

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2019.05074

2. IDENTIFICAÇÃO DA AUDITORIA

2.1. Objeto

Execução Contratual – Acompanhamento

2.2. Objetivo

Verificar se o Termo de Contrato nº 41/SMSUB/COGEL/2019, celebrado com a empresa Safira Comércio de Equipamentos de Segurança, Serviços e Locação EIRELLI, objetivando a prestação de serviços de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante irregular no Município de São Paulo, no valor de R\$ 2.553.310,20, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes.

2.3. Área Auditada

12.10 – Secretaria Municipal das Subprefeituras

52.10 – Subprefeitura de Vila Mariana

2.4. Período da Realização

07.01.21 a 22.01.21

2.5. Período de Abrangência

15.08.19 a 31.12.19

2.6. Equipe Técnica

Leonardo André de Oliveira RF 20.308

Ronaldo de Amorim Chaves RF 20.207

2.7. Procedimentos

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

2.8. Abreviaturas

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

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Na elaboração deste relatório conclusivo estão analisadas as Manifestações Prévias, enviadas em resposta a intimações e ofícios, da Sra. Adriana Vieira (peças 69/70), da empresa contratada (peça 90) e do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi, em conjunto, (peças 96/98), considerando o Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual (peças 45/46), quando pertinentes. Apesar de oficiados/intimados, deixaram transcorrer *in albis* o prazo determinado os Srs. Alexandre Modonezi de Andrade – Secretário da SMSUB e Reinaldo Amad Oliveira.

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

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

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

As especificações dos serviços a serem executados, composição das equipes e dos equipamentos e as condições de execução estão previstas nos seguintes documentos: Cláusula Sexta – Das Responsabilidades das Partes; e Anexos I A

– Termo de Referência e I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS (fls. 07/09, da peça 08; e peça 09, respectivamente).

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

Ressaltamos que o serviço de supressão de publicidade irregular também consta do item 2.2.1, do Anexo I – Especificações Técnicas – Termo de Referência – da Concorrência Pública nº 01/AMLURB/2018 (fl. 02, da peça 10), que cuidou da contratação de prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública, havendo, portanto, sobreposição de objetos e consequente pagamento pelo mesmo serviço em dois contratos.

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

De acordo com a manifestação apresentada,

Os serviços indivisíveis de limpeza pública da AMLURB que se assemelham com os nossos são apenas a retirada das faixas e lambelambe, pois além desses retiramos cavaletes, cadeiras, mesas, vallet, bancas, barracas e carrinhos (fl. 08, da peça 102).

Desta forma, reiteramos o disposto no relatório preliminar.

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

O procedimento licitatório do pregão que originou o termo de contrato em avaliação foi analisado no TC nº 009142/2019 e na avaliação desta Coordenadoria foi recomendado que o objeto fosse contratado por meio da adoção de Ata de Registro de Preços, até que fosse possível levantar dados

precisos sobre a real necessidade da administração, evitando-se o risco de que haja equipes ociosas e planejamento inadequado.

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

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

De forma resumida a Sra. Adriana Vieira apresenta argumentos contestando sua nomeação como fiscal e alega que “a ordem de início, no que se refere à alteração do fiscal do contrato nomeado pelo Senhor Chefe de Gabinete encontra-se sem amparo legal” (fls. 3/5, da peça 69).

A indicação feita da Sra. Adriana como fiscal do presente contrato teve como evidências a entrevista e contatos por telefone realizados com a mesma por esta auditoria, o disposto na Ordem de Início nº 19/SMSUB/SPUA/GAB/2019 (peça 13) e os atestes acerca da execução dos contratos como “a contento” das medições de agosto e setembro de 2019 (peças 19 e 25).

Além disso, a Sra. Adriana executou atividades relativas ao ateste da execução dos serviços, previstas no art. 5º, II, III e IV do DM 54.873/2014¹ e art. 2º, III e IV, da Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda – SF nº 170, de 31.08.20², que

¹ Art. 5º Constituem atividades a serem exercidas pelo representante da Administração com atribuição de fiscal de contrato:

...

II – recepcionar da contratada, devidamente protocolados, os documentos necessários ao pagamento, previstos no termo de contrato e na portaria da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico que disciplina os procedimentos para a liquidação e pagamento, conferi-los e encaminhá-los à unidade responsável pela gestão de contratos;

III – verificar se o prazo de entrega, as quantidades e a qualidade dos serviços, das obras ou do material encontram-se de acordo com o estabelecido no instrumento contratual, atestar a respectiva nota fiscal ou fatura e encaminhá-la unidade responsável pela gestão de contratos;

IV – recusar materiais, serviços e obras que não estejam em conformidade com as condições pactuadas, comunicando imediatamente o fato à unidade responsável pela gestão de contratos;

² Art. 2º Compete ao Fiscal do contrato:

...

III – se os serviços forem prestados a contento, total ou parcialmente, atestar o recebimento de bens e/ou a prestação dos serviços, inclusive medições de obras;

IV – encaminhar o processo de pagamento e liquidação para efetivação do pagamento imediatamente após o ateste.

padroniza os procedimentos para liquidação e pagamento de despesas, já vigente à época dos fatos.

Desta forma, reiteramos o disposto no relatório preliminar.

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

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

O fluxo de informações deste sistema deve abranger, dentre outros: programação dos serviços desenvolvida pelo fiscal; ordens de serviços; dados relevantes sobre a execução dos serviços, como a sua localização por coordenada geográfica; gerar relatório fotográfico; baixa automática das reclamações e ordens de serviço internas; controle do prazo de execução dos serviços; e disponibilizar a base de dados dos serviços considerando os tipos de serviço e quantidades executadas.

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

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

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

Em reunião no dia 24.10.19³, com responsáveis pelo contrato na SPUA, fomos informados que a implantação do sistema e o registro das operações programadas tornaria a informação pública e, assim, tornando-as ineficientes.

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

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

O rastreamento dos veículos, previsto no Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS, é feito através do sistema Solution, conforme informações da SMSUB/SPUA⁴ (fl. 03, da peça 15) (vide item 3.8.2, deste relatório).

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

De acordo com a Sra. Adriana Vieira, “A gestão do contrato orientou que não seria utilizado o SGZ, situação já documentada nos autos” (fl. 05, da peça 69).

Acrescenta informando que

[...] sem o SGZ não poderia haver a integração com o GPS, conforme PORTARIA N.2 24/SMPR/2018 do GABINETE DO SECRETÁRIO, o rastreamento deveria ser realizado integrado ao SGZ, situação que foi apontada pela gestão do contrato como não adequada a este tipo de serviço (fl. 10, da peça 69).

Manifestação Prévia da empresa contratada

A empresa contratada informa que,

Informamos que o rastreamento dos veículos, previsto no Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS, é feito através do sistema Solutions, o acesso de login e senha fora disponibilizado a Secretaria SPUA onde os mesmos podem ser acessados.

³ Participantes: pelo TCM: Ronaldo A Chaves e Eduardo Antônio de Oliveira; pela SPUA: Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi – Superintendente da SPUA, Srs. Eduardo Olivatto – Fiscal do contrato; Reinaldo Amad Oliveira – Coordenador NEC; e pela COGEL: Sr. Vito Chiarella Neto – Sistemas.

⁴ Site: contratadas.sptransparente.com.br

Não deixando assim de atender a exigência contratual. Lembramos também que todos os acessos dos veículos são enviados mensalmente juntamente com a medição dos serviços executados. (fl. 02, da peça 90)

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

De acordo com a manifestação prévia apresentada,

[...] A Prestação de Serviços de Apoio à Fiscalização para Remoção de Comércio Ambulante Irregular - RAPA se trata de um serviço fiscalizador e não de zeladoria, com rastreamento de GPS e telefones.

O sistema SGZ é exclusivo dos serviços de zeladoria, mas os serviços do Rapa precisam de monitoramento dos caminhões pelo SGZ, mas não são fiscalizados por esse sistema, apenas o monitoramento é feito pelo SGZ para localização das equipes.

Os serviços do RAPA são programados com locais determinados e pode haver alterações dos locais conforme a demanda e necessidade do momento, no decorrer dos acontecimentos diários.

O sistema de GPS é integrado ao Sistema de Gerenciamento da Zeladoria (SGZ), apenas não há emissão de Ordem de Serviço para não comprometer o sigilo da operação e o comprometimento do objeto do contrato.

[...]

Conforme já dito, o comércio "ambulante" naturalmente "ambula", fazendo com que seja necessária constante movimentação das equipes e veículos, não se tratando de serviço simples imóvel. O controle é feito rigorosamente da forma estabelecida no edital e no contrato que dele derivou e, diante dos resultados colhidos, não há motivo para supor, ao menos de início, que o contrato esteja carecendo de controles adequados, mas esteja sendo realizado satisfatoriamente.

O rastreamento dos veículos, previsto no Anexo I B - Especificações Técnicas - Equipamentos de Rastreamento GPS, é feito por meio do Sistema Solution, onde a empresa nos disponibiliza login e senha para acesso, não deixando assim de atender a exigência contratual (fls. 01/02, da peça 102).

A manifestação não esclarece a falta de implantação do sistema de gestão previsto contratualmente. Quanto a integração de informações com o SGZ, menciona estar integrado com o GPS, porém sem emissão da Ordem de Serviço, o que, neste caso, infringe o previsto no item 5.2.2 do Anexo I A – Termo de Referência.

Desta forma, mantém-se o disposto no relatório preliminar somente quanto à falta de implantação do sistema previsto no contrato.

3.4.2. Da programação e controle dos serviços

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

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

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

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

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

Embora esta auditoria não tenha apontado irregularidade neste item a Sra. Adriana Vieira apresentou as seguintes informações:

Quanto à programação do dia informa que:

Há um equívoco, a programação foi predefinida, a área da Subprefeitura Vila Mariana foi subdividida e cada uma das 5 equipes trabalhava em um setor. Havia controle das programações e acompanhamento constante. Em situações pontuais havia encaminhamento da equipe para atendimento da demanda urgente, mas o encarregado teria uma programação pré-definida. (fl. 06, da peça 69)

E quanto ao uso do caminhão munck:

No que se refere à necessidade de caminhão guincho tipo Munch, lembro-me de ter informado que na equipe anterior havia este tipo de veículo, mas que a Secretaria passou a disponibilizá-lo, e a partir daí usávamos o caminhão da Secretaria por agendamento.

Uma vez que este veículo poderia ser requisitado, não era mais necessário nos processos de fiscalização, uma vez que não conseguiria retirar uma banca ou carcaça por dia, além da ação de retirada deve-se ter a correspondente ação fiscal, que depende da priorização do trabalho pela equipe de fiscalização.

Pode ter acontecido uma falha na comunicação, mas não precisaríamos de caminhão guincho tipo Munch na Subprefeitura Vila Mariana o tempo integral. (fl. 06, da peça 69)

Manifestação Prévia da empresa contratada

A empresa contratada informa que,

Para atendimento a demanda de serviços, dias e horários alternados para a fiscalização do comércio ambulante a SAFIRA trabalha com escala diferenciada entre as 5 equipes contratadas, não extrapolando a carga horária de 44 horas semanais.

O contrato não prevê adicional de hora extra, feriados e domingos, para tanto é sabido que a demanda de serviços por exemplo na região do parque do Ibirapuera aumenta consideravelmente nesses dias, sendo assim em parceria com a Secretaria e a Sub-VM foi ajustado escala de trabalho de modo a atender essa demanda operacional sem onerar a contratada nem a contratante.

Com relação a disponibilização de veículos/caminhões diferenciados a contratada dispõe de caminhões adequados ao constante no contrato. (fl. 02, da peça 90)

Avaliadas as manifestações, reiteramos o disposto no relatório preliminar.

3.4.3. Da fiscalização e execução dos serviços

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

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

A seguir transcrevemos informações apresentadas pela Sra. Adriana:

- Toda ação de comando de mesas e cadeiras é acompanhado por agente vistor;
- Toda ação de apreensão é acompanhada de um funcionário do setor de fiscalização ou agente vistor, além de PM ou GCM;
- As equipes destinadas ao Parque do Ibirapuera estavam sempre acompanhadas pela GCM;
- As ações rotineiras de remoção de objetos na via são realizadas com o monitoramento do setor de fiscalização, estando a equipe com um encarregado da empresa contratada.

Infelizmente é uma realidade, há um acúmulo de demandas e redução do número de servidores. Entre os meses de julho a setembro CPDU perdeu muitos técnicos por aposentadoria devido às noticiadas alterações na previdência.

Esta situação não permitia que as equipes estivessem em ações de comando de apreensão ou de retirada de cadeiras o tempo todo.

Não havia 5 funcionários obsoletos em CPDU para acompanhamento das novas 5 equipes. (grifo no original, fl. 07, da peça 69).

Manifestação Prévia da empresa contratada

De acordo com a empresa contratada,

As 05 equipes contratadas trabalham em 02 turnos sendo 03 equipes na parte da manhã (horário de 8h às 17h) e 02 equipes na parte da tarde (horário de 13h30 às 22h). Com escala de 5x1 e 6x1. Quando existe a necessidade de trabalho aos feriados fica acordado a adoção de folgas para suprir a necessidade. As folgas são feitas em escala de modo a não haver desfalque considerável nas equipes (fl. 02, da peça 90).

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

De acordo com a manifestação prévia apresentada,

[...] Todas as apreensões são acompanhadas por agente público da Subprefeitura, Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar na condição de operação delegada.

[...]

Segue o nome do funcionário da Subprefeitura Vila Mariana que diariamente acompanha os serviços do Rapa Sr. Juracy Lucas de Lira, RF n ° 697.951-3.

As 05 equipes contratadas trabalham em 02 turnos sendo 03 equipes na parte da manhã (horário de 8h às 17h) e 02 equipes na parte da tarde (horário de 13h30 às 22h). Com escala de 5x1 e 6x1. Quando existe a necessidade de trabalho aos feriados fica acordado a adoção de folgas para suprir a necessidade. (fl. 03, da peça 102).

A informação da Sra Adriana Vieira de que “Não havia 5 funcionários obsoletos em CPDU para acompanhamento das novas 5 equipes” confirma as constatações desta auditoria durante as vistorias *in loco* realizadas, contrariando a manifestação conjunta do Sr. Eduardo Olivatto e da Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi ao mencionar que “Todas as apreensões são acompanhadas por agente público da Subprefeitura, Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar na condição de operação delegada”.

Desta forma, reiteramos o disposto no relatório preliminar.

3.5. Da vistoria *in loco*

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

3.5.1. Da apresentação das equipes e dos veículos

As 03 equipes previstas para o turno da manhã dos dias 10 e 13.09.19 estavam presentes na unidade da SUB-VM e estavam completas e os veículos previstos contratualmente estavam à disposição (figuras 1 a 10, da peça 102, demonstram a composição das equipes e alguns veículos utilizados).

Na vistoria ocorrida no dia 03.12.19, as 03 equipes do período da manhã

estavam incompletas, sendo: a Equipe 01 estava com duas pessoas de folgas, que, conforme anotação na ficha de presença (figura 29, peça 102), trabalharam em horário especial; a Equipe 02 estava com uma pessoa de folga, que, conforme anotação na ficha de presença havia trabalhado no sábado e domingo (figura 30, peça 102); e a Equipe 04 estava com uma pessoa a menos, pois, conforme anotação na ficha de presença, um funcionário tinha sido desligado da empresa e ainda não havia sido substituído (figura 31, peça 102). Os veículos previstos contratualmente estavam à disposição.

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

3.5.2. Da execução dos serviços

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

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

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

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

De acordo com a Sra. Adriana Vieira, a utilização da equipe em atividades internas é prevista contratualmente, conforme segue:

No que tange ao auxílio de colaboradores nas atividades de separação e entrega de mercadorias, houve o entendimento que o apoio à fiscalização, no Termo do Contrato n. 41/SMSUB/COGEL/2019, abrangia todas as etapas deste processo, tanto externas como internas, conforme itens 3.12.7, 3.12.8, 3.15 e 3.16 do TERMO DE REFERÊNCIA: (fl. 08, da peça 69).

Acrescenta, ainda, que:

No que se refere à limpeza, muitos bens apreendidos são perecíveis, havia a necessidade de limpeza do local de trabalho e dos veículos. A trituração das bases de concreto ou a destruição de elementos retirados da via pública, a exemplo de faixas, produzia entulho e necessária limpeza do espaço (fl. 10, da peça 69).

Conforme a argumentação da Sra Adriana a utilização da equipe nas atividades informadas no relatório preliminar estariam amparadas pelo Termo de Referência. A seguir reproduzimos os itens mencionados na manifestação (fls. 04/05, da peça 09):

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

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

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

3.16. A equipe poderá ser desmembrada, a critério da

fiscalização, para atendimento de serviços em locais distintos, desde que mantido o acompanhamento pelos responsáveis.

Manifestação Prévia da empresa contratada

A manifestação apresenta informações gerais sobre os comentários da auditoria e dentre elas, citamos:

[...]

A demanda de serviços é passada pelo fiscal da SUB-VM. A rota a ser executada por cada equipe foi implantada no início do contrato de acordo com a necessidade da própria SUB-VM e sempre acompanhada por fiscal/agente público.

Eventualmente alguma equipe é escalada para auxílio na separação dos itens apreendidos para a destinação final dos mesmos junto ao fiscal, seja ela doação, descarte, etc. Tal serviço é executado em período parcial, não demandando o dia inteiro de modo a não deixar acúmulo de materiais apreendidos ou retirados pelas equipes de fiscalização.

A distribuição dos serviços executados pelas equipes fica a critério da própria fiscal da SUB-VM, não restando a contratada qualquer tipo manifestação sobre a execução, desde que essa esteja de acordo com os itens descrito do contrato. (fls.03/04, da peça 90).

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

A manifestação prévia apresentada é semelhante à apresentada da empresa contratada (fl. 03, da peça 102).

Conforme se observa nos itens mencionados na manifestação da Sra. Adriana Vieira, as atividades descritas são o transporte, descarga, inutilização e destruição de mercadorias, não abrangendo, portanto, os serviços de “separação e entrega de mercadorias e materiais apreendidos” relatados pela auditoria. As demais manifestações não justificam a utilização de equipe na tarefa mencionada.

Desta forma, reiteramos o disposto no relatório preliminar.

3.5.2.1. Das orientações / advertências

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

Quadro 01- Endereços: orientações / advertências.

Endereço	Figura(s) do Anexo I (peça 102)
Rua Guaraú, altura do número 35.	11
Rua General Chagas Santos, altura do número 96.	15
Rua Fidelino de Figueiredo, altura do número 117.	17
Rua Miguel Estéfano, alturas dos números 48 e 275.	18 e 20
Rua Décio, altura do número 52.	21
Alameda Jauaperi, altura do número 799.	23
Avenida Indianópolis, altura do número 2291.	32
Rua Uananá, altura do número 84.	33

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

Com relação às orientações feitas pelas equipes, é mencionado que

Foi uma postura temporária em virtude das circunstâncias.

Havia um clima de confronto, os vídeos de agressões às equipes circulavam rapidamente nas mídias sociais com as imagens das novas equipes apreensão contratadas. Registra-se que um ajudante veio a falecer no hospital dias depois de um confronto em ação da PMSP com ambulantes na Subprefeitura da Sé (fls. 10/11, da peça 69).

Na sequência, a manifestação traz endereços de reportagens, cópia de Boletim de Ocorrência (peça 71), realizado em função de agressão aos funcionários da equipe e de reclamação feita junto a Ouvidoria.

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

De acordo com a manifestação apresentada “Os serviços do Rapa são de apoio à fiscalização para remoção de comércio ambulante, não cabendo a atividade

de orientação sobre as irregularidades, pois não há menção desse serviço nas especificações do Termo de Referência” (fl. 04, da peça 102).

Considerando as manifestações apresentadas, a atividade não é prevista no rol de serviços a serem prestados pela empresa contratada e, desta forma, reiteramos o disposto no relatório preliminar.

3.5.2.2. Do recolhimento de publicidade irregular

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

Quadro 02- Endereços: recolhimento de publicidade irregular.

Endereço	Figura do Anexo I (Peça 102)
Avenida Bosque da Saúde, altura do número 64.	12
Avenida Jacutinga, altura do número 365.	24
Rua Inhambu, (04 propagandas), próximo ao nº 20.	25
Avenida Quarto Centenário, altura dos números 712 e 1267.	26 e 27
Avenida Sagres, altura do número 166.	28
Cruzamento da Rua Napoleão de Barros com Rua Loefgren.	34
Cruzamento da Rua Napoleão de Barros com Rua Pedro de Toledo.	35
Cruzamento da Avenida Indianópolis com Avenida Afonso Mariano Fagundes.	36

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

3.5.2.3. Do recolhimento de cones e outros objetos

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

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

Endereço	Figura do Anexo I (Peça 102)
Avenida Bosque da Saúde, altura do número 516 e 710.	13 e 14
Rua Miguel Estéfano, altura dos números 202 e 438.	16 e 19
Rua Décio, altura do número 34.	22

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

3.6. Constatações da operação

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

- a falta do sistema de acompanhamento de serviços que permita o controle das ações a serem executadas prejudica a fiscalização e o posterior ateste dos serviços executados, que serão pagos, tornando a fiscalização ineficiente e dependente de informações da própria equipe para conhecer a sua localização e verificar a correta execução dos serviços, descumprindo-se o item 5, do Anexo I A – Termo de Referência, que cuida da Gestão dos Serviços. Tal fato é agravado pelo fato de não haver fiscais em todas as equipes (fls. 09/10, da peça 09);
- a ausência de servidor público municipal acompanhando os serviços infringe as subcláusulas 3.12.2, 3.12.11.1 e 3.12.13 do Anexo I A – Termo de Referência (fls. 05/07, da peça 09);
- o uso de equipe em atividade administrativa, auxiliando funcionário da SUB-VM em atividades de separação e entrega de mercadorias recolhidas e limpeza, não está previsto no rol de serviços contratados conforme a Cláusula 3 – Especificações, do Anexo I A – Termo de Referência (fls. 03/08, da peça 09). Exemplos: Equipe 01, no dia 10.09.19 (fl. 01, da peça 27); e Equipe 04, no dia 01.10.19 (fl. 09, da peça 33);
- a atividade de “orientar” a população sobre as irregularidades não está prevista no rol de serviços a serem prestados pela empresa contratada e relacionados na Cláusula 3 – Especificações, do Anexo I A – Termo de Referência (fls. 03/08, da peça 09); e
- a fiscal responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços não está cumprindo adequadamente o previsto no art. 3º, do DM nº 54.873/2014⁵.

5 Art. 3º Considera-se fiscalização de contratos, para os fins deste decreto, a atribuição de verificação da conformidade dos serviços e obras executados e dos materiais entregues com o objeto contratado, de forma a assegurar o exato cumprimento do contrato, devendo ser exercida por representante da Administração especialmente designado, nos termos do artigo 67 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

A Sra. Adriana Vieira traz os seguintes argumentos em sua manifestação:

Cabe ressaltar que somente acompanhei as equipes em suas programações diárias.

Já foi documentado que por determinação da autoridade competente para este ato, eu era suplente e não fiscal do contrato.

Para atendimento do previsto no art. 3º, do DM nº 54.873/20143, deveria ter um encarregado por equipe, um funcionário responsável pelo depósito e um administrativo para gerar os relatórios necessários para autuar os processos de devolução de mercadorias. Não havia servidores em CPDU que pudessem ser deslocados para estas funções.

Cita-se que a equipe de fiscalização anterior tinha em sua estrutura três administrativos que auxiliavam nas atividades e havia um encarregado da Subprefeitura acompanhando as equipes (ver contrato n. 19/SPVM/2015).

No período em que o TC realizou a auditoria houve significativa redução de equipe técnica, em decorrência da possível alteração do sistema de previdência, com uma evasão grande de servidores, o que deixou a equipe de CPDU extremamente defasada.

Alertei que a sobreposição da função de Coordenadora com o acompanhamento de 5 equipes não seria aconselhada.

Entretanto acumulei funções, acompanhei as equipes nos feriados e finais de semana, além de monitorar de segunda a segunda todas as ações das 5 equipes em conjunto com a coordenação de uma das subprefeituras mais exigentes da cidade de São Paulo.

O computador que eu tinha na época nem trabalhava direito com EXCEL. Realizei uma planilha em casa que perdeu muitas funções ao ser aberta no computador da Subprefeitura. Situação que pode ser confirmada com CAF da SUB-VM, informando quando houve a troca do computador do coordenador de CPDU.

Por outro lado, houve um rigoroso controle em relação à quantidade de veículos disponibilizados diariamente, controle de presença e compensação de folgas, mesmo que de maneira precária ou manual, o que pode ser constatado na primeira e

segunda vistoria que o TCM realizou (sendo que na terceira eu já não acompanhava as equipes) (fl. 13, da peça 69).

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

É informado que,

[...] Não há que se dizer sobre ausência de adequada fiscalização do desempenho do contrato, havendo, ao contrário, realização de trabalho a contento, e com elevada eficiência administrativa, com resultados de fiscalização e apreensão bastante eloquentes, superando a média de apreensões nos últimos 18 meses, cumprindo-se em forma e conteúdo o disposto no art. 3º do DM 54.873/2014 (fl. 04, da peça 102).

A manifestação da Sra. Adriana Vieira apresenta informações gerais sobre as atividades e dificuldades existentes na fiscalização, que corroboram observações da auditoria.

Considerando o tipo de serviço vistoriado pela auditoria ressaltam-se, ainda, os seguintes aspectos:

- a) Com relação ao objeto contratado, a demanda e necessidade da SUB-VM para atender à municipalidade é mais abrangente e complexa do que a justificativa apresentada pela SMSUB à esta Corte de Contas acerca do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019 (analisado no TC nº 009142/2019 - vide item 3.1, deste relatório). A justificativa limitou-se a relacionar avenidas da região (fl. 04, da peça 06), sem avaliar as características e reais necessidades para a adequada execução dos serviços (vide item 3.8.3, deste relatório). Não há documento da SUB-VM detalhando a efetiva necessidade da quantidade e composição das equipes, bem como da quantidade e características dos caminhões necessários para os diferentes tipos de serviços contratados.
- b) Conforme observado durante a vistoria *in loco* a equipe utilizada para retirar publicidade e materiais irregulares é superdimensionada. Foram desnecessários 06 funcionários para recolher os materiais retirados que, inclusive, couberam no porta-malas do veículo Kombi (vide figuras listadas nos itens 3.5.2.1 a 3.5.2.3).

Da mesma forma, não houve necessidade de uso do caminhão carroceria. Destaca-se que, nesta contratação, houve o aumento na quantidade de equipes para a SUB-VM, em relação ao contrato anterior.

c) A execução do contrato em tela representa uma terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal, pois a empresa contratada não se limita a prestar serviços de apoio à fiscalização. Na prática, as equipes, de forma subjetiva, coativa e, por vezes, sem a presença de um servidor público municipal acompanhando os serviços, tomam decisões e exercem atribuições inerentes aos cargos públicos de fiscalização, tais como a função da carreira de Agente Vistor prevista no art. 12, IV, da LM nº 10.224/86⁶. O uso de funcionários terceirizados para o exercício de funções inerentes aos cargos públicos infringe a regra do concurso público, previsto no art. 37, II, da CF⁷.

3.7. Dos pagamentos das medições

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

3.7.1. Das Notas de Empenho

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

Quadro 04- Nota de Empenho.

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

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

⁶ Art. 12 - Compete ao Agente Vistor, no seu setor e atendidas as disposições legais pertinentes, a atividade de fiscalização de normas municipais relacionadas com:

[...]

IV - Posturas Municipais.

⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

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

3.7.2. Dos processos de pagamento

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

Quadro 05 - Processos de pagamento.

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

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

3.8. Da conferência documental das medições

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

3.8.1. Laudos de Conformidade

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

Desta forma, não se constatou evidência do cumprimento da subcláusula 3.6.1 do Anexo I A – Termo de Referência, a qual dispõe que os veículos para a execução dos serviços devem ser submetidos à vistoria técnica pelo SMT/DTI – Departamento de Transportes Internos para expedição do correspondente Laudo de Conformidade (fls. 03/04, da peça 09).

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

Na manifestação é informado, dentre outros: “Prejudicada resposta. Trata-se de compromisso contratual da CONTRATADA. Somente auxiliei como colaboradora na programação e no acompanhamento diário das equipes” (fl. 15, da peça 69).

Manifestação Prévia da empresa contratada

Na manifestação foram juntados os Laudos de Conformidade dos veículos ELQ-4675 e EME-4150 (fls. 05 e 07, da peça 90, respectivamente) que, portanto, foram excluídos da irregularidade. Para alguns dos demais veículos mencionados pela auditoria ao invés dos laudos constam o que aparentemente seriam cópias de etiquetas fixadas nos veículos (exemplos às fls. 08/13, da peça 90).

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

De acordo com a manifestação, “Todos os veículos constantes do contrato foram vistoriados pela SMT/DTI, dando cumprimento total a subcláusula 3.6.I. do Anexo I A do Termo de Referência, conforme laudos anexos” (fl. 04, da peça 102).

Considerando o exposto nas manifestações, foram excluídos do relatório preliminar menção a alguns veículos, cujos laudos foram apresentados, e mantidos os demais.

3.8.2. Rastreamento dos veículos

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

Quadro 06 - Exemplos de informações divergentes.

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

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

Em resumo, além da ausência de relatórios de rastreamento de veículos utilizados (que comprovariam que os veículos foram de fato disponibilizados), em violação ao previsto na subcláusula 3.7 do Anexo I A – Termo de Referência (fl. 04, da peça 09), há evidências que os veículos constantes das fichas de produção estavam em locais não previstos para este contrato.

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

Inicialmente a manifestação informa que “o rastreamento deveria ser realizado integrado ao SGZ, situação que já foi apontada como não adequada a este tipo de serviço” (fl. 17, da peça 69).

Na sequência, cita eventos, tais como falta de local na subprefeitura para estacionar, que não justificam a ausência dos relatórios de rastreamento, nem o trânsito dos veículos em locais não previstos neste contrato (fl. 17, da peça 69).

Manifestação da empresa contatada

Com relação a medição de setembro (fl. 15, da peça 90) informa:

- sobre o relatório abranger somente o período do dia 26 a 30, “que o Sistema de rastreamento estava com problemas e não foi possível o rastreamento dos mesmos no período. O ateste dos serviços e período em que o veículo esteve à disposição da SUB-VM foi feito pelo fiscal”;
- que “o veículo de placa EGW-7028 era veículo reserva não dotado de sistema de rastreamento. O mesmo era utilizado na ausência de veículos fixos de contrato sob amparo da cláusula 3.6.2. Do Edital” (grifo nosso);
- sobre o veículo EUU 6279,

[...] que em nossos relatórios internos, nas datas relacionadas o veículo se encontrava atendendo a demanda de solicitação da SUB-VM para apoio a fiscalização. Em questionamento ao sistema solutions o mesmo relatou registro de erro no sistema sob a análise do dia em questão. Conforme ficha de produção da fiscalização o mesmo veículo encontrava-se em apoio a equipe.

Com relação a medição de outubro (fls. 15/16, da peça 90):

- sobre a presença do veículo de placa EUU-6279 em local divergente, repete o argumento utilizado para a medição de setembro;
- sobre o veículo EST-4312,

[...] que em nossos relatórios internos o veículo em questão EST-4312 esteve em revisão para garantia do concessionário ficando à disposição da equipe o veículo de Placa FRI-4806, sendo assim na data relacionada o veículo de Placa FRI-4806 se encontrava atendendo a demanda de solicitação da SUB-VM para apoio a fiscalização.

- sobre a presença dos veículos de placa FRI-4806, DEZ-5091 e ESS-9754 em locais divergentes, repete o argumento utilizado para o veículo EUU-6279 nas medições de setembro e outubro;

Finalizando a sua argumentação a empresa contratada informa que,

Em resumo, apesar das falhas no sistema de rastreamento de veículos utilizados (que comprovariam que os veículos foram de fato disponibilizados) existe a comprovação do próprio fiscal da SUB-VM. Todos os veículos são dotados de sistema de rastreamento Solutions com acesso ao SGZ. Os acessos de login e senha foram disponibilizados a secretaria de moto a monitorar as ações de todas as equipes. (grifo nosso)

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

As informações da manifestação são semelhantes às apresentadas pela empresa contratada (fls. 04/07, da peça 102).

Analisando as argumentações, se observa a manifestação da Sra Adriana Siano Boggio Biazzi não apresenta justificativas para as irregularidades apontadas.

Quanto à manifestação da empresa contratada, inicia informando que o veículo EGW-7028 “era veículo reserva não dotado de sistema de rastreamento”, porém

ao final, contrariamente, informa que “Todos os veículos são dotados de sistema de rastreamento Solutions com acesso ao SGZ” (grifos nossos). Ressaltamos que os Relatórios de Monitoramento dos meses de outubro, novembro e dezembro incluem o rastreamento deste veículo (SEI 023192652, 024304156 e 025668461, respectivamente), o que confronta com a informação inicial.

Para o trânsito de veículos em locais divergentes do contrato, a empresa informa que nos seus relatórios internos os veículos estavam prestando serviços para a SUB-VM e que o sistema Solution “relatou registro de erro no sistema sob a análise do dia em questão”, ressaltando-se que a auditoria registrou problemas em vários dias.

Nesse sentido, ressalta-se que os documentos de rastreamento que alegadamente estavam com erros constam na medição aprovada pelo fiscal. Dessa forma, uma vez que foi informado pela SUB-VM que ela não dispõe de pessoal para acompanhar todas as equipes e que os veículos não ficavam na Subprefeitura, os rastreamentos “com registros de erro” seriam as únicas evidências para o ateste da prestação dos serviços de maneira plena. Assim, reitera-se a conclusão de que não há evidências que os veículos constantes das fichas de produção estavam em locais não previstos para este contrato.

Considerando o exposto, reiteramos o disposto no relatório preliminar.

3.9. Da Conferência aritmética das medições

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

Quadro 07 - Cálculo das medições mensais.

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

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

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

3.9.1. Sistema de Gerenciamento da Zeladoria (SGZ)

Na Planilha de Composição de Custos, constante da proposta apresentada pela empresa contratada, está inclusa a cobrança pelo uso do SGZ no valor de R\$ 92,00 p/equipe, sem BDI (fl. 03, da peça 07).

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

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

Quadro 08 – Pagamento pelo uso do SGZ.

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

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

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

A manifestação informa que “as planilhas de medição já vinham assinadas pelo Fiscal” (fl. 18, da peça 69).

Manifestação Prévia da empresa contratada

A manifestação informa que “...não cabe a Contratada, uma vez que a mesma atendeu a todas as exigências contratuais...” (fl. 17, da peça 90).

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

De acordo com a manifestação, “Não houve pagamento indevido, pois todos os veículos desse contrato foram rastreados, conforme já relatado” (fl. 07, da peça 102).

As manifestações apresentadas não trazem argumentos para justificar os pagamentos indevidos que se referem ao SGZ e, portanto, reitera-se o disposto no relatório preliminar.

3.9.2. Sistema de Rastreamento

A Planilha de Composição de Custos constante da proposta da empresa contratada inclui cobrança pelo fornecimento de “Equipamento de rastreamento e monitoramento (GPS)” e de “Plano Mensal de dados para equipamentos (GPS)”, para 2 veículos, nos valores de R\$ 117,97⁸ e R\$ 116,81⁹ por veículo/com BDI, respectivamente (fl. 03, da peça 07).

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

- medição de agosto de 2019: Caminhões - foram localizados relatórios de 02 caminhões (placas ELQ-4675 e EME-4150) e 01 furgão (placa FPD-7796), faltando evidência dos outros 7 veículos. Destaca-se que também constava na medição o rastreamento do veículo NTD-2322, porém o mesmo não estava nas fichas de produção, tampouco prestou serviço na subprefeitura; e
- medição de setembro de 2019: os relatórios registram o rastreamento de veículos no período de 27 a 30.09.19, faltando evidências do rastreamento para

⁸ Equipamento de rastreamento e monitoramento (GPS) = R\$ 117,97 (R\$ 101,00 x BDI 1,1680).

⁹ Plano Mensal de dados para equipamentos (GPS) = R\$ 116,81 (R\$ 100,01 x BDI 1,1680).

todos os 10 veículos durante 26 dias do mês.

- Ainda que não considerado no cálculo de valor indevido, na medição de outubro de 2019 o veículo DEZ-5091 não registrou rastreamento nos dias 14,15,19, 22, 25, 28, 29 e 30 mesmo que conste ter prestado serviço na subprefeitura.
- Ainda que não considerado no cálculo de valor indevido, na medição de novembro o veículo FRI-4806 não registrou rastreamento nos dias 5, 6, 8, 9, 13, 19, 23, 27, 29 e 30 mesmo que conste ter prestado serviço na subprefeitura.
- Ainda que não considerado no cálculo de valor indevido, na medição de dezembro os seguintes veículos não registram rastreamento: DEZ-5091 nos dias 2, 4, 6, 9, 11, 12, 16, 17, 18, 20, 23, 24, 27, 28, 30 e 31; EUU-6279 nos dias 3, 24, 27 e 31; FRI-4806 nos dias 1, 8, 9, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 28 e 29.

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

Quadro 09 – Pagamento sem evidência de relatório de rastreamento.

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

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

A manifestação informa que “as planilhas de medição já vinham assinadas pelo Fiscal” (fl. 18, da peça 69).

Manifestação Prévia da empresa contratada

A manifestação informa que “...não cabe a Contratada, uma vez que a mesma atendeu a todas as exigências contratuais...” (fl. 17, da peça 90).

Manifestação Prévia do Sr. Eduardo Olivatto e Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

De acordo com a manifestação, “Não houve pagamento indevido, pois todos os veículos desse contrato foram rastreados, conforme já relatado” (fl. 07, da peça 102).

As manifestações apresentadas não trazem argumentos para justificar os pagamentos, tendo em vista que não comprovam que houve rastreamento no período de análise.

3.9.3. Serviços Executados x Caminhões utilizados

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

Nas vistorias *in loco* realizadas para acompanhar a execução deste contrato, e nos demais contratos firmados com base no Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019¹⁰, constamos que os caminhões previstos não são totalmente utilizados nos serviços. Comparamos os serviços e os caminhões informados nas FDPs com os respectivos relatórios de rastreamento e, desta análise, verificamos a execução de serviços sem a presença dos caminhões, que ficaram estacionados, sem deslocamento, ou estavam em locais divergentes dos constantes nas FDPs.

A análise foi feita numa amostra de 03, de um total de 05 caminhões previstos no contrato, no período de 01.10 a 31.12.19. A título ilustrativo,

¹⁰ e-Tcm: 019086/2019; 019094/2019; 019106/2019; e 019116/2019.

desenvolvemos o quadro a seguir demonstrando o valor estimado do pagamento pelos caminhões não utilizados nos serviços.

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

Descrição	DEZ-5091	FRI-4806	EUU-6279	MÉDIA
Custo Caminhão c/BDI / Mês (R\$)	6.478,55	6.478,55	6.478,55	6.478,55
Dias/Mês	30	30	30	30
Custo Caminhão c/BDI / Dia (R\$)	215,95	215,95	215,95	215,95
Dias (Out-Dez/2019) ¹¹	85	90	60	78
TOTAIS (R\$)	18.355,88	19.435,64	12.957,09	16.916,20

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

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

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

Manifestação Prévia da Sra. Adriana Vieira

A manifestação informa que “O trabalho inicialmente desenvolvido encontrava-se dentro do contrato. Outras questões apontadas, fica prejudicada a resposta” (fl. 19, da peça 69).

Manifestação Prévia da empresa contratada

De forma resumida a empresa argumenta que todos os serviços executados cumprem determinação do fiscal, tem amparo contratual e são acompanhados por fiscal da SUB-VM. Complementa a manifestação:

¹¹ Média dos meses de outubro a dezembro, selecionados por terem relatórios completos.

As Vans que se dirigem para os COMANDOS assim denominada a ação de fiscalização em pontos estratégicos, juntamente com a polícia são os primeiros a chegar, ficando assim os caminhões no apoio quando solicitado, seja ele na base de apoio da própria SUB ou nas ruas de entorno. Não há de se prever quando haverá uma ação que será necessário o apoio do caminhão, por esse motivo os veículos precisam estar à disposição durante todo o período a qual o serviço é executado. (fls. 17/18, da peça 90).

Quanto à necessidade de veículos esporádicos, entende-se que as ações de combate ao comércio ilegal devem ser planejadas com antecedências inclusive com apoio da polícia militar e GCM. Dessa forma, não se vislumbra a necessidade de disponibilização de veículos que ficam ociosos em todas as equipes, sendo possível a adoção de outras soluções tais como pagamentos por dia utilizados. Nesse sentido, a manifestação da Sra Adriana Vieira corrobora com o apontamento: “não precisaríamos de caminhão guincho tipo Munch na Subprefeitura Vila Mariana o tempo integral” (fl. 06, da peça 69).

Com base nas manifestações, reitera-se o disposto no relatório preliminar.

3.10. Responsáveis pelas Áreas Auditadas – SUB-VM

Item da Conclusão	Nome	Função	RF	Peça
4.6 a 4.10	Adriana Siano Boggio Biazzi	Superintendente da SPUA (Gestão do Contrato) – até dez/19	753.966.5	peça 16
4.1 a 4.10	Reinaldo Amad Oliveira	Coordenador NEC	639.929.1	peças 18, 24, 30, 36 e 40
	Eduardo Olivatto	Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Superintendente da SPUA (Gestão do Contrato) – a partir de dez/19	587.298-7	
	Adriana Vieira	Fiscal do Contrato	810.404-2	peças 13, 19 e 25

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

4. CONCLUSÃO

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

4.1. A falta do sistema de acompanhamento de serviços que permita o controle das ações a serem executadas prejudica a fiscalização e o posterior ateste dos serviços executados, que serão pagos, tornando a fiscalização ineficiente e dependente de informações da própria equipe para conhecer a sua localização e verificar a correta execução dos serviços, descumprindo-se o item 5, do Anexo I A – Termo de Referência, que cuida da Gestão dos Serviços. Tal fato é agravado pelo fato de não haver fiscais em todas as equipes **(itens 3.4.1 e 3.6)**;

4.2. A ausência de servidor público municipal acompanhando os serviços infringe as subcláusulas 3.12.2, 3.12.11.1 e 3.12.13 do Anexo I A – Termo de Referência **(itens 3.4.3, 3.5.2 e 3.6)**;

4.3. O uso de uma equipe para “Apoio Interno” não está previsto no rol de serviços contratados conforme a Cláusula 3 – Especificações, do Anexo I A – Termo de Referência **(itens 3.5.2 e 3.6)**;

4.4. A atividade de “orientar” a população sobre as irregularidades não está prevista no rol de serviços a serem prestados pela empresa contratada e relacionados na Cláusula 3 – Especificações, do Anexo I A – Termo de Referência **(itens 3.5.2.1 e 3.6)**;

4.5. A fiscal responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços não está cumprindo adequadamente o previsto no art. 3º, do DM nº 54.873/2014 **(item 3.6)**;

4.6. Não se constatou evidência do cumprimento da subcláusula 3.6.1 do Anexo I A – Termo de Referência, a qual dispõe que os veículos disponibilizados para a execução dos serviços devem ser submetidos à vistoria técnica pelo SMT/DTI – Departamento de Transportes Internos para expedição do correspondente Laudo de Conformidade **(item 3.8.1)**;

4.7. Além da ausência de relatórios de rastreamento de veículos utilizados, (que comprovariam que os veículos foram de fato disponibilizados) em violação

ao previsto na subcláusula 3.7 do Anexo I A – Termo de Referência (fl. 04, da peça 09), há evidências que os veículos constantes das fichas de produção estavam em locais não previstos para este contrato **(item 3.8.2)**;

4.8. Constatou-se o pagamento indevido para a contratada, no montante de R\$ 2.085,33 relativo ao uso do SGZ, no período de agosto a dezembro de 2019 **(item 3.9.1)**;

4.9. Constatou-se o pagamento indevido por veículos que não foram rastreados, no montante de R\$ 2.832,94 contrariando o previsto Anexo I B – Especificações Técnicas – Equipamentos de Rastreamento GPS **(item 3.9.2)**; e

4.10. A execução do contrato em tela representa uma terceirização do poder de polícia da Administração Pública Municipal, pois a empresa contratada não se limita a prestar serviços de apoio à fiscalização. Na prática, as equipes, de forma subjetiva, coativa e, por vezes, sem a presença de um servidor público municipal acompanhando os serviços, tomam decisões e exercem atribuições inerentes aos cargos públicos de fiscalização, tais como a função da carreira de Agente Vistor prevista no art. 12, IV, da LM nº 10.224/86. O uso de funcionários terceirizados para o exercício de funções inerentes aos cargos públicos infringe a regra do concurso público, previsto no art. 37, II, da CF **(item 3.6)**.

Afora as irregularidades em sede de execução acima mencionadas, destacamos os seguintes aspectos:

a) Com relação ao objeto contratado, a demanda e necessidade da SUB-VM para atender à municipalidade é mais abrangente e complexa do que a justificativa apresentada pela SMSUB a esta Corte de Contas acerca do Pregão Eletrônico nº 021/SMSUB/COGEL/2019. Destaca-se que não há documento da SUB-VM detalhando a efetiva necessidade da quantidade e composição das equipes para os diferentes tipos de serviços contratados. Foi observado em vistorias *in loco* que a equipe utilizada para retirar publicidade e a quantidade de caminhões contratados está superdimensionada **(item 3.6)**;

- b) Considerando a extrapolação feita para os 5 caminhões carroceria da teria sido pago o **valor estimado** de R\$ 84.500,00 representando 9% do valor das medições pagas no período de agosto a dezembro de 2019, referentes a caminhões não utilizados em serviços **(itens 3.5.1 e 3.9.3)**; e
- c) O serviço de supressão de publicidade irregular também consta do item 2.2.1, do Anexo I – Especificações Técnicas – Termo de Referência – da Concorrência Pública nº 01/AMLURB/2018 (peça 10), que cuidou da contratação de prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública, havendo, portanto, sobreposição de objetos e consequente pagamento pelo mesmo serviço em dois contratos. A quantidade de equipes do contrato em análise está superdimensionada, uma vez que também são utilizadas na supressão de publicidade irregular, e não no combate ao comércio ambulante **(item 3.1)**.

Em 22.01.21.

RONALDO DE AMORIM CHAVES
Agente de Fiscalização

LEONARDO ANDRÉ DE OLIVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 12 – Substituto