

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2019.05074

2. IDENTIFICAÇÃO DA AUDITORIA

2.1. Objeto

Execução Contratual – Acompanhamento

2.2. Objetivo

Verificar se o Termo de 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, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes.

2.3. Área Auditada

12.10 – Secretaria Municipal das Subprefeituras

52.10 – Subprefeitura de Vila Mariana

2.4. Período da Realização

22.08.19 a 12.03.20

2.5. Período de Abrangência

15.08.19 a 31.12.19

2.6. Equipe Técnica

Leonardo André de Oliveira RF 20.308

Ronaldo de Amorim Chaves RF 20.207

2.7. Procedimentos

- Verificar se os serviços estão sendo realizados conforme o termo de contrato firmado.
- Constatar se existem controles que garantam a correta execução do objeto contratual.
- Conferir se os pagamentos estão sendo realizados de acordo com a legislação e o pactuado.

2.8. Abreviaturas

Art	–	Artigo
BDI	–	Benefício e Despesas Indiretas
CAF	–	Coordenadoria de Administração e Finanças
CPO	–	Coordenadoria de Projetos e Obras
DM	–	Decreto Municipal
FDP	–	Fichas Diária de Produção ou de Presença
FI / Fls	–	Folha/ Folhas
GCM	–	Guarda Civil Metropolitana
LM	–	Lei Municipal
PM	–	Polícia Militar
PMSP	–	Prefeitura Municipal de São Paulo
RD	–	Relatório Diário
SMSUB	–	Secretaria Municipal das Subprefeituras
SPUA	–	Superintendência das Usinas de Asfalto
SGZ	–	Sistema de Gerenciamento da Zeladoria
SUB-VM	–	Subprefeitura de Vila Mariana

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Termo de Contrato nº 41/SMSUB/COGEL/2019 (peça 08) resultou do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019 e tem como objeto a prestação de serviços de apoio a fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo.

Com valor unitário por equipe de R\$ 42.555,17 por mês, o termo é datado em 01.08.19 e prevê a contratação de 05 equipes no período de 12 meses, contados a partir da sua assinatura (fl.13, da peça 08), totalizando R\$ 212.775,85 por mês e R\$ 2.553.310,20 por ano.

De acordo com documento da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), contendo a justificativa para a realização do pregão eletrônico mencionado (fl. 04, da peça 06), as equipes atuarão na região da Subprefeitura de Vila Mariana (SUB-VM), a saber: Avenida Jabaquara; Avenida Domingos de Moraes; Estação de Metrô Santa Cruz; Avenida Bernardino de Campos; e Avenida Ricardo Jafet.

As especificações dos serviços a serem executados, composição das equipes e dos equipamentos e as condições de execução estão previstas nos seguintes documentos: Cláusula Sexta – Das Responsabilidades das Partes; e Anexos I A – Termo de Referência e I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS (fls. 07/09, da peça 08; e peça 09, respectivamente).

Destaca-se que embora o objeto social seja o “apoio a fiscalização para remoção de comércio ambulante”, o termo de referência também lista como serviços a executar: o auxílio e supressão de publicidade irregular em vias públicas e nas áreas particulares lindeiras as vias públicas; ações de reintegração de posses; desocupação de áreas públicas e/ou particulares (subcláusulas 3.12.11 e 3.12.14, respectivamente, constantes do Anexo I A – Termo de Referência) (fls. 06/07, da peça 09).

Ressaltamos que 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 (fl. 02, da 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.

3.2. Do Pregão nº Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019

O procedimento licitatório do pregão que originou o termo de contrato em avaliação foi analisado no TC nº 009142/2019 e na avaliação desta Coordenadoria foi recomendado que o objeto fosse contratado por meio da adoção de Ata de Registro de Preços, até que fosse possível levantar dados precisos sobre a real necessidade da administração, evitando-se o risco de que haja equipes ociosas e planejamento inadequado.

3.3. Da Ordem de Início dos serviços e designação do fiscal

A Ordem de Início nº 19/SMSUB/SPUA/GAB/2019, datada de 13.08.19, determinou o início da prestação dos serviços no dia 15.08.19 e designou como fiscal do contrato a servidora Sra. Adriana Vieira, RF nº 810.404-2 (peça 13).

3.4. Da programação, controle, execução e fiscalização dos serviços

Conforme a Cláusula Quinta – Gestão dos Serviços, do Anexo I A – Termo de Referência (fls. 08/09, da peça 08), a gestão dos serviços envolve a implantação de sistema de acompanhamento dos serviços que permita o controle das ações a executar, onde serão compiladas e analisadas as informações, disponibilizando ferramentas de controle, programação e acompanhamento, com acesso simultâneo entre contratante e contratada, sem ônus adicional à PMSP.

O fluxo de informações deste sistema deve abranger, dentre outros: programação dos serviços desenvolvida pelo fiscal; ordens de serviços; dados

relevantes sobre a execução dos serviços, como a sua localização por coordenada geográfica; gerar relatório fotográfico; baixa automática das reclamações e ordens de serviço internas; controle do prazo de execução dos serviços; e disponibilizar a base de dados dos serviços considerando os tipos de serviço e quantidades executadas.

Em entrevista com a Sra. Adriana Vieira, fiscal do contrato, realizada no dia 09.09.19, apuramos o que segue:

3.4.1. Do sistema de gestão das atividades e rastreamento dos veículos

Foi informado que o sistema não foi implantado e nem é utilizado o Sistema de Gerenciamento da Zeladoria (SGZ) para gestão dos serviços (vide item 3.8.1, deste relatório).

Em reunião no dia 24.10.19¹, com responsáveis pelo contrato na SPUA, fomos informados que a implantação do sistema e o registro das operações programadas tornaria a informação pública e, assim, tornando-as ineficientes.

O Sr.Vito Chiarella registra que (fl. 01, da peça 15):

[...] o sistema SGZ está preparado para emitir as OS, porém, devido a natureza do serviço e segurança das equipes está sendo verificado uma forma de melhor se garantir que a ação não tenha um vazamento antecipado de onde vá ocorrer.

O rastreamento dos veículos, previsto no Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS, é feito através do sistema Solution, conforme informações da SMSUB/SPUA² (fl. 03, da peça 15) (vide item 3.8.2, deste relatório).

¹ Participantes: pelo TCM: Ronaldo A Chaves e Eduardo Antônio de Oliveira; pela SPUA: Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi – Superintendente da SPUA, Srs. Eduardo Olivatto – Fiscal do contrato; Reinaldo Amad Oliveira – Coordenador NEC; e pela COGEL: Sr. Vito Chiarella Neto - Sistemas

² Site: contratadas.sptransparente.com.br

3.4.2. Da programação e controle dos serviços

A programação e controle da execução dos serviços são elaborados de forma manual, conforme peça 14.

Para racionalizar a programação e demanda dos serviços a SUB-VM foi dividida em 05 regiões, sendo cada equipe responsável por uma região. Além das demandas diárias, há necessidade de atuação em locais de concentração de pessoas nos finais de semana, a exemplo do Parque Ibirapuera, e eventos pontuais. As equipes que atuam nestes horários e em dias diferenciados recebem folga em dias normais da semana.

A programação do dia é definida pela empresa contratada e em casos de denúncia, solicitações feitas por órgãos municipais ou constatação de irregularidade pela fiscalização a SUB-VM a modifica e detalha o local onde o serviço deverá ser executado.

De acordo com a Sra. Adriana Vieira, fiscal do contrato, desde o início do contrato, em 15.08.19, as equipes foram utilizadas, basicamente, em serviços de retirada de publicidade e materiais (faixas, placas, cones, etc.) colocados irregularmente em calçadas e vias públicas. Informou que para o serviço de remoção de ambulante, por questão de segurança física das equipes, há necessidade de apoio da Guarda Civil Municipal (GCM) e/ou da Polícia Militar (PM), o que não ocorre com a frequência necessária.

Acrescentou, ainda, que considerando as atividades desempenhadas pelas equipes, seria necessário que os caminhões fossem diversificados em: caminhão com carroceria aberta, para transporte de materiais apreendidos em operações de comércio ilegal; caminhão baú, para as operações de apreensão ao comércio ambulante; e caminhão com guincho Munck, para a retirada de banca de jornais, carcaças de automóveis e outros.

3.4.3. Da fiscalização e execução dos serviços

Diariamente as equipes previstas para o dia se apresentam em dependência da SUB-VM, a fim de cumprir turnos, algumas na parte da manhã (horário de 8h às 17h) e outras na parte da tarde (horário de 13h30 às 22h).

Embora previsto nas subcláusulas 3.12.2, 3.12.11.1 e 3.12.13 do Anexo I A – Termo de Referência, que as ações devem ser acompanhadas por servidor público municipal (fls. 05/07, da peça 09), a Sra. Adriana Vieira informou que, devido à falta de funcionários na SUB-VM, a participação de um agente vistor durante a execução dos serviços somente ocorre em casos eventuais, citando como exemplo a retirada de apreensão de mesas e cadeiras colocadas nas irregularmente nas calçadas por comerciantes.

3.5. Da vistoria *in loco*

Em vistorias realizadas nos dias 10 e 13.09.19, e 03.12.19, esta auditoria constatou:

3.5.1. Da apresentação das equipes e dos veículos

As 03 equipes previstas para o turno da manhã dos dias 10 e 13.09.19 estavam presentes na unidade da SUB-VM e estavam completas e os veículos previstos contratualmente estavam à disposição (figuras 1 a 10, da peça 45, demonstram a composição das equipes e alguns veículos utilizados).

Na vistoria ocorrida no dia 03.12.19, as 03 equipes do período da manhã estavam incompletas, sendo: a Equipe 01 estava com duas pessoas de folgas, que, conforme anotação na ficha de presença (figura 29, peça 45), trabalharam em horário especial; a Equipe 02 estava com uma pessoa de folga, que, conforme anotação na ficha de presença havia trabalhado no sábado e domingo (figura 30, peça 45); e a Equipe 04 estava com uma pessoa a menos, pois, conforme anotação na ficha de presença, um funcionário tinha sido desligado da empresa e ainda não havia sido substituído (figura 31, peça 45). Os veículos

previstos contratualmente estavam à disposição.

Registramos, contudo, que nos 03 dias de vistoria, devido ao tipo de serviço previsto para execução, retirada de propaganda e materiais irregulares, não houve necessidade de uso do caminhão.

3.5.2. Da execução dos serviços

As equipes não estavam acompanhadas por servidor público municipal, conforme previsto contratualmente, confirmando a informação da fiscal do contrato e mencionado no item 3.4.3, deste relatório.

De acordo com os encarregados da contratada, a programação de cada equipe consistia em percorrer a região de sua responsabilidade para verificar a presença de publicidade e materiais (faixas, placas, cones e outros), colocados irregularmente nas calçadas e vias públicas.

Durante o trajeto, ao constatar uma irregularidade cometida pela primeira vez, o encarregado apenas advertiu e orientou a sua retirada. Nos casos em que houve reincidência, o material foi recolhido pela equipe.

Ressaltamos, que no dia 10.09.19, uma das equipes ficou na unidade auxiliando funcionário da SUB-VM na separação e entrega de mercadorias e materiais apreendidos (fl. 01, da peça 27).

3.5.2.1. Das orientações / advertências

No percurso, os seguintes locais foram apenas advertidos pela presença de publicidade e materiais irregulares depositados na calçada ou via pública:

Quadro 01- Endereços: orientações / advertências.

Endereço	Figura(s) do Anexo I (peça 45)
Rua Guaraú, altura do número 35.	11
Rua General Chagas Santos, altura do número 96.	15
Rua Fidelino de Figueiredo, altura do número 117.	17
Rua Miguel Estéfano, alturas dos números 48 e 275.	18 e 20

Rua Décio, altura do número 52.	21
Alameda Jauaperi, altura do número 799.	23
Avenida Indianópolis, altura do número 2291.	32
Rua Uananá, altura do número 84.	33

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Vistorias *in loco*.

3.5.2.2. Do recolhimento de publicidade irregular

Da mesma forma, no caso como reincidentes, os seguintes locais tiveram publicidade irregular recolhida:

Quadro 02- Endereços: recolhimento de publicidade irregular.

Endereço	Figura do Anexo I (Peça 45)
Avenida Bosque da Saúde, altura do número 64.	12
Avenida Jacutinga, altura do número 365.	24
Rua Inhambu, (04 propagandas), próximo ao nº 20.	25
Avenida Quarto Centenário, altura dos números 712 e 1267.	26 e 27
Avenida Sagres, altura do número 166.	28
Cruzamento da Rua Napoleão de Barros com Rua Loefgren.	34
Cruzamento da Rua Napoleão de Barros com Rua Pedro de Toledo.	35
Cruzamento da Avenida Indianópolis com Avenida Afonso Mariano Fagundes.	36

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Vistorias *in loco*.

3.5.2.3. Do recolhimento de cones e outros objetos

Como reincidentes, os seguintes locais tiveram cones e outros objetos recolhidos:

Quadro 03- Endereços: recolhimento de cones e outros objetos.

Endereço	Figura do Anexo I (Peça 45)
Avenida Bosque da Saúde, altura do número 516 e 710.	13 e 14
Rua Miguel Estéfano, altura dos números 202 e 438.	16 e 19
Rua Décio, altura do número 34.	22

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Vistorias *in loco*.

3.6. Constatações da operação

Com base no exposto nos itens 3.4 e 3.5, conclui-se que:

- 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 (fls. 09/10, da peça 09);

– a ausência de integração do sistema de GPS com o Sistema de Gerenciamento da Zeladoria (SGZ) infringe o disposto no Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamento de Rastreamento GPS (fls. 10/11, da peça 09);

– 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 (fls. 05/07, da peça 09);

– o uso de equipe em atividade administrativa, auxiliando funcionário da SUB-VM em atividades de separação e entrega de mercadorias recolhidas e limpeza, não está previsto no rol de serviços contratados conforme a Cláusula 3 – Especificações, do Anexo I A – Termo de Referência (fls. 03/08, da peça 09). Exemplos: Equipe 01, no dia 10.09.19 (fl. 01, da peça 27); e Equipe 04, no dia 01.10.19 (fl. 09, da peça 33);

– 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 (fls. 03/08, da peça 09); e

– a fiscal responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços não está cumprindo adequadamente o previsto no art. 3º, do DM nº 54.873/2014³.

3 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.

Ainda, considerando o tipo de serviço vistoriado pela auditoria ressaltam-se, ainda, 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 à esta Corte de Contas acerca do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019 (analisado no TC nº 009142/2019 - vide item 3.1, deste relatório). A justificativa limitou-se a relacionar avenidas da região (fl. 04, da peça 06), sem avaliar as características e reais necessidades para a adequada execução dos serviços (vide item 3.8.3, deste relatório). 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.
- b) Conforme observado durante a vistoria *in loco* a equipe utilizada para retirar publicidade e materiais irregulares é superdimensionada. Foram desnecessários 06 funcionários para recolher os materiais retirados que, inclusive, couberam no porta-malas do veículo Kombi (vide figuras listadas nos itens 3.5.2.1 a 3.5.2.3). Da mesma forma, não houve necessidade de uso do caminhão carroceria. Destaca-se que, nesta contratação, houve o aumento na quantidade de equipes para a SUB-VM, em relação ao contrato anterior.
- c) 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 10.224/86⁴. O uso de funcionários

⁴ 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.

terceirizados para o exercício de funções inerentes aos cargos públicos infringe a regra do concurso público, previsto no art. 37, II, da CF⁵.

3.7. Dos pagamentos das medições

As condições de pagamento das medições constam da Cláusula Quinta - Das Condições de Pagamento, constantes do Termo de Contrato nº 41/SMSUB/COGEL/2019 (fls. 04/06, da peça 08).

3.7.1. Das Notas de Empenho

As despesas decorrentes do termo de contrato em análise estão sendo suportadas pela Nota de Empenho nº 68.309/19, conforme segue:

Quadro 04- Nota de Empenho.

Dotação Orçamentária	NE nº.	Data	Valor R\$
12.10.15.452.3022.2341.3.3.90.3900	68.309/19	31.07.19	1.063.879,25
Total			1.063.879,25

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Nota de Empenho (peça 11).

3.7.2. Dos processos de pagamento

No quadro a seguir estão listadas as principais informações das medições pagas e analisadas.

Quadro 05 - Processos de pagamento.

Processo de Pagamento nº	Referência		N.F.		Valor R\$	Data Liquid.	Data Pagto.
			Núm.	Data			
6012.2019/0007206-0	1ª	15 a 31.08.19	461	25.09.19	113.480,45	23.10.19	29.10.19
6012.2019/0008100-0	2ª	01 a 30.09.19	464	07.10.19	212.775,85	08.11.19	13.11.19
6012.2019/0008103-4	3ª	01 a 31.10.19	495	07.11.19	212.775,85	27.11.19	02.12.19
6012.2019/0009319-9	4ª	01 a 30.11.19	526	04.12.19	212.775,85	19.12.19	22.01.20
6012.2020/0002679-5	5ª	01 a 31.12.19	561	14.01.20	212.775,85	06.02.20	11.02.20
Total					964.583,85		

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Nota de Empenho (peça 11); e Nota Fiscal (peças 20, 26, 32, 38 e 42).

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

3.8. Da conferência documental das medições

Foi verificada a documentação comprobatória da execução dos serviços dos períodos informados no Quadro 05, visando averiguar a formalidade e regularidade do pagamento conforme a legislação vigente e o pactuado. Na análise dos documentos que instruíram os processos de pagamento, com relação à disposição contratual que consta da Cláusula Quinta, foi constatado:

3.8.1. Laudos de Conformidade

Consultando os processos de contratação e de pagamentos (listados no Quadro 05), foram localizados os laudos dos caminhões de placas FIQ-7623, FRI-4806 e DEZ-5091 e do veículo de transporte de placas FPD – 7796. Não foi localizada evidência da apresentação de laudos de outros veículos utilizados nos meses de agosto a dezembro de 2019, a saber: caminhões de placas ELQ-4675; ELQ-4675; EME-4150; EME-4190; ESS-9754; EST-4312; e EUU-6279; e os veículos de transporte de passageiros de placas EGW-7028; ERV-1421; ESW-7028; EVR-1421; FDJ-4274; FDL-9555; FDP-7796; e FOJ-4274.

Desta forma, não se constatou evidência do cumprimento da subcláusula 3.6.1 do Anexo I A – Termo de Referência, a qual dispõe que os veículos 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 (fls. 03/04, da peça 09).

3.8.2. Rastreamento dos veículos

Analisando o documento denominado de “Relatório de Produção Diária”, que detalha o rastreamento de veículos utilizados, observaram-se informações divergentes que afetam a confiabilidade dos serviços executados. Seguem no Quadro 06 alguns exemplos de informações divergentes, sendo que há outros dias, além dos abaixo elencados, em que ocorrem situações semelhantes:

Quadro 06 - Exemplos de informações divergentes.

medição de agosto de 2019	- o documento denominado “Relatório de Produção Diária” (informações de rastreamento) não inclui todos os veículos informados nas “Fichas provisórias de controle – Equipe de fiscalização”. Exemplos: caminhões de placas DEZ- 5091; ESS-9754; EST-4312; EUU-6279; e FRI-4806 (exemplos à peça 21); - para os furgões há somente informações nos dias 29 a 31 e para o de placa FPD-7796, registrado pela equipe 04, de que não se deslocou em nenhum dia (fl. 01, da peça 22). Assim, consideramos não ter sido apresentada evidência de rastreamento de nenhum furgão; e, - inclui veículo não informado nas “Fichas provisórias de controle – Equipe de fiscalização”, relativas a este mês. Exemplo: placa NTD-2322 (fl. 02, da peça 22).
medição de setembro de 2019	- o relatório de rastreamento abrange somente o período do dia 26 a 30. Exemplo para o veículo de placa ELQ-4675, abrangendo os dias 28 e 29 (fls. 02/03, da peça 27; e fl. 01, da peça 28); - não inclui todos os veículos informados nas “Fichas provisórias de controle – Equipe de fiscalização”. Exemplo: furgão de placa EGW-7028 (fls. 08/09, da peça 27); - dias 27 e 30.08.2019: veículo de placa EUU-6279 estava em locais não pertencentes à SUB-VM. Embora as Fichas Diárias de Produção (FDP) registrem que no horário das 8h às 17h estava com a Equipe 02, em mutirão para a Paróquia de São Judas e “apoio à entrega de cadeiras e mesas”, às 10h16 e 10h11, respectivamente, o veículo estava em deslocamento pela Avenida Cruzeiro do Sul (fls. 04/07 da peça 27; e fls. 02/04 da peça 28).
medição de outubro de 2019	- apresenta veículos em locais que não pertencem à região de responsabilidade da SUB-VM. Exemplos: - dia 10.10.19: veículo de placa EUU-6279 estava na Avenida dos Estados, Santo André, às 12h47, enquanto a FDP informa que neste horário estaria com a Equipe 02 (das 8h às 17h) (fls. 05/06, da peça 33; e fls. 01/02, da peça 34); - dia 11.10.19: veículo de placas EST-4312 estava na Av. Pacaembu, Bairro do Pacaembu, às 15h23, enquanto a FDP informa que neste horário estaria com a Equipe 03 (das 13h30 às 22h) (fls. 03/04, da peça 33; e fls. 03/04, da peça 34); - dia 14.10.19: veículo de placa FRI-4806 estava na Estrada dos Fernandes, Suzano, às 13h36, enquanto a FDP informa que neste horário estaria com a Equipe 05 (das 13h30 às 22h) (fls. 07/08, da peça 33; e fls. 05/06, da peça 34); e - dia 31.10.19: veículo de placa DEZ-5091 estava na Av. Sapopemba, às 12h05, enquanto a FDP informa que neste horário estaria com a Equipe 01 (das 8h às 17h) (fls. 01/02, da peça 33; e fls. 07/08, da peça 34).
medição de dezembro de 2019	- embora as FDP’s registrem o uso do caminhão de placas DEZ-5091 em atividades durante todos os dias previstos contratualmente, constam relatórios de rastreamento somente para os dias 03, 05, 10, 13, 14, 19 e 26; e - dia 13.12.19: veículo de placas ESS-9754 estava na Avenida João XXIII, Vila Carrão, às 15h38, local não pertencente à região de responsabilidade da SUB-VM, enquanto na FDP informa que neste horário estava com a Equipe 04 (das 8h às 17h) (peças 43/44, respectivamente).

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Relatórios de Produção Diária (rastreamento) constantes dos processos de pagamento listados no Quadro 05; e documentos informados neste quadro.

Em resumo, 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.

3.9. Da Conferência aritmética das medições

O valor da medição é calculado a partir da disponibilização e quantidade das equipes, o valor unitário da equipe e o número de dias trabalhados a partir da Ordem de Início (15.08.19), conforme o quadro a seguir:

Quadro 07 - Cálculo das medições mensais.

Meses	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Valor da equipe (R\$)	42.555,17	42.555,17	42.555,17	42.555,17	42.555,17
Equipes	5	5	5	5	5
Dias/Mês	30	30	30	30	30
Dias/Efetivos	16	30	30	30	30
Medição (R\$)	113.480,44	212.775,83	212.775,83	212.775,83	212.775,83

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Folha de Medição (peças 18, 24, 30, 36 e 40).

Analisando os processos de pagamentos relativos ao período de agosto a dezembro de 2019, verificamos os seguintes valores indevidos:

3.9.1. Sistema de Gerenciamento da Zeladoria (SGZ)

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).

Conforme apurado no desenvolvimento desta auditoria (item 3.4.1, deste relatório), o SGZ não está sendo utilizado.

O quadro a seguir demonstra o cálculo dos valores pagos indevidamente.

Quadro 08 – Pagamento pelo uso do SGZ.

Meses	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Custo SGZ (R\$)	92,00	92,00	92,00	92,00	92,00
Quant, de equipes	5	5	5	5	5
Dias/Mês	30	30	30	30	30
Dias/Efetivos	16	30	30	30	30
Custo Total (R\$)	245,33	460,00	460,00	460,00	460,00

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Folha de Medição (peças 18, 24, 30, 36 e 40); e Planilha de Composição de Custos (fl. 03, da peça 07).

Conclui-se, portanto, pelo pagamento indevido para a contratada no montante de R\$ 2.085,33 relativo ao período de agosto a dezembro de 2019.

3.9.2. Sistema de Rastreamento

A Planilha de Composição de Custos constante da proposta da empresa contratada inclui cobrança pelo fornecimento de “Equipamento de rastreamento e monitoramento (GPS)” e de “Plano Mensal de dados para equipamentos (GPS)”, para 2 veículos, nos valores de R\$ 117,97⁶ e R\$ 116,81⁷ por veículo/com BDI, respectivamente (fl. 03, da peça 07).

Analizando as Fichas Diárias de Produção e os documentos denominados de “Relatórios de Produção Diária”, que detalham o rastreamento de veículos, anexados aos processos de pagamento, constatou-se falta de evidência do rastreamento de veículos usados nos serviços, a saber:

- medição de agosto de 2019: Caminhões - foram localizados relatórios de 02 caminhões (placas ELQ-4675 e EME-4150) e 01 furgão (placa FPD-7796), faltando evidência dos outros 7 veículos; Destaca-se que também constava na medição o rastreamento do veículo NTD-2322, porém o mesmo não estava nas fichas de produção, tampouco prestou serviço na subprefeitura; e
- medição de setembro de 2019: os relatórios registram o rastreamento de veículos no período de 27 a 30.09.19, faltando evidências do rastreamento para todos os 10 veículos durante 26 dias do mês.
- Ainda que não considerado no cálculo de valor indevido, na medição de outubro de 2019 o veículo DEZ-5091 não registrou rastreamento nos dias 14,15,19, 22, 25, 28, 29 e 30 mesmo que conste ter prestado serviço na subprefeitura.
- Ainda que não considerado no cálculo de valor indevido, na medição de novembro o veículo FRI-4806 não registrou rastreamento nos dias 5, 6, 8, 9, 13, 19, 23, 27, 29 e 30 mesmo que conste ter prestado serviço na subprefeitura.
- Ainda que não considerado no cálculo de valor indevido, na medição de dezembro os seguintes veículos não registram rastreamento: DEZ-5091 nos dias

⁶ Equipamento de rastreamento e monitoramento (GPS) = R\$ 117,97 (R\$ 101,00 x BDI 1,1680).

⁷ Plano Mensal de dados para equipamentos (GPS) = R\$ 116,81 (R\$ 100,01 x BDI 1,1680).

2, 4, 6, 9, 11, 12, 16, 17, 18, 20, 23, 24, 27, 28, 30 e 31; EUU-6279 nos dias 3, 24, 27 e 31; FRI-4806 nos dias 1, 8, 9, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 28 e 29.

O quadro a seguir demonstra o pagamento indevido por veículos que não foram rastreados, no montante de R\$ 2.832,94. A falta de rastreamento infringe o previsto Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS (fls. 10/11, da peça 09), como segue:

Quadro 09 – Pagamento sem evidência de relatório de rastreamento.

Meses	Ago	Set
Rastreamento p/veículo (R\$)	234,77	234,77
Veículos não rastreados	7	10
Dias Mês	30	30
Dias Efetivos	16	25
Custo Total (R\$)	876,49	1.956,45

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: Folha de Medição (peças 18, 24, 30, 36 e 40); Planilha de Composição de Custos (fl. 03, da peça 07); e Relatórios de Monitoramento constantes dos processos de pagamento listados no Quadro 05.

3.9.3. Serviços Executados x Caminhões utilizados

Com base em entrevista com a fiscal, vistorias *in loco* realizadas e os registros nas Fichas Diárias de Produção (FDP) verificou-se os principais serviços executados: a retirada de propaganda e materiais irregulares colocados em calçadas e vias públicas; a apreensão de mercadorias de ambulantes ilegais; a preservação (ocupação de espaços impedindo a presença de ambulantes); e o apoio interno.

Nas vistorias *in loco* realizadas para acompanhar a execução deste contrato, e nos demais contratos firmados com base no Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019⁸, constatamos que os caminhões previstos não são totalmente utilizados nos serviços. Comparamos os serviços e os caminhões informados nas FDPs com os respectivos relatórios de rastreamento e, desta análise, verificamos a execução de serviços sem a presença dos caminhões, que ficaram estacionados, sem deslocamento, ou estavam em locais divergentes dos constantes nas FDPs.

⁸ e-Tcm: 019086/2019; 019094/2019; 019106/2019; e 019116/2019.

A análise foi feita numa amostra de 03, de um total de 05 caminhões previstos no contrato, no período de 01.10 a 31.12.19. A título ilustrativo, desenvolvemos o quadro a seguir demonstrando o valor estimado do pagamento pelos caminhões não utilizados nos serviços.

Quadro 10 – Valor estimado do pagamento de caminhões sem utilização.

Descrição	DEZ-5091	FRI-4806	EUU-6279	MÉDIA
Custo Caminhão c/BDI / Mês (R\$)	6.478,55	6.478,55	6.478,55	6.478,55
Dias/Mês	30	30	30	30
Custo Caminhão c/BDI / Dia (R\$)	215,95	215,95	215,95	215,95
Dias (Out-Dez/2019) ⁹	85	90	60	78
TOTAIS (R\$)	18.355,88	19.435,64	12.957,09	16.916,20

Fonte: Elaborado pela Auditoria. Base: FDPs e relatórios de rastreamento, anexados aos processos de pagamento, listados no Quadro 05.

Considerando uma extrapolação de não utilização para os 05 caminhões carroceria, teria sido pago o valor estimado de aproximadamente R\$ 84.500,00, representando 9% do valor das medições pagas no período de agosto a dezembro de 2019.

O pagamento desnecessário por caminhões poderia ser minimizado caso na fase interna de elaboração do edital fossem avaliadas as características da execução de cada um dos serviços e as reais necessidades da subprefeitura responsável pelo acompanhamento e fiscalização destes (vide item 3.6, deste relatório).

3.10. Responsáveis pelas Áreas Auditadas – SUB-VM

Item da Conclusão	Nome	Função	RF	Peça
4.7 a 4.11	Adriana Siano Boggio Biazzi	Superintendente da SPUA (Gestão do Contrato) – até dez/19	753.966.5	peça 16
4.1 a 4.11	Reinaldo Amad Oliveira	Coordenador NEC	639.929.1	peças 18, 24, 30, 36 e 40
	Eduardo Olivatto	Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Superintendente da SPUA (Gestão do Contrato) – a partir de dez/19	587.298-7	
	Adriana Vieira	Fiscal do Contrato	810.404-2	peças 13, 19, 25, 31, 37 e 41

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

⁹ Média dos meses de outubro a dezembro, selecionados por terem relatórios completos.

4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais e verificações *in loco*, concluímos que a execução parcial do Termo de Contrato nº 41/SMSUB/COGEL/2019, do período de 15.08.19 a 31.12.19, apresenta as seguintes irregularidades:

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)**;

4.2. A ausência de integração do sistema de GPS com o Sistema de Gerenciamento da Zeladoria (SGZ) infringe o disposto no Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamento de Rastreamento GPS **(itens 3.4.1 e 3.6)**;

4.3. 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)**;

4.4. 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)**;

4.5. 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)**;

4.6. 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)**;

4.7. 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)**;

4.8. 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)**;

4.9. 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)**;

4.10. 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)**; e

4.11. 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**).

Em 12.03.20.

RONALDO DE AMORIM CHAVES
Agente de Fiscalização

LEONARDO ANDRÉ DE OLIVEIRA
Agente de Fiscalização

PEDRO HENRIQUE ANDRADE SILVA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle - Substituto