


do PA nº 2016-0.246.940-3

Folha de informação nº 22

em 09/01/17 

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

**ASSUNTO** : Inquérito civil nº 871/2015 – PJPP. Constituição de grupo de trabalho para apuração da alocação, em órgão de administração e finanças da Secretaria, de equipes técnicas de apoio contratadas por "gerenciadoras".

**Informação nº 16/2017 – PGM.AJC**

**COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO**  
**Assessoria Jurídico-Consultiva**  
**Senhor Procurador Assessor Chefe**

Trata-se de processo documental da constituição de grupo de trabalho destinado à análise da alocação de pessoal contratado por gerenciadoras e empreiteiras nas unidades da Secretaria, considerando que tal questão havia levado à abertura de Inquérito Civil pelo Ministério Público paulista.

Antes mesmo das conclusões do grupo de trabalho, houve determinação do titular da pasta para a dispensa do pessoal contratado por empreiteiras e construtoras que exercia atividades na Supervisão de Administração e Finanças - SGAF, bem como para resguardar as informações privilegiadas e impedir a atribuição de atos administrativos típicos a terceirizados (fls. 22).

No Relatório final de fls. 23/33, o grupo de trabalho concluiu que parte do pessoal que atuava dentro de SEHAB era contratado pelas empreiteiras contratadas pela Secretaria para a realização de obras (o contrato previa a disponibilização de equipes para trabalho administrativo em colaboração com os funcionários de SEHAB) e outra parte era contratada por gerenciadoras de obras e gerenciadoras sociais – que eram contratadas (contratos de "gerenciamento de obras" ou "gerenciamento social") por SEHAB para prestação de serviços

do PA nº 2016-0.246.940-3


Folha de informação nº 23  
em 00/01/17

técnicos especializados de consultoria, assessoria, gerenciamento, monitoramento e execução de trabalhos nos programas e empreendimentos habitacionais de responsabilidade de SEHAB. Para o grupo de trabalho, embora, por um lado, a contratação de atividades de apoio técnico prestadas por gerenciadoras e empreiteiras não seja ilegal (desde que se restrinja ao escopo do contrato), eis que se revela importante para complementar a atuação de SEHAB, por outro lado a prestação dos serviços à Supervisão Geral de Administração e Finanças - SGAF por tais equipes de apoio implica em desvio de função (assim como a existência de profissional contratado por gerenciadora social em exercício na Coordenadoria de Regularização Fundiária). Ao final, o Grupo de Trabalho recomendou que a pasta evitasse a permanência de pessoal estranho aos quadros da Administração em SGAF, por meio da adoção de providências que permitam que tais serviços sejam prescindíveis num horizonte próximo, além de reforçar as cautelas referentes à proteção de informações privilegiadas e à vedação da práticas de atos administrativos típicos pelos contratados.

Na manifestação de fls. 42/44, a Supervisora de SGAF atenta que a dispensa imediata de todos os membros da equipe de apoio contratados por gerenciadoras e empreiteiras poderá causar prejuízos ao serviço de contabilidade. Relata que há anos tem solicitado o fortalecimento dos quadros do setor e que, no entanto, não há novos concursos públicos para profissionais de contabilidade. Elenca, ainda, os serviços executados pelos agentes contratados pelas gerenciadoras sociais.

A d. assessoria jurídica de SEHAB, às fls. *retro*, pondera que *"a permanência de pessoal estranho aos quadros da Administração naquele ambiente parece de todo questionável"*. Porém, diante da informação de que a dispensa da equipe acarretaria sérios prejuízos à continuidade dos serviços, opinou pela remessa do expediente à Procuradoria Geral do Município, para consulta sobre a *"possibilidade da permanência de equipes de apoio disponibilizadas por gerenciadoras em SGAF"*.

do PA nº 2016-0.246.940-3

Folha de informação nº 24  
em 09/01/17 

*CRISTIANE LEITE ARAUJO  
ADDP - RE 725 1157  
PCM/ALC*

É o relato do necessário.

Preliminarmente, releva-se delimitar a questão encaminhada: ela não se refere propriamente à contratação de empresas gerenciadoras de obras e gerenciadoras sociais para auxiliar os órgãos públicos no controle da implantação de empreendimentos habitacionais, considerada regular e necessária pelo Grupo de Trabalho, e usualmente utilizada por outras Secretarias municipais, como SIURB, e admitida pelo Tribunal de Contas do Município<sup>1</sup>. A dúvida diz respeito à alocação física de pessoal contratado pelas gerenciadoras na Supervisão de Administração e Finanças da Secretaria.

De modo geral, a Administração Pública demanda serviços especializados cuja execução é feita, necessariamente, nas instalações da Administração, como serviços de limpeza e vigilância. Não há, portanto, impedimento genérico para que

<sup>1</sup> Como exemplo, reproduzimos voto condutor do Conselheiro relator acerca da contratação de gerenciadores de obras: "*Chamo a atenção a respeito de aspecto mencionado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, relativo à possibilidade da contratação dos serviços de gerenciamento no tocante às atividades a que se referem os processados.*

*Do exame dos autos sob julgamento, ficou evidenciado, de um lado, o fato da Cidade de São Paulo possuir um dos maiores sistemas de iluminação do planeta e, de outro, a comprovada insuficiência de recursos humanos e de capacidade operacional do llume para executar as atividades objeto do Certame.*

*Não se pode ignorar, nesse contexto, que a execução dos serviços de iluminação pública só passou a ser de responsabilidade do Município de São Paulo em meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, ocasião em que a Eletropaulo, até então responsável por tal tarefa, transferiu esse encargo, de impactante magnitude, aos cuidados da Prefeitura de São Paulo.*


*A mera conjunção desses fatores mostra-se suficiente, por si só, para evidenciar o interesse público a balizar o Certame e a Contratação que dele decorreu, equacionando-se, assim, os pontos suscitados quanto a essa matéria.*

*Afora isso, vale ilustrar que o mestre Hely Lopes Meirelles considerava e discutia, de forma pioneira, a razoabilidade da formalização de contrato de gerenciamento, registrando, no festejado "Direito Administrativo Brasileiro", ponderações a respeito, desde a natureza do instituto e seu conteúdo até a forma pela qual a Administração deveria proceder à contratação do gerenciador (vide págs. 250/252 da 26ª Edição da referida obra, publicada pela Malheiros Editores), ficando claro que a contratação almejada pela Administração respalda-se nas lições do saudoso professor.*

*Por fim, ressalto que esta Corte, como muito bem lembrado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 418 do TC n.º 72-000.606.07-95, quando do julgamento da Concorrência nº 001/01/SIURB, no âmbito do TC nº 72.004.104.01-93, a qual teve por objeto a prestação de serviços especializados em gerenciamento para o planejamento e controle técnico das operações das atividades do llume, acolheu a mencionada Licitação, o que, pela similitude do objeto, "elimina de dúvidas a possibilidade de se realizar a licitação nos moldes pretendidos". (TC 72-002.221.08-52; Rel. Cons. Roberto Braguim; j. em 22/8/2012)*

do PA nº 2016-0.246.940-3

Folha de informação nº 25

em 09/01/17 

pessoal terceirizado execute as funções contratadas no mesmo ambiente físico em que agentes públicos exercem suas funções, embora, eventualmente, possa ser conveniente a apartação (quando puder haver conflito de interesses, acesso potencial a informações sigilosas, prejuízo ao andamento do trabalho, etc.).

A questão central, portanto, não parece ser meramente a referente ao local físico do exercício das atividades internas das gerenciadoras, mas sim se as funções desempenhadas pelo pessoal das contratadas que trabalha nas dependências de SGAF são compatíveis ou não com o objeto do contrato de gerenciamento de obras ou de gerenciamento social<sup>2</sup>.

Dito isto, a análise de se as funções atualmente desempenhadas pela equipe das gerenciadoras contratadas são compatíveis ou não com o contrato depende, primeiro, da análise das funções que tal pessoal de fato exerce e, segundo, das atividades contempladas no contrato de gerenciamento. O desvio de função, mencionado pelo grupo de trabalho, depende da incompatibilidade entre a primeira e a segunda.


Estas informações, contudo (excetuando as atividades desempenhadas pela equipe de gerenciadores sociais – fls. 43), não estão contempladas no processo, o que impede a análise do desvio de função. A própria pasta interessada poderá cruzar os serviços previstos no contrato com os desempenhados de fato pela equipe presente nas instalações de SGAF para avaliar a questão da existência ou não de desvio de função. Havendo tal desvio, pouco importa o local de exercício das atividades pela equipe das contratadas: se dentro das dependências de uma repartição pública ou não.

<sup>2</sup> Se as atividades executadas pelo pessoal das gerenciadoras forem totalmente coincidentes com as do órgão público (de SGAF), o problema seria de outra ordem, pois passaria a atingir a legalidade do próprio contrato de gerenciamento. Presumimos, portanto, que este contrato contempla algumas atividades específicas, instrumentais – de apoio à gestão pública, e não de substituição desta.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Coordenadoria Geral do Consultivo**

do PA nº 2016-0.246.940-3

Folha de informação nº 26

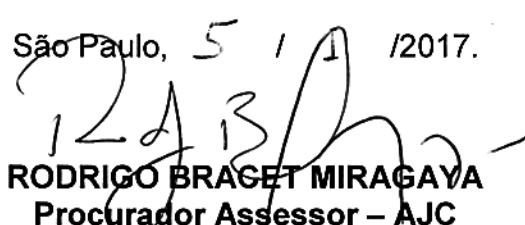
em 09/01/17 

CRISTIANE LEMTE ADRELLI  
AOPP - RP 735.016/7  
BGM-AJC

Vale recordar que, quando da contratação de serviços técnicos especializados, não deve haver relação de personalidade e subordinação entre a Administração contratante e os funcionários do contratado, que respondem diretamente apenas a este, independentemente do local de execução da atividade.

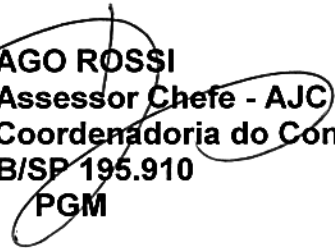
*Sub censura.*

São Paulo, 5 1 1 /2017.

  
**RODRIGO BRACET MIRAGAYA**  
Procurador Assessor - AJC  
OAB/SP nº 227.775  
PGM

De acordo.

São Paulo, 06 1 01 /2017.

  
**TIAGO ROSSI**  
Procurador Assessor Chefe - AJC  
Respondendo pela Coordenadoria do Consultivo  
OAB/SP 195.910  
PGM

do PA nº 2016-0.246.940-3

Folha de informação nº 27

em 09/01/17

CRISTIANE LEITE ADELUNASUI  
AGPP - RF 735 816 7  
PGM-AJC

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

**ASSUNTO** : Inquérito civil nº 871/2015 – PJPP. Constituição de grupo de trabalho para apuração da alocação, em órgão de administração e finanças de SEHAB, de equipes técnicas de apoio contratadas por gerenciadoras de obras e gerenciadoras sociais.

**Cont. da Informação nº 16/2017 – PGM.AJC**

**SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

**Senhor Secretário**

Encaminho, a Vossa Excelência, a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que endosso, no sentido de que a análise da questão depende da confrontação entre as atividades efetivamente desempenhadas pela equipe das contratadas (contratos de gerenciamento de obras e social) e as contempladas nos instrumentos contratuais, e não apenas do local físico em que referida equipe exerce as atividades.

São Paulo, 09 / 01 / 2017.

  
**RICARDO FERRARI NOGUEIRA  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB/SP nº 175.805  
PGM**