ACO-UTR-539/2022

Processo	-	TC/009787/2020 (Tramitam em conjunto os processos TC/009787/2020 e TC/010359/2020)
Denunciante	-	HS de Jesus Transporte Eireli – EPP
Denunciada	-	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Objeto	-	Denúncia recebida pela Ouvidoria deste Tribunal noticiando suposto descumprimento do Contrato 02/Smads/2020, cujo objeto é a prestação de serviço de transporte mediante disponibilização de veículos de prestação de serviço do tipo D1, seminovos, em caráter não eventual, com condutor e combustível, para o deslocamento e transporte de usuários e pequenos volumes (Demanda 02508202000090113)

37ª Sessão Ordinária Não Presencial

DENÚNCIA. SMADS. Verificação de suposto descumprimento do Contrato cujo objeto é a prestação de serviço de transporte mediante disponibilização de veículos em caráter não eventual, com condutor e combustível. 1. Caracterizada a sobreposição de objetos. 2. Perda parcial do objeto diante da supressão da contratação dos veículos sobrepostos. 3. Defesa de interesses individuais não são apreciados pelo Tribunal. PARCIALMENTE CONHECIDA. PROCEDENTE. Votação unânime. RECOMENDAÇÃO. 1. Aprimore o planejamento de suas contratações, inclusive no que tange a eficiência da aplicação dos recursos públicos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/009787/2020 e TC/010359/2020, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer parcialmente da denúncia interposta pela empresa HS de Jesus Transporte Eireli, apenas no que tange à eventual sobreposição de objetos, matéria afeta ao controle externo, em especial pelo potencial risco de prejuízo ao erário, por preenchidos os requisitos de admissibilidade regimentais, deixando de conhecer o restante, por considerar tratar-se de defesa de interesse individual.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la procedente, no que tange à sobreposição de objetos no período compreendido entre 16/06/2020 e 01/09/2020, e em reconhecer a perda do objeto no período posterior à 01/09/2020, diante da supressão da contratação dos veículos sobrepostos.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, em que pese o curto período em que a sobreposição dos objetos restou configurada, a rápida solução apresentada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, bem como a ausência de notícia de não prestação das demandas, em recomendar que a Origem aprimore o planejamento de suas contratações, inclusive no que tange à eficiência da aplicação dos recursos públicos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência à denunciante e à Origem, encaminhando cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, nos termos do disposto no artigo 58 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDUARDO TUMA e ROBERTO BRAGUIM.

São Paulo, 21 de setembro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/smv

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 27/10/2022 14:42:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 27/10/2022 18:50:01 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo: **TC 9787/2020**
Origem: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Interessado: HS de Jesus Transportes Eireli EPP.
Objeto: Denúncia sobre eventual descumprimento do Contrato nº 02/SMADS/2020, tendo por objeto a prestação de serviço de transporte mediante disponibilização de veículos de prestação de serviço do tipo D1, seminovos em caráter não eventual, com condutor e combustível, objetivando o deslocamento e transporte de usuários e pequenos volumes

Processo: **TC 10.359/2020**
Origem: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Interessado: Associação Comunitária São Mateus.
Objeto: Representação em face do Contrato nº 2/2020/SMADS, cujo objeto é a prestação de serviço de transporte mediante disponibilização de veículos de prestação de serviço tipo 01, seminovos em caráter não eventual, com condutor e combustível, objetivando o deslocamento e transporte de usuários e pequenos volumes, em virtude de eventual sobreposição de objeto previsto também no Termo de Parceria nº 104/2020/SMADS (prestação de serviços de transporte), cujo objeto é serviço especializado de abordagem social às pessoas em situação de rua - SEAS, oriundo do Edital de Chamamento Público nº 127/2020/SMADS.

CONTRATAÇÕES. SOBREPOSIÇÃO DE OBJETOS. Parcial Conhecimento**. Procedência período específico. Perda objeto período posterior.**

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento englobados os eTCMs n.º 9787/2020 e n.º 10359/2020, pela conexidade dos objetos processuais, por se tratarem, respectivamente de Denúncia e Representação em face da sobreposição de objetos entre o Contrato nº 02/SMADS/2020 e o Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Começo relatando o eTCM 9787/2020, que trata de demanda recebida pela Ouvidoria desta E. Corte, apresentada por HS de Jesus Transportes Eireli EPP, sobre eventual descumprimento do pactuado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e HS de Jesus Transporte EIRELI EPP por meio do Contrato nº 02/SMADS/2020, trazendo em seu bojo questionamentos referentes a sobreposição de objetos entre o Contrato nº 02/SMADS/2020 e o Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020.

Recebida a demanda, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica de Controle Externo para manifestação quanto aos requisitos de admissibilidade, notadamente quanto à pertinência temática, com destaque para a abordagem contida na Representação que desdobra em aspectos aparentemente afetos à própria gestão contratual.

A área jurídica se manifestou no seguinte sentido:

> "*Observo, inicialmente, que o pleito encaminhado através da Ouvidoria deste E. Tribunal revela, em princípio, defesa de interesse puramente subjetivo, e que, portanto, não seria apto a dar início a procedimento de controle externo.*
> *No entanto, conforme ressaltou o ilustre assessor preopinante, há uma possível conexão entre a paralisação do contrato denunciado (02/SMADS/2019) e a contratação oriunda do Chamamento Público 127/SMAD/2020.*
> *Em relação a essa suposição, trago a informação de que há representação (TC 10.359/2020) com matéria coincidente, em que a signatária do Termo de Parceira n. 104/2020/SMADS (oriundo do mencionado Chamamento Público n. 127/2020), a OSC Associação Comunitária São Mateus, denuncia a ocorrência de sobreposição de objetos.*
> *Desta forma, acompanho a manifestação precedente, quanto à possibilidade de conhecimento parcial da denúncia, no que se refere à matéria de competência desta Egrégia Corte de Contas, vale dizer, a possível contratação simultânea da denunciante (HS de Jesus Transporte EIRELI EPP) e da OSC Associação Comunitária São Mateus, para o fornecimento de 11 (onze) veículos ao CPAS Moema, situado na avenida Prof. Ascendino Reis, nº 830 – Vila Clementino, diante do risco de prejuízo aos cofres públicos, o que, no entanto, demanda análise técnica.*
> *Na hipótese de recebimento da denúncia, diante da conexão entre os temas tratados, sugiro o trâmite em conjunto deste documento com o TC 10.359/2020*."

Diante da manifestação acima, esta Relatoria proferiu despacho no sentido de recebimento parcial da Denúncia, apenas no que tange à eventual sobreposição de objetos, matéria afeta ao Controle Externo, em especial pelo potencial risco de prejuízo ao Erário, deixando de conhecer o restante, por retratar mera defesa

de interesse individual, afetos à própria gestão contratual restando prejudicado o pedido de liminar que pleiteava a suspensão dos efeitos dos atos administrativos impugnados e o cumprimento do Contrato 02/SMADS/2020.

Ato contínuo, a Auditoria examinou os questionamentos expostos, confeccionando Relatório Preliminar em que concluiu pela improcedência da Denúncia no que tange à sobreposição *scricto sensu* dos objetos do Contrato nº 02/SMADS/2020 e do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, sugerindo esclarecimentos da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS quanto a motivação para o aumento no número de veículos inseridos na prestação do serviço SEAS III (Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020) e a significativa queda na utilização dos serviços do Contrato nº 02/SMADS/2020, bem como a forma de remuneração adotada nessa contratação, que faz com que não haja redução proporcional nos pagamentos à empresa.

Devidamente intimada das conclusões alcançadas no Relatório dos Órgãos Técnicos, SMADS apresentou manifestação alegando, em síntese, a existência de conexão entre a alegada paralisação de atividades ocorrida nos serviços prestados por meio do Contrato nº 02/SMADS/2020 à celebração do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, decorrente do Chamamento Público nº 127/SMADS/2020, com a OSC ASCOM, que substituiu a contratação emergencial de nº 399/SMADS/2019 e informando que decidiu pelo aditamento do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, suprimindo 11 (onze) veículos, porque o Contrato firmado com a HS Jesus é mais vantajoso para a Administração e, portanto, deveria ser mantido.

Em seu Relatório Conclusivo, após análise dos esclarecimento e documentações trazidas pela Origem, emitiu a seguinte conclusão:

> "*À luz das análises efetuadas e considerando as novas informações apresentadas pela Origem, em sede de Relatório Conclusivo, concluímos pela procedência da Denúncia no que tange à sobreposição dos objetos do Contrato nº 02/SMADS/2020 e do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020 no período de 16.06.20 e 01.09.20, havendo contratação de 11 veículos adicionais no Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020 sem a devida motivação e subutilização dos serviços do Contrato nº 02/SMADS/2020, caracterizando ineficiência na utilização dos recursos públicos.*
> *A partir de 01.09.20, passou a viger termo aditivo que suprimiu a contratação dos 11 veículos adicionais do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, solucionando a partir dessa data a sobreposição de objetos constatada."*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu assessor jurídico, opinou pela procedência da Denúncia no que concerne à ocorrência de sobreposição dos objetos do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020 e do Contrato

nº 02/SMADS/2020. Todavia, considerando a supressão dos veículos adicionais referentes ao Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, concluiu perda superveniente do objeto da Denúncia apresentada por HS de Jesus Transporte Eireli EPP.

Por seu turno, a Assessora SubChefe de Controle Externo Substituta, Ilma. Sra. Maria Fernanda Pessatti de Toledo, destacou que nos termos do art. 56, §5º1 , do RITCMSP a hipótese destes autos orienta no sentido do arquivamento da Denúncia, pela perda superveniente do objeto, em virtude da alteração promovida ao Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, por meio do TA nº 001/2020, que suprimiu a contratação de 11 (onze) veículos, a partir de 01/09/20. Entretanto, por entender relevante, destacou a informação da Auditoria de que, a despeito de ter sido suprimida a contratação desses veículos em 01/09/20, ficou provada a sobreposição de objetos e a ineficiência na aplicação dos recursos públicos, por parte da SMADS, no período compreendido entre 16/02/20 e 01/09/20.

Nos termos do art. 2.º, §5.º da Resolução TCM 18/2019 e do Regimento Interno desta Corte, foi intimada a Secretaria para apresentação de defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, transcorrido *in albis* o prazo para manifestação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal se manifestou no sentido de que a Denúncia seja julgada prejudicada, ante a perda superveniente do seu objeto.

Encerrando a instrução processual deste processo, a Secretaria Geral opinou pelo reconhecimento da perda superveniente de objeto da Denúncia, tendo em vista que a Origem promoveu, posteriormente, as devidas correções no sentido de excluir os 11 (onze) veículos adicionais, sem prejuízo de determinações à Origem, a critério Superior.

Por sua vez, a Representação constante do **TC 10359/2020**, protocolada por Associação Comunitária São Mateus, alegou, resumidamente, que houve duplicidade dos serviços no que tange à contratação de 11 vans para prestação de serviços de transporte no Contrato nº 02/SMADS/2020 pela possibilidade de utilização do repasse do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020 para o mesmo objeto. Alegou também que o Contrato nº 02/SMADS/2020 seria menos vantajoso à Administração.

Esta Relatoria encaminhou preliminarmente a Representação à Assessoria Jurídica de Controle externo para manifestação "*quanto aos requisitos de admissibilidade, notadamente quanto à pertinência temática, com destaque para a abordagem contida na representação que desdobra em aspectos aparentemente afetos à própria gestão contratual.*"

A Assessoria Jurídica de Controle Externo emitiu parecer opinando que as questões discutidas deveriam ser esclarecidas no âmbito administrativo, ponderando que ainda que reflexamente os fatos narrados pudessem ser objeto de controle externo, o objetivo principal da Representação remete a atuação deste TCM em benefício da própria Representante, motivo pelo qual concluiu pelo não conhecimento da inicial. Todavia, diante de entendimento diverso por parte desta Relatoria, sugeriu a oitiva da Origem dos fatos narrados, com posterior encaminhamento dos autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para análise dos pontos questionados, especialmente porque a suposta sobreposição de objeto demandaria análise técnica de competência daquela Especializada.

O Ilmo. Assessor Subchefe de Controle Externo, Sr. Sandro Mongelli, alertou sobre a similaridade de conteúdo desta Representação com àquela tratada na Denúncia em trâmite no TC 9787/2020. Posteriormente registrou que o pleito embora, em princípio, aparente retratar mera defesa de interesse individual e particular, opinou pelo recebimento parcial da Representação, no que tange à possível sobreposição de objetos, matéria que se refere às atribuições do controle externo, diante do risco de eventual prejuízo ao erário.

Diante das manifestações jurídicas, esta Relatoria recebeu parcialmente a presente Representação, apenas no que tange à eventual sobreposição de objetos, matéria afeta ao Controle Externo, em especial pelo potencial risco de prejuízo ao Erário, deixando de conhecer os demais questionamentos, por retratar mera defesa de interesse individual, afetos à própria gestão contratual, restando prejudicado o pedido de liminar que pleiteava a suspensão do processo SEI n.º 6024.2020/0001070-3.

Após as intimações de praxe os autos foram encaminhados à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que emitiu Relatório Preliminar concluindo pela improcedência da Representação no que tange à sobreposição *scricto sensu* dos objetos do Contrato nº 02/SMADS/2020 e do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, sugerindo a oitiva de SMADS para apresentar esclarecimentos relacionados à motivação para o aumento no número de veículos inseridos na prestação do serviço SEAS III (Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020) e a significativa queda na utilização dos serviços do Contrato nº 02/SMADS/2020, bem como a forma de remuneração adotada nessa contratação, que faz com que não haja redução proporcional nos pagamentos à empresa.

Entrementes, a Associação Comunitária São Mateus apresentou manifestação reiterando o pedido de medida liminar para suspender o processo SEI nº 6024.2020/0001070-3 e autorização para que o Termo de Colaboração 104/SMADS/2020 retorne aos termos originalmente pactuados com SMADS, tendo seu pleito negado por esta Relatoria, conforme despacho de Peças 39.

Devidamente oficiada, a Origem apresentou sua manifestação prévia alegando, resumidamente, que com base na previsão legal suprimiu do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, os 11 veículos já contratados com a HS Jesus, não havendo nova contratação de carros adaptado, tão pouco aditamento do Contrato nº 02/SMADS/2020. Informou ainda que elaborou nova planilha referencial de custos para o Termo de Colaboração, reduzindo a quantidade de 5 veículos 24 h/dia para 2 veículos 24 h/dia e 9 veículos 12 h/dia para 1 veículo 12 h/dia e que os demais veículos a serem utilizados no serviço serão aqueles pactuados pelo Termo de Contrato n 2/SMADS/2020, vez que apresentam valores inferiores ao pactuado no Termo de Colaboração.

Analisando as questões trazidas, Auditoria concluiu pela procedência da Representação no que tange à sobreposição dos objetos do Contrato nº 02/SMADS/2020 e do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020 entre 16.06.20 e 01.09.20, tendo havido subutilização dos veículos do Contrato nº 02/SMADS/2020, caracterizando ineficiência na gestão dos recursos públicos. A partir de 01.09.20, passou a vigorar o Termo Aditivo que suprimiu os 11 veículos adicionais do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, solucionando, a partir dessa data, a sobreposição de objetos constatada.

Por seu turno, a Assessoria Jurídica de Controle Externo igualmente concluiu pela procedência da Representação relativamente à sobreposição dos objetos do Contrato nº 02/SMADS/2020 e do Termo de Colaboração nº 101/SMADS/2020. Entretanto, considerando a supressão dos veículos adicionais do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, a partir de 1º de setembro de 2021, opinou pela perda superveniente do objeto da Representação apresentada pela Associação Comunitária São Mateus.

Em seguida, esta Relatoria determinou o encaminhamento de Ofício à SMADS, para conhecimento e apresentação de defesa no prazo 15 dias dos relatórios conclusivos de SFC (Peça 58) e AJCE (Peças 60 e 61), nos termos do art. 2º, parágrafo 5º, da Resolução 18/2019 deste E. Tribunal.

Diante do silêncio administrativo, os autos foram encaminhados à Procuradoria da Fazenda Municipal que requereu que a Representação seja julgada prejudicada, com a perda superveniente de seu objeto.

A Secretaria Geral opinou pelo reconhecimento da perda superveniente de objeto da Representação, tendo em vista que a Secretaria, posteriormente, promoveu as devidas correções no sentido de excluir os 11 (onze) veículos adicionais.

Ato contínuo a Representante encaminhou manifestação reiterando o pedido para que o Termo de Colaboração 104/SMADS/2020 retorne aos termos originariamente pactuados com SMADS a fim de evitar mais prejuízos ao Erário por se tratar de matéria de ordem pública e coletiva.

Instada a se manifestarem sobre a documentação, PFM e SG reiteraram manifestações anteriores.

É o relatório.

V O T O

Preliminarmente, conheço parcialmente da Denúncia apresentada por HS de Jesus Transporte Eireli e da Representação interposta pela Associação Comunitária São Mateus apenas no que tange à eventual sobreposição de objetos, matéria afeta ao Controle Externo, em especial pelo potencial risco de prejuízo ao Erário, posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade regimentais, deixando de conhecer o restante, por considerar tratar-se de defesa de interesse individual.

Quanto ao mérito, em 17.02.2020, foi celebrado com a empresa H.S. de Jesus Transporte Eireli o Contrato n.º 02/SMADS/2020, cujo objeto é a prestação de serviço de transporte mediante disponibilização de veículos de prestação de serviço tipo D1, seminovos em caráter não eventual, com condutor e combustível, objetivando o deslocamento e transporte de usuários e pequenos volumes, pelo prazo de 30 meses, com valor total estimado de R$ 5.305.500,00.

Referido Contrato previa a disponibilização de seis veículos por 24 horas diárias e mais cinco veículos por 12 horas diárias (diurnas), de segunda-feira a domingo. O subitem 3.2.1 do Termo de Referência previa que os serviços poderiam ser prestados em toda e rede socioassistencial da cidade de São Paulo, sendo que a base dos veículos para o lote 2 se referia à Unidade CPAS, localizada à Av. prof. Ascendino Reis, 830 – Vila Clementino.

Em 01.05.2020 houve alteração do Termo Contratual, com modificação da carga horária dos cinco veículos de 12 horas diurnas para 24 horas diária de segunda-feira a domingo, perfazendo o total de 11 (onze) veículos.

Nesse ínterim, foi celebrado com a Associação Comunitária de São Mateus – ASCOM, o Termo de Colaboração n.º 104/SMADS/2020, cujo objeto era a prestação do Serviço de Apoio à Solicitação de Atendimento à Pessoa em Situação de Rua e Apoio à Emergência (SEAS III), com a previsão de 5 veículos 24 horas/dia e 9 veículos 12 horas/dia, com vigência de 16/06/2020 a 15/06/2025 e repasse mensal R$ 576.896,13, também tendo como base operacional o endereço Av. Prof. Ascendino Reis, 830 – Vila Clementino.

O endereço da base dos veículos do Contrato nº 02/SMADS/2020 foi então alterado, passando a estar sediada junto à Unidade SAS-SÉ, localizada na Av. Tiradentes, 749 – Luz, nos termos mencionados pela própria Denunciante (fl. 3,

Peça 3) e conforme constam nos documentos de relatório diário de veículos, que demonstram a não utilização ou utilização apenas esporádica dos veículos a partir do dia 17.06.20.

Pois bem, a alegada sobreposição de objeto não se revelava de imediato, vez que as prestações dos serviços não tinham roteiros definidos, pois seriam utilizados predominantemente para atendimentos de demandas emergências da Secretaria e sem rota pré-estabelecida, abrangendo todo o Município de São Paulo, conforme restou apontado em relatório preliminar de auditoria.

Todavia, no decorrer da instrução processual, a própria Secretaria reconheceu a sobreposição de objetos no que tange aos veículos utilizados, registrando a celebração de Termo Aditivo n.º 001/2020 suprimindo 11 veículos do Termo de Colaboração nº 104/SMADS/2020, com vigência a partir de 01.09.2020, o que resolveria a constatada sobreposição.

Sendo assim, ainda que SMADS tenha solucionado a questão, na esteira da manifestação de Auditoria, restou caracterizada a sobreposição dos objetos desses instrumentos entre 16.06.20 (data assinatura Termo de Colaboração n.º 104/SMADS/2020) e 01.09.20 (data assinatura do TA n.º 001/2020).

Diante do exposto, **CONHEÇO PARCIALMENTE A DENÚNCIA E A REPRESENTAÇÃO**, para, no mérito, **JULGÁ-LAS PROCEDENTES** no que tange a sobreposição de objetos no período compreendido entre 16.06.20 e 01.09.20, e reconhecer a **PERDA DO OBJETO** no período posterior à 01.09.20, diante da supressão da contratação dos veículos sobrepostos.

Outrossim, em que pese o curto período em que a sobreposição dos objetos restou configurada, a rápida solução apresentada por SMADS, bem como a ausência de notícia de não prestação das demandas, **Recomendo** que a Origem aprimore o planejamento de suas contratações, inclusive no que tange a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

INTIMEM-SE a Origem, o Denunciante e a Representante deste julgamento, também encaminhando cópia deste voto e do acórdão resultante.

Após, cumpridas as formalidades de praxe, arquivem-se os autos.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

MAURICIO FARIA
Conselheiro

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 29/09/2022 15:37:59 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo