III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-652/2025

Processo - TC/019106/2019
Contratante - Secretaria Municipal das Subprefeituras
Contratada - Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 42/SMSUB/Cogel/2019
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo – Lote 1, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.383ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMSUB. APOIO A FISCALIZAÇÃO. REMOÇÃO DE COMÉRCIO AMBULANTE. 1. Uso simultâneo de veículos utilizados no primeiro termo aditivo e em outros Ajustes firmados com a Administração, gerando pagamento indevido. 2. O pagamento por veículos não utilizados e o uso simultâneo de caminhões em mais de um contrato configuram desperdício de recursos públicos. 3. A falta de integração do sistema de rastreamento inviabiliza o controle da execução contratual. IRREGULAR. DETERMINAÇÃO. 1. Informe as providências até o momento adotadas, no sentido de que a quantidade de veículos seria reavaliada em cada Ajuste, informando eventual prejuízo ao erário. Votação unânime. MULTA. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/019086/2019, TC/019106/2019 e TC/003861/2020, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO, após vista que lhe fora concedida, na fase de votação, na 3.269ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, MAURÍCIO FARIA – Revisor, à época, e DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato 42/SMSUB/COGEL/2019, no período analisado.

ACORDAM, à unanimidade, considerando os apontamentos que se referem à subutilização dos caminhões para a consecução do objeto contratado, e considerando a relevância do custo dos veículos na composição do valor das equipes, em determinar à Secretaria Municipal das Subprefeituras que informe a este Tribunal, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, as providências até o momento adotadas, notadamente diante da informação fornecida pela referida Pasta nos autos do processo TC/008746/2020, no sentido de que a quantidade de veículos seria reavaliada em cada ajuste, informando eventual prejuízo ao erário.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, MAURÍCIO FARIA – Revisor, à época, votando o Conselheiro Presidente EDUARDO TUMA, à época, para efeito de desempate, nos termos do art. 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, diante da gravidade dos reiterados apontamentos feitos pela Área técnica deste Tribunal, bem como do potencial prejuízo ao erário deles decorrente, em aplicar aos responsáveis indicados pela Secretaria de Controle Externo, Eduardo Olivatto, Reinaldo Amad Oliveira e Felipe Ramos de Souza, multas individuais no valor de R$ 921,99 (novecentos e vinte e um reais e noventa e nove centavos), e em relação à Servidora Adriana Siano Boggio Biazzi, aplicar a multa de R$ 184,42 (cento e oitenta e quatro reais e quarenta e dois centavos), tendo em vista que sua gestão se encerrou em dezembro de 2019, sendo que os contratos foram assinados pouco antes.

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, este com declaração de voto apresentada, que afastaram a aplicação de multa aos envolvidos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal das Subprefeituras e à Controladoria Geral do Município, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, à época, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

Presente nesta sessão, o Conselheiro RICARDO TORRES – Revisor, sem direito a voto, uma vez que já fora proferido pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, à época, na 3.269ª S.O.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de setembro de 2025.

EDUARDO TUMA – Presidente, à época, com voto
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/hc/js

Item I) e-TCM nº 19086/2019

Interessadas: Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB
Potenza Engenharia e Construção Ltda.

Objeto: Acompanhamento da Execução do Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019. Prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo, abrangendo o período de 15.08.2019 a 29.02.2020.

Valor: R$ 26.789.400,00 anual

Item II) e-TCM nº 19106/2019

Interessadas: Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB
Subprefeitura Sé
Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda.

Objeto: Acompanhamento da Execução do Contrato nº 42/SMSUB/COGEL/2019. Prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo, abrangendo o período de 02.09.2019 a 29.02.2020.

Valor: R$ 17.398.368,00

Item III) e-TCM nº 3861/2020

Interessada: Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB

Objeto: Denúncia. Pregão Eletrônico n° 003/SMSUB/COGEL/2020. Contratação de empresa para prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, invasões, ocupações clandestinas e remoção de volumes para operação do Carnaval de Rua – 2020

Relator: Conselheiro ROBERTO BRAGUIM

RELATÓRIO

Em julgamento, nesta quadra, de forma englobada: 1. Acompanhamento da Execução do Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019 (e-TCM nº 19086/2019 – Item I), firmado entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras e Potenza Engenharia e Construções Ltda., que tem como objeto a prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo; 2. Acompanhamento da Execução do Contrato nº 42/SMSUB/COGEL/2019 (e-TCM nº 19106/2019 - Item II), firmado entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras – Subprefeitura Sé e Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda., para o mesmo objeto, e 3. Denúncia anônima (e-TCM nº 3861/2020 - Item III) referente a gastos efetuados pela

Prefeitura de São Paulo com contratação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, invasões, ocupações clandestinas e remoção de volumes, especialmente no que se refere à realização do Carnaval de Rua – 2020.

A Subsecretaria de Controle Externo, em seu Relatório Preliminar concernente ao Item I (peça 65), identificou, em síntese: (4.1) não utilização da totalidade dos caminhões disponibilizados, concluindo-se que há um desequilíbrio financeiro pelo pagamento de veículos desnecessários; (4.2) pagamento indevido para a Contratada, no montante de R$ 27.048,00, pela não implantação de sistema de gestão dos serviços que permita o controle das ações a executar e a integração do sistema de rastreamento com o SGZ, no período de agosto/19 a fevereiro/20; (4.3) pagamento indevido pela ausência de relatórios evidenciando o rastreamento de veículos e pela inexistência de caminhões, no montante de R$ 138.332,33, no período de agosto a novembro de 2019; (4.4) terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal, pois a Contratada não se limita a prestar serviços de apoio à fiscalização e exerce atribuições inerentes aos cargos públicos de fiscalização; (4.5) ausência de sistema de acompanhamento de serviços que permita o controle das ações, prejudicando a fiscalização, com dependência de informações da própria equipe para conhecer a localização e verificar a execução

dos serviços, fato agravado pela ausência de servidor público acompanhando os serviços em todas as equipes; (4.6) ausência de integração do sistema de GPS com o Sistema de Gerenciamento da Zeladoria (SGZ); (4.7) ausência de caminhão com carroceria de madeira na atuação da equipe e uso de caminhões de modelo diverso do previsto contratualmente; (4.8) ausência, no processo de contratação e nos de liquidação e pagamento referentes aos meses de agosto a novembro de 2019, do "Laudo de Conformidade" dos veículos/equipamentos a serem utilizados para a execução dos serviços; (4.9) divergências nos documentos "Ficha Diária de Produção" e "Relatório de Produção Diária", que detalha o rastreamento de veículos utilizados, dos meses de agosto a novembro de 2019; (4.10) não cumprimento, de forma adequada, da atribuição de verificação da conformidade dos serviços executados, de forma a assegurar o exato cumprimento do contrato, por parte do fiscal; (4.11) falta de servidor público acompanhando os serviços; (4.12) inexistência do total de caminhões exigido contratualmente nos meses de agosto a novembro de 2019; (4.13) ausências, nos relatórios de monitoramento diário anexados aos processos de liquidação e pagamento dos serviços dos meses de agosto a novembro de 2019, dos furgões disponibilizados para o Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019; (4.14) infringências ao art. 1º, I, II, III, IV; § 2º, IV; e Anexo IV da Portaria SF nº 92/2014; e Cláusulas 5.1.1, 5.1.2, 5.1.5 e

5.1.7 do Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019; (4.15) certidões vencidas na liquidação e no pagamento dos serviços dos meses de setembro a novembro de 2019; (4.16) ausência de associação entre o processo de contratação e o processo de liquidação e pagamento da despesa referente ao mês de novembro de 2019, por meio do recurso de relacionamento de processos do SEI.

Afora as irregularidades acima mencionadas, a equipe de Auditoria destacou os seguintes aspectos: (a) a demanda e necessidade para atender à Municipalidade é mais abrangente do que a justificativa apresentada pela SMSUB acerca do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019 (analisado no TC nº 009142/2019). Não há documento da SPUA detalhando a efetiva necessidade da quantidade e composição das equipes, bem como a quantidade e características dos veículos necessários para os diferentes tipos de serviços executados. Essa ausência de planejamento na contratação gera o superdimensionamento das equipes para a execução de alguns serviços e faz com que nem todos os veículos contratados sejam, de fato, utilizados e, muitos deles, quando utilizados, sejam trocados por veículos com características diferentes do contratado. Foi observado nas vistorias *in loco* e nas análises das Fichas Diárias de Produção, de Presença e dos Relatórios de Monitoramento, que a quantidade de caminhões contratados é superdimensionada; (b) foi pago o valor estimado

de mais de R$ 1.987.400,00, representando em torno de 14% do valor das medições pagas no período de outubro/19 a fevereiro/20, referentes a caminhões que não foram utilizados; (c) sobreposição de objetos, com pagamento em duplicidade, no que concerne à execução de serviço de supressão de publicidade irregular, previsto no subitem 13.12.11 do Anexo I A – Termo de Referência – deste Contrato e no subitem 2.2.1, do Anexo I – Especificações Técnicas – Termo de Referência – da Concorrência Pública nº 01/AMLURB/2018, que cuidou da contratação de prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública; (d) falta de apoio da GCM, da PM ou de qualquer outra força de segurança, a fim de evitar conflitos, o que dificulta ou até impossibilita a prestação do serviço de remoção de ambulantes irregulares e a apreensão de seus materiais.

Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram reiteradamente oficiadas a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, os responsáveis indicados nos Relatórios de SCE e a Contratada. A despeito de terem sido oficiados/intimados por duas vezes (dias 11.09.20 e 09.10.20), os Srs. Eduardo Olivatto, Reinaldo Amad Meira, Jedais José de Oliveira e a Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi deixaram transcorrer *in albis* os prazos para apresentação de manifestação. O Sr. Reinaldo Amad Meira e a Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi solicitaram dilação de prazo, concedida em

11.11.20, mas até a elaboração do Relatório de SCE não apresentaram manifestação.

Em seu Relatório Conclusivo (peça 158), a SCE consignou os seguintes apontamentos: (4.1) pagamento indevido de R$ 27.048,00 pela não implantação de sistema de gestão dos serviços apto a controlar as ações a executar e a integração do sistema de rastreamento com o SGZ, no período de agosto/19 a fevereiro/20; (4.2) pagamento indevido de R$ 459,54, pela ausência de relatórios evidenciando o rastreamento de furgões; (4.3) terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal, pois a Contratada não se limita a prestar serviços de apoio à fiscalização e exerce atribuições inerentes aos cargos públicos de fiscalização; (4.4) ausência de sistema de acompanhamento de serviços para o controle das ações a serem executadas, prejudicando a fiscalização com dependência de informações da própria equipe para conhecer a localização e verificar a execução dos serviços, fato agravado pela ausência de servidor público acompanhando os serviços em todas as equipes; (4.5) ausência, no âmbito do processo de contratação e nos de liquidação e pagamento referentes aos meses de agosto a novembro de 2019, do "Laudo de Conformidade" dos veículos/equipamentos a serem utilizados para a execução dos serviços; (4.6) divergências, nos documentos denominados "Ficha Diária de Produção" e

"Relatório de Produção Diária", que detalha o rastreamento de veículos utilizados, dos meses de agosto a novembro de 2019; (4.7) não cumprimento, de forma adequada, da atribuição de verificação da conformidade dos serviços executados, de forma a assegurar o exato cumprimento do Contrato, por parte do fiscal; (4.8) falta de servidor público acompanhando os serviços; (4.9) ausência de documentos formais, previstos em legislação, para compor os processos de pagamento; (4.10) ausências dos relatórios de monitoramento diário anexados aos processos de liquidação e pagamento dos furgões de placas FDC-3788, EXX-9252 e FHH-1934, relativos aos meses de agosto a novembro de 2019, respectivamente, disponibilizados para o Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019; (4.11) infringências ao art. 1º, I, II, III, IV; § 2º, IV; e Anexo IV da Portaria SF nº 92/2014; e Cláusulas 5.1.1, 5.1.2, 5.1.5 e 5.1.7 do Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019; (4.12) certidões vencidas na liquidação e no pagamento dos serviços prestados nos meses de setembro a novembro de 2019; (4.13) ausência de associação entre o processo de contratação e o processo de liquidação e pagamento da despesa referente ao mês de novembro de 2019, por meio do recurso de relacionamento de processos do SEI.

Afora as irregularidades em sede de execução, SCE reiterou os aspectos consubstanciados nos itens "a" a "d" de seu relatório anterior.

Regularmente expedidos ofícios e intimações (peças 162/173), as correspondentes defesas foram apresentadas pela SMSUB às peças 196/202 e pela Contratada, peças 187/195. Deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação os responsáveis indicados por SCE, Eduardo Olivatto, Reinaldo Amad Meira, Jedais José de Oliveira e Adriana Siano Boggio Biazi.

Em nova manifestação (peça 206), a Área Técnica deste Tribunal considerou superados os apontamentos 4.12 e 4.13, ratificou os demais apontamentos e rerratificou o apontamento 4.2, nos seguintes teremos: (4.2) pagamento indevido, pela ausência de relatórios evidenciando o rastreamento de furgões, no montante de R$ 306,36 (trezentos e seis reais e trinta e seis centavos).

Na sequência, a AJCE opinou pela irregularidade da Execução do Termo de Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019, no período de abrangência da fiscalização (peças 208/209).

Em regular tramitação, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu fosse acolhida a execução contratual em tela ou, subsidiariamente, fossem aceitos seus efeitos financeiros produzidos (peça 212).

A Secretaria Geral, por fim, concluiu pelo não acolhimento da Execução do Termo de Contrato em exame (peças 216/217).

Em relação ao e-TCM nº 19106/2019 (Item II), em seu Relatório Preliminar (peça 65), a Subsecretaria de Controle Externo – SCE apresentou as seguintes constatações: (4.1) conforme informações do fiscal e as análises realizadas comparando as informações das FDPs com os respectivos relatórios de rastreamento, conclui-se que há desperdício de recursos públicos pelo pagamento de caminhões não utilizados; (4.2) reavaliar a necessidade de todas as 36 equipes, bem como o reequilíbrio financeiro do Contrato quanto à quantidade de caminhões; (4.3) pagamento indevido de R$ 17.963,00 (dezessete mil, novecentos e sessenta e três reais) relativo ao uso do SGZ no período de agosto/19 a fevereiro/20 de 2019; (4.4) pagamento indevido de R$ 23.207,35 (vinte e três mil, duzentos e sete reais e trinta e cinco centavos) pela ausência de relatórios evidenciando o rastreamento de veículos, no período de setembro/19 a fevereiro/20, com evidências de que veículos constantes nas fichas de produção não foram acionados ou não estavam prestando serviço para a SUB-SÉ; (4.5) uso simultâneo de veículos utilizados no 1º TA "Carnaval de Rua 2020" e em outros Contratos firmados com a PMSP, com estimativa de R$ 44.151,68 (quarenta e quatro mil, cento e cinquenta e um reais

e sessenta e oito centavos) pagos indevidamente; (4.6) a falta de sistema de acompanhamento de serviços prejudica a fiscalização, tornando-a dependente de informações da própria equipe, fato agravado pela ausência de fiscais em todas as equipes; (4.7) 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 e a falta do GPS para o rastreamento torna a fiscalização ineficiente e impossibilita a comprovação do efetivo uso do veículo contratado; (4.8) uso de caminhões de modelo diverso do previsto contratualmente; (4.9) não se constatou a realização de vistoria técnica pelo SMT/DTI – Departamento de Transportes Internos para expedição do correspondente Laudo de Conformidade em todos os veículos; (4.10) o fiscal responsável pelo acompanhamento dos serviços não está cumprindo o previsto no art. 3º do Decreto nº 54.873/2014; (4.11) a execução do contrato em tela representa uma terceirização do poder de polícia da Administração Pública, pois, na prática, as equipes da Contratada tomam decisões e exercem atribuições inerentes aos cargos públicos de fiscalização, tais como a função da carreira de Agente Vistor. Destacou SCE, ainda: (a) a demanda e necessidade da SUB-SÉ para o objeto contratado é mais abrangente e complexa do que a justificativa apresentada pela SMSUB a este Tribunal acerca do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019. Foi observado em

vistorias *in loco* que a quantidade de caminhões contratados é superdimensionada; (b) considerando a extrapolação feita para os 30 caminhões, teria sido pago o valor estimado de R$ 1.698.000,00 (um milhão e seiscentos e noventa e oito mil reais), representando 24% do valor das medições pagas no período de outubro/10 a fevereiro/20, referentes a caminhões não utilizados em serviços; (c) o serviço de supressão de publicidade irregular também consta da Concorrência Pública nº 01/AMLURB/2018, havendo sobreposição de objetos e pagamento pelo mesmo serviço em dois Contratos.

Reiteradamente oficiadas, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, em conjunto com Reinaldo Amad Meira (Coordenador NEC), Eduardo Olivatto (Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Superintendente da SPUA a partir de dezembro de 2019) e Adriana Siano Boggio Biazzi (Superintendente da SPUA, até dezembro de 2019) encaminharam, conjuntamente, manifestação prévia às peças 120/122, sendo que a Subprefeitura Sé, em conjunto com Felipe Ramos de Souza (Fiscal do Contrato), o fez às peças 112/113 dos autos.

Em nova manifestação, SCE apresentou Relatório Conclusivo (peça 127), no qual concluiu pela manutenção dos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9

e 4.10, bem como dos destaques consubstanciados nos itens a, b e c.

Em seu pronunciamento, a Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE sugeriu fossem intimados os responsáveis indicados à peça 128 e a Contratada para ciência e manifestação acerca das infringências constatadas nos presentes autos (peças 131 e 132).

Regularmente expedidos ofícios e intimações, as correspondentes defesas foram apresentadas pela SMSUB às peças 157 e 181, incluindo documento subscrito por Eduardo Olivatto e afirmando que todos os caminhões ficam à disposição, bem como que apenas os agentes públicos têm poder de realizar a fiscalização e as apreensões, sendo que a equipe contratada apenas realiza atividades de apoio, tais como catalogação e inventário dos objetos. A Subprefeitura Sé (peça 198) esclareceu que sua atuação no Contrato em discussão iniciou-se após a realização da fiscalização, além de informar a existência do programa de combate ao comércio ambulante irregular mediante convênio com o Governo do Estado de São Paulo, que prevê a participação da Polícia Militar. Por fim, a Contratada Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda. aduziu que não foram apontados atos omissivos ou ilícitos que a ela pudessem ser imputados, tendo cumprido as

cláusulas do Ajuste, com manutenção do equilíbrio econômico financeiro (peça 200).

Os indicados como responsáveis por SCE, Reinaldo Amad Meira, Adriana Siano Boggio Biazi e Felipe Ramos de Souza, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

Em nova intervenção, a Área Técnica deste Tribunal ratificou, na íntegra, suas conclusões anteriormente expostas (peça 205). Na sequência, a AJCE opinou pela irregularidade da Execução do Termo de Contrato nº 42/SMSUB/COGEL/2019, no período de abrangência da fiscalização (peça 207).

Em regular tramitação, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu fosse acolhida a execução contratual em tela ou, subsidiariamente, fossem aceitos os efeitos financeiros produzidos (peça 211).

A Secretaria Geral, por fim, concluiu pelo não acolhimento da Execução do Termo de Contrato em exame (peças 213/214).

No que tange ao e-TCM º 3861/2020 (Item III), de início, a Exordial fez menção a Denúncia anterior, feita pelo Vereador Adilson Amadeu, na qual foi questionada a necessidade de se realizar o Pregão Eletrônico nº

003/SMSUB/COGEL/2020, por meio do qual pretendia a Administração contratar 100 equipes, pelo preço de R$ 34.368,44/equipe, por 08 dias, ao custo total de R$ 3.436.844,00, sendo que os mesmos serviços já estariam sendo executados por Contratos em vigor na PMSP, decorrentes do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019. Com base nesses Ajustes já existentes, alegou que os valores então pagos para os mesmos serviços corresponderiam a R$ 157.442,971 por dia ou um total de R$ 1.259.543,79 para o período de 08 dias, havendo cláusula com previsão para concessão de folga, a fim de compensar eventual jornada extra, fato que corroboraria a desnecessidade de contratação de mais equipes, por meio de novo Certame.

O Pregão Eletrônico nº 003/SMSUB/COGEL/2020, objeto da Denúncia efetuada pelo Vereador Adilson Amadeu, foi revogado pela própria Prefeitura em 05.02.20, em contrapartida, nos termos de publicação efetuada no DOC do dia 07.02.20, a Administração Municipal optou por fazer acréscimos de 4,51% em todos os Contratos já existentes, totalizando um gasto equivalente a R$ 2.558.448,19.

Ocorre que, segundo o Denunciante, a PMSP não precisaria gastar para contratar as 100 equipes pretendidas, a fim de levar a efeito o Carnaval de Rua de 2020, pois tais serviços poderiam ser realizados mediante as cláusulas já

existentes nos Ajustes em vigor, que previam a concessão de folga a fim de compensação por eventual jornada extra.

Encaminhados os autos para análise, a Subsecretaria de Controle Externo - SCE exarou Relatório Preliminar (Peça 15), no qual concluiu pela necessidade de esclarecimentos por parte da Administração, notadamente acerca da razão pela qual não foram utilizadas equipes dos Ajustes existentes. Ressaltou a Equipe Técnica, ainda, que os Termos Aditivos refletiram um aumento de 103,1% no custo das equipes em comparação aos valores praticados nos Contratos aditados, além de duplicar a quantidade de caminhões, os quais já vinham sendo subutilizados, tal como verificado nos acompanhamentos das execuções destes Ajustes.

Reiteradamente oficiada, a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB finalmente apresentou suas justificativas à peça 45, tendo alegado, em síntese, que a revogação do Certame e o aditamento dos Contratos já existentes gerava economicidade para a Administração. Destacou, ainda, que tanto as equipes destinadas ao atendimento dos serviços contínuos, objeto original dos Ajustes, quanto as utilizadas por 8 (oito) dias para as necessidades geradas pelo Carnaval de Rua 2020, tal como previsto nos aditivos, prestaram serviços concomitantemente, sendo o acréscimo de 4,51% calculado com base no valor diário global

das equipes de acordo com o dia a ser trabalhado, as quais já contam com os caminhões, razão pela qual não houve subutilização.

Em nova análise, a SCE apresentou Relatório Conclusivo (peça 50), no qual reiterou os argumentos expostos em sua manifestação anterior, motivo pelo qual concluiu pela procedência da Denúncia.

Com a identificação do servidor responsável pelos atos administrativos em discussão (peça 54), em homenagem aos princípios do contraditório e ampla defesa, determinei a expedição de ofícios para apresentação de defesa.

Desta feita, após a análise do Relatório Conclusivo da SCE, a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB afirmou que havia encaminhado notificação às empresas contratadas, informando sobre o início das providências administrativas visando ao ressarcimento dos valores, consoante os aditivos do Carnaval, com abertura de prazo para defesa, incluindo solicitação atinente à entrega da documentação cabível, a fim de realizar minuciosa análise sobre os fatos envolvidos, inclusive com horário das equipes, localização, forma de organização das equipes fixas e das equipes do carnaval (peça 63).

Em nova análise (peça 72), a SCE identificou a existência de processo administrativo, no qual constam os ofícios encaminhados às empresas, notificando-as acerca da abertura de procedimento para ressarcir o erário. No entanto, apontou a Área Técnica que o processo não teve andamento, razão pela qual sugeriu o envio de novo ofício à Administração Municipal, a fim de constatar eventuais avanços quanto às providências para a recuperação dos valores correspondentes aos aditivos do Carnaval de Rua, tal como narrado pela SMSUB.

Novamente oficiada, a Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB informou que as empresas notificadas haviam entregado um grande volume de documentos, cuja análise restou prejudicada em razão das restrições decorrentes da COVID, que acarretaram redução do seu corpo técnico. Informou, ainda, que as análises seriam finalizadas, com a consequente adoção das medidas cabíveis voltadas ao ressarcimento dos valores ao erário (peça 83). Contudo, a Equipe Técnica deste Tribunal constatou que, após três meses desta informação, nenhum ressarcimento havia sido efetuado, sem qualquer suspensão ou descontos nos pagamentos efetuados pela Municipalidade às empresas Contratadas (peça 92).

Em sua análise dos autos, a Assessoria Jurídica de Controle Externo (peças 94 e 95) entendeu que, em

tese, as decisões proferidas nestes autos poderiam atingir a esfera de direitos das empresas contratadas, motivo pelo qual sugeriu fossem elas intimadas, para garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Acatada a sugestão da AJCE, as empresas contratadas foram chamadas para prestar esclarecimentos nos autos, assim como a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB foi intimada para renovar as informações acerca da atual situação das providências adotadas para o ressarcimento dos valores devidos ao erário.

As empresas Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eireli (peça 115) e Potenza Engenharia e Construção Ltda. (peça 134) colacionaram suas justificativas às peças 115 e 134, respectivamente. Por sua vez, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (peças 119 a 129) informou que, após a análise das defesas apresentadas pelas Contratadas, houve por bem isentar da devolução total dos valores referente aos aditivos do Carnaval as empresas Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda., Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eirelli e a Potenza Engenharia e Construção Ltda, por entender comprovada a prestação dos serviços regulares e os determinados nos termos aditivos relacionados ao carnaval. No que concerne à empresa L15

Transportes e Serviços Eireli, determinou a obrigatoriedade de devolução do total de 1 (uma) equipe, sendo acrescentada a multa de 10% por quebra de cláusula contratual.

Em novo pronunciamento (peça 139), a SCE entendeu que a análise realizada pela Administração Municipal desconsiderou os argumentos da peça inicial sobre a desnecessidade de assinatura dos termos aditivos, bem como as irregularidades evidenciadas nos Relatórios de Auditoria, razão pela qual reiterou seu posicionamento pela procedência da Denúncia.

Em derradeira manifestação, a AJCE (peças 141/142) concluiu pelo conhecimento, em caráter excepcional, da Denúncia e pela procedência quanto à não comprovação, pela Secretaria, da legalidade, legitimidade e economicidade dos Termos de Aditamento aos Contratos nº 038/SMSUB/COGEL/2019, nº 039/SMSUB/COGEL/2019, nº 040/SMSUB/COGEL/2019, nº 041/SMSUB/COGEL/2019 e nº 042/SMSUB/COGEL/2019, que trataram de serviços relacionados ao "Carnaval de Rua 2020".

Ao seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o não conhecimento da Denúncia e, subsidiariamente, fosse declarada a sua perda de objeto ou a sua

improcedência, com aceitação dos efeitos financeiros dos Ajustes (peça 145).

Por fim, a Secretaria Geral (peças 152 e 153) opinou pela possibilidade de conhecimento da Denúncia, não obstante a ausência de comprovação dos requisitos regimentais, tendo em vista a instrução dos autos e o interesse público envolvido na matéria em debate. No mérito, concluiu pela procedência da Denúncia, com amparo nas manifestações expendidas pela Equipe de Auditoria e pela AJCE.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento, de forma englobada: 1. O Acompanhamento da Execução do Contrato nº 40/SMSUB/COGEL/2019 (e-TCM nº 19086/2019 – Item I), firmado entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras e Potenza Engenharia e Construções Ltda., que tem como objeto a prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo; 2. O acompanhamento da Execução do Contrato nº 42/SMSUB/COGEL/2019 (e-TCM nº 19106/2019 - Item II),

firmado entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras – Subprefeitura Sé e Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda., para o mesmo objeto; e 3. A Denúncia anônima (e-TCM nº 3861/2020 - Item III) referente a gastos efetuados pela Prefeitura de São Paulo com contratação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, invasões, ocupações clandestinas e remoção de volumes, especialmente no que se refere à realização do Carnaval de Rua – 2020.

No que tange aos acompanhamentos das execuções dos Contratos 40/SMSUB/COGEL/2019 e 42/SMSUB/COGEL/2019 (e-TCM's nº 19086/2019 e 19106/2019 - Itens I e II), a minuciosa análise de documentos e as visitas *in loco* realizadas pela Subsecretaria de Controle Externo – SCE constataram, mesmo após os esclarecimentos e defesas apresentados pelos interessados, relevantes impropriedades na execução dos Ajustes, tais como a não utilização da totalidade dos caminhões disponibilizados pelos Contratos, com desperdício de recursos públicos pelo pagamento de veículos desnecessários à prestação dos serviços. Ainda sobre o tema, no e-TCM nº 19106/2019 foi atestado o uso simultâneo de veículos utilizados no 1º TA "Carnaval de Rua 2020" e em outros Ajustes firmados com a Administração, gerando pagamento indevido da ordem de R$ 44.151,68 (quarenta e quatro mil, cento e cinquenta e um

reais e sessenta e oito centavos), bem como a falta do GPS para o rastreamento dos caminhões, o que torna a fiscalização ineficiente e impossibilita a comprovação do efetivo uso do veículo, com violação aos termos da Portaria SMSP nº 41/09.

Da mesma forma, destaco que foram consignados indícios sobre a desnecessidade de equipes para o atendimento do objeto ajustado, a falta de um sistema capaz de proporcionar o acompanhamento dos serviços, de forma a permitir o controle das ações executadas e o posterior ateste dos serviços executados para o correto pagamento, sem depender da coleta de dados da própria equipe prestadora dos serviços. Destaco, ainda, o apontamento referente aos indícios de ocorrências que, na prática, teriam ensejado a terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal mediante a extrapolação dos serviços de mero apoio à fiscalização por parte das equipes contratadas, que acabam tomando decisões e exercendo atribuições inerentes aos cargos públicos.

Não menos importante foi a constatação de que o serviço de supressão de publicidade irregular já compunha o objeto da Concorrência Pública nº 01/AMLURB/2018, 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.

No que tange à Denúncia anônima (e-TCM nº 3861/2020 - Item III), vale destacar que, de início, a Prefeitura de São Paulo publicou o Edital de Pregão Eletrônico n° 003/SMSUB/COGEL/2022, por meio do qual pretendia contratar 100 equipes, pelo preço de R$ 34.368,44 (trinta e quatro mil, trezentos e sessenta e oito reais e quarenta e quatro centavos)/equipe, por 08 (oito) dias, ao custo total de R$ 3.436.844,00 (três milhões, quatrocentos e trinta e seis mil e oitocentos e quarenta e quatro reais). Tal Certame foi objeto de Denúncia anterior formulada pelo Vereador Adilson Amadeu, na qual se alegou, em síntese, que os mesmos serviços já seriam objeto de Contratos em vigor, decorrentes do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019, por meio dos quais as equipes poderiam ser contratadas pelo total de R$ 1.259.543,79 (um milhão, duzentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e quarenta e três reais e setenta e nove centavos) para o período de 08 (oito) dias, havendo cláusula com previsão para concessão de folga, a fim de compensar eventual jornada extra, fato que corroboraria a desnecessidade de contratação por meio de novo Certame.

O Pregão Eletrônico n° 003/SMSUB/COGEL/2020 foi revogado pela própria Prefeitura em 05.02.20. Mas, nos termos de publicação efetuada no DOC do dia 07.02.20, a Administração Municipal optou por fazer

acréscimos de 4,51% em todos os Contratos já existentes, totalizando um gasto equivalente a R$ 2.558.448,19 (dois milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e dezenove centavos).

Segundo a Denúncia ora em julgamento, a PMSP não precisaria gastar para contratar as 100 (cem) equipes pretendidas, a fim de levar a efeito o Carnaval de Rua de 2020, pois tais serviços poderiam ser realizados mediante as cláusulas já existentes nos Ajustes então em vigor, que previam a concessão de folga a fim de compensação por eventual jornada extra.

A Subsecretaria de Controle Externo apontou que os Termos Aditivos refletiram um aumento de 103,1% no custo das equipes, em comparação com os valores praticados nos Contratos em vigor na ocasião, além de duplicar a quantidade de caminhões, os quais já vinham sendo subutilizados, tal como verificado nos acompanhamentos das execuções desses Contratos, efetuados em outros processos em trâmite neste Tribunal.

Na sequência da instrução dos autos, a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB informou que havia iniciado os trâmites para o ressarcimento dos valores decorrentes dos aludidos aditivos, destinados à realização do

Carnaval de Rua de 2020. Entretanto, após a análise das defesas administrativas ofertadas pelas Contratadas, foram isentadas as empresas Hiplan Construções e Serviços de Manutenção Urbana Ltda., Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação Eirelli e Potenza Engenharia e Construção Ltda., sendo que à empresa L15 Transportes e Serviços Eireli foi determinada a obrigatoriedade de devolução do total de 1 (uma) equipe, sendo acrescentada a multa de 10%, por quebra de cláusula contratual.

Em novo pronunciamento (peça 139), a SCE entendeu que a análise realizada pela Administração Municipal desconsiderou os argumentos da Denúncia sobre a desnecessidade de assinatura dos termos aditivos, bem como as irregularidades evidenciadas nos Relatórios de Auditoria, razão pela qual concluiu pela procedência da Denúncia.

Por sua vez, a AJCE (peças 141/142) concluiu pelo conhecimento, em caráter excepcional, da Denúncia e pela procedência quanto à não comprovação, pela Secretaria, da legalidade, legitimidade e economicidade dos Termos de Aditamento aos Contratos já existentes, que trataram de serviços relacionados ao "Carnaval de Rua 2020".

A análise dos autos revela, portanto, que a Secretaria Municipal das Subprefeituras, em nenhuma de suas

manifestações, enfrentou a questão nuclear suscitada pela Denúncia, qual seja, a possibilidade de atender as necessidades de serviços gerados em razão do Carnaval de Rua de 2020 sem gastos ou por valores bem menores, por meio do uso de cláusulas existentes nos Contratos nº 038/SMSUB/COGEL/2019, nº 039/SMSUB/COGEL/2019, nº 040/SMSUB/COGEL/2019, nº 041/SMSUB/COGEL/2019 e nº 042/SMSUB/COGEL/2019, as quais possibilitavam a realização de jornadas extras pelos trabalhadores, que eventualmente poderiam cobrir os 08 (dias) do evento, mediante posterior concessão de folga.

Ao contrário, houve por bem a Administração Municipal efetuar acréscimos de 4,51% em todos os Contratos então existentes, totalizando um gasto equivalente a R$ 2.558.448,19 (dois milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e dezenove centavos), com aumento de 103,1% no custo das equipes e duplicidade na quantidade de caminhões já antes subutilizados.

Segundo os Relatórios apresentados pela Área Técnica deste Tribunal nos processos destinados ao acompanhamento de execução dos Contratos aditados, a análise de documentos dos processos de pagamento constatou veículos atuando simultaneamente nos serviços normais e em outros contratos. Na medição do pagamento do aditivo feito na Subprefeitura da Mooca (e-TCM nº 019094/2019), foi verificada

a utilização de mesma equipe atuando simultaneamente nos serviços normais e nos serviços destinados ao Carnaval, confirmando, assim, a possibilidade mencionada na Denúncia de não adicionar novas equipes.

Ademais, o evento do Carnaval foi previsto pela Administração Municipal na justificativa para o dimensionamento das equipes do Pregão 21/SMSUB/COGEL/2019, com previsão específica para o Lote IV.

Ante o exposto, com suporte nas conclusões expostas pelas Áreas Técnicas deste Tribunal, que agrego ao presente, voto pela irregularidade das execuções dos Contratos nº 40/SMSUB/COGEL/2019 e nº 42/SMSUB/COGEL/2019 (e-TCM's nº 19086/2019 e 19106/2019 - Itens I e II), nos respectivos períodos analisados. Ademais, CONHEÇO da Denúncia tratada no e-TCM nº 3861/2020-Item III do presente julgamento, diante a relevância do interesse público envolvido na matéria em debate e, no mérito, concluo por sua procedência, tendo em vista não terem sido comprovadas a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos aditivos levados a efeito pela Prefeitura.

Tendo em vista os apontamentos que se referem à subutilização dos caminhões para a consecução do objeto contratado, e considerando a relevância do custo dos

veículos na composição do valor das equipes, determino à Secretaria Municipal das Subprefeituras que informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta dias) as providências até o momento adotadas, notadamente diante da informação fornecida pela referida Pasta nos autos do e-TCM nº 8746/2020, no sentido de que a quantidade de veículos seria reavaliada em cada Ajuste, informando eventual prejuízo ao Erário.

Diante da gravidade dos reiterados apontamentos feitos pela Área técnica deste Tribunal, bem como do potencial prejuízo ao erário deles decorrente, aplico aos responsáveis indicados pela SCE Eduardo Olivatto, Reinaldo Amad Oliveira e Felipe Ramos de Souza multas individuais no valor de R$ 921,99 (novecentos e vinte e um reais e noventa e nove centavos). Em relação à servidora Adriana Siano Boggio Biazzi, aplico a multa de R$ 184,42 (cento e oitenta e quatro reais e quarenta e dois centavos), tendo em vista que sua gestão se encerrou em dezembro de 2019, sendo que os Contratos foram assinados pouco antes.

Expeçam-se ofícios à Secretaria Municipal das Subprefeituras e à Controladoria Geral do Município, com cópia do Relatório, Voto e Acórdão dele decorrente.

TCM, 05 de abril de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

DCF/RB

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 05/04/2023 16:07:38 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR
(Juntado aos autos na 3.269ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

TC/019086/2019, TC/019106/2019 e **TC/003861/2020**

Em julgamento, os **TC/019086/2019, TC/019106/2019 e TC/003861/2020** sobre o acompanhamento das execuções dos Contratos nºs 40 e 42/2019, cujo objeto é a prestação de serviços de apoio a fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo.

Os apontamentos trazidos por AUD são similares aos dois contratos acompanhados no período de abrangência de agosto/2019 a fevereiro/2020, os quais, resumidamente, trazem alguns erros formais, certa fragilidade no controle de fiscalização e, notadamente, a possível terceirização do poder de polícia administrativa.

Durante a instrução processual, esclarecimentos e documentos foram colacionados pelas Pastas envolvidas, possibilitando o enfrentamento e correção de pontos abordados pela Corte, ainda ao longo da execução.

Os valores que AUD traz referentes a pagamentos indevidos não são de vultuosa monta proporcionalmente aos contratados.

Os questionamentos relacionados aos quantitativos estão prejudicados, visto que já foram objeto de julgamento no **TC/009142/2019, que julgou regular, por unanimidade, o Edital do Pregão Eletrônico 21/2019.**

Cabe pontuar, com isso, que os achados de AUD não tem relação com desvio de recursos públicos, inexecução do objeto contratual, grave e efetivo prejuízo ao erário, dolo ou má-fé de servidores.

Porém, o apontamento trazido por AUD relativo a uma terceirização do poder de polícia da Administração Pública merece destaque.

Segundo AUD *"as empresas contratadas não se limitam a prestar serviços de apoio à fiscalização, visto 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."*

A Origem informou sobre o programa de combate ao comércio ambulante irregular mediante convênio com o Governo do Estado de São Paulo, que prevê a participação da Polícia Militar.

Contudo, as alegações trazidas não puderam afastar as constatações fáticas trazidas por AUD ou justificar a situação verificada.

O poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Em essência, é a atividade da Administração Pública que impõe limites, de modo direto, com base legal, ao exercício de direitos e liberdades em prol do bem comum.

O poder de polícia envolve atos de controle, fiscalização e sanção, não permitindo ser transferido às entidades privadas, tendo o STJ já decidido *"que o exercício do poder de polícia constitui monopólio estatal, sendo por isso indelegável"* (STJ, Recurso Especial 636.202, 2ª Turma, Ministro Herman Benjamin).

O **TC/003861/2020** apurou Denúncia anônima em face dos aditivos aos Contratos nºs 39, 40, 41 e 42, todos de 2019, estabelecidos para acréscimo de equipes para atuação durante o evento "Carnaval de Rua – 2020".

Para os órgãos técnicos da Corte, a Origem não justificou de forma suficiente e adequada, a necessidade de promover os aditamentos aos contratos para atender aos serviços no Carnaval 2020, não comprovando a legalidade, legitimidade e economicidade dos aditivos ajustados.

A Origem noticiou ter instaurado procedimento para apurar os fatos e promover o ressarcimento ao erário por parte das empresas contratadas.

Por todo o exposto, acompanho o relator para julgar irregular as execuções dos Contratos nºs 40/2019 e 42/2019, analisados nos TC/0019086/2019 e TC/019106/2019, firmados para a prestação de serviços de apoio a fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo, **afastando, entretanto, a aplicação de multa aos envolvidos**, em razão da natureza das impropriedades constatadas pela Auditoria.

Do mesmo modo, acompanho também o relator para conhecer da Denúncia apresentada no TC/003861/2020, julgando-a procedente, **deixando, contudo, de aplicar penalidade aos envolvidos**, considerando o processo SEI 6012.2020/0031816-8 já instaurado, o qual deve considerar, também, a prestação efetiva dos serviços contratados.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro