Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-228/2023

Processo	-	TC/012319/2020
Denunciante	-	Sindicato dos Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal do Município de São Paulo – Savim
Denunciada	-	Secretaria do Governo Municipal
Objeto	-	Denúncia noticiando a necessidade de que se dê urgência e andamento no projeto para abertura de concurso público para o preenchimento de vagas na carreira, bem como a disponibilização de meios materiais para efetivação do trabalho dos Agentes Vistores, convocando as partes para firmarem Termo de Ajustamento de Conduta ou, ainda, a instauração e conclusão de Inquérito Civil Público no sentido da propositura da competente ação judicial nesse sentido, assim como a apuração da precarização humana e material da fiscalização e da carreira dos Agentes Vistores

3.278ª Sessão Ordinária

DENÚNCIA. SGM. Verificação de supostas irregularidades na conduta da PMSP frente aos servidores que integram a carreira de Agentes Vistores, principalmente no que se refere ao projeto de abertura de concurso público para a carreira, à disponibilização de meios materiais para efetivação do trabalho e à suposta precarização humana e material da fiscalização na PMSP. 1. Evidente defasagem de profissionais na carreira. Constatado que apenas 34,80% dos cargos previstos em lei se encontravam preenchidos e que havia 783 cargos vagos. 2. A legislação de controle fiscal admite a contratação em caso de defasagem de profissionais na carreira, que impacte negativamente nos serviços prestados e no atendimento ao público. Art. 8º, IV, LC 173/2021. 3. Estão em trâmite os procedimentos de abertura de concurso público para o provimento de cento e setenta e cinco cargos de Agentes Vistores. LM 17.913/2023. 4. A instauração de Inquérito Civil Público e de Termo de Ajustamento de Conduta não afetam as competências deste Tribunal. 5. É possível a instauração do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, até o término da fase de instrução processual. Art. 6º, V, Res. 02/2023, TCMSP. CONHECIDA. IMPROCEDENTE no que se refere à instauração de Inquérito Civil Público e à realização de TAC, bem como em declarar superada a declaração de obsolescência dos equipamentos utilizados pelos Agentes Vistores. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, nos termos do relatório e voto do Relator, em conhecer da denúncia interposta pelo Sindicato dos Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal do Município de São Paulo – SAVIM, pois restaram atendidos os requisitos estabelecidos pelo RITCMSP.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor "ad hoc", consoante declaração de voto apresentada, e JOÃO ANTONIO, em julgá-la improcedente.

Vencido, quanto ao mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que a julgou parcialmente procedente.

ACORDAM, à unanimidade, em julgá-la improcedente quanto à demanda de instauração de Inquérito Civil Público e a realização de Termo de Ajustamento de Conduta, bem como em declarar superada a alegação de obsolescência dos equipamentos utilizados pelos Agentes Vistores.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator, da declaração de voto do Revisor "ad hoc" e deste Acórdão ao denunciante e à denunciada, nos termos do art. 58 do RITCMSP, bem como ao Ministério Público do Estado de São Paulo, arquivando-se posteriormente os presentes autos.

ACORDAM, à unanimidade, diante do cenário exposto e considerando a alteração de relatorias ocorrida neste ano, em acolher a proposta ao atual Relator da matéria de **instauração de fiscalização**, em autos próprios, a fim de verificar a ocorrência de cadastramento indevido de profissionais de outras carreiras e comissionados no Sistema de Gerenciamento da Fiscalização – SGF e no Sistema de Controle da Fiscalização – SCF, carga horária excessiva dos servidores, realização de plantões sem regulamentação e a apuração dos prejuízos dos fatos advindos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor "ad hoc" e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 31 de maio de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator
DOMINGOS DISSEI – Revisor "ad hoc", com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/affo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/012319/2020**
Denunciadas:	Secretaria Municipal das Subprefeituras e Secretaria do Governo Municipal
Denunciante:	Sindicato dos Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal do Município de São Paulo – SAVIM
Objeto:	**DENÚNCIA.** Supostas irregularidades na conduta da PMSP relacionada aos integrantes da carreira de Agentes Vistores, principalmente no que se refere ao projeto de abertura de concurso público para a carreira, à disponibilização de meios materiais para efetivação do trabalho e à precarização humana e material da fiscalização

RELATÓRIO

Em julgamento Denúncia encaminhada pelo Sindicato dos Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal do Município de São Paulo – SAVIM a esta Corte de Contas, na qual, em resumo, aponta supostas irregularidades na conduta da Administração relacionada aos integrantes da carreira de Agentes Vistores, principalmente no que se refere ao projeto de abertura de concurso público, à disponibilização de meios materiais para efetivação do trabalho e à precarização humana e material da fiscalização no Município, que teria se agravado com a Pandemia do Corona Vírus 2019. Afirma que a Lei nº 16.417/2016, que cuida da alteração mais recente do Quadro dos Agentes Vistores – QAV, em seu Anexo I, estabeleceu o total de 1201 profissionais, mas conforme levantamento realizado em abril de 2020, constatou-se o total de 327 Agentes Vistores na ativa, dos quais apenas 176 trabalhavam de forma presencial e os demais em teletrabalho. Em razão desse número reduzido, a SMSUB teria cadastrado, indevidamente, profissionais de outras carreiras e comissionados no Sistema de Gerenciamento da Fiscalização – SGF. Indica que teria oficiado a outros Órgãos, entre eles o Ministério Público do Estado de São Paulo, que encaminhou Representação à Procuradoria do Patrimônio Público, sob número 43.0279.124/2020-9, com endereçamento também ao Ministério Público Estadual. Ao final, a Associação pleiteia que a PMSP dê urgência no andamento de concurso público para o preenchimento de vagas na carreira referida e disponibilize meios materiais para efetivação dos trabalhos, que sejam convocadas as partes para firmarem Termo de Ajuste de Conduta, ou ainda, eventualmente, que se proceda à abertura de Inquérito Civil Público e consequentemente à propositura de competente ação judicial.

Oficiada, a Secretaria Municipal das Subprefeituras informou que a Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), em seu artigo 8º, inciso V[1], proibiu a realização de

[1] Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam

concurso público até 31 de dezembro de 2021 e que, ainda que fosse possível a abertura de concurso público, a competência para atuar nas atividades relacionadas a pessoal e carreiras da Prefeitura é da Secretaria Executiva de Gestão, através da COGEP – Coordenadoria de Gestão de Pessoas, que analisa a viabilidade e as condições de andamento. A respeito da alegada obsolescência dos tablets utilizados pelos Agentes Vistores, informou que autuou P.A. eletrônico – número 6012.2019/0005605-6 – para tratar da disponibilização de recursos objetivando a troca dos equipamentos usados no Sistema de Gerenciamento da Fiscalização – SGF. Aduziu que os apontamentos relatados pelo SAVIM não se relacionam simplesmente com a quantidade de Agentes Vistores ou de recursos materiais, mas com a desatualização da legislação e que, nesse sentido, a Prefeitura tem buscado o aprimoramento das suas normas e seus mecanismos de fiscalização, a fim de modernizar os processos, citando a Lei nº 17.480/2020, que trata de fiscalização por imagem, e que o Município tem empenhado esforços para atualizar e aperfeiçoar o SGF – Sistema de Gerenciamento de Fiscalização, em relação à realidade atual.

De sua parte a Secretaria do Governo Municipal deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi ofertado para apresentação de manifestação e esclarecimentos.

Avaliando o teor da Denúncia e do pronunciamento da SMSUB, a Subsecretaria de Controle Externo considerou que o pedido de instauração de Inquérito Civil refere-se a procedimento administrativo investigatório de competência exclusiva do Ministério Público, nos termos da LF nº 7347/85 e do artigo 129 da CF. A respeito da necessidade de concurso para provimento de cargos, consignou que apesar das limitações impostas pela Lei Complementar n° 173/2020, o citado artigo 8º, em seu inciso IV apresenta exceções que se referem à necessidade de *reposição* de cargos, que é a situação atual. Na verdade, a defasagem no quadro de pessoal é anterior à referida Lei Complementar como se verifica no Processo SEI nº 6012.2018/0002774-7, que trata da abertura de concurso público para provimento de 350 cargos de Agente Vistor, cujo encaminhamento à Secretaria de Gestão se deu em 30/10/2018, tendo sido encerrado em 2021, sem que SMSUB procedesse às adequações necessárias, que haviam sido solicitadas por aquela Pasta, para a continuidade dos trâmites. Por fim, SCE indicou que em 2019 a SMSUB contava com apenas 34,80% dos cargos previstos em lei preenchidos e que havia 783 cargos vagos. Acrescentou que a falta de recursos humanos e sua implicação no atendimento das demandas dos munícipes foi averiguada em trabalho de Auditoria Extraplano – TC/009167/2019, realizado entre 28/05/2019 e 09/08/2019, envolvendo as Subprefeituras da Vila Maria/Vila Guilherme, de Santo Amaro e da Vila Mariana e, com base no Relatório então elaborado, é possível afirmar que foi constatado prejuízo na execução dos serviços decorrentes da falta de recursos humanos. Por fim, sugeriu a instauração de procedimento próprio, nos termos do art. 90 do Regimento Interno do TCMSP, para apurar os seguintes fatos denunciados: a) cadastramento indevido de pessoas de outras carreiras e comissionados no Sistema de Gerenciamento da Fiscalização – SGF e no Sistema de Controle da Fiscalização – SCF; b) carga horária excessiva e; c) a realização de plantões sem regulamentação.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento da Denúncia e no mérito pela improcedência do pedido relacionado à instauração de Inquérito Civil por não estar albergado na competência atribuída às Cortes de Contas.

---

proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...) V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; (...)

Considerou procedente a Denúncia no que se refere à necessidade de realização de concurso público para preenchimento de cargos de Agente Vistor por restar fundamentada a possibilidade legal de sua realização na exceção prevista no inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020 e justificada a necessidade de profissionais, além da constatação de prejuízo na execução de serviços decorrentes da falta recursos humanos, conforme verificado no Relatório da Auditoria Extraplano nos autos e TC/009167/2019. Quanto aos demais fatos, acompanhou a sugestão da SCE de que seja instaurado procedimento próprio para verificação.

Ciente dos pareceres elaborados pelos Órgãos Técnicos da Casa, SMSUB afirmou que se encontra em andamento Projeto de Lei buscando a modernização e a valorização da carreira, inclusive da Gratificação de Produtividade Fiscal prevista na Lei nº 16.417/2016 e que será autuado novo processo para tratar da abertura de concurso público para provimento de cargos de Agentes Vistores para as 32 Subprefeituras, com o intuito de suprir a demanda de recursos humanos; sobre os recursos materiais, informou que por meio do Pregão Eletrônico nº 39/SMSUB/COGEL/2020 – processo SEI n° 6012.2019/0005605-6 foram locados 420 (quatrocentos e vinte) computadores pessoais tipo tablet e 420 (quatrocentos e vinte) impressoras portáteis pessoais, com acessórios e suporte à transmissão de dados, via padrão de rede de pacotes GSM (GPRS/EDGE/3G), garantindo toda a logística dos equipamentos.

De sua parte SGM, em sua resposta, limitou-se a encaminhar cópia da manifestação apresentada por SMSUB.

Em novas intervenções nos autos, SCE e AJCE reiteraram seus posicionamentos pela improcedência da Denúncia no que se relaciona à instauração de inquérito civil público e pela procedência no que se refere à necessidade de abertura de concurso público e aos prejuízos gerados para a execução dos serviços, destacando que SMSUB apresentou informações gerais, sem esclarecimentos ou evidências quanto à efetiva realização do concurso público.

Na sequência, a Procuradoria da Fazenda Municipal, destacando o apontado pelas Secretarias, ponderou que durante o ano de 2021 o Município esteve legalmente impedido de realizar concursos para provimento de cargos e que o intuito da Lei Complementar nº 173/2020 foi o de preservar a saúde fiscal dos entes da Federação durante o enfrentamento da pandemia, destacando que esta ainda não acabara. Justificou que diante das limitações orçamentárias, compete à Administração eleger suas prioridades, no momento adequado. Assim, muito embora a existência de cargos vagos para a carreira em questão, certo é que a efetivação do concurso ingressa em seu campo de conveniência e oportunidade, aspecto defeso a qualquer outro Poder se imiscuir. Ressaltou que, por outro lado, a Administração tem adotado medidas cabíveis para valorizar a carreira dos Agentes Vistores.

Finalizando a instrução processual a Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento da Denúncia e, no mérito, acompanhou as manifestações da Auditoria e da AJCE concluindo pela procedência parcial da Denúncia, sendo ela improcedente quanto à instauração de inquérito civil público, visto que tal instrumento não se amolda à competência deste E. Tribunal de Contas e procedente quanto à necessidade de abertura de concurso público para a carreira de Agente Vistor. Outrossim, também acompanhou os Órgãos Técnicos nas propostas de que seja instaurado procedimento próprio de fiscalização para apurar as consequências

decorrentes da carência de recursos materiais e de pessoal e o envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

É o relatório.

VOTO

Conheço a Denúncia apresentada pelo Sindicato dos Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal do Município de São Paulo – SAVIM, pois restaram atendidos os requisitos estabelecidos pelo RITCMSP.

No mérito, observo que o núcleo central da peça inaugural se volta a denunciar a precarização humana e material a que estão submetidos os servidores da carreira de Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal, responsáveis pela fiscalização no Município, situação que teria se agravado com a Pandemia do Coronavírus. As alegações apontam defasagem de profissionais, ocasionando plantões sem normatização, carga horária de trabalho excessiva e utilização indevida de profissionais de outras carreiras e comissionados no Sistema de Gerenciamento da Fiscalização – SGF, o que demandaria urgentemente a abertura de concurso público para preenchimento de vagas, além da falta ou sucateamento de meios materiais/equipamentos para realização dos trabalhos rotineiros.

No que tange à precarização dos recursos humanos e materiais concernentes às atividades de fiscalização no Município de São Paulo, a própria Administração em sua manifestação destaca a extensa e importante gama de serviços e atividades que estão sob a responsabilidade dos integrantes da carreira dos Agentes Vistores, tais como: a fiscalização de obras públicas e particulares, do zoneamento, com ênfase nas atividades não licenciadas, do abastecimento, de posturas em geral como a emissão de excesso de ruído, a invasão de área pública, a limpeza pública, a conservação de calçadas. Também estão sob sua responsabilidade o acolhimento de demandas dos munícipes (Canal 156), do Ministério Público Estadual, da Controladoria Geral do Município, entre outros.

Por outro lado, pelo que se denota destes autos e da Auditoria Extraplano realizada por esta Casa no TC/009167/2019, resta evidente a larga defasagem de profissionais na carreira, e nesse sentido a Subsecretaria de Controle Externo identificou que em 2019 a SMSUB contava com apenas 34,80% dos cargos previstos em lei preenchidos e que havia 783 cargos vagos, o que impacta negativamente nos serviços prestados e no atendimento ao público, situação que considero seja igualmente reconhecida pelas Secretarias envolvidas, pois afirmaram em suas defesas que inaugurariam novo processo para abertura de concurso para provimento de vagas.

A Administração também justificou que o controle fiscal imposto pela LC nº 173/2021 e a pandemia do Covid-19, teriam impedido o andamento do processo anterior e, na voz da Procuradoria da Fazenda Municipal, que essa é uma questão que ingressa em campo de sua exclusiva conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, considero que a Lei Complementar invocada, por si só, não representou obstáculo ao prosseguimento do andamento do concurso público para preenchimento de vagas da carreira, tendo em conta a exceção prevista no inciso IV do seu artigo 8º e a necessidade de profissionais, justificada na constatação de prejuízo na execução de serviços decorrente da falta recursos humanos. Destaque-se que a afirmação acima não pretende ultrapassar limites, nem avançar na seara da discricionariedade da Administração, mas sim trazer um alerta diante das constatações que vêm sendo verificadas por esta Casa, a fim de que as Secretarias envolvidas avaliem e adotem as medidas necessárias que lhe competem em prol do interesse público.

Importante registrar também, que recente pesquisa elaborada por minha Assessoria dá conta de que em 04/08/2022 o Sr. Prefeito fez publicar no DOC autorização para abertura de concurso público para o provimento de 175 (cento e setenta e cinco) cargos públicos de Agentes Vistores, ao passo que em 18/02/2023 foi sancionada a Lei 17.913/2023, que reenquadra a carreira de Agentes Vistores no novo Quadro de Fiscais de Posturas Municipais – QFPM, instituindo um plano de carreira e o regime de remuneração por subsídio, além da Bonificação de Desempenho da Fiscalização, entre outras alterações. Em 11/04/2023 (DOC), a Secretaria Municipal de Gestão autorizou a contratação da Fundação VUNESP para o planejamento e realização do concurso público de ingresso para provimento de cargos de Fiscal de Posturas Municipais, antigo Agente Vistor e, mais recentemente, em 23/05/2023, foi publicado o Edital do referido Concurso (6012.2018/0002774-7).

Outrossim, de sua parte, SMSUB sublinhou que tem adotado medidas para valorizar a carreira dos Agentes Vistores e nesse sentido, que contratou a locação de 420 novos conjuntos de equipamentos de trabalho, mais atuais consoante Pregão Eletrônico nº 39/SMSUB/COGEL/2020 – processo SEI nº 6012.2019/0005605-6. A esse respeito, a Assessoria de meu Gabinete verificou que de fato tal contratação foi efetivada por meio do Contrato nº 24/SMSUB/COGEL/2021, firmado em 01/06/2021, sem notícias, contudo sobre o emprego e desempenho destes na realização das atividades cotidianas.

No que se refere às alegações de cadastramento indevido de profissionais de outras carreiras e comissionados no Sistema de Gerenciamento da Fiscalização – SGF e no Sistema de Controle da Fiscalização – SCF, carga horária excessiva, realização de plantões sem regulamentação e a apuração dos prejuízos desses fatos advindos, considero que merecem maior aprofundamento e serão objeto de encaminhamento ao final.

Sobre o pedido que se refere à instauração de Inquérito Civil Público, tal instrumento não está abrangido na competência deste E. Tribunal de Contas, devendo ser melhor analisado pelo Ministério Púbico, razão pela qual julgo-o improcedente.

Já no que concerne à alusão à convocação para realização de "Termo de Ajustamento de Conduta", considero que o pedido tenha, igualmente, se balizado no instrumento próprio do Parquet, dessa forma, pelos mesmos motivos acima declinados, entendo que seria improcedente. De outra banda, no que concerne ao TAG – Termo de Ajustamento de Gestão, instrumento instituído no âmbito deste Tribunal de Contas por meio da recente Resolução nº 02 de 2023 (após ingresso da presente Denúncia) considero, nos termos do inciso V de seu artigo 6º, que não se trata do momento adequado para determinar a instauração de procedimento para

celebração de TAG, por estar finalizada a fase de instrução processual.

Portanto, nos limites consignados pela peça de ingresso e de acordo com os trabalhos realizados pelos técnicos desta Casa, conheço a Denúncia formulada e julgo-a parcialmente procedente, reconhecendo a procedência da alegação de defasagem de recursos humanos e sua implicação no desempenho dos serviços e atividades do município e no atendimento das demandas dos munícipes e improcedentes os que se referem à instauração de Inquérito Civil Público e à convocação para realização de Termo de Ajustamento de Conduta e ou Termo de Ajustamento de Gestão. Dou por superada a alegação de obsolescência dos equipamentos utilizados pelos Agentes Vistores, pois em 01/06/2021, SMSUB contratou a locação de 420 novos tablets e impressoras de uso pessoal, mais atuais – Pregão Eletrônico nº 39/SMSUB/COGEL/2020 – processo SEI nº 6012.2019/0005605-6.

Diante do cenário exposto e considerando a alteração de relatorias ocorrida neste ano, proponho ao atual Relator da matéria que instaure fiscalização, em autos próprios, a fim de verificar a ocorrência de cadastramento indevido de profissionais de outras carreiras e comissionados no Sistema de Gerenciamento da Fiscalização – SGF e no Sistema de Controle da Fiscalização – SCF, carga horária excessiva dos servidores, realização de plantões sem regulamentação e a apuração dos prejuízos desses fatos advindos.

Encaminhem-se cópias do Relatório, Voto e Acórdão ao Denunciante e ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Cumpra-se o disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se posteriormente os presentes autos.

TCM, 31 de maio de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

mbm/RB

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI – REVISOR "AD HOC"

TC/012319/2020

Senhor Presidente,

Conheço da Denúncia oferecida pelo Sindicato dos Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal do Município de São Paulo noticiando a necessidade de a Prefeitura do Município de São Paulo dê urgência e andamento no projeto para abertura de concurso público para o preenchimento de vagas na carreira. No mérito, voto por sua improcedência, porquanto a abertura, ou não, de concurso público, o momento da abertura, está na esfera da discricionariedade da Administração.

Aliás, o concurso para fiscal de posturas (nova denominação para o Agente Vistor) já foi autorizado; o edital já publicado e serão preenchidas 175 vagas.

O concurso será realizado pela VUNESP e as inscrições começam a partir de 31 de maio (hoje, quarta-feira) e vão até 06 de julho, com provas previstas para início de agosto.

É como voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

AAC/HCMC/