através de um documento anexo que contenha, minimamente, as informações sobre o estágio de implementação das atividades em termos percentuais.

CONSTATAÇÃO 003 - Contratação de consultorias para prestar atividades típicas de gestão do projeto.

Constatou-se a utilização de consultorias em 100% das atividades previstas no PRODOC, inclusive em atividades típicas de gestão do projeto.

Impende observar que os trabalhos técnico-profissionais de consultorias devem ser contratados quando, no quadro funcional do órgão, houver carência de pessoas habilitadas para suprir uma demanda de alta complexidade da Administração Pública.

Em análise do Edital nº 002/2014, verificou-se que, dentre as atividades estabelecidas no contrato, estavam a elaboração de diversos modelos, como: planejamento orçamentário; análise da evolução financeira do projeto; análise técnica dos produtos contratados e recebidos; análise técnica e financeira das licitações realizadas e análise orçamentária e financeira que demonstrem a evolução da execução operacional do Projeto 914BRZ3019, entre outros.

Essas atribuições, no entanto, consistem em atividades típicas de gestão do projeto e deveriam ser desempenhadas pela própria Secretaria Municipal de Assistência Social. Na tabela abaixo, estão elencados os produtos do Edital nº 002/2014 contratados na condição supramencionada:

Tabela 06: Produtos do Edital nº 002/2014

Produto	Descrição
Produto 1	Documento técnico contendo proposta de modelo de planejamento orçamentário do projeto e da análise da evolução financeira de janeiro a dezembro de 2015.
Produto 2	Documento técnico contendo proposta de análise técnica dos produtos contratados e recebidos pelo projeto 914BRZ3019.
Produto 3	Documento técnico contendo proposta de análises técnica e financeira das licitações realizadas pelo projeto 914BRZ3019, indicando inclusive possibilidades de aperfeiçoamento.
Produto 4	Documento técnico contendo proposta de modelo de análise orçamentária e financeira que demonstre a evolução da execução operacional do projeto 914BRZ3019.
Produto 5	Documento técnico contendo proposta de monitoramento técnico e financeiro de missões realizadas, assim como controle e previsão orçamentária do projeto 914BRZ3019 para missões.

De forma similar, houve contratação de consultoria, por meio do Edital nº 001/2016, para prestação de atividades típicas de gestão, tais como elaboração de rotinas e procedimentos necessários à execução do projeto; e procedimentos e fluxos nos processos de seleção de consultorias; entre outros, conforme se verifica através de análises dos produtos contratados na referida licitação:

Tabela 07: Produtos do Edital nº 001/2016

Produto	Descrição
Produto 1	Documento técnico contendo rotinas e procedimentos necessários à execução do Projeto e conjunto de modelos de Termos de Referência, análise e avaliação de propostas técnicas e fluxos de documentos internos.
Produto 2	Documento técnico contendo levantamento, análise e avaliação de procedimentos e fluxos nos processos de contratação de consultores individuais e de empresas de consultoria e respectivos pagamentos efetuados no âmbito do Projeto 914BRA3019, no período, à luz dos do Decreto 5.151/2004 e da Portaria MRE no 717/2006, bem como do Manual de Execução da UNESCO e eventuais recomendações do Tribunal de Contas da União a respeito do tema.
Produto 3	Documento técnico contendo análise e avaliação dos produtos contratados e recebidos, com base nos Objetivos Imediatos e Resultados Esperados conforme PRODOC, contendo resumo de informações para subsidiar a elaboração do Relatório de Progresso.
Produto 4	Documento técnico contendo levantamento e avaliação da execução do acordo de cooperação no tocante ao Objetivo 3 e respectivos Resultados/Atividades, conforme PRODOC, no período apontando avanços, fragilidades e necessidade de aprimoramento, bem como balanço geral dos produtos apresentados, incluindo análise da execução financeira.
Produto 5	Documento técnico contendo análise e avaliação do plano de metas e ação do acordo de cooperação

	no tocante aos Objetivos e Resultados do Projeto 914BRZ3019, incluindo análise da execução orçamentária e financeira no período.
--	--

Tal fato constitui afronta ao estabelecido no art. 4º, §6º, do Decreto Federal nº 5.151/2004, transcrito abaixo, que trata sobre os procedimentos a serem 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:

"§ 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". (Grifo nosso)

O Guia de Execução de Projetos da UNESCO do Brasil estabelece no item 5.1.1:

"Os Projetos poderão contratar Pessoas Físicas por período determinado, para a prestação de serviços essenciais à execução do Acordo de Cooperação Técnica que não possam ser realizados pelo quadro permanente da UNESCO e de seus parceiros, em função da especificidade e natureza do serviço."

O Manual de Contratação de Consultorias da Controladoria Geral da União (ex-CGU, atualmente Ministério da Transparência e Controle), de maio/2013, por sua vez, assevera que:

"Para a gestão/execução do projeto o órgão executor nacional deve alocar servidores públicos (efetivos, em comissão ou temporários) que tenham competência para contribuir com os objetivos do projeto de forma continuada.

(...) entende-se que a contratação de pessoal por intermédio de contratos de prestação de serviços de consultoria para o desenvolvimento de atividades rotineiras do projeto ou típicas do órgão ou entidade executora, com a existência de subordinação jurídica a este, consiste em falha grave, na medida em que se constitui em ato não permitido pela legislação vigente, o que, inclusive, já foi objeto de apreciação judicial, que deu origem ao Termo de Ajustamento de Conduta entre a União e o Ministério Público do Trabalho em decorrência da Ação Civil Pública no 1044/2001".

Dessa forma, as constatações em tela vão de encontro à legislação específica. É possível que as contratações por meio dos Editais nºs 002/2014 e 001/2016 tenham sido realizadas a fim de suprir uma lacuna de força de trabalho na própria SMADS, porquanto as atividades previstas são meramente administrativas e, quando técnicas, não exigem conhecimento específico que transcendam a área de atuação dos servidores da SMADS.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

"Porquanto os Editais nº 002/2014 e 001/2016, e suas respectivas contratações ocorreram no período de Coordenação do Projeto pela Sra. M.A.R.R., a ela foram solicitados esclarecimentos, apresentando a seguinte justificativa:

'As contratações foram efetuadas em conformidade com o Guia de Execução de Projetos da UNESCO, conforme item 5.1.1 : 'Os Projetos poderão contratar Pessoas Físicas por período determinado, para a prestação de serviços essenciais à Execução do Acordo de Cooperação Técnica que não possam ser realizados pelo quadro permanente da UNESCO e de seus parceiros, em função da especificidade e natureza dos serviços'.

Com efeito, os serviços contratados por meio de consultoria possuem caráter técnico e, em razão das especificidades burocráticas para execução do Projeto, constatou-se a necessidade de contratação de profissional qualificado com experiência no acompanhamento de execução de

projeto de cooperação técnica internacional, com habilidade na utilização do sistema UNESCO, o que inclui não apenas o sistema de informação (FabsWeb), mas também todo o sistema e metodologia que envolve a execução e o acompanhamento do Projeto.'

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Considerando que os apontamentos realizados pelo relatório de auditoria quanto às contratações da ex-servidora e ex-consultora, Sra. E.S.D., e especialmente diante da Nota de Auditoria – NA nº 001/OS 004/2017, a fim de apurar os fatos relatados será instaurada Comissão de Apuração Preliminar, nos termos do Decreto nº 42.233/03, sendo os procedimentos adotados através do Processo Administrativo nº 2017-0.086.527-3”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Publicação de Portaria de instauração da Comissão de Apuração Preliminar até 09/06/2017”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade aduz ter agido em consonância com o item 5.1.1 do Guia de Execução de Projetos da UNESCO e menciona que, em razão das especificidades burocráticas para execução do Projeto, foi necessária a contratação de profissional com experiência no acompanhamento de execução de projeto de cooperação técnica internacional e no sistema exclusivo da UNESCO.

Observando os produtos contemplados pelas tabelas 6 e 7, não é possível reconhecer traços de caráter técnico que impeçam a execução desses serviços pelo quadro funcional da SMADS ou por profissional do quadro permanente da UNESCO. Nem mesmo a imperatividade no que tange à experiência com o sistema próprio da UNESCO, mencionada pela Coordenação do Projeto, é um requisito indispensável para elaborar propostas e fazer análise da evolução do projeto, dos processos seletivos ou dos produtos elaborados. Nesse caso, mesmo que fosse necessária essa qualificação, poderia ter sido contratado profissional da UNESCO, conforme mencionado no item 5.1.1.

O Acórdão 2389/2003 do Tribunal de Contas da União traz a seguinte premissa *“os serviços de consultoria devem representar uma atividade estranha às atribuições da unidade, e ainda, dada a sua natureza, para o serviço técnico profissional especializado, no qual se inserem os serviços de consultoria, os trabalhos devem demandar qualidades e capacidades de quem o executa que estão além daquelas inerentes aos servidores ou funcionários da entidade contratante”.*

Destarte, as considerações levantadas pela Unidade não encontram respaldo nos tipos de atividades desenvolvidas pelas consultorias dos Editais nºs 002/2014 e 001/2016, as quais eram tarefas rotineiras, atinentes a atribuições típicas de gestão do Projeto.

Quanto ao Plano de Providências apresentado pela Unidade, este não condiz com a constatação em tela, porquanto menciona que irá instaurar uma Comissão de Apuração Preliminar a fim de apurar os fatos relatados, considerando a contratação da ex-servidora e ex-consultora E.S.D.

Do exposto, a irregularidade da contratação em exame não pode ser afastada, pois a Unidade agiu em desconformidade com a legislação específica e a jurisprudência vigente, bem como foi de encontro ao aludido pelo item 5.1.1, do Guia de Execução de Projetos da UNESCO.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que a Secretaria se abstenha de contratar pessoas físicas, por meio de consultoria, para realizar atividades inerentes às categorias funcionais do órgão e que adote as gestões necessárias para viabilizar a alocação de mão-de-obra permanente do órgão na execução das tarefas típicas de gestão do Projeto.

CONSTATAÇÃO 004 - Conflito de interesses no processo de seleção de consultores do projeto.

No tocante ao Edital de Contratação nº 002/2014, foi verificado, por meio de consulta ao Processo nº 2013-0.313.311-0, que houve a contratação de ex-servidor (RF nº 8148571) da SMADS para prestação de serviço de consultoria para o Projeto.

O ex-servidor em questão foi exonerado em 12/01/2015, conforme Diário Oficial da Cidade de São Paulo - DOC (edição de 15/01/2015), tendo iniciado a prestação do serviço de consultoria ao projeto no dia seguinte (13/01/2015), conforme fl. 536 do referido processo.

Na época em que ainda exercia cargo na SMADS, o ex-servidor atuou diretamente na organização do projeto e na elaboração do respectivo edital, como evidencia fl.479 e quadro abaixo. Posteriormente, ao analisar os registros do processo de seleção, constatou-se que a referida pessoa foi a licitante vencedora.

REQUERIMENTO PARA PUBLICAÇÃO DE EDITAL DE PESSOA FÍSICA	
Parte A	
Versão IV	
INSTRUÇÃO PARA PUBLICAÇÃO	
Preenchimento do Formulário	Processo de Aprovação e Publicação
1. Parte B2 – A vaga cuja lotação seja no Escritório UNESCO ou Antena deve ser conduzida pelo Setor de Recursos Humanos.	1. Preenchido o formulário, este deve ser enviado eletronicamente ao Oficial de Projetos para avaliação do conteúdo.
2. Parte B3 – O edital cujo projeto seja financiado pela iniciativa privada, Programas Regulares e/ou Filoca, não tem a obrigatoriedade de publicação em jornal.	2. Sendo aprovado o conteúdo do edital, o(a) Oficial de Projetos encaminha para o Setor de Licitação e Contratos, pelo e-mail gcontratos@unesco.org.br , para apreciação final do documento e recolhimento do orçamento.
3. Parte B3 – Para efeito de economicidade das publicações, existe a possibilidade de utilizar Chamada no jornal para publicação em jornal. Este deverá informar o site em que o Edital esteja publicado.	3. O orçamento é submetido pelo Setor de Contratos ao Oficial de Projetos e ao Projeto para aprovação da despesa.
4. Parte B4 – Deve ser informado o jornal que deseja que o edital seja publicado. O orçamento será apresentado de acordo com as indicações em jornal.	4. Aprovado o orçamento, o edital é publicado no jornal e respectivamente no site de UNESCO/Brasília.
5. Parte C1 – No endereço eletrônico da UNESCO/Brasília existe a opção de informar outro site onde o edital completo seja publicado.	5. Demais dúvidas sobre o preenchimento do formulário e o processo de aprovação e publicação, procurar pelo e-mail gcontratos@unesco.org.br ou telefone 61-2106-3586.
6. Parte C2 – Os nove itens do edital completo devem ser preenchidos de forma objetiva e clara.	
7. Parte C2 – Ao final do primeiro perfil existe a possibilidade de incluir novos perfis. Deve-se, portanto, repetir os mesmos itens constantes no primeiro.	
Parte B	
B1 – Contato	
Código do Projeto: 914BRZ3019	Nome do Oficial de Projetos: AI T M
Responsável pelo edital no Projeto: E S D	
Telefone de contato: 3291-9724	E-mail: e: @prefeitura.sp.gov.br
B2 – Onde estará lotado o(a) consultor(a) contratado(a)?	
<input checked="" type="checkbox"/> a) No Projeto	<input type="checkbox"/> d) Em sua residência

Quadro 05: Requerimento para publicação do Edital nº 001/2016

Assim, o mesmo ex-servidor participou do processo de Licitação nº 001/2016, sagrando-se vencedor e celebrando o Contrato SHS00336/2016 no valor de R\$ 90.750,00. Tal fato caracteriza conflito de interesses na elaboração do termo de referência para a contratação de consultorias.

Tal fato também pode ter restringido a competitividade na escolha dos consultores, na medida em que pode ter havido direcionamento para a contratação do ex-servidor.

A situação supracitada vai de encontro ao Princípio da Moralidade almejado pela Administração Pública previsto pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”

Adicionalmente, constatou-se que o Edital nº 001/2016 exigiu o conhecimento do sistema da Organização das Nações Unidas. Este requisito foi atendido somente pelo ex-servidor citado, sendo o único requisito não pontuado pelos demais candidatos.

Segue abaixo, a tabela consolidada com as avaliações dos 3 candidatos finalistas:

Tabela 08: Resultado da avaliação dos candidatos finalistas

Qualificações específicas/experiências	Resultado		
	Candidato 1 V.L.S	Candidato 2 (C.O.)	Ex-servidor
3.1 – Requisitos obrigatórios (eliminatórios)			
Formação Acadêmica			
Graduação em Ciências Humanas ou Sociais ou Administração de Empresas, com especialização na área de Humanas.	sim	Sim	sim
Qualificação e/ou Experiência Profissional			
Experiência mínima de 05 anos em acompanhamento de execução de projetos de Cooperação Técnica Internacional, na Área de políticas públicas.	sim	sim	sim
Conhecimento de Informática, principalmente na utilização dos softwares Word e Excel.	sim	Sim	sim
3.2 – Requisitos desejáveis (pontuáveis)			
Experiência adicional em acompanhamento e/ou implantação de rotinas, fluxos de trabalho e processos envolvidos em toda a cadeia, podendo ser em empresas públicas ou privadas.	50	50	50
Experiência adicional em acompanhamento e/ou implantação de rotinas administrativas, fluxos de trabalho e processos envolvidos, em empresas públicas ou privadas.	20	20	20
Conhecimento do sistema da Organização das Nações Unidas.	0	0	15
3.3 – Entrevista (critérios de avaliação)			
Na entrevista serão apurados os seguintes requisitos:			
Assertividade, postura ética e comprometimento profissional;	5	5	5
Fluência verbal e clareza na exposição de assuntos e argumentos;	5	5	5
Domínio dos assuntos relativos a área de contratação, mediante proposta de uma situação-problema.	5	5	5
Total	85	85	100

A exigência do conhecimento do sistema da Organização das Nações Unidas se mostrou provavelmente restritiva e desnecessária, pois sua exigência não está compatível com o escopo do trabalho:

“- Participar de reuniões com a equipe da SMADS e da UNESCO para apresentar Plano de Trabalho para a realização da Consultoria;
- definir e/ou sistematizar procedimentos e rotinas para seleção de consultores, processos licitatórios e controle e fluxos de documento internos, bem como modelos de termos de referência, modelo de documento para análise e avaliação de propostas técnicas, dentre outros;
- elaborar cronograma e definir fluxos das ações do Projeto;
- analisar e monitorar constatações de pessoas físicas, processos de licitações e pagamentos realizados no âmbito do Projeto, incluindo atendimento às normas de execução da UNESCO;
- apresentar informações técnicas e gerenciais quanto às atividades financeiras e orçamentárias do Projeto 914BRZ3019, elaborando documento técnico contendo as demonstrações financeiras e a execução por categorias orçamentárias;
- monitorar a implementação das ações recomendadas nos relatórios de auditorias dos órgãos de controle;
- elaborar documento técnico contendo informações para subsidiar a elaboração do Relatório de Progresso do Projeto.”

Cabe ressaltar que o próprio ex-servidor contratado pode ter sido responsável pela inclusão da exigência restritiva, tendo em vista ter sido, indevidamente, o responsável pelo edital.

Do exposto acima, constata-se a existência de conflito de interesse pela participação de consultor contratado como responsável pelo próprio edital que resultou na sua contratação, bem como direcionamento e restrição à competitividade pela exigência desarrazoada de conhecimento técnico extremamente específico e desnecessário à execução da atividade prevista.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“O relatório de auditoria afirma que a ex-servidora E.S.D., na época em que exercia cargo em SMADS, atuou diretamente na organização do projeto e na elaboração do Edital de Contratação nº 002/2014 e 001/2016, dos quais se tornou a “licitante vencedora”. E, adicionalmente, teria acrescido ao Edital nº 001/2016 a exigência de conhecimento do sistema da Organização das Nações Unidas, requisito atendido somente pela ex-servidora, e que o relatório considerou provavelmente restritivo e desnecessário, por incompatibilidade com o escopo do trabalho. Apontou que a ex-servidora pode ter sido responsável pela inclusão desta exigência considerada restritiva, uma vez que constou como “responsável pelo edital”, sugerindo o conflito de interesse pela participação do consultor contratado como responsável pelo edital que resultou em sua contratação.

Neste ponto, a Ex-coordenadora do Projeto apresentou a seguinte justificativa:

‘Os Termos de Referência que davam origem aos editais para contratação de serviços de consultoria de pessoa jurídica como pessoa física eram elaborados pelos coordenadores das áreas demandantes. No caso dos Termos de Referência dos editais 002/2014 e 001/2016 foram elaborados sem a participação da ex-servidora mencionada, porém como esta tinha a incumbência de encaminhar todos os editais para a UNESCO a fim de solicitar cotação de preços para publicação nos jornais, seu nome e e-mail constaram nos formulários “Requerimento para Publicação de Edital de Pessoa Física” como contato para receber retorno das cotações de preço, visto que este trabalho era realizado pela agência de comunicação contratada pela UNESCO, portanto havia necessidade de fornecer um contato no Projeto para agilizar o processo.

No caso do critério “conhecimento do sistema da Organização das Nações Unidas” foi considerado desejável, ou seja, um diferencial já que é importante para desenvolver as atividades relacionadas no Termo de Referência, embora esta exigência não explícita na descrição das atividades mencionadas nos editais, para realizá-las esteja é necessário domínio do sistema de informação da UNESCO (FabsWeb), bem como conhecimento do sistema e metodologias adotado pela UNESCO. Reafirmamos que a ex-servidora não foi responsável pela inclusão deste critério no Termo de Referência, já que não teve participação na elaboração do edital.

Quanto ao conteúdo dos editais, é permitido solicitar requisitos obrigatórios, sendo que os candidatos que não os possuem serão desclassificados no processo seletivo. Da mesma forma é permitido solicitar requisitos desejáveis, os quais não impedem a classificação dos candidatos no processo seletivo, porém são pontuados.

Ressalto que cabe à Coordenação identificar a necessidade de contratação de consultor, elaborar o Termo de Referência para publicação do edital, realizar o processo seletivo para contratação e como Coordenadora do Projeto, eu era responsável por realizar todas as autorizações no sistema FabsWeb, inclusive as contratações.’

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Considerando que os apontamentos realizados pelo relatório de auditoria quanto às contratações da ex-servidora e ex-consultora, Sra. E.S.D., e especialmente diante da Nota de Auditoria – NA nº 001/OS 004/2017, a fim de apurar os fatos relatados será instaurada Comissão de Apuração Preliminar, nos termos do Decreto nº 42.233/03, sendo os procedimentos adotados através do Processo Administrativo nº 2017-0.086.527-3”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Publicação de Portaria de instauração da Comissão de Apuração Preliminar até 09/06/2017”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMADS informa que os Editais n^{os} 002/2014 e 001/2016 não foram elaborados pela Sra. E.S.D., mas sim pela Coordenadoria da área demandante. O fato do nome da ex-servidora e ex-consultora constar como responsável pelo Edital se deve ao fato de que ela estava incumbida de enviar os editais para solicitar cotação de preços para publicação nos jornais.

Há de se considerar que a necessidade de indicar um contato na Secretaria para retorno das cotações de preços não é justificativa razoável para que nos autos fossem consignadas informações não fidedignas. O pedido de cotação de preços é prática corriqueira nos processos seletivos conduzidos pela Administração Pública, sendo suficiente que o fornecedor seja notificado sobre o contato para retorno por mensagem ou por telefone. Sendo assim, a narrativa da Unidade traz à tona nova irregularidade, pois demonstra a falta de autenticidade de informações disponibilizadas no processo.

Ademais, o fato de a ex-servidora ser encarregada de encaminhar os editais para pedidos de cotação para jornais não elide o conflito de interesses existente, uma vez que a Sra. E.S.D. se tornaria futura participante do certame e já dispunha de conhecimento prévio acerca do que seria avaliado, além de ser uma pessoa que estava em constante contato com a equipe de seleção. Essa situação colide com os princípios da moralidade e da impessoalidade, pois existe uma presunção de concorrência desleal.

Ressalta-se, adicionalmente, que consta no processo que a Sra. E.S.D. realizou a entrevista do Edital n^o 002/2014 em 18/12/2014. No entanto, conforme apontado pelo Diário Oficial, sua exoneração aconteceu somente em 12/01/2015 para que ela iniciasse a prestação da consultoria no dia seguinte (13/01/2015), configurando afronta à legislação vigente. A Lei n^o 8.666/1993, em seu art. 9^o, inciso III, veda a participação no certame licitatório de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Embora o processo seletivo da UNESCO seja norteado pelo Manual de Convergência de normas licitatórias, qualquer contrato administrativo pertinente a serviços, no âmbito da Administração Pública, deve se pautar pela Lei de Licitações e Contratos.

No que concerne à exigência do conhecimento do sistema da Organização das Nações Unidas, a Coordenadoria do Projeto justificou que se trata de requisito desejável e não obrigatório. A equipe de auditoria entende que, nesse caso, esse foi o fator determinante para a escolha da ex-servidora, bem como que tal conhecimento não era condicionante do bom desempenho do serviço a ser contratado, restando configurada, portanto, exigência desarrazoada de impacto decisivo no processo e prejudicial aos demais interessados.

Não se deve olvidar, contudo, que os processos de seleção devem ser pautados pelo princípio da transparência, da isonomia e do julgamento objetivo. Assim, os editais devem detalhar aos competidores, de forma clara e precisa, quais são os critérios de avaliação. A não disponibilização dessas informações se torna mais gravosa para o caso em tela, pois o processo foi permeado pelo acesso de informações privilegiadas por parte de um dos candidatos.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à Secretaria que, nos futuros processos de seleção de pessoas físicas, aja em consonância com a Lei 8.666/1993 e com os princípios basilares da Administração Pública, vedando a participação de funcionários do órgão contratante, a fim de evitar conflito de interesses.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se à Secretaria que preveja, em seus futuros editais, todas as informações concernentes ao processo seletivo, para que todos os competidores tenham conhecimento prévio dos critérios de julgamento de forma clara e precisa.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se que a Secretaria supra os processos com informações adequadas e fidedignas consignando os reais responsáveis por cada etapa do processo de seleção, a fim de espelhar confiança aos registros.

CONSTATAÇÃO 005 - Divulgação restrita do edital de licitação para seleção de consultorias.

Em análise dos processos de seleção dos consultores (pessoas físicas), constatou-se que alguns editais foram divulgados somente em jornais de circulação regional. Segue abaixo, a relação dos editais e as respectivas publicações:

Tabela 09: Divulgação dos editais

Edital	Publicação
Edital nº 001/2014 - Contrato SHS00048/2015	
Edital nº 002/2014 - Contrato SHS00049/2015	
Edital nº 001/2016 - Contrato SHS00336/2016	

O jornal JC Concursos & Empregos é voltado para concursos públicos, área jurídica e iniciativa privada, atuando somente no Estado de São Paulo.

Como é possível observar nesses casos, os editais constantes da tabela foram divulgados em jornal cujo conteúdo interessa a um público específico, limitando às pessoas que possuem interesse em prestar concursos públicos.

A constatação em tela enseja afronta ao art. 5º do Decreto Federal nº 5.151/2004 que estabelece o seguinte:

“Art. 5º A contratação de consultoria de que trata o art. 4º deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, exigindo-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado”.

Ademais, o Manual da UNESCO prevê no seu item 5.8.5:

“Para os Projetos realizados em parceria com o Governo Brasileiro a divulgação deve ser realizada por meio de publicação em jornal de grande circulação”.

A divulgação restrita do edital de licitação é uma das possíveis causas da dificuldade da SMADS em selecionar consultores e empresas de consultorias, conforme mencionado no Relatório de Progresso (vide constatação 2).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Tendo em vista que constam dos requerimentos para publicação de edital de pessoa física que a responsável pelo edital no Projeto era a Sra. E.S.D., solicitamos os devidos esclarecimentos à ex-consultora, a qual apresentou as seguintes alegações, *ipsis litteris*:

- o art. 5º do Decreto Federal nº 5151/2014 e Guia de Execução de Projetos da UNESCO, citados no relatório de auditoria, que mencionam a necessidade de divulgação dos editais de contratação de pessoas físicas em jornais de grande circulação, não fazem referência se esta circulação deve ocorrer no território nacional ou se pode ser apenas dentro do Estado;

- no documento da UNESCO Requerimento para Publicação de Edital de Pessoa Física, item B4, anexo, consta uma relação de jornais nos quais costumam ser publicados os anúncios, de acordo com a localização do Projeto e todos são de circulação dentro dos estados;

- o JC também é disponibilizado na web, portanto tem alcance amplo, em nível nacional;

- os editais são publicados também no site da UNESCO, que tem alcance em todo o território nacional e internacional, pelo período de 7 dias;

- é prática comum aos profissionais que buscam oportunidades para atuar como consultores em organismos internacionais consultarem os sites desses organismos;

- efetuei um levantamento de todos editais publicados até o momento para contratação de consultores pelo Projeto e relacionei no quadro a seguir;

Informo que as publicações efetuadas no JC não restringiram o envio de currículos, como pode ser constatado e em relação a custo benefício, a utilização do jornal citado foi mais vantajosa para o Projeto.

Publicações em Jornais				
Nº do edital	Jornal Publicado	Currículos recebidos	Candidatos que preencheram os requisitos obrigatórios	Observações
001/2014	JC Concursos & Empregos	8	4	Dos currículos recebidos, 6 candidatos residiam em SP, sendo 4 na Capital, 1 do interior de SP, 1 do RJ e a candidata selecionada residia no RS.
002/2014	JC Concursos & Empregos	Perfil 1 = 5	2	Dos currículos recebidos, 3 candidatos residiam em SP, 1 no RJ e outro no DF. Houve necessidade de republicação do edital.
		Perfil 2 = 9	3	Dos currículos recebidos 6 candidatos residiam em SP, sendo 4 na Capital, 1 no ABC e outro no interior e 3 no DF
001/2015	O Estado de SP	Perfil 1 = 8	1	Do total de currículos recebidos 3 candidatas residiam no município de SP, um no interior de SP, três no RJ e uma no RN . Houve necessidade de republicação do edital.
		Perfil 2 = 7	3	Dos currículos recebidos, 6 candidatos residem no município de SP e uma no Estado do RS. A candidata selecionada residia em SP.
002/2015	O Estado de SP	15	5	Dentro os currículos recebidos 8 residiam no município de SP, um em Santo André, três no DF, um no PR, um no

				<i>RJ e um no RS. Foram revistos os critérios exigidos antes de realizar a 3ª publicação</i>
003/2015	Diário de SP	Perfil 1 = 6	4	<i>Dos currículos recebidos 2 residiam no RJ, 1 em SP, 1 em Sumaré-SP, 1 no DF e um não informou.</i>
		Perfil 2 = 10	7	<i>Dos currículos recebidos 5 candidatos residiam em SP, 3 no RJ, 1 no RS e 1 em GO.</i>
001/2016	JC Concursos &Empregos	27	3	<i>Dos currículos recebidos 8 candidatos residiam no município de SP, 1 no interior e 1 no litoral do Estado, 7 no DF, 2 no RJ, 1 na BA, 1 RS, 1 MG, 1 PR e 3 não informaram.</i>
002/2016	Diário de SP	4	3	<i>Dos currículos recebidos 3 candidatas residiam em SP e 1 no CE. Houve necessidade de republicação do edital e mesmo após republicação, recebemos apenas 4 currículos.</i>
003/2016	Diário de SP	10	3	<i>Dos currículos recebidos 7 candidatos residiam em SP (1 no interior), 1 no RS, 1 no CE, 1 em MG, e 1 no DF.</i>
004/2016	JC Concursos &Empregos	64	5	<i>Foram recebidos currículos de diversos estados, porém o mais importante a ressaltar é que o anúncio foi publicado no JC Concursos & Empregos e o Projeto teve retorno de 5 currículos que atenderam aos requisitos obrigatórios”.</i>

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

*“De fato verifica-se que a ordem normativa do art. 5º do Decreto Federal nº 5.151/2004 é de que haja **ampla divulgação**, não determinando uma publicação de âmbito nacional. Desta feita, consideramos que a justificativa apresentada pela ex-consultora esclarece que não houve divulgação restrita do edital de licitação para seleção de consultorias, pois, pelo levantamento feito, a publicação alcançou outros estados, uma vez que foram recebidos currículos de fora do estado de São Paulo, além da média de currículos apresentados, quando a publicação foi feita no jornal “JC Concursos &Empregos”, não ter sido inferior àquelas publicações realizadas em outros jornais de grande circulação de âmbito estadual.”*

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não se aplica.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade ampara-se sob a alegação de que os conceitos ampla divulgação e grande circulação são indefinidos, pois não informam se a circulação deve ser em âmbito estadual ou nacional. Cita ainda que o item B4 do Requerimento para Publicação de Edital de Pessoa Física traz uma relação de jornais e todos são de âmbito estadual. Informa também que o jornal JC Concursos é disponibilizado na web, portanto, tem alcance amplo. Ademais, os editais são publicados no site da UNESCO, que possui abrangência nacional. Por fim, elabora uma tabela, demonstrando em quais locais residiam os candidatos participantes de vários editais.

Primeiramente, importa ressaltar que os conceitos ampla divulgação e grande circulação, não se limitam a delinear o tamanho do território de abrangência, mas sim, se há alcance do público-alvo. Por conseguinte, não importa se o âmbito é estadual ou nacional, desde que seja de grande circulação.

Salienta-se, ainda, que as definições de jornal de grande circulação são diversas, não havendo consenso entre os doutrinadores e julgadores. A Associação Nacional dos Jornais informa que:

“Para alguns, a grande circulação está vinculada à quantidade de exemplares, para outros, a vinculação deve ser feita em relação à abrangência e à distribuição do jornal (...) Desta feita, não é possível definir precisamente como é entendido essa expressão, mas deve-se ter em mente que o

cumprimento dessa exigência tem como mote o princípio da publicidade, no sentido de dar maior conhecimento ao público destinado. (...) Nesse contexto, tarefa mais fácil é identificar o que não seja jornal de grande circulação. O bom senso indica que, para fins dessa lei, jornais de categorias profissionais, aqueles que somente circulam em finais de semana, jornais esportivos, etc., ou aqueles com tiragem muito reduzida, não se enquadram na definição de “grande circulação”. (Grifos nossos)

O entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, é o de que é necessária uma tiragem mínima diária de 20 mil exemplares para que um jornal seja considerado de grande circulação. Segue abaixo o excerto retirado do Relatório Tribunal Pleno, processo TC 000850.989.13-6:

“Citando que a orientação firmada nesta Corte reconhece que jornal diário de grande circulação é entendido como aquele com tiragem mínima de circulação diária de 20.000 exemplares, consignou que é assente entendimento deste Tribunal de que a comprovação da tiragem mínima deve ser atestada, pelo vencedor do certame, por meio de qualquer meio idôneo”.

Conforme veiculado no Mídia Kit de 2017, o Jornal JC Concursos possui uma tiragem de 40 mil exemplares semanais. O quadro abaixo foi retirado do sítio eletrônico https://jcconcursos.uol.com.br/midiakit/midiakit_JC.pdf:



JC JORNAL DOS **CONCURSOS & EMPREGOS**
O JORNAL PIONEIRO DO SETOR PÚBLICO.

40 mil exemplares semanais | **128 mil** leitores por edição*
3,1 leitores por exemplar | **6.830** pontos de venda
* com base na tiragem média

JORNAL 36 anos

Quadro 06: Propaganda do jornal JC Concursos & Empregos

O site do Jornal JC Concursos traz a informação de que este só possui uma edição semanal da versão impressa, aos sábados. Além disso, a sua disponibilização na web não é indicativo de seu grau de divulgação, já que grande parte da população brasileira não possui acesso à internet. Feitas essas considerações, ainda cabe ponderar que o público do referido Jornal se limita àqueles que possuem algum interesse em concursos públicos.

Dessa forma, a união das várias características do JC Concursos demonstra que este é inadequado para os fins propostos, dado seu baixo alcance para veiculação dos Editais n^{os} 001/2014, 002/2014 e 001/2016 do Projeto.

A tabela elaborada pela ex-consultora busca demonstrar que a publicação no JC Concursos não restringiu o envio de currículos, ademais, houve candidatos de outros Estados. No entanto, a comparação feita entre a quantidade de currículos recebida em diferentes editais, divulgados em jornais distintos do JC Concursos, não possui validade, pois existem outros elementos a ser levados em consideração para análise do número de currículos recebidos, como, por exemplo, especificidades quanto à qualificação técnica exigida em cada edital. Além disso, o local proveniente de cada currículo é irrelevante para amenizar a irregularidade, pois não se busca participação efetiva de todo território nacional, mas sim, divulgação ampla para garantia da isonomia e para incremento do universo de concorrentes.

Registre-se, ainda, que a publicação no sítio da UNESCO é medida acessória visto que ela, tão-somente, não é capaz de satisfazer o princípio da publicidade e não exime o gestor de proceder à publicação em jornal de grande circulação.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que, a fim de observar aos ditames do item 5.8.5 do Guia de Execução de Projetos da UNESCO e do art. 5º do Decreto nº 5.151/2014, e visando preservar os princípios da isonomia, da moralidade e publicidade, a Secretaria proceda à divulgação dos editais vindouros em jornais de grande circulação e no próprio site da SMADS, conforme entendimento exarado por esta Controladoria.

CONSTATAÇÃO 006 - Falta de transparência no que concerne aos critérios de avaliação.

Em análise dos processos para a contratação dos consultores, verificou-se que em alguns editais não estavam consignados importantes critérios de avaliação, tais como: requisitos a serem apurados na fase de entrevista; critérios de desempate após a entrevista; entre outros.

A Portaria do Ministério das Relações Exteriores - MRE nº 717, no art. 21, regula os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, que norteiam o processo de seleção, segundo o Decreto Federal nº 5.151/2004. A referida Portaria estabelece que a seleção dos serviços técnicos de consultoria deve se pautar por critérios objetivos, previamente publicados. Adicionalmente, o § 1º dispõe:

“§ 1º Para fins de seleção, deverá ser previamente elaborado termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria”.

Importa salientar que houve casos em que os critérios de avaliação foram estabelecidos após a publicação do termo de referência e do edital. No processo seletivo do Edital nº 003/2015, Perfil 1, por exemplo, foram considerados 10 pontos para cada ano de experiência no requisito desejável “Experiência com o Sistema Nações Unidas”. Essa informação estava consignada apenas na Ficha de Avaliação, não constando nos documentos supracitados, ou seja, não parece ter havido divulgação aos interessados na vaga.

Ainda no mesmo processo seletivo, Perfil 2, ocorreu o empate de quatro candidatos após a fase de entrevistas, sendo que três obtiveram notas idênticas com relação a composição final da pontuação da Análise Curricular e da entrevista. Não obstante as notas terem sido iguais, alegou-se que o consultor escolhido apresentou maior desenvoltura.

Outra ocorrência que pode ter prejudicado a objetividade das seleções é o fato de que, em alguns casos, a fase da entrevista (predominantemente discricionária) equivalia a 60% da nota final, podendo ser o item determinante da classificação do candidato, em detrimento dos critérios mais objetivos. Apesar disso, não foram divulgados no respectivo edital os critérios que seriam avaliados nas entrevistas, além de não haver roteiros padronizados ou qualquer evidência de que as entrevistas foram realizadas por uma Comissão de Seleção, impropriedade que está detalhada no item 9 dessa Solicitação de Auditoria.

Em ambos os perfis do Edital nº 003/2015, é possível perceber que houve ausência de divulgação de todos os critérios de seleção mencionados, conforme imagens abaixo:

4. Experiência profissional: •Experiência comprovada de 15 anos em jornalismo (redação e assessoria de comunicação); experiência comprovada na elaboração de publicações voltadas para a área social;experiência comprovada em Comunicação Corporativa. Requisitos desejáveis (pontuáveis): Experiência de trabalho com o Sistema das Nações Unidas .

Quadro 07: Critério de seleção divulgado para o Perfil 1 do Edital nº 003/2015.

4. Experiência profissional: •Experiência comprovada de 10 anos em jornalismo;experiência comprovada na elaboração de publicações voltadas para a área social;experiência comprovada em Comunicação Corporativa.- Requisitos desejáveis (pontuáveis): Experiência de trabalho com o Sistema das Nações Unidas .

Quadro 08: Critério de seleção divulgado para o Perfil 2 do Edital nº 003/2015.

De forma semelhante, o Perfil 1 do Edital nº 001/2016 não apresentou a forma de pontuação utilizada para avaliação das entrevistas, bem como deixou de mencionar, adicionalmente, que seria desejável (e pontuável) a experiência de trabalho com o Sistema das Nações Unidas:

Os currículos recebidos dentro do prazo previsto e no formato exigido pelo edital serão avaliados em duas etapas (análise curricular e entrevista) a seguir descritas.

Item 1 - Análise Curricular

Nessa fase, os currículos dos candidatos serão analisados para verificação do cumprimento dos requisitos obrigatórios (e, portanto, eliminatórios), de acordo com as qualificações profissionais obrigatórias de formação acadêmica e experiência profissional.

Item 2 – Entrevista

Serão entrevistados os 3 (três) candidatos que estiverem de acordo com os requisitos especificados. Em caso de empate na terceira colocação, serão convocados para a fase de entrevistas todos os candidatos empatados.

As entrevistas serão realizadas em horário comercial e poderão ser conduzidas por videoconferência ou audioconferência ou pelo telefone, a critério do Contratante. Durante a entrevista, será avaliado o domínio dos conhecimentos especificados no Termo de Referência e experiências profissionais declaradas. A entrevista terá caráter classificatório e eliminatório.

Item 3 - Resultado Final

O candidato que obtiver a melhor avaliação curricular e na entrevista, será pré-selecionado para a vaga ofertada. O consultor selecionado deverá comprovar todos os requisitos mínimos exigidos e os requisitos desejáveis

Quadro 09: Critério de seleção divulgado para o Perfil 1 do Edital nº 001/2016.

As situações delineadas vão de encontro aos ditames do Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil, que, no item 5.8.2, preconiza o seguinte: “*Os critérios de seleção deverão ser definidos de forma clara e objetiva, para assegurar um processo transparente e justo*”.

Assim, a falta de transparência quanto aos critérios de avaliação submeteu o processo de seleção a uma alta margem de subjetividade, infringindo os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade que norteiam a Administração Pública.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Segundo informações da Sra. Patrícia não fazia parte dos procedimentos adotados a publicação dos critérios de pontuação no edital, no entanto, a ficha de avaliação com as pontuações estabelecidas devem constar obrigatoriamente nos termos de referência enviados para a UNESCO”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“O novo Coordenador será orientado a estudar sobre a viabilidade de divulgação da Ficha de Avaliação nos próximos editais para contratação de consultor, objetivando tornar o processo mais transparente, além de considerar aumentar a pontuação atribuída aos critérios objetivos e reduzir a pontuação atribuída à entrevista, considerada mais subjetiva”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“A partir da próxima publicação de edital”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMADS informou que não fazia parte dos procedimentos a publicação dos critérios de pontuação no edital, mas que a ficha de avaliação com as pontuações estabelecidas constavam nos termos de referência enviados à UNESCO.

Apesar do envio da ficha de avaliação com as pontuações estabelecidas à UNESCO ser uma boa prática, com a finalidade de informar a área responsável pelo processo seletivo o perfil esperado para a contratação, esta não é suficiente do ponto de vista da transparência aos candidatos participantes do processo seletivo, visto que o Termo de Referência não fica disponível para consulta dos interessados que concorrem ao cargo oferecido.

Para que haja alinhamento de expectativa do candidato e para que se garanta a isonomia no processo de contratação dos consultores por meio da vinculação dos critérios de seleção aos termos do edital, de forma que não haja manipulação dos critérios a posteriori e possíveis direcionamentos, é necessário que todos os quesitos, inclusive suas pontuações, que serão utilizados para avaliação, sejam discriminados no edital completo que é divulgado. No caso de edital resumido (com publicação do edital completo somente no site da UNESCO), o edital completo do site deve conter todos os quesitos nos quais os candidatos serão avaliados.

Aspecto não abordado pela Unidade em sua resposta, mas igualmente relevante, diz respeito à definição dos critérios de desempate no edital em caso de pontuação idêntica dos candidatos após a fase final. A ausência de critérios de desempate pré-definidos em edital é um problema na medida em que se torna difícil verificar se o critério elaborado posteriormente foi desenvolvido antes ou depois do conhecimento dos candidatos pela Comissão de Seleção, o que aumenta o risco de pessoalidade, ou mesmo favorecimento, na definição do critério.

O Plano de Providências da Unidade está de acordo com o entendimento da Equipe da Auditoria na medida em que, visando tornar o processo de seleção mais transparente, sugere o estudo de viabilidade de divulgação da Ficha de Avaliação nos próximos editais para contratação do consultor. A redução na representatividade da pontuação por critérios subjetivos, como a entrevista, também tende a auxiliar na transparência e isonomia do processo seletivo.

RECOMENDAÇÃO 001

Nos próximos editais para seleção de consultores, recomenda-se à SMADS promover a divulgação de todos os critérios de avaliação, em especial qual será a pontuação atribuída a cada um dos critérios. No caso de utilização de edital resumido, sugere-se promover a divulgação de todos os critérios no edital completo disponível no site da UNESCO.

RECOMENDAÇÃO 002

Nos vindouros editais para seleção de consultores, recomenda-se à SMADS reduzir o peso da pontuação dos critérios subjetivos (entrevistas) em relação à pontuação total do processo seletivo.

RECOMENDAÇÃO 003

Nos próximos editais para seleção de consultores, recomenda-se à SMADS pré-estabelecer, no edital, critérios de desempate para os casos de pontuações iguais entre os candidatos após a realização de todas as etapas do processo de seleção.

CONSTATAÇÃO 007 - Descumprimento de regras do processo de seleção de consultores afetando diretamente a escolha dos vencedores.

Constatou-se que ocorreu descumprimento às regras editalícias / termos de referência no que concerne aos processos de contratação dos consultores. Abaixo estão dispostas as irregularidades encontradas em cada processo:

Tabela 10: Irregularidades no processo de seleção de consultores

Edital	Irregularidade
Edital nº 003/2015 – Perfil 2	O termo de referência previa no item 2 que, na fase de entrevista, seriam entrevistados 3 candidatos em situação compatível com os requisitos especificados. Em caso de empate da terceira colocação, seriam convocados para a entrevista todos os candidatos empatados. Contudo, constatou-se que, nesse processo seletivo, alguns candidatos em situação de empate não foram chamados para a entrevista.
Edital nº 003/2016 – Perfil 1	Um dos requisitos do edital, “ <i>Comprovada experiência com contribuição direta, na elaboração de políticas públicas nacionais de assistência social e seguridade social</i> ”, foi listado como requisito obrigatório, mas na folha de avaliação foi alocado como requisito desejável, fato que pode ter restringido o envio de currículos. Importa salientar que, caso o edital tivesse sido obedecido, o consultor escolhido teria sido eliminado antes da entrevista, pois ele não possuía o referido requisito obrigatório. As duas outras candidatas entrevistas haviam pontuado no quesito.
Todos os editais	Os termos de referência estabeleciam para as entrevistas que “ <i>A nota final será obtida por meio da média aritmética dos três avaliadores que comporão a comissão de seleção</i> ”. Em consulta às fichas de avaliação dos candidatos, nos processos de seleção dos consultores, não foram identificados os três avaliadores da Comissão de Seleção, inclusive as suas respectivas avaliações individuais.

A desobediência às regras editalícias vai de encontro ao item 5.8.6 do Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil que dispõe:

“5.8.6. Todos os editais deverão ser formalmente aprovados pela UNESCO previamente à sua publicação e divulgação, sendo a contratação condicionada à conformidade com o edital aprovado e publicado”.

O Manual de Convergência de Normas Licitatórias da UNESCO também traz no Capítulo 9 a seguinte diretriz:

“9.1 Geral:

a) A licitação deve ser processada de acordo com as normas e condições do edital, em estrita vinculação ao instrumento convocatório”.

A situação descrita dificulta a averiguação quanto à idoneidade da condução dos processos seletivos, uma vez que uma das funções das regras previstas no edital é a de conduzir a escolha de fornecedores de forma clara e objetiva, em atendimento aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia. Salienta-se que os consultores escolhidos nos Editais nºs 003/2015 e 003/2016 não teriam vencido caso os editais tivessem sido seguidos.

Ademais, a falta de constituição formal de uma comissão de seleção na etapa de entrevistas indica precariedade na condução do certame, já que se trata de uma fase inerentemente subjetiva.

Do exposto, conclui-se que as falhas apontadas acima influenciaram diretamente na escolha dos consultores, havendo, inclusive, a possibilidade de favorecimento (pessoas físicas).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Conforme indicação da Sra. Patrícia, foram consultadas as pessoas que participaram do processo de seleção dos consultores mencionados pelo relatório de auditoria.

Em relação ao processo de seleção de consultor resultante do Edital nº 003/2015 – Perfil 2, foi apontada a irregularidade de que alguns candidatos em situação de empate não foram chamados para a entrevista, enquanto o termo de referência previa que seriam entrevistados 3 candidatos que estivessem de acordo com os requisitos especificados, e em caso de empate todos seriam chamados para entrevista. Como justificativa, a ex-coordenadora de Comunicação de SMADS, Sra. A.C.A.P.G., declarou que foram entrevistados 6 (seis) candidatos que estavam de acordo com os requisitos especificados, porém julgou que não havia necessidade de segunda entrevista, porque “na primeira foi possível identificar que um dos candidatos demonstrou ter domínio nos assuntos relativos a área, clareza e exposição de suas experiências, com mais de 10 anos de experiência em assuntos ligados à gestão pública”, de modo que considerou que estava mais apto para atender às demandas da SMADS.

No que concerne ao Edital nº 003/2016 – Perfil 1, o relatório de auditoria afirmou que “comprovada experiência com contribuição direta, na elaboração de políticas públicas nacionais de assistência social e seguridade social” foi listada como requisito obrigatório, mas na folha de avaliação foi alocado como requisito desejável, fato que pode ter restringido o envio de currículos. Assim, a Sra. M.A., enquanto ex-coordenadora do projeto, afirmou:

‘Em relação ao edital 003/2016 houve um equívoco ao considerar na Ficha de Avaliação o requisito “comprovada experiência com contribuição direta, na elaboração de políticas públicas nacionais e de assistência social e seguridade social” como desejável quando o correto seria obrigatório. Além disso, não foi atribuído ponto ao candidato aprovado neste requisito na ficha citada, uma vez que ele possui a experiência na temática citada, conforme mencionado em seu currículo:

2013 - 2014

População de Rua na Zona Leste de São Paulo, Descrição: A Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004 aponta a necessidade de traçar o perfil dos demandatários de serviços e atenções da Assistência Social, a partir do reconhecimento da dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em seus diferentes territórios. O projeto procura reconhecer quem são os demandatários que vivem nas ruas da região leste da cidade de São Paulo a partir dos serviços e atenções que lhes são oferecidos, caracterizando os usuários e os serviços de maneira a demonstrar as relações existentes entre desigualdade social e o seu enfrentamento pelas políticas sociais. A produção de estudos sobre os moradores em situação de rua é uma ferramenta que assume significado técnico-político e é prioritária, estratégica e fundamental para ampliar a percepção do estudante do Serviço Social no que diz respeito ao seu papel profissional e a associação das condições de existência dos demandatários às expressões da questão social e ao modelo de desenvolvimento econômico. Além disso, a realização de estudos, de pesquisas, de diagnósticos e de sistematização dessas informações possibilitará ao aluno refletir sobre a construção de políticas articuladas, a partilhar informações que permitam a leitura da realidade, da participação dos demandatários nos serviços, do controle social e da maior sintonia da política com o direito social.. , Situação: Desativado; Natureza: Pesquisa. Integrantes: J.M.Q. - Coordenador.’

Por fim, quanto à falta de identificação de três avaliadores da Comissão de Seleção nos processos de seleção de todos os consultores, a ex-coordenadora declarou que a contratação de consultor pessoa física não está prevista no Manual de Convergência, o qual se restringe à contratação de pessoa jurídica, e alegou que para a realização de entrevistas dos candidatos, embora não houvesse constituição formal das comissões de seleção, as contratações contavam com a participação de dois ou mais membros da equipe da Coordenadoria solicitante do termo de referência”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Não há providências a serem adotadas em relação aos referidos editais, no entanto, orientaremos o novo coordenador a seguir as regras do processo de seleção de consultores que

estiver estabelecido no termo de referência, avaliando a viabilidade e obrigatoriedade de constituir uma comissão de seleção na etapa de entrevistas, visando certames que atendam aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não se aplica”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em relação ao Edital nº 003/2015 – Perfil 2, a ex-Coordenadora de Comunicação da SMADS afirmou que foram realizadas 6 entrevistas e que, após essa fase, embora tenha havido empate, não viu necessidade de realizar uma segunda rodada, pois considerou um dos candidatos mais apto à vaga.

Todavia, a constatação da equipe de auditoria se refere ao fato de que a candidata T.C.G. empatou com o candidato L.Z.C.A. (posteriormente, sagrado vencedor) antes da fase de entrevistas, logo, ela deveria, igualmente, ter sido convocada para a próxima fase, o que não ocorreu. Nesse caso, a Unidade não justificou a irregularidade encontrada, restando confirmada a transgressão às regras do edital.

No que concerne ao Edital nº 003/2016 – Perfil 1, a ex-coordenadora do Projeto admitiu o equívoco ao considerar, na Ficha de Avaliação, o requisito *“comprovada experiência com contribuição direta, na elaboração de políticas públicas nacionais e de assistência social e seguridade social”* como desejável quando o correto seria obrigatório. Justifica, contudo, que o candidato J.M.Q. não foi pontuado no quesito, novamente, de maneira errônea, embora possuísse a experiência exigida. Para comprovar o apontamento, a Secretaria transcreveu um trecho do currículo do candidato.

Consoante o disposto no Art. 194º da Constituição Federal, a seguridade social é composta por três pilares, a saber: previdência social, assistência social e saúde. Em análise do excerto do currículo do candidato, não foi possível identificar a experiência em previdência social, fragilizando o argumento apresentado acima pela ex-coordenadora do Projeto.

É visível, diante da situação delineada, a falha na organização e na revisão dos procedimentos do processo seletivo conduzido pela Secretaria. Essa fragilidade extenua a confiabilidade do resultado e não afasta possíveis questionamentos sobre a ocorrência de influências nocivas na condução do certame.

Quanto à ausência de identificação dos três avaliadores da Comissão de Seleção para julgamento da fase de entrevistas, a Unidade aduz que, para a realização de entrevistas dos candidatos, embora não houvesse constituição formal das comissões de seleção, as contratações contavam com a participação de dois ou mais membros da equipe da Coordenadoria solicitante do termo de referência.

Como os Termos de Referências de todos os editais previam a constituição da Comissão de Seleção, a sua não formalização revela contrariedade às regras estipuladas. A Unidade menciona ainda a *“participação de dois ou mais membros”*, fato que também vai de encontro ao preceituado.

A total ausência de registros sobre a existência da Comissão torna a idoneidade do processo seletivo muito frágil, além de prejudicar a fiscalização adequada por parte dos órgãos de controle, pois subsiste somente, como indício material, a palavra do auditado.

Em que pese a Unidade mencionar que, para a fase de entrevistas, houve a participação de outros membros, cumpre considerar que faltaram elementos suficientes para comprovar a justificativa da SMADS.

Após na análise das justificativas apresentadas, as quais abordaram todos os apontamentos constantes na constatação supra, considera-se que houve transgressão às regras editalícias, ao item 5.8.6 do Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil, ao capítulo 9 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias da UNESCO e ao Art. 41º da Lei nº 8.666/1993 que rege as contratações da Administração Pública, a qual preconiza o seguinte: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que a Secretaria envide esforços no sentido de acompanhar e revisar adequadamente o processo de seleção de consultores, a fim de verificar se o edital publicado está de acordo com o termo de referência e se as qualificações exigidas foram adequadamente preenchidas pelos candidatos selecionados.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que a Unidade, nos próximos processos para seleção de consultores, garanta a formalização quanto à criação da Comissão de Seleção, bem como, a identificação clara, em todos os registros de avaliação, do respectivo avaliador.

CONSTATAÇÃO 008 - Ausência de documentação em processos de contratação de consultores (pessoas físicas) e/ou consultorias (pessoas jurídicas).

Constatou-se a ausência de alguns documentos comprobatórios que deveriam compor os processos de contratação de consultores/pessoas físicas e das consultorias/pessoas jurídicas.

Foi analisada a documentação disponível em cada um dos processos de seleção. Na tabela abaixo estão discriminadas as impropriedades documentais encontradas:

Tabela 11: Ausência de documentação

Edital	Constatação
Edital nº 002/2014 Contrato SHS00049/2015 Consultora: E.S.D.	Ausência das fichas de avaliação individual dos candidatos.
Edital nº 001/2015 – Perfil 2 Contrato SHS00139 Consultor: N.F.J.	Ausência das fichas de avaliação individual dos candidatos; não há a folha de publicação do edital com nome do responsável e indicação de onde seria publicado; não há documentos da consultora contratada anexados, comprovando atendimento às exigências editalícias (só há 3 certificados e cópia da carteira de trabalho).
Edital nº 003/2016 - Perfil 2 Contrato SHS00608/2016 Consultor: G.A.B.	Ausência do contrato firmado.
Edital nº 30/2016 Contrato SHS00598/2016 Consultoria: Instituto de Terapia Familiar – ITF	Ausência dos documentos das empresas licitantes. Nem mesmo a ITF foi apresentada.

O Guia de Execução da UNESCO, em seu Capítulo V – Contratação de Pessoa Física, estabelece no item 5.8.10:

“5.8.10. O processo de seleção deverá ser documentado, informando o método de seleção adotado, a comparação de candidatos e a razão da escolha, utilizando os formulários abaixo elencados:

- a) Formulário de Avaliação para Contrato de Serviço (formulário 361);*
- b) Formulário de Avaliação para Contrato de Produto (formulário 431);*
- c) Formulário de Avaliação para Contrato de Consultor individual (formulário 431A).”*

O Guia também dispõe, no item 9.3.1 sobre Aquisições de Bens e Contratação de Serviços, que o Coordenador do Projeto deve manter em arquivo todos os documentos relacionados ao processo de seleção, pelo período de 5 anos.

A falta dos documentos relacionados na tabela acima fragiliza a comprovação quanto à realização de um processo seletivo justo e transparente, pois não é possível averiguar a veracidade das informações apresentadas pelas pessoas físicas e jurídicas em seus currículos, tampouco é possível comprovar que algumas etapas do processo de fato aconteceram.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Quanto às indicações de ausência de fichas de avaliação individual dos candidatos em relação às contratações resultantes dos Editais nº 002/2014 e 001/2015, a Sra. Patrícia asseverou que a utilização destas fichas não é obrigatória, considerando que tal documento foi posteriormente e voluntariamente implantado pela Ex-Coordenadora do Projeto.

No que concerne às demais considerações relacionadas à contratação da Sra. N.F.J. (Edital nº 001/2015), a Sra. Patrícia esclareceu que o mesmo edital tratava da contratação de dois perfis, de modo que a folha de publicação do edital com nome do responsável pela solicitação de cotação de preço de anúncio no jornal foi anexada apenas aos documentos referentes ao “perfil 1”. Assim, a fim de regularizar, declarou ter providenciado uma cópia da folha e juntado ao “perfil 2”. Também afirmou que constam arquivados os seguintes documentos pessoais da consultora: I) certificados de conclusão dos cursos de graduação em Pedagogia, mestrado e doutorado da candidata selecionada; II) cópia das páginas da carteira de trabalho, que registra as contratações: a) “Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, na função de Agente Socioeducativo, no período de 01/11/1982 a 31/01/1985”; b) “Fundação Estadual do Bem Estar do Menor, na função de Pedagoga, no período de 26/02/1985 a 24/08/1987 e no período de 01/03/1995 a 01/10/2004 na mesma instituição como Coordenadora Pedagógica”; c) “Fundação Faculdade de Medicina da USP, na função de agente comunitário, no período de 25/10/2001 a 20/01/2003”; d) “Fundação Estadual do Bem Estar do Menor no período de 01/03/1995 a 01/10/2004, na função de Coordenadora Pedagógica, que comprovam “Experiência mínima comprovada de 05 (cinco) anos na área de promoção, proteção e defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, e/ou adolescentes em conflito com a Lei” conforme solicitado no edital”; e) “Academia Paulista Anchieta(Fac. Anhanguera), na função de Professora do curso de Mestrado “Adolescente em Conflito com a Lei” no período de 02/05/2007 a 04/02/2015”.

A Sra. Patrícia informou que o contrato resultante do Edital nº 003/2016 – Perfil 2 (Contrato SHS00608/2016 – Consultor: G.A.B.) havia sido equivocadamente arquivado em outra pasta, porém providenciou sua alocação na pasta correta.

Enfim, ressaltou:

“(…)

- edital nº 0030/2016 – ausência dos documentos das empresas licitantes.

Os contratos que estão em vigência são arquivados em pastas AZ, juntamente com o edital e produtos recebidos. Os documentos referentes ao processo de licitação (propostas recebidas das empresas participantes e documentos comprobatórios das equipes) por serem muito volumosos, são arquivados em caixas de arquivo morto e encontram-se à disposição para conferência.

- em relação ao Formulário de Avaliação para Contrato de Produto que consta no Guia de Execução da UNESCO, esclarecemos tratar-se de um formulário gerado automaticamente pelo

sistema FabsWeb (UNESCO) quando do cadastro do contrato de consultor e é impresso juntamente com o contrato. Cabe ao Projeto preencher os campos indicados no próprio formulário e ao Coordenador do Projeto assiná-lo e enviá-lo juntamente com o contrato assinado pelo consultor para a UNESCO. O Departamento Administrativo e de Contrato da UNESCO também tem que preencher alguns campos, por esta razão não costumamos cópia em arquivo já que o formulário será completo pela UNESCO, conforme informação anexa. Anexamos também um formulário para exemplificar.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Informamos que o novo coordenador será orientado a zelar pelo devido arquivamento dos documentos relacionados aos processos de seleção que eventualmente ocorram no período de sua coordenação”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não se aplica”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

No que concerne à ausência das fichas de avaliações dos Editais n^{os} 002/2014 e 001/2015, a Secretaria advoga que, além de não serem obrigatórias, foram posteriormente e voluntariamente implantadas pela Coordenadora do Projeto.

A justificativa não merece prosperar, pois o item 5.8.10, Capítulo V – Contratação de Pessoa Física, do Guia de Execução da UNESCO, traz a diretriz de que o processo de seleção deve ser documentado utilizando o formulário de Avaliação para Contrato de Consultor individual. Ademais, em análise dos processos de contratação, verificou-se que o Edital n^o 001/2014 continha Ficha de avaliação individual, sendo que a elaboração desse edital foi prévia à elaboração dos Editais n^{os} 002/2014 e 001/2015.

Ainda sobre a contratação do Edital n^o 001/2015, a Secretaria informa que a folha de publicação será devidamente anexada ao processo e que dispõe dos documentos da consultora contratada. Quanto ao Edital n^o 003/2016, alega que o Contrato SHS00608/2016 será arquivado na devida pasta. Sobre esses pontos, a equipe considera que as providências serão suficientes para sanar as irregularidades.

No caso do Edital n^o 030/2016, a SMADS pondera que os documentos referentes ao processo de licitação (propostas recebidas das empresas participantes e documentos comprobatórios das equipes), por serem muito volumosos, são arquivados em caixas de arquivo morto e encontram-se à disposição para conferência.

Salienta-se, no entanto, que esse foi o único processo de contratação de pessoa jurídica que não apresentou, dentro da pasta AZ, juntamente com o contrato e os produtos, os documentos referentes às empresas participantes e o da vencedora.

A falta de padronização quanto aos procedimentos de guarda de documentos dificulta o controle. O ato de não anexar ao processo os documentos a ele relacionados, destoa da posição uníssona de que os processos seletivos devem se pautar pelo princípio da transparência, a fim de que se resguardem outros de ordem constitucional, quais sejam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.

A presente irregularidade agrava-se à medida que não se trata de caso isolado, mas sim, de uma reiteração em diferentes processos de seleção das consultorias conduzidos pela SMADS. Nesse contexto, torna-se tarefa árdua aos órgãos de controle expungir quaisquer dúvidas relevantes

quanto à efetiva realização de um processo seletivo justo e transparente, além de não ser possível garantir que não houve favorecimentos e outras ilicitudes do gênero.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à Secretaria que padronize o método de guarda dos registros (forma de indexação, local de arquivo, tempo de retenção, etc.), tanto para os processos de contratação atuais como para os vindouros, anexando aos processos de seleção, todos os documentos a ele relativos (Fichas de Avaliação, Certificados de Qualificação, Contrato, etc.), desta forma garantirá publicidade aos atos administrativos e possibilitará consultas futuras.

CONSTATAÇÃO 009 - Ausência do memorial de cálculo para determinação do valor estimado nas contratações de consultorias.

Analisando-se os processos de seleção das consultorias, tanto das pessoas físicas, quanto das pessoas jurídicas, não foi evidenciado o memorial de cálculo utilizado na determinação do valor estimado da contratação.

O valor estimado, informado no formulário “CONTRATAÇÃO DE CONSULTOR” emitido pela Coordenadoria requisitante da SMADS, é utilizado para definição do valor contratual da seguinte maneira, conforme informado pela consultora E.S.D.:

- Contratações de pessoas físicas: o valor contratual é exatamente o valor estimado;
- Contratações de pessoas jurídicas: o valor contratual é o valor da proposta financeira de menor preço entre os licitantes aprovados na proposta técnica. O valor estimado, nesse caso, é uma referência para o aceite da proposta financeira vencedora.

De acordo com o Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil, a remuneração de consultores é baseada na tabela abaixo:

Tabela 12: Remuneração de Consultores – Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil

Grupo	Contrato com mais de 5 dias trabalhados			Contratos iguais ou com menos de 5 dias de trabalhados
	Mensal	Semanal	Diária	
	USD	USD	USD	USD
Júnior	4.350,00	1.000,00	140,00	200,00
Médio	7.600,00	1.750,00	250,00	350,00
Sênior	10.850,00	2.500,00	360,00	500,00
Executivo	14.100,00	3.250,00	470,00	650,00

Os requisitos para cada um dos níveis de qualificação dos consultores estão definidos no mesmo guia:

Tabela 13: Requisitos conforme nível de qualificação dos consultores – Guia de Execução de Projetos da UNESCO no Brasil

Nível	Requisitos
Júnior	<ul style="list-style-type: none"> • De 3 (três) a 5 (cinco) anos de experiência de trabalho relevante; • Especialistas com experiência limitada que dão assistência e suporte a Projetos Técnicos.
Médio	<ul style="list-style-type: none"> • De 6 (seis) a 10 (dez) anos de experiência de trabalho relevante; • Especialistas com habilidades analíticas e conhecimento de diferentes métodos/procedimentos, com capacidade para formular análises, recomendações, propostas e pareceres técnicos e exercer atividades de supervisão e planejamento.
Sênior	<ul style="list-style-type: none"> • De 10 (dez) a 15 (quinze) anos de experiência de trabalho relevante; • Corresponde a um cargo de conselheiro; Especialistas com habilidade para analisar e fazer sugestões aos Projetos ou programas e assumir posições de nível de responsabilidade

	sênior. Capacidade para análise de problemas complexos, desenvolvimento de métodos e abordagens que exijam identificação e exame aprofundados de vários fatores técnicos, regras e procedimentos, para propor soluções a problemas técnicos e formular propostas de normas e políticas.
Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Acima de 15 (quinze) anos de experiência de trabalho altamente especializado, experiência específica, reservado a profissionais considerados autoridade em seu campo de atuação; • Usado somente em casos excepcionais, como aconselhamento em questões políticas e estratégicas que serão aceitas inalteradas e/ou que irão direcionar a Organização a executar uma determinada ação. Essas questões poderão afetar diretamente a operação dos principais sistemas, Projetos e programas.

O memorial de cálculo, para obtenção do valor estimado, deve apresentar de forma detalhada todos os custos envolvidos, considerando-se as qualificações requeridas dos consultores, as particularidades de cada atividade desenvolvida; o tempo de execução; a taxa de conversão da moeda; etc., de modo transparente, para fins de controle e gestão da licitação e do contrato.

A ausência do memorial de cálculo não permite a aferição quanto à conformidade dos preços contratados.

De todos os processos de seleção analisados, somente a atividade do Edital nº 001/2014 possuía o referido memorial de cálculo, com detalhamento da execução do produto e o tempo que seria despendido em cada ação, demonstrando a fragilidade na contratação dos demais serviços de consultoria.

Segue na tabela abaixo, cotejamento entre os valores efetivamente contratuais celebrados e os valores estimados para cada contratação.

Tabela 14: Análise dos valores estimados versus valores contratados

Edital	Nome	Valor estimado	Valor contratado	%
Pessoas Físicas				
001/2014	C.M.	R\$ 98.000,00	R\$ 98.000,00	0%
002/2014	E.S.D.	R\$ 90.750,00	R\$ 90.750,00	0%
001/2015	N.F.J.	R\$ 84.000,00	R\$ 84.000,00	0%
002/2015	R.J.A.V.B.	R\$ 72.000,00	R\$ 72.000,00	0%
003/2015 (Perfil 1)	G.A.	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	0%
003/2015 (Perfil 2)	L.Z.C.A.	R\$ 146.000,00	R\$ 146.000,00	0%
001/2016	E.S.D.	R\$ 90.750,00	R\$ 90.750,00	0%
003/2016 (Perfil 1)	J.M.Q.	R\$ 32.000,00	R\$ 32.000,00	0%
003/2016 (Perfil 2)	G.A.B.	R\$ 24.000,00	R\$ 24.000,00	0%
004/2016	P.S.L.	R\$ 20.400,00	R\$ 20.400,00	0%
002/2016	A.O.S.	R\$ 135.000,00	R\$ 135.000,00	0%
Pessoas Jurídicas				
008/2015	Integral Planejamento e Gestão Socioambiental Ltda	R\$ 349.000,00	R\$ 381.150,00	+9,2%
036/2015	Organização de auxílio Fraternal – OAF	R\$ 300.000,00	R\$ 297.394,09	-0,9%
056/2015	Tao Criativo Comunicação e Design Ltda ME	R\$ 250.000,00	R\$ 282.850,00	+13,1%
058/2015	Grupo Cultural Afro Reggae	R\$ 1.200.000,00	R\$ 425.000,00	*
062/2015	Sérgio A.M Carvalho Consultoria – ME	R\$ 120.000,00	R\$ 187.485,00	+56,2%
079/2015	Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento de Minas Gerais S/C Ltda	R\$ 110.000,00	R\$ 280.520,00	+155,02%
087/2015	Fundação São Paulo	R\$ 250.000,00	R\$ 266.510,40	-20,1%
089/2015	Sorri Brasil	R\$ 300.000,00	R\$ 284.320,00	-5,23%
100/2015	Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança e o Adolescente – NECA	R\$ 260.000,00	R\$ 402.488,33	+54,80%

010/2016	Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança e o Adolescente – NECA	R\$ 250.000,00	R\$ 199.751,50	-20,1%
030/2016	Instituto de Terapia Familiar – ITF	R\$ 160.000,00	R\$ 97.525,00	-39,1%
047/2016	Entremeios – Articulação e Formação Social e Empresarial Ltda – ME	R\$ 180.000,00	R\$ 100.400,00	-44,2%
078/2016	Fundação São Paulo	R\$ 300.000,00	R\$ 312.000,00	+4,0%

* Não foi possível calcular a variação do valor contratado em relação ao valor estimado porque houve alteração no escopo do objeto contratual. O termo de referência estabeleceu 11 produtos e o contrato celebrado, somente 5 produtos. A contratada entregou somente o primeiro produto e rescindiu o contrato.

No caso das contratações de pessoas jurídicas, verifica-se, em alguns casos, ocorrência de grande discrepância entre o valor estimado e o valor contratado, a qual oscilou entre -44,2 % e +155,02 %.

No tocante à contratação das pessoas físicas, não é possível aferir se os valores contratuais estão coerentes e justos, uma vez que não existem os respectivos memoriais de cálculo.

Do exposto acima, entende-se ocorrer fragilidade no que concerne à definição do valor estimado, tanto para as pessoas físicas quanto para as pessoas jurídicas, tendo em vista a ausência dos respectivos memoriais de cálculo, bem como constata-se a existência de relevantes divergências entre o valor previsto e o contratado no caso das contratações de empresas, falha que pode ser oriunda da já citada fragilidade na estimativa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Em relação à definição do valor contratual, a Sra. M.A. apresentou a seguinte justificativa: “Os valores das contratações de consultor são baseados na tabela da UNESCO para Remuneração de Consultores e para avaliar o nível do candidato (Júnior, Médio, Sênior ou Executivo) utiliza-se como referência a tabela descrita no item 5.4.6 tabela Guia de Execução, portanto estão alinhados com as diretrizes da UNESCO não havendo necessidade ao Projeto de determinar outro tipo de cálculo para chegar ao valor destas contratações.

Para calcular o valor estimado para as empresas de consultoria, são considerados diversos fatores, tais como: número de horas de trabalho, de formação, de visitas técnicas, de reuniões, de elaboração de formações (incluído o material didático), se há previsão de seminários e encontros. Sabe-se o valor hora da tabela de SMADS (R\$ 140,11 = valor da hora técnica, conforme Portaria nº 48/2016), ressalta-se, porém, que os preços cobrados pelas consultorias são ditados pelo mercado, da mesma forma que as licitações realizadas pela Lei nº 8666/90.

Não houve fragilidade na definição dos valores de contratação, uma vez inexistir “grande discrepância” entre os valores estimados e os valores contratados.”

Em complementação, a Sra. Patrícia esclareceu que na “Tabela 17: Análise dos valores estimados versus valores contratados” consta o valor de R\$ 110.000,00 para o edital 079/2015, quando na verdade o correto seria R\$ 500.000,00, considerando para este item -78,24%, e a variação total de -78,24% a 56,2%”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Orientaremos o novo coordenador a estudar a pertinência e obrigatoriedade de realização de um memorial de cálculo, considerando eventualmente a realização de pesquisa de mercado baseado em outros contratos de consultoria para utilização como parâmetro das contratações, confrontando-a com a tabela de remuneração da UNESCO”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“A partir da próxima elaboração de termo de referência”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informou que os valores das contratações de consultor são baseados na tabela da UNESCO e, para a avaliação no nível do candidato, é utilizada a tabela do Guia de Execução, sendo que não seriam necessários cálculos adicionais para o Projeto neste aspecto.

Com relação ao processo de contratação de pessoa jurídica, foi informado que são considerados diversos fatores (número de horas de trabalho, formação, visitas técnicas, reuniões, entre outros...), mas que o preço efetivamente cobrado é o ditado pelo mercado da mesma forma que as licitações realizadas pela Lei nº 8.666/93. A SMADS ainda informou que não houve fragilidade na definição dos valores de contratação, pois não houve grande discrepância entre os valores estimados e os valores contratados. Por fim, a Unidade apontou que houve erro de valor na Tabela 17 deste documento para o Edital nº 079/2015.

O entendimento de que somente as tabelas da UNESCO e do Guia de Execução de Projetos são necessários para a composição do valor das contratações de consultores (pessoa física) está equivocado na medida em que é imprescindível a informação do tempo de trabalho destes consultores. A tabela da UNESCO indica os valores a serem pagos por mês, semana ou dia, de forma a ser preciso saber quantos meses, semanas ou dias aquele consultor levará para prestar o serviço e assim se obter o valor total da contratação.

No caso da contratação de pessoa jurídica, por sua vez, apesar da Unidade ter informado, por meio de sua manifestação, os critérios utilizados para a elaboração da estimativa de valores do contrato, não constavam dos documentos do Projeto os referidos cálculos com os parâmetros mencionados.

Dessa forma não foi possível comprovar que tais parâmetros foram efetivamente utilizados na estimativa de cada contratação. O fato dos preços efetivamente cobrados serem “ditados pelo mercado”, ou seja, serem aqueles definidos pela melhor proposta no momento do processo seletivo de pessoa jurídica, não reduz a necessidade de se realizar uma estimativa da contratação, visto que, assim como dispõe a Lei nº 8.666/93, deve haver um parâmetro para verificar se os preços ofertados pelos participantes do processo estão condizentes com o preço de mercado.

A transparência com relação a esses valores, tanto do valor total da contratação, quanto aos itens que o compõe (tempo de trabalho considerado, remuneração por tempo de serviço, etc...) são fundamentais para o controle e avaliação dos gastos por permitir a análise de razoabilidade de preços e duração da atividade, bem como permitir a comparação com outros participantes do mercado.

Por fim, com relação ao erro de valor da tabela apontado pela Unidade, foi verificado que realmente consta do Termo de Referência o valor apontado pela Auditoria, conforme figura abaixo:

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS			
Pessoa Jurídica			
Coordenadoria Solicitante	Coordenadoria de Proteção Social Básica	Data de Elaboração	12/02
Elaborado por			
Projeto	Organismo: Unesco	Código:	
Atividade	Código: 3.2.1	Descrição: Elaborar plano de formação para a rede direta e conveniada, contemplando metodologia, conteúdo programático e detalhamento de estratégia de implementação dos cursos, a partir de diagnóstico das necessidades de capacitação da rede.	
Tipo Consultoria	Nacional (X)		
Fonte de Recursos	Tesouro ()	BIRD ()	
Linha Orçamentária			
Valor estimado	R\$ 110.000,00		

Quadro 10: Tabela de introdução do Termo de Referência do Edital nº 079/2015.

Em análise dos outros documentos do processo licitatório, contudo, foi possível verificar o valor apontado pela Unidade (“o correto seria R\$ 500.000,00”) por meio do Ofício nº 1210/SMADS/GAB/2015, que foi utilizado para solicitar a abertura do procedimento licitatório. Como não foi apresentado o memorial de cálculo para a obtenção dos referidos valores referenciais, não foi possível identificar qual foi o efetivamente utilizado.

No entanto, mesmo considerando o valor apresentado pela SMADS, as divergências entre os valores previstos e os efetivamente realizados continuam elevados, tendo em vista que houve variações de -44,2% a +56,2%. Cabe destacar que variações excessivas tanto a menor quanto a maior são prejudiciais, pois contratações com valores muito abaixo do estimado geram reservas de recursos que poderiam estar sendo aplicadas em outras atividades, enquanto contratações muito acima, além de indicar possível descompasso entre o preço do serviço e o mercado, prejudica a contratação de outras atividades previstas devido ao esgotamento de recursos.

RECOMENDAÇÃO 001

Para os vindouros processos de seleção de consultores envolvendo a contratação de pessoa física, recomenda-se a apresentação discriminada, no processo, do enquadramento de nível do consultor contratado, da carga horária considerada e da demonstração do cálculo, com os parâmetros mencionados, em que se obtém o valor da contratação.

RECOMENDAÇÃO 002

Para os próximos processos de contratação de pessoa jurídica vinculados à execução de projetos de cooperação, recomenda-se, a apresentação dos cálculos utilizados, com os critérios apresentados pela Unidade, para obtenção do valor de referência que servirá de base de comparação para avaliação dos preços ofertados pelas empresas participantes.

CONSTATAÇÃO 010 - Falta de evidência de que os profissionais qualificados (conforme avaliação no processo de seleção) da empresa de consultoria contratada, efetivamente participaram da execução do produto.

Foi constatado, analisando-se amostra de processos de seleção de consultorias (pessoas jurídicas), que não há evidências de que alguns profissionais pertencentes à equipe de consultoria, consoante apresentados na proposta técnica, participaram da execução dos trabalhos.

A qualificação e as experiências individuais de cada um dos membros da equipe foram requisitos pontuáveis no processo de seleção das consultorias e, portanto, devem ser exigidos na execução dos trabalhos.

Os editais de contratação de pessoa jurídica exigiam a comprovação de que a equipe técnica atendia a determinados requisitos de qualificação e de experiência. Consoante exame documental efetuado, na apresentação da proposta da pessoa jurídica, seu plano de trabalho trazia a relação dos profissionais que comporiam a referida equipe e seus respectivos currículos.

Em análise das publicações e registros de treinamentos, verificou-se que não foram relacionados os profissionais que participaram da elaboração dos produtos, impossibilitando a comprovação de que a equipe técnica contratada efetivamente executou a atividade.

Outro aspecto constatado foi a execução de algumas atividades por consultores não listados na equipe técnica apresentada na proposta. Segue abaixo a relação das contratações e as respectivas impropriedades detectadas:

Tabela 15: Relação das contratações com impropriedades

Edital	Constatação
Edital nº 008/2015 Contrato SHS00760/2015	Nesse certame, a empresa Integral sagrou-se vencedora e relacionou 11 técnicos que comporiam a equipe. Apenas o produto 5, dentre cinco contratados, correlatou a equipe que participou das oficinas de capacitação. Além disso, foi constatado que 2 profissionais da formação original não constavam como participantes e que havia 2 nomes novos. Contudo, não havia nos processos nenhuma referência à mudança de equipe, nem constava a documentação dos novos contratados.
Edital nº 089/2015 Contrato SHS00129/2016	Nesse certame, uma nova profissional da Sorri Brasil, não listada na equipe técnica e sem apresentação de currículo, atuou como docente (vide Produtos 1 e 3).
Edital nº 036/2015 Contrato SHS00761/2015	Não há evidências de que os cursos de Introdução à Saúde Mental, previstos no contrato, foram ministrados pelos profissionais qualificados conforme equipe técnica apresentada na proposta técnica, pois a lista de presença dos cursos ministrados não informa o nome do instrutor.
Edital nº 062/2015 Contrato SHS01072/2015	Não há evidências de que as 27 oficinas temáticas (Jogos Cooperativos), previstos no contrato, foram realizadas pelo formador qualificado, conforme proposta técnica. A lista de presença das oficinas realizadas não informa o nome do formador.
Edital nº 079/2015 Contrato SHS0093/2016	Os técnicos 3 e 4 apresentados na proposta técnica foram substituídos por outros dois profissionais, contudo, não há registros de qualificação desses.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“A equipe de auditoria afirmou que em alguns processos de seleção de consultorias de pessoas jurídicas não há evidência de que alguns profissionais pertencentes à equipe de consultoria, consoante proposta técnica apresentada, participaram da execução dos trabalhos. Tendo constatado a execução de algumas atividades por consultores não listados na equipe técnica apresentada na proposta na execução das atividades resultantes dos Editais nº 008/2015, 089/2015, 036/2015, 062/2015 e 079/2015.

A Sra. Patrícia informou os responsáveis pelos atestes dos editais acima indicados, solicitando-se esclarecimentos para cada qual.

Em relação ao Edital nº 008/2015 a Coordenadora da Proteção Social Básica justificou que a equipe contratada teve por competência executar o planejamento, a realização das oficinas de formação e a elaboração dos produtos. No entanto, por se tratar de um grande número de atividades, a empresa considerou importante acrescentar uma equipe de apoio técnico, a qual teve por competências: apoiar o Formador e a Equipe Técnica nas atividades em sala de aula, tanto no registro quanto em orientações individuais aos grupos de trabalho, além do esclarecimento de dúvidas. Declarou que por um lapso deixou de solicitar à empresa que apresentasse em cada um

dos produtos a listagem de profissionais que participaram das atividades previstas, porém destacou que a equipe técnica da Proteção Social Básica se organizou para que pelo menos um dos técnicos estivesse presente em todas as capacitações, confirmando que os profissionais qualificados na função de Coordenador, Formador e Equipe Técnica foram responsáveis pelas oficinas de formação, tendo sido apoiados por profissionais relacionados como equipe de apoio técnico. Também destacou que as profissionais E.A.G.C.C. e E.A.S., por problemas de agenda, foram substituídas por L.C. e S.M.M., sendo que a empresa não considerou necessário informar a substituição por exercerem a função de apoio no projeto. Enfim, afirmou que solicitou à empresa a apresentação do currículo dos 2 profissionais substitutos, e constatou que atendem aos requisitos do termo de referência.

Quanto ao Edital nº 089/2015, a Coordenação do ESPASO – Espaço Público do Aprender Social – asseverou ter acompanhado todas as atividades formativas do contrato, ressaltando que todas foram ministradas por profissionais habilitados, dentre eles a Sra. Elyria Bonetti Yoshida, juntando seu currículo e outros documentos como prova.

No que concerne ao Edital nº 036/2015 a Sra. M.A.S., Técnica da Proteção Social Especial informou que participou de todas as etapas do curso de Introdução à Saúde Mental, primeiro como aluna e depois como “multiplicadora”, registrando que os cursos foram ministrados por profissionais qualificados, conforme equipe técnica apresentada na proposta: C.L.A.S., A.S.R., M.A.B., K.A.M e E.V..

No que diz respeito ao Edital nº 062/2015 a Coordenadora do ESPASO – Espaço Público do Aprender Social declarou que “as 27 oficinas temáticas de Jogos Cooperativos foram ministradas por formador qualificado, conforme previsto no Termo de Referência, contrato e proposta técnica”.

Por fim, a Coordenadora do Observatório de Políticas Sociais afirmou que a empresa de consultoria contratada fez uma solicitação para a inclusão de duas profissionais: T.S. e Z.H., as quais foram consideradas habilitadas após análise de seus currículos, sendo que os profissionais indicados na proposta técnica participaram da execução dos produtos, sem que ocorresse substituição”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Instruir o Coordenador a implantar um termo de responsabilidade, a ser assinado pela empresa de consultoria no momento da contratação, a qual assumirá que qualquer substituição ou inclusão de profissionais não previstos na proposta dependerá de prévia análise e aprovação, pela SMADS, dos currículos e documentos comprobatórios referentes à formação e experiência solicitadas no termo de referência”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“A partir da próxima contratação de empresa de consultoria”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em relação aos apontamentos feitos pela Equipe de Auditoria, concernentes aos Editais nºs 008/2015, 089/2015, 036/2015, 062/2015 e 079/2015, a Unidade arguiu que todos os produtos e oficinas tiveram a devida participação de profissionais qualificados. No caso do Edital nº 008/2015, a Coordenadoria da Proteção Social Básica, por um lapso, deixou de solicitar à empresa que apresentasse em cada um dos produtos a listagem de profissionais que participaram das atividades previstas.

A escassez de registros dos profissionais que ministraram os cursos e participaram da elaboração dos produtos, assim como a ausência de indicação de mudanças no quadro técnico funcional (sem dados referentes às suas qualificações), é o cenário de grande parte das consultorias contratadas. Como a qualificação e a experiência das equipes foram parte dos critérios de avaliação, é imprescindível que, após as mudanças, o quadro de pessoal mantenha os requisitos exigidos originalmente, fato que não pode ser comprovado sem a disposição dos devidos documentos. Do

contrário, seria injusto, todo o processo de seleção, ao desclassificar quaisquer empresas que não corresponderam às regras do edital.

Ademais, essa conjuntura obsta o perfeito acompanhamento e avaliação do contrato, conforme preceitua o item 5.2.1 do Guia de Execução: *“Compete à Coordenação do Projeto (...) b) acompanhar e avaliar a execução do contrato para garantir que o Contratado permaneça fiel aos objetivos, resultados e atividades estabelecidos no documento contratual”*. (Grifo nosso)

Como abordado na Constatação 007, *“A total ausência de registros (...) prejudica a fiscalização adequada por parte dos órgãos de controle, pois subsiste somente, como indícios materiais, a palavra do auditado”*. Ao longo do relatório, é possível observar que muitas das constatações retratam essa problemática, o que torna o vício apontado em algo sistêmico.

O plano de providências exposto pela Unidade propõe a implantação de um termo de responsabilidade, a partir do qual qualquer mudança de profissionais não previstos na proposta dependerá de prévia análise e aprovação pela SMADS, e está em consonância com as recomendações desta Controladoria.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à Secretaria que, nos vindouros processos de contratação de pessoa jurídica para execução de consultorias em projetos de cooperação técnica, aprimore os mecanismos de controle, a fim de consignar, nos autos, os registros de todas as mudanças relevantes referentes ao processo, em especial no tocante a alterações em itens que afetam diretamente na escolha da empresa, como é o caso da qualificação técnica da equipe, a qual depende diretamente do profissional que a comprará.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que, nos próximos processos de contratação de pessoa jurídica para execução de consultorias em projetos de cooperação técnica, sejam estabelecidos critérios para que constem, em todos os produtos, os nomes dos profissionais relacionados da equipe técnica envolvida e que seja desenvolvido um modelo-padrão para a elaboração das fichas de presença, contendo o nome dos profissionais participantes.

Parte C – Gestão de Contratos

CONSTATAÇÃO 011 – Divergência quanto ao descritivo dos produtos entre o termo de referência elaborado pelo requisitante da atividade e o termo de referência anexo ao contrato.

O processo de seleção de consultorias no Projeto de Cooperação Técnica Internacional envolve, inicialmente, a elaboração de um termo de referência pela área requisitante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS ou pelo setor que será diretamente afetado pela atividade a ser executada mediante o projeto.

O termo de referência citado deve conter toda a especificação técnica da atividade que será executada, bem como os resultados/produtos previstos e os critérios de seleção que serão considerados na escolha da pessoa física ou jurídica para a prestação dos serviços.

Após a elaboração do termo por área específica da SMADS e a sua aprovação pela autoridade competente, o mesmo serve de base para a realização do Processo de Seleção da Consultoria que visará à realização de atividade especificada no projeto. Uma vez concluído o processo de seleção,

a consultoria vencedora do processo de seleção formaliza contrato com a UNESCO se comprometendo em realizar as atividades previstas no ajuste.

O contrato utilizado pela UNESCO contém um novo termo de referência (anexo I do contrato) que especifica os produtos a serem entregues, bem como os prazos a serem cumpridos e as atividades a serem realizadas pela consultoria contratada.

Mediante análise de amostra de processos, a qual envolveu o cotejamento entre os termos de referência originais (elaborados pela SMADS de acordo com suas necessidades) e os termos anexos aos contratos, foi detectada divergência no tocante a duas contratações. A tabela abaixo relaciona as diferenças encontradas nos termos de referências inerentes aos Editais nºs 058/2015 e 010/2016:

Tabela 16: Termo de Referência do requisitante versus Termo de Referência anexo ao Contrato

Contratação	Descritivo do termo do requisitante	Descritivo do termo do contrato
Edital nº 58/2015 Contrato SHS00467/2015 Consultoria: Afro Reggae	Produto 1 – Plano de Trabalho, cronograma de realização das etapas/produtos e instrumental de diagnóstico.	Sem equivalente.
	Produto 2 – Mapeamento de todos os instrumentos de comunicação utilizados pelos CRAS, CREAS, Centros POP, SAS e entidades conveniadas.	Produto 1 - Realizar o mapeamento dos instrumentos utilizados pelos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS e Centros POP e entidades com vínculos SUAS para interlocução com os usuários da Política de Assistência Social.
	Produto 3 – Edição de duas revistas educativas: Revista a) – voltada para a formação dos profissionais que atuam no SUAS; Revista b) – voltada aos usuários rede de Assistência Social e à população em geral.	Produto 4 – Edição de revista educativa voltada aos usuários da rede de Assistência Social e à população em geral.
	Produto 4 – Avaliação dos meios utilizados pela SMADS e rede sócio assistencial para interlocução com profissionais, usuários e gestores do SUAS com métodos qualitativos e quantitativos, a partir do mapeamento dos instrumentos utilizados.	Produto 2 – Avaliar os instrumentos utilizados para interlocução com os usuários do SUAS com métodos qualitativos e quantitativos, a partir do mapeamento realizado; Apresentar estudo contendo os vazios territoriais de comunicação e informação e alternativas de mídias, contemplando novos canais de interlocução para que usuários possam avaliar os serviços.
	Produto 5 – Proposta de diretrizes gerais para nortear a comunicação da rede SUAS, a partir do mapeamento dos instrumentos de comunicação e de sua avaliação.	Produto 3 – Elaborar proposta de diretrizes gerais para nortear a comunicação da Rede SUAS, a partir do mapeamento dos instrumentos de interlocução com os usuários e de sua avaliação.
	Produto 6 – Proposta de estruturação de uma base unificada de comunicação em Assistência Social na cidade de São Paulo.	Sem equivalente.
	Produto 7 – Proposta de reestruturação conceitual do Portal Central de Notícias de Assistência Social na Cidade de São Paulo.	Sem equivalente.
	Produto 8 – Estudo sobre os vazios territoriais de comunicação e informação e proposta de alternativas	Foi atendido dentro do escopo do produto 2 do termo de contrato

	de mídias.	
	Produto 9 – Proposta de estrutura de novas mídias de comunicação para a SMADS voltadas para profissionais, usuários e cidadãos de São Paulo.	Sem equivalente.
	Produto 10 – Relatório de implantação da TV SUAS São Paulo.	Sem equivalente.
	Produto 11 – Relatório de registro do Primeiro Encontro Municipal de Comunicação e Assistência Social de São Paulo.	Sem equivalente.
	Sem equivalente.	Produto 5 – Vídeo socioeducativo voltado aos usuários da Assistência Social.
Edital nº 010/2016 Contrato nº SHS00786/2016 Consultoria: Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – NECA	Produto 1 – Plano de trabalho detalhado contendo a descrição de todos os Produtos previstos nos Termos de Referência, bem como das atividades e etapas previstas (...) O aceite dos Produtos se dará mediante entrega e aprovação de SMADS do relatório completo apresentado em 3 vias originais impressas e 1 cópia digital em CD-ROM , contendo: Plano de Trabalho, versão das apresentações, cópia dos textos a serem adotados na capacitação e modelos de instrumentais de avaliações e demais informações inerentes a realização do produto.	Produto 1 – Plano de Trabalho contendo objetivos, ementa dos encontros, metodologia, conteúdo programático, apresentações em slides e avaliação de aproveitamento dos participantes em cada módulo/encontro.
	Produto 2 – Documento técnico contendo relatório referente à execução completa dos Subtemas 1 e 2 do Módulo 1 contendo: objetivos, descrição detalhada do conteúdo ministrado, metodologia, atividades executadas, textos utilizados, resultado da avaliação de aproveitamento de cada turma. Deverão ser anexados: modelo de avaliação do módulo, textos, apresentações utilizadas, entre outros.	Produto 2 – Documento técnico contendo relatório referente à execução completa dos subtemas 1 e do módulo constando: objetivos, descrição detalhada do conteúdo ministrado, metodologia, atividades executadas, textos utilizados, resultado da avaliação de aproveitamento de cada turma.
	Produto 6 – Documento técnico contendo relatório referente à execução completa do Subtema 3 do Módulo 2 contendo: objetivos, descrição detalhada do conteúdo ministrado, metodologia, atividades executadas, textos utilizados, resultado da avaliação de aproveitamento de cada turma. Deverão ser anexados: modelo de avaliação do módulo, textos, apresentações utilizadas, entre outros.	Produto 6 – Documento técnico contendo relatório referente à execução completa do subtema 3 do módulo 3 com: objetivos, descrição detalhada do conteúdo ministrado, metodologia, atividades executadas, textos utilizados, resultado da avaliação de aproveitamento de cada turma.

Não foi encontrada autorização ou justificativa para as diferenças e omissões verificadas entre os termos de referência acima, demonstrando impropriedade na execução das atividades, tendo em vista que a prática permite entrega de produto/serviço distinto do que foi previsto pela área requisitante, ou seja, cabe à contratada cumprir o previsto no instrumento contratual em detrimento do efetivo atendimento às necessidades da área requisitante (SMADS).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Foi alegado no relatório de auditoria que no cotejamento entre os termos de referência originais, elaborados por SMADS, e os termos anexos aos contratos, detectou-se divergências nos Editais nº 058/2015 e 010/2016.

Diante disto, a Sra. Patrícia apresentou os seguintes esclarecimentos:

- edital 0058/2015 – o correto é Chamada Pública nº 0042/2015 - Contrato SHS 00467/2015 – Afro Reggae: o Termo de Referência que se encontra arquivado na pasta refere-se à proposta inicial. Deve ser considerado a chamada pública anexa, a qual está condizente com o contrato.

- edital 0010/2016 – esclarecemos que o campo 15 do Termo de Referência de Pessoas Jurídica, anexo I do contrato, onde é digitada a descrição dos produtos comporta um número reduzido de caracteres, portanto se a descrição for extensa, constará apenas um resumo, porém no item 12 do referido anexo, consta a seguinte informação: Produtos (ou resultados) intermediários e finais: Conforme descrito no edital”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Entendemos inexistirem providências a serem adotadas”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não se aplica”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informou que, para o Termo de Referência do Edital nº 0058/2015, deve ser considerado a Chamada Pública nº 0042/2015, pois o referido termo arquivado na Pasta se refere à proposta inicial que sofreu alterações. Com relação ao Edital nº 0010/2016, a SMADS informou que o sistema utilizado para a elaboração do termo, Anexo I do contrato, apresenta limitação de caracteres, mas que o mesmo possuía a ressalva de exigir para os produtos finais e intermediários a conformidade com o edital.

O fato da chamada pública referida pela Unidade estar condizente com o contrato não elimina o problema de divergência entre o Termo de Referência proposto pela requisitante e o do anexo do contrato, pois a chamada pública é elaborada pela UNESCO.

A existência de divergência entre o termo de referência do requisitante e a informação da chamada pública, dessa forma, reforça o entendimento de que pode estar havendo divergência entre o que é pedido pela Unidade (pelo termo) e o que está sendo efetivamente contratado pela UNESCO (pela chamada e contrato) tendo em vista que a informação da chamada pública está sendo utilizada para a contratação mesmo com divergência em relação ao termo de referência do requisitante.

Para que haja a mitigação dos riscos de ocorrer tal divergência, deve haver uma formalização das alterações pela SMADS de forma a deixar transparente, para ambas as partes, que as diferenças estão de acordo com a necessidade da requisitante.

Com relação ao problema de limitação de caracteres, a Equipe de Auditoria considera que a exigência de que os produtos estejam conformes com o edital é suficiente para mitigar o problema.

RECOMENDAÇÃO 001

Nos próximos processos de seleção de consultoria para projeto de cooperação técnica, recomenda-se à SMADS criar, no fluxo de procedimento de contratação, a necessidade de formalização das alterações do termo de referência por parte da SMADS, de forma que seja possível identificar a correspondência entre o requisitado pela Unidade e o contratado pela UNESCO.

CONSTATAÇÃO 012 - Atestes de recebimento de produtos em desconformidade com o termo de referência.

Os serviços de consultoria do Projeto de Cooperação Técnica Internacional devem ser contratados na modalidade Produto, conforme § 1º do art. 4º do Decreto Federal nº 5.151/2004:

“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 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”.

Na modalidade Produto, os serviços de consultoria geram um documento (o produto) que é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos, planejamentos e projetos. O pagamento pelos serviços de consultoria só podem ocorrer mediante a aceitação explícita dos produtos pela área requisitante, conforme § 3º do art. 5º do decreto citado:

“§ 3º A autorização para pagamento de serviços técnicos de consultoria será concedida somente após a aceitação do produto ou de suas etapas pelo órgão ou pela entidade executora nacional beneficiária”.

A aceitação do produto ocorre por meio de um ateste, que consiste em documento no qual a área responsável confirma o recebimento do produto e sua conformidade em relação ao especificado no termo de referência do contrato.

Foi verificado, por meio de análise documental, que houve atestes para produtos que não estavam de acordo com o especificado, conforme fatos abaixo:

Tabela 17: Atestes em desacordo com o termo de referência

Edital	Produto previsto no Termo de Referência	Problema identificado
Edital nº 002/2014 Contrato nº SHS00049/2015 Consultor: E.S.D.	Produto 1 – Documento técnico contendo proposta modelo de planejamento orçamentário do Projeto e da análise da evolução financeira de janeiro a dezembro de 2015.	Ausência da evolução financeira de janeiro a dezembro de 2015 (só foi encontrado o planejamento orçamentário por ano).
	Produto 3 – Documento técnico contendo proposta de análises técnica e financeira das licitações realizadas pelo Projeto 914BRZ3019, indicando inclusive possibilidades de aperfeiçoamento.	Ausência de análise financeira e de indicação de possibilidades de aperfeiçoamento.
Edital nº 056/2015 Contrato 00789/2015 Consultoria:	Produto 2: Publicação 1 - Situação socioassistencial geral: aproximadamente 120 páginas contendo os dados gerais da cidade de São Paulo (conteúdo a definir com a SMADS), inclui criação dos mapas do Atlas, utilizando os conteúdos técnicos, contemplando alinhamento visual ao padrão gráfico do projeto editorial e Publicação 2 – situação socioassistencial por região: aproximadamente 350 páginas contendo os dados por regiões da cidade de São Paulo (conteúdo a definir com a SMADS), inclui criação dos mapas do Atlas, utilizando conteúdos técnicos, contemplando alinhamento visual ao padrão gráfico do projeto editorial.	Foi verificado que a publicação 1 contém somente 72 páginas (incluindo as capas), ou seja, 40% menos que o previsto.

Edital nº 001/2016 Contrato nº SHS00336/2016 Consultor: E.S.D.	Produto 4 – Documento técnico contendo levantamento e avaliação da execução do acordo de cooperação no tocante ao Objetivo 3 e respectivos Resultados e Atividades, conforme PRODOC, no período apontando avanços, fragilidades e necessidade de aprimoramento, bem como balanço geral dos produtos apresentados, incluindo análise da execução financeira.	Ausência de análise de fragilidades e possibilidades de aprimoramento. Não houve foco no tocante ao Objetivo 3.
Edital nº 047/2016 Contrato nº SHS00646/2016 Consultoria: Entremeios – Articulação e Formação Social e Empresarial LTDA. – ME	Produto 3 – Publicação – Descrição da metodologia e processo do Programa BPC na Escola na cidade de São Paulo: aproximadamente 50 páginas contendo o relato do processo, resultados, entrevistas, relatórios técnicos, casos exitosos do acompanhamento familiar, relatos de experiências e registros produzido pela SMADS; inclui fotos, imagens e redação com linguagem jornalística, utilizando os conteúdos técnicos, alinhamento visual, compatíveis ao padrão gráfico do projeto editorial (termo de referência do edital). Descrição da metodologia para o alcance dos beneficiários do Programa BPC na Escola na cidade de São Paulo em 2014 e 2015. Impressão de 5.000 exemplares contendo: 50 páginas + capa, formato 230 mm x 170 mm fechado, 350 mm x 230 mm aberto impressão 4x4 cores, capa duodesign 250g, miolo de papel euro bulk 100g/m, acabamento: lombada quadrada, hotmelt e costura.	Nota fiscal aponta quantitativo de somente 4.700 unidades.

O ateste/aceitação de produtos com características divergentes das previstas permite a realização de gastos incompatíveis com o produto recebido, como, por exemplo, o ocorrido no Contrato nº 00789/2015 (originado do Edital nº 056/2015) constante da tabela acima. Como o produto (publicação) apresentou 40% menos páginas impressas do que o previsto (72 de 120), houve impacto direto nos custos de impressão gráfica. Considerando que a contratada entregou um total de 500 cópias, sendo 200 cópias da publicação e 300 adicionais.

O custo de impressão de uma publicação contendo 120 páginas seria de R\$ 83,33/impressão, sendo assim, de maneira proporcional, estima-se que, para publicação de conteúdo com 72 páginas, ter-se-ia um custo de R\$ 50,00/impressão, ou seja, uma diferença de R\$ 33,33/impressão. Considerando que foram realizadas 500 impressões/cópias, sugere-se um prejuízo potencial de R\$ 16.665,00.

Dessa forma, entende-se que o ateste/aceitação de produtos, cujas especificações são incompatíveis com as previstas, representa falha na execução do projeto, pois, possibilita a entrega de produtos insuficientes para o atingimento dos resultados esperados, sugere que não há verificação/controle adequado da qualidade do produto e, ainda, permite a ocorrência de prejuízos, como exemplificado acima.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – **SMADS** manifestou-se em 02 de junho de 2017, da seguinte maneira:

“Verificaram-se com os responsáveis pelos recebimentos e atestes dos produtos correspondentes, indicados pela Sra. Patrícia, as justificativas para as possíveis desconformidades apontadas pela equipe de auditoria.

A Sra. C.M.S.C., ex-secretária adjunta, apresentou as seguintes ponderações:

“(…) Edital nº 002/2014 – Contrato nº SHS00049/2015 – Consultora: E.S.D.

Produto 1 – esclareço que neste produto foi previsto equivocadamente a análise da evolução financeira de janeiro a dezembro de 2015, sendo o prazo para entrega do produto previsto para 01/02/2015. Este fato impossibilitou a consultora de atender ao solicitado, sem prejuízo dos demais elementos. Foi preciso replanejar a análise do documento supracitado para janeiro/2016, quando de fato haviam elementos para tal.

Produto 3- Documento técnico contendo proposta de análises técnica e financeira das licitações realizadas pelo Projeto 914BRZ3019, indicando inclusive possibilidades de aperfeiçoamento.

O processo de implantação e acompanhamento do PRODOC sofreu um atraso em sua execução, isso deve-se à SMADS ser uma Secretaria de grandes e complexos desafios cotidianos, com equipes reduzidas que, em geral, envolvem-se em ambos os processos, no caso os coordenadores, responsáveis por fazer os diagnósticos e necessidade de suas áreas e participar da elaboração dos Termos de Referências, muitas vezes eram surpreendidos por emergências do dia a dia, o que interrompia as tarefas e prejudicava o cronograma. De modo geral houve necessidade de replanejar as fases subsequentes. Não haviam elementos para indicar aperfeiçoamento, já que na ocasião da entrega deste produto em 18/07/2015 os processos de licitações estavam em fase inicial de implementação pela UNESCO.

Da mesma forma, a análise financeira das licitações finalizadas ficou comprometida de ser realizada pela consultora por falta de elementos comparativos. No produto foram apresentadas análises técnicas de sete licitações, sendo que apenas duas haviam chegado à fase de abertura de propostas financeiras até o momento da entrega do produto.

O Edital nº 001/2016 - Contrato SHS00336/2016 – Consultora E.S.D.

Produto 4 – Documento técnico contendo levantamento e avaliação da execução do acordo de cooperação no tocante ao Objetivo 3 e respectivos Resultados e Atividades, conforme PRODOC, no período apontando avanços, fragilidades e necessidade de aprimoramento, bem como balanço geral dos produtos apresentados, incluindo análise da execução financeira.

O produto apresenta um levantamento da execução referente a todos os objetivos imediatos e no item 4.1 Resultados Esperados e Atividades referentes ao Objetivo Imediato 3 descreveu os objetos das contratações referentes a este objetivo imediato, relacionando-os aos resultados e atividades correspondentes ao PRODOC.

De modo geral, o produto demonstra os avanços na execução do PRODOC, embora não faça referência direta à necessidade de aprimoramento, é um produto síntese das contratações e revelador do alcance dos objetivos, trazendo no contexto o processo de execução em conformidade com a execução financeira, objetivando ser norteador de ações futuras.”

A ex-coordenadora do projeto encaminhou como esclarecimentos:

Edital nº 056/2015 – contrato SHS00789/2015 – TAO Criativo

O Termo de Referência não tinha por objeto exclusivo a impressão do material, portanto não se trata de um contrato de serviços gráficos. Abaixo segue a proposta financeira contendo a composição de todos os produtos e respectivos custos:

Para compor o valor unitário por página, consideram-se todos os elementos como tipo de acabamento, quantidade de tinta, hora máquina de impressão, montagem e acabamento, manuseio, embalagem, transporte e quantidade de papel utilizado.

O preço foi composto por seis atividades distintas e posteriormente agregadas em dois produtos. Como se observa, o valor ofertado na licitação para a impressão da Publicação 1 foi de R\$26.000,00 para 200 unidades, o que corresponde a R\$130,00 a unidade. Houve o aditamento para contratação de mais 300 unidades no total de R\$25.000,00. Ou seja, R\$ 83,33 a unidade, valor 35% inferior ao da tiragem inicial, justamente por haver menos serviços de produção gráfica envolvidos na operação.

Para a Publicação 1, com previsão de aproximadamente 120 páginas, resultou, em razão do projeto editorial e de diagramação, na entrega 72 páginas. Mas a Publicação 2, originalmente prevista para ter 350 páginas, resultou na entrega de 544 páginas. No total, foram previstas 470 páginas no projeto e entregues 616. 146 páginas a mais, ou 31,06% a mais do que o originalmente previsto.

Enfim, a Sra. S.V.R., Coordenadora da Proteção Social Básica se manifestou em relação ao Edital nº 47/2016 – Contrato SHS00646/2016:

(...) temos a informar que recebemos a quantidade total de 5.000 exemplares do livro *Avanços do Programa BPC na Escola em 2014-2015*, por meio de duas NFs, conforme descrito abaixo:

- DANFE nº 228.361 – 4.700 unidades entregues em 13/12/2016 na Rua Líbero Badaró, 561/569 – São Paulo – SP - SMADS

- DANFE nº 228.362 – 300 unidades entregues em 13/12/2016 na Rua Galeno de Almeida, 196 – Cs 2, Pinheiros- SP, sede da Entremeios, para que fossem montados os kits a serem entregues no Seminário para divulgação da Publicação *Metodologia para localização e acompanhamento dos beneficiários do BPC e suas famílias nos territórios do CRAS.*, realizado em 16/12/2016, para aproximadamente 250 pessoas”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Cumprirá ao novo Coordenador instruir às áreas demandantes das atividades do Projeto para que os atestes de recebimento dos produtos sejam dados satisfatoriamente apenas se estes estiverem em conformidade com o termo de referência”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“A partir do próximo ateste de recebimento de produto”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMADS informou que, referente a contratação pelo Edital nº 002/2014, o Produto 1 teve previsão equivocada, pois houve previsão de análise da evolução financeira de janeiro a dezembro de 2015, sendo que o prazo previsto de entrega do produto era 01/02/2015. Foi informado, também, que os demais elementos do produto não foram prejudicados. Em relação ao Produto 3 foi informado que houve atraso na execução do Projeto de forma que não havia a possibilidade de indicar elementos de aperfeiçoamento na ocasião da entrega do produto ou de realizar a análise financeira das licitações realizadas.

O equívoco informado pela SMADS com relação ao Produto 1 é prejudicial, pois o valor estimado da contratação, que coincide com o valor contratado por se tratar de contratação de pessoa física, leva em consideração o tempo estimado que o contratado levará para concluir a atividade prevista. Como parte da atividade foi prejudicada devido à previsão equivocada informada, menos tempo era necessário para a realização da atividade e o valor da contratação seria menor.

Com relação à impossibilidade de indicação de elementos de aperfeiçoamento devido ao atraso na execução do Projeto, a Equipe de Auditoria concorda que tal fato inviabilizou, de forma justificada por parte do consultor, a entrega conforme previsto no termo de referência. Contudo, cabe ressaltar que, da mesma forma já apresentada em relação ao Produto 1, houve prejuízo devido ao tempo superestimado utilizado para o cálculo do valor da contratação.

Sobre a contratação realizada por meio do Edital nº 001/2016, foi informado pela Unidade que o Produto 4 apresentou um levantamento de todos os objetivos imediatos e descreveu em item próprio os objetos das contratações referentes ao Objetivo Imediato 3, com os respectivos relacionamentos dos resultados e atividades do PRODOC. Foi informado ainda que o produto, apesar de não fazer alusão à necessidade de aprimoramento, é uma síntese das contratações e revela o alcance dos objetivos, bem como objetivava ser norteador de ações futuras.

O Produto 4, ao deixar de conter as necessidades de aprimoramento, da mesma forma que as situações anteriores, apresentou valor contratado acima da realidade, haja vista a estimativa temporal superavaliada. Com relação ao Objetivo Imediato 3 houve somente a listagem das contratações realizadas em prol deste objetivo e a citação das atividades inerentes a este. Não houve uma análise se o Objetivo Imediato 3 estava sendo alcançado pelo desenvolvimento do serviço contratado, mas tão somente uma listagem do que foi contratado e descrição das atividades a ele relacionadas no PRODOC.

Com relação à contratação feita por meio do Edital nº 056/2015, a SMADS informou que o objeto da contratação não era exclusivamente a prestação de serviços gráficos e, por esse motivo, havia outras atividades cujos custos foram agregados em dois produtos (Publicação 1 e 2). Informou, adicionalmente, que apesar da Publicação 1 apresentar quantidade de páginas inferior ao previsto, a Publicação 2 apresentou entrega com quantidade de páginas superior ao planejado, sendo que, ao final, houve a entrega total de 146 páginas a mais (31,06%) do que a previsão inicial.

Independentemente do objeto da contratação ser ou não exclusivamente de prestação de serviços gráficos, o fato é que houve a previsão, no Termo de Referência, de que a Publicação 1 deveria ter aproximadamente 120 páginas, mas houve o ateste de recebimento mesmo com 72 páginas.

Considera-se que o requisitante, ao colaborar na construção do termo de referência com a menção da quantidade aproximada de páginas do produto, considerou relevante que o referido trabalho contivesse tal valor, seja como forma de controle da realização do serviço, ou de mensuração da qualidade do trabalho.

O ateste de recebimento sem alguma ressalva quanto essa divergência impede que se avalie se realmente houve uma apreciação por parte da Unidade pelo produto entregue, não sendo possível diferenciar se o produto atendeu as expectativas mesmo com número reduzido de páginas ou se não houve a devida conferência. Apesar disso, a equipe de auditoria, em consonância com o alegado pela Unidade, entende que houve uma compensação dos custos das duas publicações.

Por fim, foi informado pela Unidade que a contratação realizada por meio do Edital nº 47/2016 apresentou duas notas fiscais que comprovavam a entrega de um total de 5 mil exemplares do livro Avanços do Programa BPC na Escola, conforme DANFE nº 228.361 (4.700 unidades) e DANFE nº 228.362 (300 unidades).

A Equipe de Auditoria verificou a cópia da DANFE nº 228.362 (300 unidades) encaminhada como anexo da manifestação da SMADS e concordou que o Produto em questão foi atendido com relação à quantidade de exemplares. Cabe somente a ressalva de que cópia da DANFE deveria ter sido anexada aos outros documentos que acompanhavam o Processo.

A Unidade informou em seu Plano de Providências, que caberá ao novo Coordenador instruir às áreas demandantes das atividades do Projeto para que os atestes de recebimento dos produtos sejam dados satisfatoriamente apenas se estes estiverem em conformidade com o termo de referência, o que auxilia na mitigação das fragilidades apresentadas.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à SMADS, nas próximas contratações, a realização de um planejamento das atividades, de forma mais acurada com relação aos prazos de entrega e escopo, de forma a se evitar contratações de atividades que não possam ser realizadas em sua totalidade.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que, no caso de um produto não atender ao especificado pelo termo de referência, mas materialmente cumprir a demanda do requisitante, deve-se especificar no Ateste que houve tal ressalva.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se à Unidade, nos vindouros projetos, anexar aos documentos do Projeto cópias das notas fiscais que comprovam a entrega de determinado produto.

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se que os responsáveis pelos atestes de recebimento dos produtos sejam capacitados quanto às suas atribuições, responsabilidades e adequado procedimento de verificação e ateste, de forma que seja possível identificar ressalvas, quando aplicável.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Visita à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores; e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada.