

Processo TC/008746/2020

Senhor Assessor Subchefe

Tratam os presentes autos de Inspeção, cujo objetivo é analisar as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) para formalizar os aditivos contratuais aumentando a quantidade de equipes dos contratos de prestação de serviços de apoio de fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular (“rapa”) no Município de São Paulo, e sua execução contratual, considerando as informações do Memorando CVI - 04/2020 (peça 5) e a manifestação da SMSUB/ Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA) (peças 24 e 32).

Os aditivos alteraram os Contratos firmados pela Secretaria Municipal das Subprefeituras, que têm como objeto a prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo, com divisão de lotes: Contratos nº 038/SMSUB/COGEL/2019 (empresa contratada L15 Transportes e Serviços Eireli), nº 039/SMSUB/COGEL/2019 (empresa contratada Hiplan Construções

e Serviços de Manutenção Urbana Ltda), nº 040/SMSUB/COGEL/2019 (empresa contratada Potenza Engenharia e Construção Ltda), nº 041/SMSUB/COGEL/2019 (empresa contratada Safira Comércio e Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eireli) e nº 042/SMSUB/COGEL/2019 (empresa contratada Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda).

A Coordenadoria VI elaborou Relatório Preliminar de Inspeção (peça 35) e destacou as seguintes irregularidades:

“4.1. Das justificativas para aumentar a quantidade de equipes

- a) O apoio das equipes na fiscalização do comércio regular deve ser exercido por agentes vistoristas e a utilização dos contratos para este fim constitui desvirtuamento de objeto, além de ser desnecessária equipe composta por 06 ajudantes, 02 motoristas, 01 encarregado, 01 van e 01 caminhão carroceria;
- b) Não foram encontrados documentos das Subprefeituras, ou da SMSUB/SPUA, detalhando as necessidades individuais da quantidade e composição das equipes. As justificativas limitam-se a relacionar ruas, avenidas e locais de cada região;
- c) A SMSUB/SPUA, ao formalizar os aditivos contratuais que aumentaram a quantidade de equipes, desconsiderou a intenção e a expectativa da PMSP em reduzir a circulação de pessoas;
- d) As equipes estariam sendo utilizadas para apoio ao agente vistor na fiscalização de estabelecimentos comerciais, apesar de o item 3.12.12 do Termo de Referência anexo aos contratos, apresentado como fundamento para o termo aditivo, não conter tal previsão.

4.2. Da atuação das equipes e dos equipamentos nos contratos

- a) A atuação das equipes, antes da decretação do estado de emergência e determinação do fechamento dos estabelecimentos comerciais e prestação de serviços não essenciais, ocorria em serviços não previstos contratualmente e havendo subutilização

dos caminhões, cujo custo estimado representa 21,4% do valor total da equipe;

b) Considerando as vistorias geradas pelo motolink nos meses de abril e junho de 2019, não se verificou as alegações da SMSUB/SPUA para justificar a necessidade de aumentar a quantidade de equipes para atuar durante a pandemia, bem como verificou-se que as equipes não estão cumprindo a contento objeto contratual;

c) Na Subprefeitura da Mooca, a análise amostral das FDPs da medição do mês de maio constatou a falta de descrição detalhada da produção das 18 equipes, em violação ao item 3.13 do Anexo I A - Termo de Referência e do Anexo IV B – Modelo de Ficha Diária de Produção. Mesmo com a ausência dessas informações as imagens geradas pelo motolink evidenciaram que não havia presença de ambulantes ou fiscalização de estabelecimentos comerciais;

d) Na Subprefeitura da Sé, a análise das FDPs da medição do mês de junho, constatou a falta de descrição detalhada da produção das 36 equipes em violação ao item 3.13 do Anexo I A - Termo de Referência e do Anexo IV B – Modelo de Ficha Diária de Produção. Apesar da ausência de informações, as imagens geradas pelo motolink evidenciaram que, mesmo com a presença de equipes, havia atuação de ambulantes, significando descumprimento do objeto contratual;

e) Na Subprefeitura da Sé, as imagens geradas pelo motolink evidenciaram o uso indevido de equipes para o bloqueio de ruas, as quais foram confirmadas nas informações das FDPs, da medição do mês de junho, atividade não prevista no rol de serviços contratados e constantes do item 3.12, do Anexo I A – Termo de Referência;

f) Na Subprefeitura de Pinheiros a análise amostral das FDPs da medição do mês de abril, constatou que houve maior quantidade de serviços de remoção de faixas do que apreensões de mercadorias de ambulantes irregulares;

g) Na Subprefeitura de Vila Mariana, a análise amostral das FDPs da medição do mês de abril, constatou que a maior parte das atividades das equipes consistiu em remoção de faixas, cones placas e “orientações”, havendo dias sem discriminação das atividades realizadas;

h) No contrato firmado com a Superintendência das Usinas de Asfalto, a análise amostral das FDPs da medição do mês de maio constatou a utilização de equipes em serviços não previstos no rol de serviços contratados (item 3.12, do Anexo I A – Termo de Referência) e outras que ficaram “a disposição” de Subprefeituras, ou seja, não executando os serviços previstos em contrato;

i) Em algumas das subprefeituras, mencionadas neste relatório, houve uma quantidade substancial de realização de serviços de remoção de publicidade durante o período da pandemia, ainda que tal serviço já estivesse previsto no contrato de varrição, e de serviços não previstos contratualmente. Assim, a não realocação dessas equipes para combate ao comércio ambulante torna injustificada o aumento quantitativo de equipes.”

Por determinação do Conselheiro Relator (peça 37), foram encaminhados ofícios à SMSUB, à SPUA e às Subprefeituras Sé, Mooca, Pinheiros e Vila Mariana.

Manifestaram-se as Subprefeituras Mooca (peça 53), Pinheiros (peça 54) e Vila Mariana (peça 68). A Auditoria manifestou-se (peça 89) e reiterou todas as irregularidades apontadas no Relatório.

Foram expedidos ofícios à SMSUB e à SPUA para conhecimento e manifestação, por determinação do Conselheiro Relator (peça 90).

Manifestaram-se a SMSUB (peça 120), a empresa contratada L15 Transportes e Serviços Eireli (peça 129), por advogado, a empresa contratada Safira Comércio e Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eireli (peça 142), a empresa contratada Potenza Engenharia e Construção Ltda (peça 145), por advogado, e a empresa contratada Hiplan

Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda (peça 149), regularmente representada (peça 130).

A SMSUB afirmou que a fiscalização do comércio regular é realizada por agentes vistoristas e Guarda Civil Metropolitana e as equipes contratadas apenas realizam atividades de apoio. Acrescentou que havia expectativa de aumento do comércio irregular em razão das restrições ao comércio regular e do aumento de desemprego. Admitiu que equipes e veículos foram utilizados para entrega de alimentos e produtos de higiene para a população, em razão da emergência da pandemia de COVID-19; também houve utilização para orientação de estabelecimentos comerciais.

As empresas L15 e Safira alegaram que os apontamentos se referem a atividades da Administração. A Potenza entendeu que os acréscimos eram necessários e que não houve prejuízo ao erário; pediu o acolhimento do ato e o reconhecimento dos efeitos financeiros. A Hiplan sustentou que a execução contratual foi correta.

Em nova manifestação (peça 153), a Auditoria reiterou as conclusões do Relatório.

Por determinação do Conselheiro Relator (peça 154), vieram os autos a esta Assessoria Jurídica de Controle Externo, para manifestação.

Passo a me manifestar.

A Auditoria constatou, quanto às justificativas apresentada pela Origem (item 4.1): a fiscalização do comércio regular deve ser exercida por agentes vistores e a utilização dos contratos para este fim constitui desvirtuamento de objeto, além de ser desnecessária a composição utilizada (a); não foram encontrados documentos da Origem detalhando as necessidades individuais da quantidade e composição das equipes (b); os aditivos contratuais que aumentaram a quantidade de equipes, desconsiderou a intenção e a expectativa da PMSP em reduzir a circulação de pessoas (c) e o Termo de Referência anexo aos contratos não contém previsão de apoio ao agente vistor na fiscalização de estabelecimentos comerciais (d).

Acompanho as constatações. As justificativas apresentadas, a meu ver, não atenderam adequadamente a necessidade de motivação, conforme art. 2º, *caput*, da Lei Municipal nº 14.141/06.

Anoto que as atividades fiscalizatórias de comércio regular ou irregular compete apenas aos servidores públicos municipais, não sendo cabível, em meu entendimento, atribuir a particulares atividades do Poder de Polícia, que é indelegável.

Verificou-se, quanto à utilização das equipes e dos equipamentos (item 4.2): antes da decretação do estado de emergência e determinação do fechamento de estabelecimentos, ocorria atuação em serviços não previstos contratualmente e subutilização dos caminhões (a) e as vistorias realizadas nos meses de abril e junho de 2019 não indicavam a necessidade de

aumentar a quantidade de equipes para atuar durante a pandemia e verificou-se que as equipes não cumpriam a contento objeto contratual (b). Destaco as constatações fáticas.

Foram verificadas, ainda, falhas nas Folhas Diárias de Produção: na Subprefeitura da Mooca, onde não foi evidenciada a presença de ambulantes ou fiscalização de estabelecimentos comerciais (c), na Subprefeitura da Sé, onde ficou evidenciado que, mesmo com a presença de equipes, havia atuação de ambulantes (d) e uso indevido de equipes para o bloqueio de ruas (e), na Subprefeitura de Pinheiros onde houve maior quantidade de serviços de remoção de faixas do que apreensões de mercadorias de ambulantes irregulares (f) e na Subprefeitura de Vila Mariana onde a maior parte das atividades das equipes consistiu em remoção de faixas, cones e placas e “orientações” (g).

Foi apontado pela Auditoria que, nas medições do mês de maio, foi constada a utilização de equipes em serviços não previstos no rol de serviços contratados (h) e, em algumas das subprefeituras, uma quantidade substancial de realização de serviços de remoção de publicidade durante o período da pandemia, ainda que tal serviço já estivesse previsto no contrato de varrição, e de serviços não previstos contratualmente (i).

Em meu entendimento, ficou evidenciada a utilização das equipes dos contratos de apoio à fiscalização em serviços não relacionados ao seu objeto, com descumprimento das disposições do art. 66 da Lei Federal nº 8.666/93. Anoto que, apenas quanto à utilização de equipes e veículos para

distribuição de alimentos e produtos de higiene, durante a pandemia de COVID-19, é *possível* que a ação tenha sido lícita, em razão de ser necessária e urgente; no entanto, não é possível uma avaliação conclusiva por não haver elementos quanto a outras alternativas da Administração. Porém, em todas as outras atividades, não está justificada a utilização dos recursos destes contratos.

À vista do exposto, entendo que a presente Inspeção alcançou seus objetivos e está em condições de ser **conhecida**, sem prejuízo das determinações que o Órgão Julgador entender cabíveis.

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo,

Vera Lúcia Braga Cocco
Auditora de Controle Externo
OAB/SP nº 252.302