

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Acompanhamento da Execução do Contrato nº 41/SMSUB/COGEL/2019, celebrado com a empresa Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação EIRELLI, objetivando a prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo, no valor de R\$ 2.553.310,20, visando analisar se a execução está sendo executada de acordo com as normas legais pertinentes – Proc. SEI nº 6012.2019/0004563-1.

Com base no exame da documentação de suporte e na legislação pertinente foram elaborados os Relatórios de Acompanhamento de Execução Contratual Preliminar e Conclusivo (peças 46 e 104).

Conforme informado pela Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo (peça 151), foram anexados documentos enviados pela Sra. Adriana Vieira (peça 137), Adriana Siano Boggio Biazzi e Eduardo Olivatto (peça 139) e Secretaria Municipal das Subprefeituras (peças 116 a 125 e 146 a 150), considerando que Reinaldo Amad Meira e Safira Comércio de Equipamentos da Segurança, Serviços e Locação Eireli deixaram transcorrer in albis o prazo para manifestação, todos regularmente oficiados (peças 110 a 115, 127 a 132, 142 e 143), em cumprimento aos despachos das peças 109 e 141.

Retornam os autos à Coordenadoria VI, por determinação do Senhor Conselheiro Relator (peça 152), para exame da documentação anexada ao eTCM.

2. ANÁLISE

- **Conclusão 4.1 - A falta do sistema de acompanhamento de serviços que permita o controle das ações a serem executadas prejudica a fiscalização e o posterior ateste dos serviços executados, que serão pagos, tornando a fiscalização ineficiente e dependente de informações da própria equipe para conhecer a sua localização e verificar a correta execução dos serviços, descumprindo-se o item 5, do Anexo I A – Termo de Referência, que cuida da Gestão dos Serviços. Tal fato é agravado pelo fato de não haver fiscais em todas as equipes (itens 3.4.1 e 3.6);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

[...]

Enquanto acompanhante das equipes, no que se refere aos serviços na Subprefeitura VM, houve um empenho grande em controlar a quantidade de veículos e de funcionários e compensação de folgas.

Conforme documentado no RELATORIO PRELIMINAR, no período em que fiquei responsável pelas equipes, que não corresponde ao total de meses do acompanhamento do TCM, nos dois dias de vistoria que estava como responsável, as equipes estavam completas, [...]

Já na data de 03/12/19 eu não era mais responsável pelas equipes, o que poderá ser constatado nas folhas de produção diária, inclusive a visita do TCM foi registrada pelo servidor responsável nas folhas de presença: [...]

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

[...]

O sistema SGZ é utilizado e acompanhado pelo fiscal do contrato mediante senha e login disponibilizado pela empresa na reunião de implantação do Contrato.

Nas medições mensalmente são inclusos os controles da Ordem de Execução dos Serviços, Relatórios de Apreensão e os Rastreamentos das equipes.

Assim, não há o que se falar em falta do sistema de acompanhamento de serviços de controle das ações.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Primeiramente, cumpre esclarecer que apesar de não haver a implementação de um sistema de controle das ações a serem executadas, resta claro que todas elas são monitoradas pelo fiscal do contrato. Ocorre que devido à natureza dos serviços realizados pelas equipes de Prestação de Serviços de Apoio à Fiscalização para Remoção de Comércio Ambulante Irregular, vulgo RAPA, não é possível a emissão das Ordens de Serviços - OS através de um sistema, uma vez que o vazamento antecipado das ações causaria enorme prejuízo ao serviço fiscalizador, embaraçando o objeto do contrato.

Além disso, importante salientar que há o monitoramento dos caminhões e, conseqüentemente, das equipes, pelo Sistema SGZ, não havendo apenas as

emissões das OS, tendo em vista que ao serem expedidas pelo sistema elas se tornam públicas, o que acarretaria o conhecimento prévio dos ambulantes quanto as ações de fiscalização, possibilitando evitá-las, perdendo-se o caráter surpresa da ação.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Em atenção a este questionamento, esta Pasta reitera os fatos ocorridos anteriormente. Não há, até o presente momento, sistema que permita o controle das ações, uma vez que seria necessário estudo técnico aprofundado para que a integralização ocorresse sem prejudicar o caráter “surpresa” das ações. Nesta esteira, informamos que um novo procedimento licitatório está sendo elaborado e iremos levar em consideração este apontamento na próxima contratação.

Comentários da Auditoria

Os argumentos apresentados, em sua maioria, foram apreciados e não aceitos no bojo do Relatório Conclusivo (peça 104). Assim, continuam não alterando as conclusões alcançadas pela Equipe de Auditoria. No que tange ao rastreamento dos veículos suprir a falta de inserção de Ordem de Serviço no SGZ, destaca-se que, por vezes, os caminhões não acompanhavam as equipes, o que não permite o controle do local das equipes.

A defesa da SMSUB confirma a inexistência de um sistema que permita um controle e uma fiscalização mais eficientes dos serviços prestados e não traz solução para este contrato sobre a ausência de fiscais para todas as equipes.

Portanto, fica mantido o apontamento do **item 4.1** da Conclusão.

- **Conclusão 4.2 - A ausência de servidor público municipal acompanhando os serviços infringe as subcláusulas 3.12.2, 3.12.11.1 e 3.12.13 do Anexo I A – Termo de Referência (itens 3.4.3, 3.5.2 e 3.6);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

[...]

Os agentes vistores ganham parte de seus salários por produtividade. Acompanhar equipes para remoção de faixas e objetos da via pública não se enquadra nas funções dos agentes vistores. Se assim fosse, o custo seria de no mínimo 50.000 reais por mês, para disponibilizar um agente vistor 8 horas por dia para cada equipe. Em comparação, não há agente vistor ou servidor público nos caminhões de recolha de lixo urbano para fiscalizar suas ações.

Entretanto, havia monitoramento constante das equipes por todo setor de fiscalização/CPDU da Subprefeitura e cada equipe poderia ser acionada pelo agente vistor do seu setor, caso necessário.

[...]

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

Os serviços são acompanhados pelo fiscal do contrato que em cada operação ou comando disponibiliza o agente vistor para acompanhar as equipes. Ressaltando que as operações e comandos são acompanhados pela Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar na condição de operação delegada.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Conforme discorrido em resposta ao item 4.1. o Sistema do SGZ é capaz de realizar o monitoramento dos caminhões. Contudo, devido à natureza dos Serviços realizados pelo RAPA não é possível a emissão das Ordens de Serviços através do Sistema, uma vez que o vazamento antecipado das ações causaria enorme prejuízo ao serviço fiscalizador embarçando o objeto do contrato.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Para melhor elucidação, faz-se necessário distinguir a existência de dois tipos de fiscalização. A primeira delas consiste na presença do fiscal da Subprefeitura competente, o qual, ao ser detentor do poder de polícia, realiza a abordagem e concretiza a apreensão dos objetos se constatada a irregularidade. Após a apreensão, a equipe do RAPA transporta estes objetos apreendidos para a sede da Subprefeitura e elabora seu respectivo catálogo e inventário.

Outro modo de fiscalização é a preventiva, na qual os agentes do RAPA transitam pelos locais de maior concentração de comércio, a exemplo da Rua 25 de Março, sem realizar qualquer tipo de confronto ou abordagem. Com isso, ao constatar a presença de algum comércio ilegal, as equipes informam o agente da Subprefeitura competente para a apreensão dos materiais ilegais.

Dessa forma, este tipo de atuação existe como uma forma de prevenir que o comércio ilegal se instale na cidade de São Paulo. Feita a breve explanação, nota-se que a equipe do RAPA não pode realizar qualquer tipo de abordagem sem a presença do agente da Subprefeitura, uma vez que este é o detentor do poder de polícia para concretizar tal ação. Ademais, o número de equipes foi programado considerando as diversas localidades que devem atuar para prestar apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular.

Comentários da Auditoria

As argumentações utilizadas nas defesas anexadas aos autos não esclarecem a situação constatada pela Equipe de Auditoria relativa à falta de acompanhamento dos serviços por Servidos

Público Municipal, inclusive, infringências contratuais verificadas durante as vistorias *in loco* realizadas pela Auditoria.

Assim, em razão da defesa apresentada pela SMSUB não esclarecer a ausência de servidor público municipal (fiscal do contrato e/ou agente vistor) acompanhando os serviços da contratada nos dias vistoriados pela Equipe de Auditoria, fica mantido o apontamento.

• **Conclusão 4.3 - O uso de uma equipe para “Apoio Interno” não está previsto no rol de serviços contratados conforme a Cláusula 3 – Especificações, do Anexo I A – Termo de Referência (itens 3.5.2 e 3.6);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

[...]

O Termo de Referência indica autorizar o auxílio da equipe em atividades relacionadas ao material apreendido, cita DESTRUIÇÃO, TRITURAÇÃO, INUTILIZAÇÃO, TRANSPORTE.

A equipe não desenvolveu atividade específica de servidor público, somente as atividades previstas no TERMO DE REFERÊNCIA, conforme itens 3.12.7, 3.12.8, 3.15 e 3.16:

[...]

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

O apoio interno que é dado pelas equipes é a separação dos itens apreendidos para execução do relatório diário, tendo em vista, a necessidade dos lacres e destinação das apreensões.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Nos cumpre esclarecer que todas as apreensões são realizadas pelos agentes públicos de fiscalização da Subprefeitura, Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar, vez que em razão da necessidade do uso poder de polícia, caberá ao Rapa tão somente o acompanhamento e apoio as ações dos agentes públicos.

Ainda, uma vez que a equipe contratada do Rapa não possui a competência para realizar a apreensão dos materiais, além do apoio prestado, caberá também o serviço de manuseio e transporte das apreensões, armazenamento em local adequado dentro das Subprefeituras e a elaboração do inventário quanto aos itens confiscados pelos servidores públicos durante as ações.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Neste ponto, informamos que eventualmente alguma equipe é escalada para auxílio na separação dos itens apreendidos durante as operações. Isto porque, considerando o grande volume de apreensões, faz-se necessário que uma equipe

realize inventário dos itens bem como a organização do material apreendido, com o aval do fiscal do contrato, para que seja dada uma destinação final aos objetos, quais sejam: doação, descarte e entre outros, sempre delegado pelo Servidor Público.

Comentários da Auditoria

Conforme consta no Relatório Conclusivo, as atividades contratadas são o transporte, descarga, inutilização e destruição de mercadorias, não abrangendo, portanto, os serviços de “separação e entrega de mercadorias e materiais apreendidos” relatados pela auditoria.

As argumentações ora examinadas não justificam a utilização da equipe na tarefa mencionada, “*Apoio Interno*”. Portanto, fica mantido o apontamento.

• **Conclusão 4.4 - A atividade de “orientar” a população sobre as irregularidades não está prevista no rol de serviços a serem prestados pela empresa contratada e relacionados na Cláusula 3 – Especificações, do Anexo I A – Termo de Referência (itens 3.5.2.1 e 3.6);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

Foi uma postura temporária em virtude das circunstâncias. Optou-se por instruir, ao invés de punir.

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

A comunicação dada pelas equipes e pelos agentes vistoristas é após a apreensão, para que não voltem mais ao local, pois estão sujeitas a novas apreensões e também que podem regularizar a situação por meio da emissão do TPU -- Termo de Permissão de Uso.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Os serviços do Rapa são de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, as equipes contratadas atuam acompanhando a fiscalização, prestando apoio, e inclusive alertando e/ou dialogando com a população, sendo que a decisão de apreensão dos materiais caberá apenas ao fiscal do contrato.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Os serviços do RAPA são de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, as equipes contratadas atuam acompanhando a fiscalização, prestando auxílio, e inclusive alertando e/ou dialogando com a população, sendo que a decisão de apreensão dos materiais caberá apenas ao fiscal do contrato.

Comentários da Auditoria

As argumentações apresentadas confirmam a situação constatada pela Equipe de Auditoria quanto à atividade de “orientar” a população sobre as irregularidades, obrigação não prevista no rol de serviços a serem prestados pela empresa contratada e relacionados no TR. Assim, mantido o apontamento.

- **Conclusão 4.5 - A fiscal responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços não está cumprindo adequadamente o previsto no art. 3º, do DM nº 54.873/2014 (item 3.6);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

Reitero que com o rigor na análise dos fatos e documentos publicados, não sou fiscal do contrato. No Relatório Preliminar, em folha 5, o próprio TCM reconhece na nota de rodapé, que a fiscalização não é minha, conforme segue: [...]

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

Não há que se dizer sobre ausência de adequada fiscalização do desempenho do contrato, havendo, ao contrário, realização de trabalho a contento, e com elevada eficiência administrativa, com resultados de fiscalização e apreensão bastante eloquentes, superando a média de apreensões nos últimos meses, cumprindo se em forma e conteúdo o disposto no art. 3º do DM 54.873/2014.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Conforme ponderado em respostas aos itens dessa manifestação, os serviços do Rapa estão sendo realizados de maneira primordial, inclusive, importante ressaltar que houve a superação da média de apreensões dos últimos 18 meses, fato este decorrente do notório acompanhamento do fiscal para que a realização dos serviços, sejam realizadas a contento, ressaltamos, por fim, que o fiscal está cumprindo adequadamente o disposto no art. 3º do DM 54.873/2014.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Quanto a este item, informamos que a fiscalização compete a Subprefeitura, haja vista que o vista se encontra locado naquela regional. Deste modo, solicitamos que tal item seja direcionado apenas para a Regional.

Comentários da Auditoria

Conforme DOC. 019634061 do Proc. SEI 6012.2019/0004563-1 - Despacho de Designação de Fiscal SMSUB/COGEL Nº 019634061, de 05.08.2029, o Sr. Radyr Llamas Papini - Chefe de Gabinete designou os Servidores: Eduardo Olivatto, Registro Funcional nº 587.298-7 como

FISCAL e Adriana Vieira - Registro Funcional: 810.404-2 como SUPLENTE, para fiscalizar e acompanhar a execução do Contrato em análise. As argumentações agregadas aos autos não são capazes de alterar as conclusões alcançadas pela Equipe de Auditoria. Assim, fica mantido o apontamento.

• **Conclusão 4.6 - Não se constatou evidência do cumprimento da subcláusula 3.6.1 do Anexo I A – Termo de Referência, a qual dispõe que os veículos disponibilizados para a execução dos serviços devem ser submetidos à vistoria técnica pelo SMT/DTI – Departamento de Transportes Internos para expedição do correspondente Laudo de Conformidade (item 3.8.1);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

Prejudicada resposta.

Somente auxiliei como colaboradora na programação e no acompanhamento diário das equipes.

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

Todos os veículos constantes do contrato foram vistoriados pela SMT/DTI, dando cumprimento total a subcláusula 3.6.1 do Anexo I A do Termo de Referência, os **laudos foram enviados juntamente com a manifestação do Ofício SSG 13753/2020 e Intimações 1385/2020 e 1815/2020 de dezembro de 2020.**

Portanto, não há o que se falar em descumprimento contratual, tendo em vista, que foram comprovadas todas as vistorias feitas pela SMT/DTI.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Informamos que todos os veículos constantes do contrato foram vistoriados pela SMT/DTI, conforme laudos anexos a essa manifestação.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Quanto a este apontamento, informamos que a área técnica já foi instada a fornecer os laudos de conformidade faltantes, os quais serão devidamente encaminhados a esta Nobre Corte de Contas assim que disponíveis.

Comentários da Auditoria

Dos veículos remanescentes no Relatório Conclusivo, foram encaminhadas fotos das etiquetas afixadas nos para-brisas, com/sem indicação do número do Laudo de Conformidade (peça 121), conforme seguem: Caminhões: Placas ESS-9754 e EST-4312 (com indicação), demais veículos de transporte de passageiros: Placas EGW-7028; ERV-1421; EVR-1421; FDL-9555; FDP-7796 e

FOJ-4274 (sem indicação). Não foram mencionados os seguintes veículos: Caminhão Placa EUU-6279 e demais Veículos Placas ESW-7028 e FDJ-4274. Assim, tendo em vista que não foram encaminhados os Laudos das Vistorias Técnicas de todos os veículos, fica mantido o apontamento.

• **Conclusão 4.7 - Além da ausência de relatórios de rastreamento de veículos utilizados, (que comprovariam que os veículos foram de fato disponibilizados) em violação ao previsto na subcláusula 3.7 do Anexo I A – Termo de Referência (fl. 04, da peça 09), há evidências que os veículos constantes das fichas de produção estavam em locais não previstos para este contrato (item 3.8.2);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

Os veículos estiveram disponíveis para uso das equipes, conforme verificado nos dois dias de vistoria do TCM de setembro. Em dezembro já não acompanhava as equipes.

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

Os relatórios são enviados mensalmente nas medições com a localização de todos os veículos, conforme já relatado no item 4.1.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Seguirá anexa a essa manifestação os relatórios de Monitoramento (GPS) dos veículos utilizados, importante ressaltar que todos os veículos contratados foram devidamente utilizados para o cumprimento do objeto contratual.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Acerca deste apontamento, esta Secretaria informa que os relatórios de rastreamento encontram-se anexo a esta manifestação.

Ademais, conforme mencionado em manifestação anteriormente encaminhada a esta Corte de Contas, todos os caminhões previstos em contrato foram devidamente utilizados, ocorre que, devido a estratégia de ação, os caminhões ficam à disposição nos entornos dos locais onde as atuações irão ocorrer.

Como é cediço, as regiões que atuam as equipes são de difícil acesso por via móvel, por essa razão e somando-se a estratégia definida pelo Departamento de Zeladoria Urbana, os caminhões integrantes das equipes ficam a sobrestados nos entornos ou nos pátios, aguardando a requisição para prosseguimento da remoção dos objetos apreendidos. Ainda, ressaltamos que o fato de o caminhão estar estacionado no entorno ou no pátio não significa que este não está sendo devidamente utilizado, uma vez que encontram-se a disposição para a devida execução dos serviços.

Considerando todo exposto nas manifestações e respostas encaminhadas, restará cristalino a imensa necessidade dos caminhões para execução dos serviços, haja

vista que o trabalho de apreensão só pode ser concluído quando a remoção do objeto ocorre a contento.

Outrossim, como forma de comprovação ao relatado, encaminhamos anexa toda documentação contendo o relatório GPS confirmando a devida utilização dos caminhões contratados. Contudo, ponderamos que caso esta Nobre Corte de Contas, após a verificação dos relatórios encaminhados, entenda que determinado caminhão não atuou de forma do esperado, solicitamos que seja relacionado e informado a esta Secretaria para que seja devidamente verificada a atuação do veículo e perpetuando a alegação, sendo posteriormente glosado a diária.

Comentários da Auditoria

A SMSUB anexou aos autos Fichas de Produção Diária (peças 117 a 120) e Relatórios de Rastreamento (peças 122 a 125), totalizando mais de 5.000 páginas, porém não respondeu pontualmente as questões levantadas pela Equipe de Auditoria, constantes no Quadro 06 - Exemplos de informações divergentes do Relatório Conclusivo (subitem 3.8.2). Assim, fica mantido o apontamento.

- **Conclusão 4.8 - Constatou-se o pagamento indevido para a contratada, no montante de R\$ 2.085,33 relativo ao uso do SGZ, no período de agosto a dezembro de 2019 (item 3.9.1);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

O SGZ foi apontado pela gestão do contrato como não adequado a este tipo de serviço.

No que se refere aos pagamentos, fica prejudicada resposta, não me competia conferência, somente acompanhamento diário das equipes.

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

Na manifestação do Ofício SSG 13753/2020 e Intimações 1385/2020 e 1815/2020 de dezembro de 2020, foram encaminhados todos os comprovantes do monitoramento, portanto não há o que se falar em pagamento indevido, pois o Sistema SGZ foi utilizado de acordo com as Especificações Técnicas.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Ante o exposto, faz-se necessário esclarecer que o RAPA - Prestação de Serviços de Apoio à Fiscalização para Remoção de Comércio Ambulante Irregular, trata-se de um serviço fiscalizador e não de zeladoria, sendo essa uma das razões para que o SGZ – Sistema de Gestão de Zeladoria (sistema exclusivo dos serviços de zeladoria) não comporte ao pretendido por esse E. Tribunal de Contas.

Apesar de não haver um controle de ações através do SGZ, é importante ressaltar através do Sistema é feito o monitoramento dos caminhões e, conseqüentemente, das equipes, apenas não havendo a fiscalização e emissão das ordens de serviços através dele.

Ainda, conforme aludido em resposta aos itens 4.1. e 4.2. um dos motivos para não haver a emissão das OS - Ordens de Serviços pelo sistema SGZ, seria para não comprometer o sigilo das operações e o comprometimento do objeto do contrato, tendo em vista que as Ordens de Serviços expedidas pelo sistema são públicas, o que acarretaria o conhecimento prévio dos ambulantes quanto as ações de fiscalização, possibilitando evitá-las, perdendo-se então o caráter surpresa.

Isto posto, ressaltamos, ainda que não haja o controle de ações pelo sistema SGZ, este é indispensável para o monitoramento das equipes, e com isso não há como afirmar a ocorrência de pagamentos indevidos pela falta de implementação de sistema, uma vez que o este se encontra condizente com sua funcionalidade.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Ante o exposto, é preciso esclarecer que Prestação de Serviços de Apoio à Fiscalização para Remoção de Comércio Ambulante Irregular – RAPA configura um serviço fiscalizador e não de zeladoria, sendo essa uma das razões que o SGZ – Sistema de Gerenciamento de Zeladoria, sistema exclusivo dos serviços de zeladoria, não comporta o aduzido pela referida Corte de Contas.

Entretanto, apesar de não haver um controle de ações através do SGZ, é válido ressaltar que há o monitoramento dos caminhões e, conseqüentemente, das equipes, apenas não havendo a fiscalização e emissão das ordens de serviços através dele.

Conforme já mencionado nas respostas encaminhadas ao Egrégio Tribunal de Contas, um dos motivos para não haver a emissão das ordens de serviço pelo SGZ, seria para não comprometer o sigilo das operações e o comprometimento do objeto do contrato, tendo em vista que as Ordens de Serviços exauridas pelo sistema são públicas, fato que, por consequência, possibilitaria os ambulantes tomarem conhecimento das ações de fiscalização de maneira prévia de modo a evitá-las, perdendo-se então o caráter surpresa.

Importante mencionar, por fim, que embora não haja o controle de ações pelo SGZ este é indispensável para o monitoramento das equipes e com isso não há como afirmar a ocorrência de pagamentos indevidos pela falta de implementação de sistema, uma vez que o sistema está condizente com sua funcionalidade.

Comentários da Auditoria

Conforme relatado pela Equipe de Auditoria, na Planilha de Composição de Custos, constante da proposta apresentada pela empresa contratada, está inclusa a cobrança pelo uso do SGZ no valor de R\$ 92,00 p/equipe, sem BDI (fl. 03, da peça 07). Constatou-se no desenvolvimento desta auditoria (item 3.4.1, deste relatório), que o SGZ não estava sendo utilizado, tendo sido considerado indevido o valor pago por esse motivo.

O Quadro 08 – Pagamento pelo uso do SGZ do Relatório Preliminar, elaborado pela Auditoria com base nas medições examinadas (peças 18, 24, 30, 36 e 40) e Planilha de Composição de Custos (fl. 03, da peça 07), demonstra o cálculo dos valores pagos indevidamente. A argumentação apresentada não altera o posicionamento da Auditoria. Apontamento mantido.

• **Conclusão 4.9 - Constatou-se o pagamento indevido por veículos que não foram rastreados, no montante de R\$ 2.832,94 contrariando o previsto Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS (item 3.9.2);**

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

O SGZ foi apontado pela gestão do contrato como não adequado a este tipo de serviço.

No que se refere aos pagamentos, fica prejudicada resposta, não me competia conferência, somente acompanhamento diário das equipes.

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

Na manifestação do Ofício SSG 13753/2020 e Intimações 1385/2020 e 1815/2020 de dezembro de 2020, foram encaminhados todos os comprovantes do monitoramento, portanto não há o que se falar em pagamento indevido, pois o Sistema SGZ foi utilizado de acordo com as Especificações Técnicas.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Seguirá anexo a essa manifestação o documento denominado Anexo I – Relatório de Monitoramento – GPS (part. I, II, III e IV), contendo o Relatório de Rastreamento GPS dos veículos contratados.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

Conforme mencionado em manifestação anteriormente encaminhada a esta Corte de Contas, todos os caminhões previstos em contrato foram devidamente utilizados, ocorre que, devido a estratégia de ação, os caminhões ficam à disposição nos entornos dos locais onde as atuações irão ocorrer.

Como é cediço, as regiões que atuam as equipes são de difícil acesso por via móvel, por essa razão e somando-se a estratégia definida pelo Departamento de Zeladoria Urbana, os caminhões integrantes das equipes ficam a sobrestados nos entornos ou nos pátios, aguardando a requisição para prosseguimento da remoção dos objetos apreendidos. Ainda, ressaltamos que o fato de o caminhão estar estacionado no entorno ou no pátio não significa que este não está sendo devidamente utilizado, uma vez que encontram-se a disposição para a devida execução dos serviços.

Considerando todo exposto nas manifestações e respostas encaminhadas, restará cristalino a imensa necessidade dos caminhões para execução dos serviços, haja

vista que o trabalho de apreensão só pode ser concluído quando a remoção do objeto ocorre a contento.

Outrossim, como forma de comprovação ao relatado, encaminhamos anexa toda documentação contendo o relatório GPS confirmando a devida utilização dos caminhões contratados. Contudo, ponderamos que caso esta Nobre Corte de Contas, após a verificação dos relatórios encaminhados, entenda que determinado caminhão não atuou de forma do esperado, solicitamos que seja relacionado e informado a esta Secretaria para que seja devidamente verificada a atuação do veículo e perpetuando a alegação, sendo posteriormente glosado a diária.

Comentários da Auditoria

Restou demonstrado Relatório Preliminar (Quadro 09 – Pagamento sem evidência de relatório de rastreamento – peça 46, fl. 17), o pagamento indevido por veículos que não foram rastreados, no montante de R\$ 2.832,94. Na defesa ora apresentada, não há argumentos específicos para rebater o apontamento nos meses especificados. Ademais, não foram localizados na documentação ora apresentado (peças 122/125) o rastreamento de veículos para o mês de agosto, tais como o ESS-9754, EST-4312 e EUU-6279.

A falta de rastreamento infringe o previsto Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS (fls. 10/11, da peça 09). As argumentações ora apresentadas pelos Defendentes não são capazes de dirimir as constatações alcançadas. Assim, fica mantido o apontamento.

• **Conclusão 4.10 - A execução do contrato em tela representa uma terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal, pois a empresa contratada não se limita a prestar serviços de apoio à fiscalização. Na prática, as equipes, de forma subjetiva, coativa e, por vezes, sem a presença de um servidor público municipal acompanhando os serviços, tomam decisões e exercem atribuições inerentes aos cargos públicos de fiscalização, tais como a função da carreira de Agente Vistor prevista no art. 12, IV, da LM nº 10.224/86. O uso de funcionários terceirizados para o exercício de funções inerentes aos cargos públicos infringe a regra do concurso público, previsto no art. 37, II, da CF (item 3.6).**

Afora as irregularidades em sede de execução acima mencionadas, destacamos os seguintes aspectos:

a) Com relação ao objeto contratado, a demanda e necessidade da SUB-VM para atender à municipalidade é mais abrangente e complexa do que a justificativa apresentada pela SMSUB a esta Corte de Contas acerca do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019. Destaca-se que não há documento da SUB-VM detalhando a efetiva necessidade da quantidade e composição das equipes para os diferentes tipos de serviços contratados. Foi observado em vistorias in loco que a equipe utilizada para retirar publicidade e a quantidade de caminhões contratados está superdimensionada (item 3.6);

b) Considerando a extrapolação feita para os 5 caminhões carroceria da teria sido pago o valor estimado de R\$ 84.500,00 representando 9% do valor das medições pagas no período de agosto a dezembro de 2019, referentes a caminhões não utilizados em serviços (itens 3.5.1 e 3.9.3); e

c) O serviço de supressão de publicidade irregular também consta do item 2.2.1, do Anexo I – Especificações Técnicas – Termo de Referência – da Concorrência Pública nº 01/AMLURB/2018 (peça 10), que cuidou da contratação de prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública, havendo, portanto, sobreposição de objetos e consequente pagamento pelo mesmo serviço em dois contratos. A quantidade de equipes do contrato em análise está superdimensionada, uma vez que também são utilizadas na supressão de publicidade irregular, e não no combate ao comércio ambulante (item 3.1).

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Vieira (peça 137)

As equipes não substituíam fiscais ou exerciam suas funções. Mesmo porque a um fiscal nunca caberia informar.

Já foi informado que esta posição decorreu devido a situação de animosidade em relação às equipes de fiscalização, que seria uma postura temporária, e que se optou por dar uma imagem positiva da administração, ao invés de punitiva, situação que, inclusive, reduz o número de processos e reclamações.

O objetivo na ação era atingido de forma pacífica, resultando em uma boa imagem da administração pública e uma relação harmoniosa com a população.

Pode-se comparar a ação de informar com a ação que é realizada pelos "bandeirinhas" do UBER na orientação dos ciclistas.

Não se objetiva substituir o agente de trânsito, por outro lado, sua presença traz benefícios para todos organizando o fluxo dos ciclistas.

Defesa apresentada pela Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e pelo Sr. Eduardo Olivatto (peça 139)

Os funcionários da terceirizada não tomam nenhuma decisão sem a orientação do agente vistor, na prática com o grande volume de ambulantes no mesmo local o servidor público se divide com a equipe para fazer as apreensões. Todas as apreensões são acompanhadas por agente público da Subprefeitura, Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar na condição de operação delegada, não havendo terceirização do poder de polícia administrativa.

a. A efetiva necessidade da quantidade e composição das equipes utilizada na jurisdição da Subprefeitura Vila Mariana são de 05 equipes que prestam serviços do Rapa, atende Parque do Ibirapuera, Bolsão do Metro Ana Rosa, Hospital São Paulo (café da manhã), bares e restaurantes de toda região da Vila Mariana.

b. Os caminhões são utilizados e neles são colocadas as mercadorias apreendidas e as ferramentas para operações e comandos com a acompanhamento das equipes.

Cada caminhão acompanha a sua equipe são sempre utilizados para colocação das mercadorias apreendidas nas operações e comandos.

c. Os serviços indivisíveis de limpeza pública da AMLURB que se assemelham com os nossos são apenas a retirada das faixas e lambe-lambe, pois além desses retiramos cavaletes, cadeiras, mesas, vallet, bancas, barracas e carrinhos.

Numa operação ou comando muitas vezes há faixas e lambe-lambe, simplesmente não tem como as equipes fingirem que não viram, pois estão no local fazem o serviço completo, ao invés de deixar lá apenas a faixa ou acionar AMLURB para retirada.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 116)

Conforme já exposto no item 4.3, todas as apreensões feitas pela contratada são realizadas por agentes públicos de fiscalização da Subprefeitura, Guarda Civil Metropolitana e/ou Polícia Militar, ou seja, sempre há a presença de um servidor público.

Esclarece-se ainda que muitas fiscalizações acabam gerando natural insatisfação e até mesmo violência e agressividade por parte dos ambulantes ilegais, de modo que sequer poderia realizar tais operações sem a presença dos agentes, visto que as equipes do RAPA não possuem caráter fiscalizatório e sim de apoio a fiscalização.

Sublinhe-se, por fim, que esta Secretaria encaminhou um ofício a todas as empresas contratadas para ressaltar que todas as apreensões devem ser sempre realizadas por agentes públicos de fiscalização citados acima, além de frisar que o RAPA está proibido, durante quaisquer conflitos que vierem a ocorrer, de exercer represálias violentas, tendo em vista que o serviço deve se limitar ao apoio a fiscalização.

a) Com relação ao objeto contratado...

Primeiramente, cumpre esclarecer que as 5 equipes contratadas são de extrema necessidade para suprir com a demanda existente na jurisdição da Subprefeitura da Vila Mariana, uma vez que estas atuam diariamente e intensamente nas áreas da Avenida Jabaquara, Avenida Domingos de Moraes, Estação de Metro Santa Cruz, Avenida Bernardino de Campo e Avenida Ricardo Jafet. Além das demandas diárias nos locais retro mencionados, há necessidade de atuação em locais de concentração de pessoas durante o final de semana, a exemplo do Parque Ibirapuera e eventos pontuais que vierem a ocorrer.

b) Considerando a extrapolação feita para os 5 caminhões carroceria...

Primeiramente cumpre esclarecer que todos os caminhões previstos em contrato foram devidamente utilizados para que o serviço de apoio e remoção fosse realizado a contento, consoantes relatórios anexos a essa manifestação. Salientamos que os caminhões ficam à disposição da PMSP durante todo o período, conforme o Termo de Referência e o Edital de contratação, os quais foram objetos de requisição de informações por este Tribunal de Contas, sendo à época encaminhada documentação de justificativa do quantitativo a ser contratado. Após o envio de todos os documentos requeridos, esta Corte de Contas não elaborou mais nenhum questionamento direcionado a esta Secretaria.

c) O serviço de supressão de publicidade irregular...

Neste item, esclarecemos que os serviços indivisíveis de limpeza pública da AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana levantados pela fiscalização desta Corte de Contas se traduzem apenas na retirada de faixas “lambe-lambe”, ou seja, são serviços inerentes de limpeza urbana. De outro modo, o contrato em tela é muito mais abrangente, tendo em vista que seus serviços são voltados para supressão de artigos comerciais, incluindo retirada de cavaletes, cadeiras, mesas, vallet, bancas, faixas comerciais, barracas, carrinhos, araras de roupas, etc. Dessa forma, resta cristalino que não há sobreposição de objetos entre ambos os contratos, tampouco pagamento em duplicidade.

Defesa apresentada pela SMSUB (peça 146)

De acordo com o já exposto nesta e em outras manifestações encaminhadas ao Tribunal de Contas, os agentes do RAPA não são autorizados a realizar qualquer tipo de abordagem ou confronto, tampouco apreender materiais ilegais sem a presença do agente da Subprefeitura competente e a Guarda Civil Metropolitana.

Neste sentido, é sabido que o poder de polícia pode ser definido como, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. O Poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual”. (MEIRELLES, 1999, p.115)

Assim sendo, indubitável que apenas agentes públicos possuem poder de polícia, considerando que é conceituado como uma prerrogativa da Administração Pública em razão da supremacia do interesse público e coletivo. Dessa forma, reforçamos que tão somente o agente da Subprefeitura competente é que detém este poder, tanto para realizar a fiscalização quanto para apreender os materiais e objetos ilegais.

Isto posto, não há em que se falar em terceirização de poder de polícia, tal como apontado pela Nobre Corte de Contas, tendo em vista que as equipes do RAPA apenas prestam apoio à fiscalização, bem como realizam seus desdobramentos, tais como catalogar e inventariar os objetos apreendidos.

a) Com relação ao objeto contratado...

Com relação a alegação da quantidade de caminhões ser superdimensionada, esta Secretaria reitera as informações anteriormente encaminhadas, de tal modo que salientamos que todos os caminhões foram devidamente utilizados, razão pela qual encaminhamos anexo relatório GPS como medida de comprovação.

Contudo, ponderamos que, caso esta Nobre Corte de Contas, após a verificação dos relatórios encaminhados, entenda que determinado caminhão não atuou de forma do esperado, solicitamos que seja relacionado e informado a esta Secretaria para que seja devidamente verificada a atuação do veículo e perpetuando a alegação, sendo posteriormente glosado a diária.

b) Considerando a extrapolação...

Conforme disposto no item anterior, todos os caminhões foram devidamente utilizados. Como forma de comprovação, encaminhamos anexo relatório GPS como medida de comprovação.

Contudo, ponderamos que caso esta Nobre Corte de Contas, após a verificação dos relatórios encaminhados, entenda que determinado caminhão não atuou de forma do esperado, solicitamos que seja relacionado e informado a esta Secretaria para que seja devidamente verificada a atuação do veículo e perpetuando a alegação, sendo posteriormente glosado a diária.

c) O serviço de supressão de publicidade irregular...

Em consonância com o já explanado anteriormente, não há que se falar em sobreposição de objetos dos contratos apontados, uma vez que a natureza dos serviços é distinta, fato que demonstraremos a seguir.

De plano, os contratos que tem por objeto a prestação de serviços de apoio à fiscalização, vulgo RAPA, visam combater e remover o comércio ambulante irregular, bem como as propagandas, anúncios e equipamentos que dele decorrem, a exemplo das faixas e lambe-lambe.

Por outro lado, a AMLURB – Autoridade de Limpeza Urbana era a responsável pela gestão dos resíduos e limpeza urbana da cidade de São Paulo, sempre com o intuito de proporcionar melhor qualidade de vida aos munícipes. Assim sendo, considerando os princípios fundamentais da universalidade, da regularidade e a continuidade no acesso aos serviços de limpeza urbana, a referida autarquia possui diversos contratos e convênios para promover a devida execução dos serviços indivisíveis de limpeza pública no Município de São Paulo.

Diante disso, as empresas contratadas pela AMLURB ao realizarem os serviços de limpeza, eventualmente necessitam retirar faixas e lambe-lambe, uma vez que devem promover um ambiente limpo e seguro para os seus usuários.

Isto posto, resta cristalino que a natureza de ambos os serviços prestados é distinta, não podendo alegar que há a sobreposição dos objetos contratados.

Comentários da Auditoria

Os apontamentos contidos no subitem 3.6 do Relatório Conclusivo (peça 104) foram elaborados com base nos relatos inseridos nos subitens 3.4 - Da programação, controle, execução e fiscalização dos serviços e 3.5 - Da vistoria *in loco*. As vistorias foram realizadas nos dias 10 e 13.09.2019, e 03.12.2019. O apontamento relativo à terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal foi elaborado a partir da observação da Equipe de Auditoria nas vistorias *in loco*, em face do comportamento dos prepostos da Contratada na tomada de decisões e no exercício de atribuições privativas de cargos públicos de fiscalização, tais como as atribuições inerentes à carreira de Agente Vistor, prevista no art. 12, IV, da LM nº 10.224/86.

Destaca-se que a SMSUB informou que encaminhou ofício a todas as empresas contratadas ressaltando que as apreensões devem ser realizadas por agentes públicos de fiscalização, além

de frisar a proibição do RAPA e que o serviço deve se limitar ao apoio à fiscalização. Assim, fica mantido o apontamento.

Com relação à inexistência de documento detalhando a efetiva necessidade da quantidade e composição das equipes para os diferentes tipos de serviços contratados, foi observado nas vistorias *in loco* e consignado no Relatório Conclusivo que a equipe utilizada para retirar publicidade e materiais irregulares estava superdimensionada. Foram desnecessários 6 funcionários para recolher os materiais retirados que, inclusive, couberam no porta-malas de um veículo Kombi. Portanto, não houve necessidade de uso do caminhão carroceria. Cabe destacar que nesta contratação houve um aumento na quantidade de equipes para a SUB-VM, em relação ao contrato anterior. No que tange aos valores calculados pela Auditoria de caminhões sem utilização, salienta-se que o apontamento tem como objetivo mostrar o custo da grande ociosidade dos veículos.

Tendo em vista que as argumentações apresentadas pelos Defendentes não são capazes de alterar o posicionamento da Auditoria, ficam mantidos os apontamentos das alíneas “a”, “b” e “c” da Conclusão 4.10.

3. CONCLUSÃO

Com base na análise dos argumentos anexados pelos Intimados e pela SMSUB, reiteram-se os apontamentos contidos no Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual Conclusivo (peça 104).

É o que submetemos à elevada apreciação e deliberação de V. Exa.

Em 17.01.2022

RENATO FERREIRA FLOQUET
Agente de Fiscalização

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle - Substituto

GUILHERME KAZUHISA TANABE
Coordenador Chefe - CVI