

**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 na região da Subprefeitura de Vila Mariana, 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 Preliminar e Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual e a Manifestação analisando as defesas acerca das irregularidades apontadas no relatório conclusivo (peças 46, 104 e 154, respectivamente).

Na 49ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara (peça 179) ficou decidido:

**DECIDEM** os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, consoante os pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral, não acolher a execução do Contrato 41/SMSUB/Cogel/2019, pactuado com a empresa Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eireli, aplicando aos fiscais e gestores identificados pela Auditoria na peça 46 a multa no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), prevista no artigo 86, inciso II, do Diploma Regimental, c/c o artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80.

**DECIDEM**, ainda, à unanimidade, determinar à Secretaria Municipal das Subprefeituras a rigorosa apuração dos prejuízos causados à Administração Pública Municipal pelas irregularidades apontadas neste procedimento.

Na sequência foram enviados o ofício e as intimações (peças 181/186), a seguir relacionados:

| Ofício/<br>Intimação | Nome                                                                     | Cargo                                                  | Resposta        |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|
| -                    | Procuradoria da Fazenda Municipal                                        | -                                                      | peça 196        |
| 13940/2024           | Alexandre Modonezi de Andrade                                            | Secretário/SMSUB                                       | peça 199        |
| 1301/2024            | Adriana Siano Boggio Biazzi                                              | Gestora do contrato e Superintendente da SPUA, à época | peças 206 e 207 |
| 1302/2024            | Eduardo Olivatto                                                         | Gestor do contrato e Superintendente da SPUA, à época  | peças 208 e 209 |
| 1303/2024            | Adriana Vieira                                                           | Fiscal do contrato da SUB-VM, à época                  | peças 200 e 210 |
| 1304/2024            | Reinaldo Amad Meira                                                      | Coordenador do NEC da SMSUB, à época                   | peças 201 e 202 |
| 1305/2024            | Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eirelli | Empresa contratada                                     | -               |

No presente momento, retornam os autos à Coordenadoria VI, por determinação do Conselheiro Relator (peça 211), para exame dos Recursos apresentados.

## 2. ANÁLISE

Inicialmente registra-se que a análise será realizada considerando a competência técnica desta auditoria com relação às irregularidades apontadas no Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual.

### 2.1. Recurso da PFM (peça 196):

A PFM argumenta que r. decisão recorrida fundou-se no ponto de que atividade de apoio à fiscalização seria "sui generis", por envolver atividades de poder de polícia exclusivamente a cargo da Administração Pública, não assistindo razão, à Colenda Primeira Câmara.

Como já destacado por esta PFM e pela Origem (peças 160 e 146, respectivamente), “[...] todas as ações de combate e remoção do comércio ilegal são acompanhadas por servidores públicos (agentes vistoros e GCM), de maneira que os agentes do RAPA não realizam nenhuma abordagem típica do poder de polícia”.

Informa que nos autos do TC 9142.2019 esse E. TCM julgou regular o edital do pregão 021/SMSUB/COGEL/2019, que deu origem ao contrato nº 41/SMSUB/COGEL/2019, e que, ao

acolher o edital, essa Corte de Contas anuiu com o objeto da contratação (apoio à fiscalização), por não ter vislumbrado que a atividade contratada era típica do poder de polícia (indelegável).

Acrescenta que:

Desse modo, não parece adequado ao princípio da segurança jurídica (e confiança legítima) que, no presente momento, posterior ao julgamento de regularidade do edital, esse Colendo Tribunal levante a questão de que o objeto contratual seria uma "atividade indelegável a particulares".

Acrescenta que “[...] deve-se reconhecer que o referido questionamento restou prejudicado, pois a Administração executou o objeto contratual de apoio à fiscalização nos estritos termos do edital acolhido por essa E. Corte de Contas”.

Quanto as irregularidades apontadas no Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual, menciona que “Tais apontamentos, todavia, caracterizam, no máximo, falhas secundárias e pontuais, incapazes de macular a execução considerada como um todo, na medida em que não impediram a entrega da prestação contratual à Administração” e que “[...] requer que o Egrégio Plenário reaprecie os esclarecimentos trazidos [pela Origem e reiterados pela PFM] na peça 160 [...]”.

#### Análise da Coordenadoria:

O Recurso da PFM não apresenta justificativas técnicas para os apontamentos da auditoria registrados no item 4 do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 104).

Desta forma, reiteram-se os apontamentos do relatório conclusivo.

## **2.2. Análise dos Recursos apresentados, considerando a sequência do item 4 - Conclusão do relatório conclusivo (peça 104).**

✓ **Item 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.**

Recurso de Adriana Vieira (fl. 16, peça 210):

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

Análise da Coordenadoria:

Com base no exposto no Relatório Conclusivo (peça 104) e na manifestação à peça 154, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item 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.**

Recurso de Alexandre Modonezi de Andrade (fl. 04, peça 199):

Conforme o Recurso, ora apresentado:

Outrossim, imperioso ressaltar a significativa distinção das 02 (duas) formas de fiscalização executadas pelas Subprefeituras sobre o tema. **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. Sendo que, após a atuação da fiscalização, a equipe do RAPA transporta os objetos apreendidos para a sede da Subprefeitura, momento em que é elaborado seu respectivo catálogo e inventário.

Por sua vez, o 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 abordagem e a apreensão dos materiais ilegais. Este tipo de atuação existe como uma forma de prevenir que o comércio ilegal se instale e se prolifere na cidade de São Paulo. (grifo nosso)

Recurso de Adriana Vieira (fl. 03, peça 210):

Em síntese, informa que “Não se constata operação de apreensão, desfazimento ou apoio de fiscalização a eventos sem apoio da equipe de servidores de CPDU com segurança da PM ou GCM”. Acrescenta que:

Os agentes só não acompanharam as ações de remoção de comunicação visual.

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.

[...]

**Mas em uma situação ideal, em que não existiria falta de funcionários**, em que não existiria uma demanda grande de solicitações pendentes, em que designar 5 servidores para acompanhar as equipes não desfalcasse os serviços da subprefeitura, poderia sim ter conduzido a questão de forma diferente, mas a situação das subprefeituras, no que se refere à falta de funcionários é de conhecimento de todos.

Todas as atividades em que eram de competência de Agente Vistor foram acompanhadas por Agente Vistor. (grifo nosso)

#### Análise da Coordenadoria:

Embora o Sr. Alexandre Modonezi de Andrade afirme que uma das formas de fiscalização “consiste na presença do fiscal da Subprefeitura competente”, reiteramos a informação da Sra. Adriana Vieira, fiscal do contrato, quando da elaboração do relatório preliminar informando que devido à falta de funcionários na SUB-VM a participação de um agente vistor durante a execução dos serviços somente ocorria em casos eventuais. Neste momento, a Sra. Adriana reitera a situação de falta de funcionários.

Também destacamos as evidências nas vistorias dos dias 10 e 13.09.19, e 03.12.19, quando as equipes não estavam acompanhadas por servidor público municipal.

Desta forma, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item 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.**

Recurso de Alexandre Modonezi de Andrade (fl. 06, peça 199):

Informa que competia às equipes o “[...] apoio prestado aos agentes públicos durante as ações de fiscalização [...]” e “[...] 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”.

Recurso de Adriana Vieira (fl. 04, peça 210):

A fim de justificar o uso de equipe em outras atividades, reproduz itens do Termo de Referência, a saber:

3.12.7. **Caberá a equipe o transporte e a descarga** de todo material servível ou inservível, **incluindo sua inutilização ou destruição** por meio de trituração quando necessário, encaminhando ao local determinado pelo agente público;

3.12.8. No caso de frutas, carnes, peixes, animais e alimentos perecíveis ou não, caberá ao agente público a determinação da apreensão, inutilização ou não dos alimentos apreendidos, e a destinação final, **cabendo a equipe a coleta física, transporte e destinação ao local** determinado pelo agente público;

3.15. A descarga dos resíduos deverá ser efetuada pela empresa contratada em local indicado pela Prefeitura.

3.16. A equipe poderá ser desmembrada, a critério da fiscalização, para atendimento de serviços em locais distintos, desde que mantido o acompanhamento pelos responsáveis. (grifos nossos)

Análise da Coordenadoria:

A atividade de “separação e entrega de mercadorias e materiais apreendidos”, informada durante a vistoria do dia 10.09.19, não consta do Termo de Referência, ora reproduzido.

Desta forma, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item 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.**

Recurso de Alexandre Modonezi de Andrade (fl. 06, peça 199):

Informa que:

Dito isso, importa frisar que as equipes contratadas jamais foram orientadas a realizar qualquer tipo de abordagem ou apreensão de materiais. As ações eram contratualmente restringidas ao apoio prestado aos agentes públicos durante as ações de fiscalização.

Recurso de Adriana Vieira (fl. 17, peça 210):

Argumenta ter sido “uma postura temporária em virtude das circunstâncias” e acrescenta:

Havia um clima de confronto, os vídeos de agressões às equipes circulavam rapidamente nas mídias sociais com as imagens das novas equipes apreensão contratadas. Registra-se que um ajudante veio a falecer no hospital dias depois de um confronto em ação da PMSP com ambulantes na Subprefeitura da Sé.

Análise da Coordenadoria:

As “orientações” foram constatadas por esta auditoria durante as vistorias *in loco* que foram realizadas.

Desta forma, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item 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.**

Recurso de Adriana Vieira (peça 200; fls. 01 e 05/13, peça 210):

Quanto a sua atuação como fiscal, reitera motivos apresentados em defesa anterior “[...] que não era fiscal do contrato nomeada e sim suplente, e que os apontamentos que se referem à rotina da equipe não trouxeram prejuízo ao erário” (peça 200).

Neste momento, em síntese, acrescenta ter sido responsável pelas equipes nas duas primeiras medições; que o período de sua responsabilidade não corresponde ao total de meses do acompanhamento do TCM; que nos dois dias de vistoria que estava como responsável, as equipes estavam completas; que teria sido designada como suplente para fiscalizar o contrato (SEI n. 019634061); que a ordem de início citada à peça 13 foi publicada pela Superintendência das Usinas de Asfalto e não pelo Chefe de Gabinete que lavrou a designação do fiscal (SEI n. 019634061), em desacordo com a legislação; que a relação com a empresa contratada não era realizada pela Subprefeitura; e que os processos das medições já vinham prontos, gerados pela SMSUB; (fls. 01 e 05/13, peça 210).

Análise da Coordenadoria:

Os esclarecimentos apresentados neste momento processual já foram objeto de análise na manifestação às fls. 7/8 da peça 154.

A atuação da Sra. Adriana Vieira, como fiscal, foi evidenciada com documentos constantes dos autos (peça 13), processos SEI (022393030 e 022941485) e na entrevista realizada no dia 09.09.19, durante o desenvolvimento da auditoria.

Destaca-se que o Sr. Eduardo Olivatto, designado como fiscal no documento SEI nº 019634061, também consta no quadro de responsáveis do item 3.10 do Relatório Conclusivo (fl. 34 da peça 104).

Desta forma, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item 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.**

Recurso de Adriana Vieira (fl. 14, peça 210):

Informa que somente auxiliou como colaboradora na programação e no acompanhamento diário das equipes.

Análise da Coordenadoria:

Desta forma, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item 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; e**

✓ **Item 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.**

Recurso de Alexandre Modonezi de Andrade (fls. 05/06, peça 199):

Informa que “[...] esta Pasta encaminhou os relatórios de rastreamento via GPS dos veículos, para comprovação do alegado a esta Nobre Corte de Contas”.

Apresenta, ainda, as seguintes informações:

De início, e em conformidade as informações já apresentadas por esta SMSUB nas manifestações acostadas nas Peças 116 e 146, ressaltamos que todos os caminhões previstos em contrato foram devidamente utilizados para que o serviço de apoio a remoção fosse realizado a contento, sendo que por ocasião de oferecimento das respectivas respostas, esta Pasta encaminhou os relatórios de rastreamento via GPS dos veículos, para comprovação do alegado a esta Nobre Corte de Contas.

Ademais, em que pese o relato da equipe de auditoria deste Insigne Tribunal de Contas no Relatório de Acompanhamento Conclusivo (Peça 154), após vistoria *in loco*, de possível não utilização dos caminhões, repisa-se o mencionado anteriormente, de que uma das principais características do comércio ambulante é a alta volatilidade de sua presença na via pública, circunstância essa que gera imprevisibilidade sobre o número de ambulantes e de materiais em estado irregular que serão localizados diariamente, ou seja, em determinado dia pode ser encontrado múltiplos vendedores irregulares e diversos produtos a serem apreendidos enquanto que em outra data pode não ser detectado nenhuma anormalidade.

Assim, salientamos que os caminhões ficam à disposição da Municipalidade durante todo o período, conforme o Termo de Referência e o Edital de contratação, sendo que devido a estratégia de ação, os caminhões permanecem no entorno dos locais onde as atuações irão ocorrer.

[...]

Sem embargos disso, cumpre-nos ponderar que, em mais de uma oportunidade, esta Pasta se manifestou informando que os caminhões eram de fato utilizados nas ações do Rapa, mas que caso o E. Tribunal entendesse diferentemente fossem apontados os quantitativos que excederam o necessário, de acordo com o julgo da E. Corte de Contas, para que assim pudéssemos realizar a glosa dos valores correspondentes.

Tal indicação seria imprescindível, uma vez que, de forma diametralmente oposta, esta Pasta entende que **não houveram valores dispendidos a maior**; o que, por conseguinte, obsta vigorosamente o cumprimento a determinação da Colenda Corte, no que se refere a apuração dos prejuízos causados à Administração Pública Municipal.

Isso porque, tem-se que o cálculo dos valores seria intangível e de impossível mensuração. Como poderíamos julgar quais veículos devem ser descontados se consta nos autos o rastreamento que comprova a utilização dos caminhões?

[...]

Por todo o exposto, entende-se que o entendimento do E. Tribunal merece integral reforma e, por consequência, deve-se retirar das determinações a necessidade de se apurar os eventuais prejuízos causados à Administração Pública Municipal. Caso a Colenda Corte não entenda por viável a integral reforma, requer-se, subsidiariamente, que seja ao menos indicado o valor líquido e certo julgado a maior, bem como a respectiva memória de cálculo. (grifo no original).

Recurso de Adriana Vieira (fls. 14/16, peça 210):

Argumenta que “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”.

Acrescenta:

No que se refere ao deslocamento dos veículos para fora dos limites da Subprefeitura, a sobreposição de função de Coordenadora da Vila Mariana com a função de monitorar 10 veículos e quase 50 funcionários da equipe contratada, além das funções inerentes a um cargo de confiança de uma das Subprefeituras, por sete dias da semana (as equipes trabalhavam de sábado e domingo) por 14 horas por dia (as equipes trabalhavam em dois turnos) não permitiu que tais situações apontadas pelo TCM pudessem ser documentadas de forma mais precisa.

Entretanto, apesar destas situações pontuais, que devido ao tempo não consigo esclarecer, não resta dúvida que o trabalho estava a ser realizado e com um grande esforço pessoal para se atingir os objetivos propostos pela gestão.

[...]

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

Análise da Coordenadoria:

Apesar do Recurso do Sr. Alexandre Modonezi de Andrade mencionar que os relatórios de rastreamento foram encaminhados a esta Corte de Contas, conforme exposto na manifestação às fls. 9/10 da peça 154, reiteram-se os apontamentos do item 3.8.2 do relatório conclusivo, de que veículos não foram rastreados.

Neste Recurso também é solicitado que “[...] fossem apontados os quantitativos que excederam o necessário, de acordo com o julgo da E. Corte de Contas, para que assim pudséssemos realizar a glosa dos valores correspondentes”. Questiona, ainda, “Como poderíamos julgar quais veículos devem ser descontados se consta nos autos o rastreamento que comprova a utilização dos caminhões?”.

Destacamos que tal atribuição é responsabilidade da fiscalização e inerente ao acompanhamento da execução contratual, conforme previsto no art. 3º do DM nº 54.873/2014.

Art. 3º Considera-se fiscalização de contratos, para os fins deste decreto, a atribuição de verificação da conformidade dos serviços e obras executados e dos materiais entregues com o objeto contratado, de forma a assegurar o exato cumprimento do contrato, devendo ser exercida por representante da

Administração especialmente designado, nos termos do artigo 67 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Quanto à alegação de que os caminhões ficam à disposição da Municipalidade e permanecem no entorno dos locais onde as atuações irão ocorrer, foi evidenciado que existiram veículos informados nas Fichas Diárias de Produção como acompanhando as equipes, porém estavam em locais que não pertenciam à região de responsabilidade da SUB-VM.

Por fim, conforme exposto no item 3.8.2 do Relatório Conclusivo (fls. 30/32 da peça 104), constatou-se o pagamento indevido de R\$ 2.832,94 por veículos não rastreados.

Com base no exposto, reiteram-se as irregularidades.

✓ **Item 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.**

Recurso de Adriana Vieira (fl. 16, peça 210):

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

Com relação aos pagamentos que foram realizados, argumenta que “[...] não me competia conferência, somente acompanhamento diário das equipes”.

Análise da Coordenadoria:

Com base no exposto, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item 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.**

Recurso de Alexandre Modonezi de Andrade (fl. 06, peça 199):

De forma resumida, argumenta:

[...] imperioso lembrar que os serviços do RAPA se resumem nas ações de apoio à fiscalização para a remoção de comércio ambulante irregular, sendo que as equipes contratadas atuam acompanhando e prestando apoio as atividades coordenadas pelo agente público de fiscalização da Subprefeitura, em conjunto com os membros da Guarda Civil Metropolitana e/ou da Polícia Militar, os quais são os servidores responsáveis pela promoção da respectiva fiscalização.

Dito isso, importa frisar que as equipes contratadas jamais foram orientadas a realizar qualquer tipo de abordagem ou apreensão de materiais. As ações eram contratualmente restringidas ao apoio prestado aos agentes públicos durante as ações de fiscalização. Para além disso, competia ainda a estas equipes 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.

Tem-se, assim, que não havia qualquer delegação do poder de polícia administrativo.

Na sequência, cita Hely Lopes Meirelles, acrescentando que “[...] é pacificado 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”.

E que:

Dessa forma, não há que se falar em terceirização de poder de polícia na forma apontada por esta Ilustre Corte de Contas, uma vez que não havia qualquer formalização e orientação que estabelecesse a contratada a possibilidade de atuar tal como um agente públicos nas ações fiscalizatórias.

Recurso de Adriana Vieira (fls. 17/21, peça 210):

Não apresenta justificativa(s), mas informações de situações de confrontos com ambulantes.

Análise da Coordenadoria:

Reiteramos nossa posição quanto à terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal, pois a empresa contratada não se limita a prestar serviços de apoio à fiscalização e que, 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, infringindo o art. 12, IV, da LM nº 10.224/861 e regra do concurso público, previsto no art. 37, II, da CF.

Com base no exposto, reitera-se a irregularidade.

✓ **Item a) – Aspectos Destacados.** 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.

Recurso de Alexandre Modonezi de Andrade (fls. 03/04, peça 199):

Em síntese o Recurso argumenta:

Em um primeiro momento, verifica-se que o E. Tribunal destacou como fundamento basilar para formação da decisão ora recorrida a suposta existência de indícios de superdimensionamento de equipes, contudo, o teor da fundamentação utilizada não foi objeto de apontamento nos relatórios encaminhados (Peça 47 – Relatório Preliminar e Peça 105 – Relatório Conclusivo). Em detida análise a ambas as peças – encaminhadas anteriormente para manifestação desta Pasta – não se localizou apontamento que relatasse, de forma específica, o superdimensionamento das equipes do Rapa.

Verifica-se que a citação do superdimensionamento das equipes se restringe, de forma rasa, a atuação das equipes na supressão da publicidade irregular (item C das Conclusões das Peças 47 e 105), contudo, tal entendimento não faz jus a realidade fática do contrato. Isso porque, as equipes contratadas eram responsáveis por atuar diretamente no apoio ao combate do comércio irregular, não sendo, portanto, designadas exclusivamente para uma única tarefa, no caso como alegado pela Nobre Equipe da Colenda Corte para a atuação restrita na supressão da publicidade irregular.

[...]

Desta forma, cumpre-nos asseverar que a contratação das 05 (cinco) equipes de apoio se fez condizente às especificidades da região e às demandas existentes

---

<sup>1</sup> Art. 12 - Compete ao Agente Vistor, no seu setor e atendidas as disposições legais pertinentes, a atividade de fiscalização de normas municipais relacionadas com: [...] IV - Posturas Municipais.

na jurisdição da Subprefeitura da Vila Mariana. Oportuno destacar que as equipes contratadas atuam diariamente e intensamente em áreas de grande movimentação populacional e de consequente forte presença de comércio irregular, como a Avenida Jabaquara, Avenida Domingos de Moraes, Estação de Metro Santa Cruz, Avenida Bernardino de Campo e a Avenida Ricardo Jafet.

Sendo que, além das demandas diárias nos locais retro mencionados, há, também, a necessidade de atuação em locais de concentração de pessoas durante o final de semana, notadamente no Parque Ibirapuera e demais áreas que ocasionalmente recepcionem eventos pontuais.

[...]

Por todo o exposto, conclui-se que as equipes de apoio contratadas eram de imperiosa necessidade e foram devidamente alocadas para o auxílio na fiscalização e prevenção do comércio irregular.

Recurso de Adriana Vieira (fl. 14, peça 210):

Informa que “Os veículos estiveram disponíveis”.

Análise da Coordenadoria:

Com relação ao Recurso do Sr. Alexandre Modonezi de Andrade, destacam-se as observações de que “[...] não se localizou apontamento que relatasse, de forma específica, o superdimensionamento das equipes do Rapa” e que “[...] a citação do superdimensionamento das equipes se restringe, de forma rasa, a atuação das equipes na supressão da publicidade irregular [...]”.

O termo “superdimensionado” é utilizado nos seguintes trechos do relatório conclusivo:

- no item 3.6.b, informando que na “[...] vistoria *in loco* a equipe utilizada para retirar publicidade e materiais irregulares é **superdimensionada**” e que “Foram desnecessários 06 funcionários para recolher os materiais retirados que, inclusive, couberam no porta-malas do veículo Kombi [...]” (grifo nosso). Desta forma, conclui-se que na quantidade de materiais retirados foi desnecessário o número de funcionários disponíveis.
- no item a) da conclusão 4.10 do Relatório Conclusivo (acerca do item 3.6.b acima mencionado):

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** (grifos nossos).

Conclui-se, assim, que há superdimensionamento não somente da equipe para retirar publicidade irregular, mas também da quantidade de caminhões contratados e sem utilização, aspecto abordado nos seguintes itens do relatório conclusivo:

- item 3.5.1: Nos 03 dias de vistoria não houve necessidade de uso do caminhão;
- item 3.6.a: Não há documento da SUB-VM detalhando a efetiva necessidade da quantidade e composição das equipes, bem como da quantidade e características dos caminhões necessários para os diferentes tipos de serviços contratados;
- item 3.6.b: Não houve necessidade de uso do caminhão carroceria;
- item 3.9.3: Nas vistorias *in loco* para acompanhar a execução deste contrato, e nos demais contratos firmados com base no Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/20192, constatamos que os caminhões previstos não são totalmente utilizados nos serviços.

É importante destacar a análise e a alteração feita pela SMSUB no processo nº 6012.2023/0020236-0, o qual teve como objeto a contratação de equipes para a prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular, em todos os eventos que ocorrem anualmente na Cidade de São Paulo.

Inicialmente o termo de referência (SEI 090311620) previa a contratação de 1800 equipes, acompanhadas por 1800 caminhões. Contudo, após o envio do Ofício SSG nº 15743/2023, desta Corte de Contas (SEI 092283030), informando que poderia haver um excesso no dimensionamento de equipes e de caminhões pelas diversas Subprefeituras do Município de São Paulo, para serviços envolvendo a remoção de comércio ambulante irregular, de ocupações clandestinas, materiais abandonados, dentre outros, a própria SMSUB reduziu a quantidade para

---

<sup>2</sup> eTcm: 019086/2019; 019094/2019; 019106/2019; e 019116/2019.

180 caminhões (SEI 092322231), ou seja, 90% menos veículos.

O SMSUB também argumenta que “[...] elaborou o Termo de Referência e o Edital, dos quais decorrem contrato em voga, pautando-se na máxima premissa de atender as necessidades da cidade de São Paulo”, acrescentando:

No tocante aos termos editalícios, assevera-se que o E. Tribunal de Contas, por meio do procedimento TC/009142/2019, acompanhou o andamento do certame licitatório, debatendo exaustivamente seus termos, até que, após inúmeras manifestações e deliberações (que incluem aquelas insertas nos procedimentos instruídos com as representações interpostas junto ao Tribunal) a Nobre Corte de Contas entendeu quanto a possibilidade de prosseguimento do certame nos termos que hoje se conhece. À luz destas informações, entende-se que a **forma que o objeto foi delineado foi devidamente aprovado – sem quaisquer ressalvas – pelo E. Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, cujo excerto do acórdão segue, em termos:

[...]

De toda forma, caso, no momento do procedimento licitatório, tivesse sido apontada eventuais divergência quantos aos números e o formato definido, esta Pasta teria reanalisado toda documentação editalícia com base nas sugestões e ponderações que tivessem sido exaradas pelo Nobre Tribunal de Contas; o que, como cediço, é conduta regular desta Secretaria Municipal. (grifos no original, fls. 3/4 da peça 199)

Neste aspecto, destaca-se que esta auditoria trata da execução dos serviços considerando as cláusulas contratuais e, portanto, realizada em momento e com procedimentos distintos da análise e aprovação do edital.

O fato de as cláusulas contratuais serem regulares e atenderem à legislação não significa que durante a execução contratual sejam corretamente cumpridas ou que tenham sido definidas adequadamente para a execução dos serviços. Ressalta-se que no TC/009142/2019, mencionado no Recurso, foi destacado pela Auditoria, com relação à quantidade de equipes, que “[...] a nosso ver, não foi comprovado que tal quantitativo é adequado às demandas existentes, tendo em vista as informações constantes do processo administrativo”.

Com relação ao Recurso da Sra. Adriana Vieira, no Ofício SSG nº 15743/2023, datado de 24.10.23, já mencionado, constou a seguinte solicitação desta Corte de Contas:

**Em razão disso, solicito à Secretaria Municipal de Subprefeituras que realize um levantamento de forma qualitativa e quantitativa com as Subprefeituras subordinadas apresentando documentos embasem os seguintes pontos:**

- a) a justificativa de por que seria melhor que cada Subprefeitura fizesse essas contratações, ao invés de haver uma contratação maior feita pela própria Secretaria para todas as Subprefeituras ou para grupos de Subprefeituras;
- b) a natureza das contratações referidas pelo Memorando MEMC6-27/2023 da Subsecretaria de Controle Externo;
- c) a finalidade e os usos a que são dados para essas equipes e para esses caminhões contratados;
- d) a demonstração da efetiva demanda de cada Subprefeitura para esses fins; (grifos nossos)

Apesar da solicitação, no dia 01.11.23, a Subprefeitura de Vila Mariana (SUB-VM) publicou a ata do julgamento do Pregão Eletrônico nº 12/SUB-VM/2023<sup>3</sup> (SEI 092857974), com objeto da “Prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, invasões, ocupações irregulares/clandestinas, equipamentos/materiais abandonados e desfazimento de volumes provenientes de desocupações em logradouros de interesse público”, contratando 04 equipes, acompanhadas por 04 caminhões (SEI 091808228). Posteriormente, o contrato formalizado (SEI 094661630) sofreu aditivo e aumentou para 06 equipes, acompanhadas de 06 veículos. (SEI 107141589).

Acrescenta-se, ainda, que, no dia 15.05.24, esta Corte de Contas enviou o Ofício Alerta nº 42/2024 para a SUB-VM (eTCM 011164/2024, peça 35) solicitando:

[...] a fim de que, no âmbito de suas competências e em relação a procedimentos licitatórios que tenham o objeto ora referido – contratação de prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular, bem como dos serviços de conservação de áreas verdes e manejo arbóreo – sejam devidamente avaliadas e justificadas tecnicamente as quantidades de equipes e de caminhões efetivamente necessárias, com vistas a evitar dispêndio de recursos desnecessários. **Fixo o prazo de 07 dias** para que a Origem apresente resposta ao presente Alerta. (grifo no original)

Até a presente data a SUB-VM não atendeu ao determinado no ofício.

Com base no exposto, reitera-se a observação.

✓ **Item c) – Aspectos Destacados. O serviço de supressão de publicidade irregular também consta do item 2.2.1, do Anexo I – Especificações Técnicas – Termo de Referência**

---

<sup>3</sup> Processo 6059.2023/0007610-7.

– 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.

Recurso de Alexandre Modonezi de Andrade (fls. 04/05, peça 199):

Informa que “[...] não há que se falar em sobreposição de objetos entre o Contrato nº 41/SMSUB/COGEL/2019 e a Concorrência Pública nº 01/AMLURB/2018, sobre a prestação de serviço de supressão de publicidade irregular, uma vez que são serviços de natureza distinta.

Menciona a diferença entre os contratos, sendo que o contrato da AMLURB “[...] traduz **apenas e tão somente na retirada de faixas “lambe-lambe”**” (grifo no original) e que o contrato em questão “[...] tem por objeto a prestação de serviços de apoio à fiscalização (vulgo RAPA), o qual visa o combate ao comércio ambulante irregular, tendo entre as atividades a serem executadas, a supressão dos artigos comerciais que forem identificados durante a respectiva fiscalização (como propagandas, anúncios e equipamentos), o que se inclui na retirada de cavaletes, cadeiras, mesas, vallet, bancas, faixas comerciais, barracas, carrinhos, araras de roupas, entre outros, para fins de contenção adequada e compatível as contendas relacionadas ao comércio ilegal”.

Análise da Coordenadoria:

Os esclarecimentos apresentados neste momento processual apenas reiteram argumentos já analisados pela Auditoria no Relatório Conclusivo (fls. 3/4 da peça 104) e na manifestação às fls. 13/18 da peça 154.

Com base no exposto, reitera-se a irregularidade.

### **2.3. Recurso de Reinaldo Amad Meira (peças 201/202):**

Com relação à multa que foi aplicada o Sr. Reinaldo, assinala não fazer sentido e argumenta

com informações constantes do TC/019086/2019, conforme segue:

### **3.4.3. Da fiscalização e execução dos serviços**

Apesar de serem designados para a fiscalização e acompanhamento da execução do termo de contrato os Srs. Eduardo Olivatto, como fiscal, e Reinaldo Amad Meira, como suplente, quem coordena execução e realiza a distribuição das 45 equipes de apoio à fiscalização é o Sr. Almir Máximo.

Conforme explicações dadas pelo Sr. Almir durante a vistoria *in loco*, as equipes enviadas às Subprefeituras ficam sob a responsabilidade dos Coordenadores de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU), que designam quem será o servidor responsável por acompanhar as ações das equipes em suas respectivas Subprefeituras.

[...]

### **3.5. Das vistorias in loco**

Esta equipe de auditoria realizou 4 vistorias in loco. Em vistoria realizada no dia 05.11.19, acompanhados pelo Sr. Almir, esta auditoria compareceu ao local de armazenamento das mercadorias apreendidas na Subprefeitura Lapa (SUB-LA) e percorreu a região da Subprefeitura Santana / Tucuruvi (SUB-ST); no dia 12.11.19, esta equipe de auditoria retornou à SUB-LA para acompanhar a execução de serviços na região; no dia 21.11.19, esta equipe de auditoria acompanhou a execução do serviço de auxílio à supressão da publicidade irregular realizada na região da Subprefeitura Ipiranga (SUB-IP); e no dia 26.11.19, novamente acompanhados pelo Sr. Almir, esta equipe de auditoria acompanhou a execução da “Operação Marginal Segura”.

Informa publicação no DOC, de 06.08.19, designando a Sra. Adriana Vieira, como suplente, para fiscalizar e acompanhar a execução do contrato. Quanto as suas assinaturas nas medições como "Coordenador", argumenta que tiveram o intuito de andamento do processo, mesmo porque, “[...] o fiscal nomeado é quem tem o condão de autorização do pagamento, após comprovação da sua regularidade e conteúdo, mesmo porque a efetivação do pagamento, cabe, ao setor financeiro”.

Considera que:

[...] fui excluído da suplência de fiscal da condução e fiscalização dos contratos epígrafados acima, o que foi acompanhado pelo senhor Almir Máximo, bem como diante da nomeação da senhora Adriana Vieira como suplente de fiscal, conforme peça nº 12, a minha participação tornou-se excluída, mesmo porque nunca fui chamado a substituir o fiscal titular, portanto, a multa atribuída a mim não faz sentido, diante das apurações acima constatada.

Neste sentido, solicito ao Excelentíssimo Conselheiro Dr. Roberto Braguim, se possível reveja as apenações aplicadas a mim.

Conclui informando que em cumprimento à decisão do Acórdão, relativamente à multa de

R\$ 400,00, efetuou o pagamento (peça 202) e aguarda a apreciação de Excelentíssimo Conselheiro Roberto Braguim quanto à manutenção da multa.

Análise da Coordenadoria:

Inicialmente registra-se que os argumentos estão baseados em apontamentos do TC/019086/2019, que tratou de acompanhamento de execução de contrato diverso deste em análise - Termo de Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019, celebrado com a empresa Potenza Engenharia e Construção LTDA..

Ressalta-se nos argumentos a informação quanto “as suas assinaturas nas medições como “Coordenador””, o que deram evidência a esta auditoria da sua atuação e responsabilidade no presente contrato.

Desta forma, reiteram-se os apontamentos do relatório conclusivo.

**2.4. Recurso de Adriana Siano Boggio Biazzi Oliveira (peças 206/207):**

Informa que ao ensejo da conclusão dos autos, em que não foi acolhida a execução contratual e apenou os fiscais e gestores identificados pela Auditoria (peça 46) a multa de R\$ 400,00, efetuou o pagamento desta e aguarda a apreciação do Excelentíssimo Conselheiro Roberto Braguim quanto ao processo - anexa documento comprovando o recolhimento (peça 207).

**2.5. Recurso de Eduardo Olivatto (peças 208/209):**

Informa que ao ensejo da conclusão dos autos, em que não foi acolhida a execução contratual e apenou os fiscais e gestores identificados pela Auditoria (peça 46) a multa de R\$ 400,00, efetuou o pagamento desta e aguarda a apreciação do Excelentíssimo Conselheiro Roberto Braguim quanto ao processo - anexa documento comprovando o recolhimento (peça 209).

**3. CONCLUSÃO**

Com base na análise dos argumentos apresentados nos Recursos, reiteram-se as irregularidades e as observações do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 104).

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

Em 22.08.2024.

**RONALDO DE AMORIM CHAVES**  
Auditor de Controle Externo

**LUIS F. DE FREITAS ROSA**  
Supervisor de Controle Externo

De acordo:

**CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA**  
Coordenador de Controle Externo CVI