

TC/008746/2020

Senhora Secretária Geral

1. O presente processo teve início em razão das constatações registradas pela Auditoria no **Memorando CVI 04/2020** (Peça 05). Naquela ocasião, a Auditoria verificou, após *consulta aos processos e publicações referentes ao serviço de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante ("rapa")*¹, que: (i) as justificativas apresentadas pela Origem na Peça 32 para o aumento² da quantidade de equipes dos contratos de prestação desses serviços não estavam condizentes com a declaração de emergência no Município (Decreto Municipal nº 59.283/2020) e com a determinação de fechamento dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços (Decreto Municipal nº 59.298/2020); (ii) as equipes estavam sendo utilizadas em atividades não previstas nos contratos – tais como atividades internas na subprefeitura e remoção de publicidade (já prevista em outro contrato); (iii) parte dos 100 caminhões contratados estavam sem utilização ou com utilização em locais diferentes dos

¹ Contratos elencados às fls. 03 da Peça 35 (Quadro 1): Contrato n.º 042/SMSUB/COGEL/2019, Contrato n.º 038/SMSUB/COGEL/2019, Contrato n.º 039/SMSUB/COGEL/2019, Contrato n.º 040/SMSUB/COGEL/2019 e Contrato n.º 041/SMSUB/COGEL/2019.

² O aumento da quantidade de equipes foi feito por meio dos aditamentos elencados às fls. 04 da Peça 35 (Quadro 2): 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 042/SMSUB/COGEL/2019, 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 038/SMSUB/COGEL/2019, 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 039/SMSUB/COGEL/2019, 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 040/SMSUB/COGEL/2019 e 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 041/SMSUB/COGEL/2019.

previstos nos contratos; (iv) caminhões em modelos diferentes dos contratados estavam sendo utilizados na prestação dos serviços.

2. A SMSUB/SPUA, questionada a respeito dessas constatações, apresentou os esclarecimentos consubstanciados nas Peças 33, 20/21 e 24/25.

3. A Auditoria sugeriu a instauração de inspeção, a qual poderia subsidiar, posteriormente, a instrução dos TCs 19106/2019, 19116/2019, 17777/2019, 19094/2019 e 19086/2019 (Peça 28) – sugestão acatada pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator (Peça 29).

4. A Auditoria instaurou o procedimento de inspeção, no qual concluiu o quanto segue (Peça 35):

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 (itens 3.2.1 e 3.3.1);

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 (itens 3.2.1 e 3.3.1.a);

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 (itens 3.2.1 e 3.3.1.b); e

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 (itens 3.2.1 e 3.3.1.c).

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 (itens 3.2.2 e 3.3.2);

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 (itens 3.2.2 e 3.3.2);

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 (item 3.3.2.1);

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 (item 3.3.2.2);

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 (item 3.3.2.2);

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 (item 3.3.2.3);

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 (item 3.3.2.4);

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 (item 3.3.2.5); e

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 (itens 3.3.2.1 a 3.3.2.5).

5. O Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Relator determinou a intimação do SMSUB, da SPUA, da Subprefeitura da Sé, da Subprefeitura da Mooca, da Subprefeitura de Pinheiros e da Subprefeitura da Vila Mariana para manifestação (Peça 37).

6. A Subprefeitura da Mooca, a

Subprefeitura de Pinheiros e a Subprefeitura Vila Mariana apresentaram os esclarecimentos consubstanciados nas Peças 52, 53/56 e 68.

7. A SMSUB, a Superintendência das Usinas

de Asfalto e a Subprefeitura Sé e a deixaram transcorrer “in albis” o prazo para eventual manifestação (Peças 57, 67, 78 e 86).

8. A Auditoria reiterou as irregularidades

apontadas em seu relatório inicial – Peça 35 (Peça 89).

9. O Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Relator determinou a intimação da SMSUB, da SPUA, da Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda., da L15 Transportes e Serviços Eireli, da Potenza Engenharia e Cosntrução Ltda. e da Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Ltda. para manifestação (Peças 90 e 110).

10. A SMSUB, a L15 Transportes e

Serviços Eireli EPP, a Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eireli, a Potenza Engenharia e Construção Ltda. e a Hiplan Construções e Serviços de

Manutenção Urbana Ltda. apresentaram os esclarecimentos consubstanciados nas Peças 120, 129/132, 142, 145 e 149.

11. A **SPUA** deixou transcorrer “in albis” o prazo para manifestação (Peça 146).

12. A **Auditoria** reiterou as irregularidades apontadas em seu relatório inicial – Peça 35 (Peça 153).

13. A **AJCE** se manifestou da seguinte forma:
(i) acompanhou as constatações feitas pela Auditoria; (ii) anotou, *quanto à utilização de equipes e veículos para distribuição de alimentos e produtos de higiene, durante a pandemia de COVID-19, que seria possível que a ação tenha sido lícita, em razão de ser necessária e urgente*, mas ressaltou que não seria *possível uma avaliação conclusiva por não haver elementos quanto a outras alternativas da Administração*; (iii) entendeu, ao final, que a presente Inspeção teria alcançado seus objetivos e estaria em condições de ser conhecida, sem prejuízo das determinações cabíveis. (Peças 155/156).

14. A **PFM** requereu o conhecimento da presente Inspeção para registro (Peça 165).

É o relatório.

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTRATOS ANALISADOS NO PRESENTE PROCESSO:

Conforme relatado acima, a Auditoria constatou irregularidades no Contrato n.º 38/SMSUB/COGEL/2019, no Contrato n.º 39/SMSUB/COGEL/2019, no Contrato n.º 40/SMSUB/COGEL/2019, no Contrato n.º 41/SMSUB/COGEL/2019 e no Contrato n.º 42/SMSUB/COGEL/2019, que tinham como objeto a prestação de *serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, irregular no Município de São Paulo*, bem como nos Aditamentos que tinham como objeto o aumento do número de equipes.

A respeito dos referidos Contratos, destaco as seguintes informações (Peças 35 e 31):

- Os Contratos foram juntados ao processo pela Auditoria na Peça 31: Contrato n.º 042/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 01/14 da Peça 31), Contrato n.º 038/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 20/33 da Peça 31), Contrato n.º 039/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 37/50 da Peça 31), Contrato n.º 040/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 56/68 da Peça 31) e Contrato n.º 041/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 74/86 da Peça 31).
- Os Aditamentos que aumentaram o número de equipes foram juntados ao processo pela Auditoria na Peça 31: 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 042/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 15/17 da Peça 31), 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 038/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 34/35 da Peça 31), 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 039/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 51/53 da Peça 31), 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 040/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 69/71 da

Peça 31), 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 041/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 87/89 da Peça 31).

- Na Peça 35, a Auditoria elaborou o seguinte quadro-resumo dos Contratos:

Quadro 01 – Contratos vigentes

Lote	Órgãos	Equipe/ Mês	Contratada	Contrato	Contrato (valor anual)
1	Sé	30	Hiplan Construções e Serviços de Manut Urbana LTDA.	42/SMSUB/COGEL/2019	17.398.368,00
2	Mooca	15	L 15 Transportes e Serviços EIRELLI	38/SMSUB/COGEL/2019	7.302.600,00
3	Pinheiros	5	Hiplan Construções e Serviços de Manut Urbana LTDA.	39/SMSUB/COGEL/2019	2.635.789,20
4	SPUA	45	Potenza Engenharia e Construção LTDA.	40/SMSUB/COGEL/2019	26.789.400,00
5	Vila Mariana	5	Safira Com e Equipos de Seg, Servs e Locação EIRELLI	41/SMSUB/COGEL/2019	2.553.310,20
Total		100	-	-	56.679.467,40

Fonte: Contratos (peça 31).

- Todos os Contratos foram firmados em agosto/2019.
- Todos os Contratos estabeleceram inicialmente como prazo de vigência o período de 12 meses, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da assinatura.
- Na Peça 35, a Auditoria elaborou o seguinte quadro-resumo dos Aditamentos que aumentaram o número de equipes:

Quadro 02 – Contratos vigentes e aditivos

Lote	Órgãos	Equipe/ Mês	Equipe/ Mês Aditivo	Contrato (VI anual)	2º TA	Contrato Total
1	Sé	30	06 equipes para os meses de abril a julho e 03 equipes no mês de agosto.	17.398.368,00	1.169.877,60	19.353.588,60
2	Mooca	15	03 equipes para os meses de abril a julho.	7.302.600,00	489.000,00	8.121.231,25
3	Pinheiros	5	01 equipe para os meses de abril a julho.	2.635.789,20	175.719,28	2.930.485,08
4	SPUA*	45	09 equipes para os meses de abril a julho.	26.789.400,00	1.785.960,00	29.784.603,75
5	Vila Mariana	5	01 equipe para os meses de abril a julho.	2.553.310,20	170.220,68	2.838.784,47
	Total	100	-	56.679.467,40	3.790.777,56	63.028.693,15

Fonte: Contratos e Termos Aditivos (peça 31).

- Todos os Contratos foram aditados para aumentar o número de equipes em março/2020 (2º TA ao Contrato).
- Todos os Contratos tiveram seu prazo de vigência inicial prorrogado por mais 12 meses e suprimiram as equipes adicionais por meio de aditamentos celebrados em julho/2020 (3º TA ao Contrato – Peça 31).

1.2 SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA AUDITORIA:

- **Item 4.1 da Peça 35: (a)** o apoio à fiscalização deveria ter sido acompanhado por servidor público municipal³ e não havia necessidade de equipe composta por 06 ajudantes, 02 motoristas, 01 encarregado, 01 van e 01 caminhão carroceria; **(b)** não foram encontrados documentos com o detalhamento das necessidades individuais da quantidade e da

³ Fls. 05 da Peça 153.

composição das equipes; **(c)** os aditivos contratuais que aumentaram a quantidade de equipes não estavam condizentes com a declaração de emergência no Município (Decreto Municipal nº 59.283/2020) e com a determinação de fechamento dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços (Decreto Municipal nº 59.298/2020); **(d)** as equipes estavam sendo utilizadas para apoio ao agente vistor na fiscalização de estabelecimentos comerciais – atividade não prevista contratualmente.

- **Item 4.2 da Peça 35:** **(a)** antes da decretação do estado de emergência e determinação do fechamento de estabelecimentos, as equipes atuavam em serviços não previstos contratualmente e havia subutilização dos caminhões, cujo custo estimado representou 21,4% do valor total da equipe; **(b)** de acordo com as vistorias realizadas nos meses de abril e junho de 2019, não havia necessidade de aumentar a quantidade de equipes para atuar durante a pandemia e verificou-se que as equipes não cumpriam a contento o objeto contratual; **(c)** na Subprefeitura da Mooca, constatou-se a falta de descrição detalhada da produção das equipes e não ficou evidenciada a presença de ambulantes ou fiscalização de estabelecimentos comerciais; **(d)** na Subprefeitura da Sé, constatou-se a falta de descrição detalhada da produção das equipes e ficou evidenciada que, mesmo com a presença de equipes, havia atuação de ambulantes; **(e)** na Subprefeitura da Sé, ficou evidenciado o uso indevido de equipes para o bloqueio de ruas; **(f)** na Subprefeitura de Pinheiros, constatou-se maior quantidade de serviços de remoção de

faixas do que de apreensões de mercadorias de ambulantes irregulares; **(g)** na Subprefeitura de Vila Mariana, ficou evidenciado que a maior parte das atividades das equipes consistiu em remoção de faixas, cones e placas e “orientações”, havendo dias sem discriminação das atividades realizadas; **(h)** no contrato firmado com a Superintendência das Usinas de Asfalto, constatou-se a utilização de equipes em serviços não previstos no rol de serviços contratados e outras que ficaram “a disposição” de Subprefeituras, ou seja, não executando os serviços previstos em contrato; **(i)** em algumas das subprefeituras, constatou-se 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 também de serviços não previstos contratualmente.

Cumprе destacar que, conforme sugerido pela Auditoria e acatado pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, o resultado do presente processo seria utilizado para subsidiar a instrução do TC/019106/2019, do TC/019116/2019, do TC/017777/2019, do TC/019094/2019 e do TC/019086/2019 (Peças 28 e 29). Esses TCs cuidaram dos acompanhamentos das execuções dos Contratos em comento⁴.

⁴ O TC/019106/2019 cuidou do acompanhamento da execução do Contrato n.º 042/SMSUB/COGEL/2019; o TC/019116/2019, do acompanhamento da execução do Contrato n.º 039/SMSUB/COGEL/2019; o TC/017777/2019, do acompanhamento da execução do Contrato n.º 041/SMSUB/COGEL/2019; o TC/019094/2019, do acompanhamento da execução do Contrato n.º 038/SMSUB/COGEL/2019 e o TC/019086/2019, do acompanhamento da execução do Contrato n.º 040/SMSUB/COGEL/2019. Conforme consulta realizada em 06.02.2023 no Sistema eTCM, nenhum dos processos supracitados foi julgado.

2. ANÁLISE

Com efeito, a Defesa não logrou infirmar os apontamentos feitos pela Auditoria.

Observo que a maior parte das constatações feitas pela Auditoria no presente processo estão relacionadas com a execução contratual: (i) atuação das equipes sem a presença de agente público; (ii) utilização das equipes para a prestação de serviços não relacionados ao objeto contratual; (iii) injustificado aumento da quantidade de equipes no período da pandemia; (iv) utilização das equipes em serviços não previstos contratualmente e subutilização de caminhões mesmo antes da decretação do estado de emergência e da determinação do fechamento de estabelecimentos; (v) não cumprimento do objeto contratual a contento pelas equipes; (vi) falta de descrição detalhada da produção das equipes; (vii) utilização das equipes para a prestação de serviços previstos em contrato de varrição.

Os outros apontamentos consistem na falta de justificativa dos quantitativos contratados (irregularidade atinente a uma etapa anterior à contratação) e no aumento da quantidade de equipes não condizentes com a declaração de emergência no Município e com a determinação de fechamento dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços.

A questão da atuação das equipes sem a presença de um agente público foi tratada no TC/017777/2019, no TC/019116/2019 e no TC/019086/2019, que cuidaram, respectivamente, do acompanhamento da execução do Contrato nº 041/SMSUB/COGEL/2019, do Contrato nº 039/SMSUB/COGEL/2019 e do Contrato nº 040/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 05 da Peça 153).

Quanto à utilização das equipes para fins diversos do contratado, destaco que não houve qualquer alteração na planilha de quantitativos, nem a descrição detalhada dos serviços efetuados. Sendo assim, não houve preocupação com o pagamento de valores condizentes com os serviços efetivamente prestados.

Observo que a subutilização de caminhões⁵ (mesmo antes da decretação do estado de emergência e da determinação do fechamento de estabelecimentos), o não cumprimento do objeto contratual a contento pelas equipes e a falta de descrição detalhada da produção das equipes são situações que poderiam ter sido evitadas com uma fiscalização mais efetiva por parte da Administração. Com relação a essas questões, destaco, então, que uma atenta fiscalização da execução do ajuste pela Administração teria contribuído enormemente para o correto pagamento da Contratada, bem como para o atingimento do fim para o qual os serviços foram contratados.

⁵ De acordo com a Auditoria, o seu custo médio representava 21,4%⁶ do valor total da equipe, sendo: 23,4% nos contratos com maior quantidade (SPUA, com 45 caminhões; SUB-SÉ - 30 caminhões; e SUB-MO - 15 caminhões); e 18,5% nos contratos com menor quantidade (SUB-PI e SUB-VM, cada uma com 05 caminhões) [fls. 10 da Peça 35].

No que se refere ao aumento da quantidade de equipes por meio de aditamentos, cumpre registrar que: (i) de fato, a justificativa de aumento significativo do comércio ambulante irregular não condiz com declaração de emergência no Município e com a determinação de fechamento dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços (Peça 32); (ii) conforme vistorias realizadas pela Auditoria, *não se constatou maior presença de ambulantes, sendo que em alguns locais observou-se redução da prática e que uma parcela das equipes era utilizada na remoção de publicidade irregular* (Peças 35 e 153); (iii) os aditamentos que aumentaram o número de equipes foram celebrados em março de 2020 e os aditamentos que suprimiram o número de equipes acrescidas foram assinados em julho/2020 (Peça 31); (iv) observo aqui também que uma atenta fiscalização da execução teria sido determinante para evitar o pagamento de serviços desnecessários.

Destaco, por fim, a importância da correta estimativa dos quantitativos a serem contratados, uma vez que: (i) os quantitativos influenciam na elaboração da proposta comercial, bem como interferem na competitividade do certame; (ii) no caso em tela, os pagamentos às Contratadas eram feitos por meio do valor unitário da equipe – composta desnecessariamente por 06 ajudantes, 02 motoristas, 01 encarregado, 01 van e 01 caminhão carroceria (conforme constatado em procedimento de inspeção pela Auditoria). Ressalto, ademais, que, como os serviços em comento são corriqueiramente efetuados no Município, os quantitativos e custos

inerentes à atividade poderiam ter sido projetados a partir de elementos históricos.

CONCLUSÃO

Do exposto, entendo que a presente inspeção encontra-se em condições de ser submetida à apreciação do Nobre Conselheiro Relator para conhecimento e deliberação.

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 9 de fevereiro de 2023.

Daniela Shimizu

Auditora de Controle Externo

OAB/SP 208.355