



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

COORDENADORIA DE AUDITORIA GERAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 123/2019/CGM-AUDI

Unidades Auditadas:

Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT)
Secretaria Municipal de Educação (SME)

Período de Realização:

27/08/2019 a 18/05/2020





**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

SUMÁRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
2. METODOLOGIA.....	6
3. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	7
4. CONSTATAÇÕES.....	8
1. Fragilidades identificadas no modelo jurídico adotado para a prestação dos serviços de Transporte Escolar Gratuito (TEG).....	8
CONSTATAÇÃO 1.1 – Vulnerabilidade da fundamentação legal indicada para justificar a modalidade de contratação utilizada.	8
CONSTATAÇÃO 1.2 – Desconformidades legais diversas.....	16
CONSTATAÇÃO 1.3 – Critérios de seleção dos condutores credenciados em desrespeito aos princípios administrativos.	21
CONSTATAÇÃO 1.4 – Riscos trabalhistas atrelados ao modelo atualmente adotado para a prestação dos serviços do TEG.....	25
CONSTATAÇÃO 1.5 – Ausência de formalização dos reajustes anuais referentes aos preços dos serviços de TEG nos anos de 2015, 2017 e 2019.....	30
2. Fragilidades identificadas no modelo de remuneração adotado para a prestação dos serviços de TEG.....	36
CONSTATAÇÃO 2.1 – Vulnerabilidades do estudo econômico utilizado para a definição dos preços referenciais do TEG.....	36
CONSTATAÇÃO 2.2 – Excessiva desproporção entre os preços referenciais dos serviços de TEG para veículos acessíveis e convencionais.....	39
CONSTATAÇÃO 2.3 – Ausência de justificativa para a concessão de reequilíbrios econômico-financeiros aos preços referenciais dos serviços de TEG.....	42
CONSTATAÇÃO 2.4 – Aumento desarrazoado dos preços referenciais dos serviços de TEG ao longo dos anos.....	47
CONSTATAÇÃO 2.5 – Inadequação do formato de remuneração estabelecido para a prestação do serviço de TEG Especial.	49
CONSTATAÇÃO 2.6 – Irrazoabilidade no pagamento das viagens referentes a atividades no contraturno escolar.	52



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

3. Fragilidades identificadas no âmbito do controle dos serviços: baixa confiabilidade, inconsistências e incompletude dos dados registrados nos controles.	59
CONSTATAÇÃO 3.1 – Inconsistências nos valores pagos.	59
CONSTATAÇÃO 3.2 – Indicação incorreta do número de alunos transportados.	62
CONSTATAÇÃO 3.3 – Ausência de assinatura nos documentos constantes do processo de pagamento.....	64
CONSTATAÇÃO 3.4 – Precariedade da instrução dos processos eletrônicos de pagamento.....	66
CONSTATAÇÃO 3.5 – Ausência de ordem cronológica nos documentos constantes dos processos de pagamento.	69
CONSTATAÇÃO 3.6 – Ocorrência de quantidade negativa para o número de crianças transportadas.....	72
CONSTATAÇÃO 3.7 – Pagamento realizado sem suporte material e documental.....	74
ANEXO I – PLANO DE AÇÃO.....	80



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este trabalho de auditoria, realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 123/2019/CGM-AUDI, teve como **objetivo** avaliar o modelo de contratação adotado pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e Secretaria Municipal de Educação para a prestação dos serviços de Transporte Escolar Gratuito (TEG), especialmente quanto à conformidade legal, economicidade e eficiência.

Inicialmente, ressalta-se que o serviço de Transporte Escolar Gratuito, instituído pela Lei Municipal nº 13.697/2003, atende a aproximadamente 72.000 crianças matriculadas na Rede Municipal de Educação. No exercício de 2018, foram destinados cerca de R\$ 210.000.000,00 ao pagamento de, aproximadamente, 1.900 prestadores de serviço.

Com relação à abrangência dos trabalhos de auditoria, destaca-se que a eventual existência de desvios de conduta funcional e a apuração de potenciais prejuízos ao erário fogem do escopo desta Ordem de Serviço e, portanto, tais aspectos não foram contemplados no planejamento da auditoria.

Do resultado dos trabalhos, destacam-se as principais constatações e recomendações:

1. Fragilidades do modelo jurídico adotado para a prestação dos serviços de Transporte Escolar Gratuito (TEG).

Foram identificadas diversas vulnerabilidades relacionadas ao modelo de contratação atualmente adotado para os serviços de TEG, em especial:

- (i) Critérios de seleção dos condutores credenciados em desrespeito aos princípios administrativos;
- (ii) Ausência de formalização dos reajustes anuais referentes aos preços dos serviços de TEG nos anos de 2015, 2017 e 2019.

Principal recomendação: Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a Secretaria Municipal de Educação apresentem plano de ação conjunto para a elaboração de novo Edital para os serviços de TEG, abordando, no mínimo, os seguintes aspectos:

- (i) Servidores designados;
- (ii) Cronograma de atividades;
- (iii) Relação de documentos auxiliares que serão solicitados a outras áreas e setores; e
- (iv) Documentos intermediários que devem ser gerados e prazos de entrega.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

As Pastas devem, ainda, atentar para a real disponibilidade dos recursos e para a garantia de prazos exequíveis, em função da atual pandemia do coronavírus (covid-19).

2. Fragilidades do modelo de remuneração adotado para a prestação dos serviços de TEG.

Foram identificadas diversas vulnerabilidades relacionadas ao estudo econômico inicial e ao modelo de remuneração definido para a contratação e prestação dos serviços, em especial:

- (i) Vulnerabilidades no estudo econômico inicial utilizado para a definição dos preços referenciais do TEG;
- (ii) Ausência de justificativa para a concessão de reequilíbrios econômico-financeiros aos preços referenciais dos serviços de TEG;
- (iii) Aumento desarrazoado dos preços referenciais dos serviços de TEG ao longo dos anos;
- (iv) Irrazoabilidade no pagamento das viagens referentes a atividades no contraturno escolar.

Principal recomendação: Recomenda-se que a SMT e a SME realizem novos estudos econômicos para a determinação do custo dos serviços de TEG, considerando diferentes alternativas de premissas de trabalho, visando à comparação efetiva entre elas, e contemplando, ao menos, os seguintes aspectos:

- (i) Remuneração por criança matriculada/viagem;
- (ii) Remuneração por rota pré-estabelecida (em função da quilometragem prevista para a rota);
- (iii) Remuneração variável ao longo dos meses, suspendendo-se o pagamento em condições de ausência de prestação de serviços, ou considerando um valor mínimo a ser pago em meses de férias e recesso escolar;
- (iv) Demais premissas que as áreas especialistas julgarem convenientes.

3. Fragilidades identificadas no âmbito do controle dos serviços: baixa confiabilidade, inconsistências e incompletude dos dados registrados nos controles.

Foram identificadas omissões, inconsistências e irregularidades, tanto formais quanto materiais, nos controles dos serviços. Tais fragilidades dificultam a precisa avaliação do custo e da abrangência do serviço prestado, bem como comprometem a avaliação sobre a economicidade e a eficiência do sistema.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Principal recomendação: Recomenda-se que as Unidades envolvidas (SMT e SME) apresentem um mapeamento conjunto de seus fluxos internos de controle para o serviço efetivamente prestado, a apuração do valor devido e o correspondente pagamento da quantia apurada. Tal trabalho deve explicitar a situação atual e eventuais aperfeiçoamentos nos fluxos de realização das atividades obrigatórias, os responsáveis por sua execução, os documentos comprobatórios necessários e o momento previsto para a realização de cada tarefa.

Recomenda-se, ainda, que este trabalho promova a ampliação do uso do SEI, de modo que, sempre que possível, os documentos internos sejam gerados diretamente neste sistema, evitando-se, assim o retrabalho envolvido na geração física do documento para posterior digitalização e, inclusive, aumentando a segurança de que cada etapa prevista seja realizada pela pessoa competente e de forma tempestiva.

Por fim, sugere-se o encaminhamento deste Relatório à Corregedoria Geral do Município (para apreciação, em especial, das constatações 1.5 e 2.3), ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

2. METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Reuniões com as Unidades Auditadas;
- Análise de processos e documentos;
- Avaliação do estudo econômico realizado para a implantação do modelo do TEG;
- Entrevista com os responsáveis pelas atividades de TEG na SME; e
- Verificação do sistema de informações EOL – módulo TEG.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

3. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tendo em vista que os serviços de Transporte Escolar Gratuito (TEG) são gerenciados, de forma conjunta e integrada, pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e pela Secretaria Municipal de Educação (SME), a Equipe de Auditoria encaminhou os achados de auditoria às duas Pastas, solicitando que ambas se manifestassem a respeito das fragilidades identificadas, com o preenchimento dos seguintes campos para cada constatação:

- a) Justificativa da Unidade;
- b) Plano de Providências;
- c) Prazo de Implementação.

Como resposta à solicitação da Equipe de Auditoria, A SMT manifestou-se em 03/03/2020, através da **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, e a SME encaminhou sua manifestação em 04/03/2020, mediante a **Informação SME/COGED nº 026666788**.

Dessa forma, para cada uma das constatações elencadas a seguir, serão apresentadas as manifestações das duas Unidades, seguidas da análise final da Equipe de Auditoria. Por fim, após cada grupo de constatações, serão apresentadas as respectivas recomendações às Unidades auditadas.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

4. CONSTATAÇÕES

1. Fragilidades identificadas no modelo jurídico adotado para a prestação dos serviços de Transporte Escolar Gratuito (TEG)

CONSTATAÇÃO 1.1 – Vulnerabilidade da fundamentação legal indicada para justificar a modalidade de contratação utilizada.

A Lei Municipal nº 13.697/2003, que instituiu o Programa de Transporte Escolar Gratuito – “Vai e Volta” no âmbito do Município de São Paulo, assim estabeleceu, em seu artigo 7º:

Art. 7º A implantação e operacionalização do Programa de Transporte Escolar Municipal Gratuito - Vai e Volta ficará a cargo das Secretarias Municipais de Educação e de Transportes que, por meio de portaria intersecretarial, definirão:

II - a forma de cadastramento dos condutores interessados em participar do Programa e a forma de remuneração dos serviços a serem prestados, nos termos da legislação aplicável.

Para regulamentar o credenciamento dos condutores interessados em participar do Programa, a Secretaria Municipal de Transportes (SMT), por meio do Departamento de Transportes Públicos (DTP), publicou, em 2015, o Regulamento de Credenciamento nº 01/2013 – DPT/GAB.

O referido regulamento assim dispõe, em seu capítulo I – Do Objeto:

*1.5. O credenciamento dos interessados para prestação de serviços no programa Vai e Volta **permanecerá aberto à participação de todos que atendam as condições e requisitos legais e técnicos para operação no programa, nos termos deste Regulamento, seus Anexos e da legislação que rege a matéria.** (grifo nosso)*

Desse modo, verifica-se que, ao invés de instaurar um procedimento licitatório para contratar os serviços, a SMT optou por recorrer ao formato de credenciamento mediante chamamento público para operacionalizar a prestação dos serviços de Transporte Escolar Gratuito.

Com o intuito de compreender o embasamento legal utilizado pela Pasta para conferir legitimidade ao formato de contratação adotado, a Equipe de Auditoria encaminhou à Unidade solicitação (doc. SEI nº 020623265) para que apresentasse, dentre outras, a seguinte informação:

2. Apresentar a fundamentação legal para o modelo de prestação de serviços para transporte escolar gratuito estabelecido conforme o Regulamento de Credenciamento nº 01/2013 DTP.GAB.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Como resposta à solicitação supratranscrita, a Pasta manifestou-se da seguinte maneira, mediante o “Encaminhamento SMT/DTP/TEG nº 021294860”:

Lei 8666/93 SEI 021239545. O modelo de prestação de serviço adotado pelo Transporte Escolar Gratuito, está previsto na Legislação acima citada, mais precisamente em seu artigo 22º inciso I § 1º, em que pese:

Art. 22º - São modalidades de Licitação:

I - concorrência

II - (...)

III - (...)

IV - (...)

V - ...

§ 1º - Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Vale ressaltar que o conteúdo da resposta acima foi ainda validado pela Assessoria Jurídica da Pasta, conforme a “Informação SMT/AJ nº 021527358”.

Ou seja, a SMT afirmou que o modelo adotado corresponde à modalidade de licitação denominada concorrência, em alegada consonância com os preceitos da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações).

Ocorre que, como verificado no regulamento ora citado, o credenciamento não equivale a um procedimento licitatório. Trata-se, na verdade, de chamamento público para cadastro de todo e qualquer interessado em prestar os serviços que apresente toda a documentação exigida pela SMT. Posteriormente ao credenciamento, a demanda dos alunos inscritos é, então, distribuída aos condutores credenciados de acordo com critérios de seleção previstos nas normas do programa.

Não há que se falar em concorrência, posto que os procedimentos estipulados no regulamento de credenciamento não obedecem, de forma alguma, as disposições da lei supramencionada acerca desta modalidade de licitação.

Em outras palavras, não houve licitação para a contratação dos serviços, visto que não foi instaurado certame competitivo nos termos da Lei Federal nº 8.666/93. Assim, evidencia-se que a fundamentação legal inicialmente indicada pela Unidade à Equipe de Auditoria é inconsistente com o modelo de credenciamento atualmente adotado.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Adicionalmente, em consulta ao Sistema de Orçamento e Finanças do Município (SOF), verificou-se, conforme exemplos abaixo, que as despesas referentes ao programa de Transporte Escolar Gratuito (TEG) têm sido realizadas pela SMT parcialmente sob a modalidade de **dispensa de licitação** e parcialmente sob a modalidade **inexigibilidade**.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO		Nº	56.422
NOTA DE EMPENHO			Global
		Data de Emissão:	18/06/2019
		Processo:	0020.2018/0006333-Q
Identificação da Unidade			
Órgão:	16.00 - Secretaria Municipal de Educação	SME	
Unidade:	16.10 - Gabinete do Secretário	SME-GAB	
Endereço:	Rua Borges Lagoa - de 1142 a 1250 - lado - 0 - nº 1230 - Vila Clementino - São Paulo - SP - 04033 CNPJ: 46.392.114/0001-25		
Telefone:	(11) 3396-0176		
Identificação do Credor			
Credor:	TRANSOUZA TRANSPORTES SAO PAULO LTDA		
Endereço:	Rua Igarapé da Bela Aurora - 79 - - Inácio Montelro - SÃO PAULO - SP - 84722000	CNPJ / CPF:	21.228.149/0001-83
Dados Bancários:	Banco [REDACTED]	Agência [REDACTED]	Conta Corrente - [REDACTED]
Dados Bancários: Banco [REDACTED] Agência [REDACTED] Conta Corrente - [REDACTED] Telefone: [REDACTED]			
Identificação da Dotação			
Programática:	16.10.12.361.3025.2850	- Transporte Escolar - Ensino Fundamental	
Despesa:	3.3.90.39.00	- Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	
Fonte de Recurso:	00	- Tesouro Municipal	
Especificação da Despesa			
SubElemento:	54	- Serviços de Creches e Assistência Pré-Escolar	
Item:	03	- Transporte Escolar - EMEF	
Histórico:	Prestação de Serviço e Transpor. Escolar Gratuito - TEG n. 5407/18 - DRE -IQ		
Fundamentação Legal:	10 - Art. 24 Inciso IV da lei Federal 8.666/93	Modalidade de Licitação:	6 - Dispensa de Licitação
Valor:	R\$ 6.026,26 Seis Mil e Vinte e Seis Reais e Vinte e Seis Centavos		

Figura I – Nota de Empenho nº 56.422, referente a serviço de TEG, com fundamentação legal de Dispensa de Licitação.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907


		PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	
NOTA DE EMPENHO		Nº	56.421
		Global	
		Data de Emissão:	18/06/2019
		Processo:	8020.2017/0000753-5
Identificação da Unidade			
Órgão:	16.00 - Secretaria Municipal de Educação	SME	
Unidade:	16.10 - Gabinete do Secretário	SME-GAB	
Endereço:	Rua Borges Lagoa - de 1142 a 1250 - lado - 0 - nº 1230 - Vila Clementino - São Paulo - SP - 0403 CNPJ: 46.392.114/0001-25		
Telefone:	(11) 3396-0176		
Identificação do Credor			
Credor:	[REDACTED]		
Endereço:	[REDACTED]		
	CNPJ / CPF:	[REDACTED]	
	Telefone:	[REDACTED]	
Dados Bancários:	Banco [REDACTED]	Agência [REDACTED]	Conta Corrente - [REDACTED]
Identificação da Dotação			
Programática:	16.10.12.361.3025.2850	- Transporte Escolar - Ensino Fundamental	
Despesa:	3.3.90.36.00	- Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	
Fonte de Recurso:	00	- Tesouro Municipal	
Especificação da Despesa			
SubElemento:	16	- Locação de Móveis e Intangíveis	
Item:	03	- Transporte Escolar - EMEF	
Histórico:	Prestação de Serv. Transp. Escolar Gratuito - TEG Cont nº 0567/16 - DRE.: SA		
Fundamentação Legal:	35 - Art. 25 - Caput da Lei Federal 8.666/93	Modalidade de Licitação:	7 - Inexigibilidade
Valor:	R\$ 4.409,46 Quatro Mil e Quatrocentos e Nove Reais e Quarenta e Seis Centavos		

Figura II – Nota de Empenho nº 56.421, referente a serviço de TEG, com fundamentação legal de Inexigibilidade.

Cabe lembrar que dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação são conceitos absolutamente excludentes, e não podem ser simultaneamente aplicáveis ao mesmo tipo de objeto. Enquanto as situações de dispensa estão exaustivamente previstas no artigo 24 da Lei Geral de Licitações, o artigo 25 da mesma lei define que a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição.

Considerando o caso em análise, percebe-se que os serviços de transporte escolar não estão abrangidos pelas situações descritas no artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93. Ademais, não foi demonstrada qualquer justificativa para eventual inviabilidade de competição no que se refere à oferta de serviços de transporte escolar.

Adicionalmente, destaca-se que, a exemplo da ementa apresentada a seguir, existe abundante jurisprudência rechaçando, em casos de inexistência de fato imprevisível e alheio ao controle da administração, a contratação de transporte escolar com base no artigo 24, inciso IV da Lei 8666/93.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1760128 SP 2018/0185174-9 (STJ)

Jurisprudência • Data de publicação: 08/02/2019

EMENTA

CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA **TRANSPORTE ESCOLAR**. LEI 8.666 /1993. **DISPENSA. EMERGÊNCIA** FABRICADA OU FICTA. ILICITUDE. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. TESE NÃO LEVANTADA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. 1. Trata-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra o Prefeito do Município de Jacareí, a Secretária Municipal de Educação e Vice-Prefeita do Município de Jacareí e a empresa Jacareí Transporte Urbano Ltda., por terem celebrado contrato mediante **dispensa de licitação** não amparada pelo art. 24 da Lei 8.666 /1993. 2. O Tribunal a quo entendeu não estar configurada hipótese de **dispensa de licitação**, nos moldes do artigo 24, IV, da Lei 8.666 /1993, para a contratação de serviços de locação de veículos para **transporte escolar** de alunos da zona rural do Município agravado. Afirmou que a **dispensa de licitação** na "contratação direta de empresa prestadora de serviço de locação de 34 (trinta e quatro) ônibus de, no mínimo, 40 (quarenta) lugares, para transporte de alunos da zona rural do Município" (fl. 996, e-STJ) foi baseada "na **emergência** que, na hipótese dos autos, é ficta e não real" (fl. 995, e-STJ). Entendeu que, "em anos letivos anteriores, houve a devida realização de concorrência pública para a contratação dos mesmos serviços e que, portanto, a Administração Pública tinha plena ciência de que o procedimento deveria ser renovado periodicamente e também de quanto tempo, aproximadamente, seria necessário para percorrer todas as suas fases, até a adjudicação do contrato administrativo" (fl. 996, e-STJ).

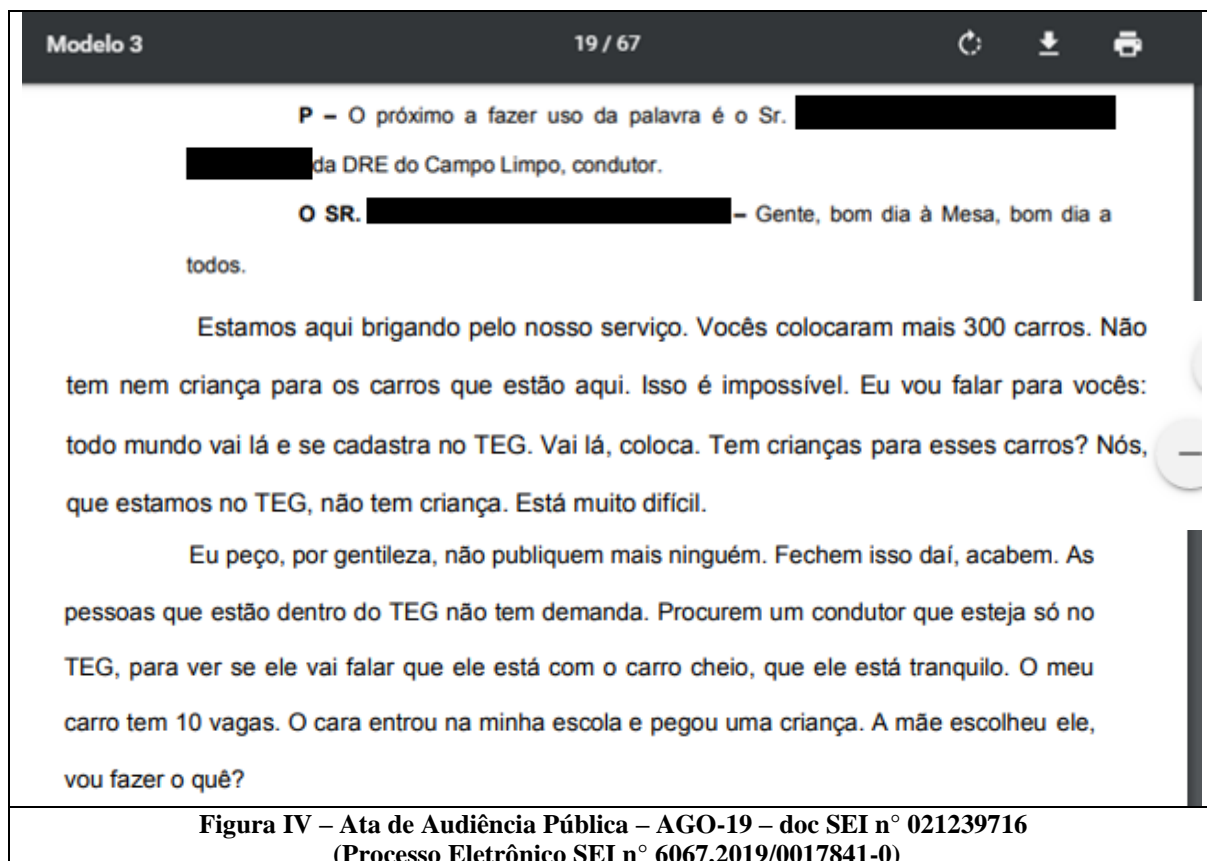
Figura III – Excerto da jurisprudência do STJ referente ao Recurso Especial REsp 1760128 SP 2018/0185174-9

Destaca-se, ainda, que a possibilidade de contratação por meio de credenciamento, fundamentada no artigo 25, caput da Lei 8666/93, carece de suficiente caracterização da situação de inexigibilidade de licitação. Muito embora nenhum esclarecimento neste sentido tenha sido apresentado pela SMT, tal prática poderia, a princípio – caso a SMT possa confirmar interesse em contratar **totalmente** a oferta de serviço – estar alinhada com a jurisprudência existente, conforme excerto abaixo transcrito, retirado do voto do relator, constante do Acórdão 784/2018, proferido em 11/04/2018, pelo Plenário do Tribunal de Contas da União:

22. Assim, quando a licitação for inexigível porque o gestor manifestou o interesse de contratar todos os prestadores, ele poderá adotar o procedimento de chamada pública, por meio da abertura de um edital e chamar todos os prestadores que se enquadrem nos requisitos constantes do edital para se cadastrarem e contratarem com a Administração Pública.

23. Tem-se por claro que a inexigibilidade, no presente caso, não se deu pela singularidade do objeto, mas sim pelo interesse de contratar todos os prestadores de serviços na área de saúde que atendessem os requisitos do edital de chamamento.

No entanto, conforme manifestação de participante do sistema, exarada em Ata de Audiência Pública realizada na Câmara Municipal de São Paulo (transcrição abaixo), observa-se que a suposta condição de contratação de toda a oferta existente não parece ser atendida no caso em pauta.



Adicionalmente, verificou-se que, em setembro de 2019, existiam aproximadamente 2.500 veículos prestadores de serviço, sendo que tais veículos possuem capacidade autorizada de cerca de 54.500 lugares e realizam aproximadamente 79.000 atendimentos diários. Desta forma, na hipótese de que os veículos realizem, em média, 02 viagens ao dia, tem-se, aproximadamente, 28% de ociosidade no sistema. No entanto, o estudo econômico que embasou o valor pago pelo serviço prestado adota a hipótese de 03 viagens diárias realizadas por veículo, o que resulta em uma capacidade ociosa ainda maior, de cerca de 52% dos lugares existentes em veículos credenciados que atualmente atendem o sistema. Tal capacidade ociosa pode ser entendida como oferta de serviço não contratada pela Prefeitura, fato que prejudica a justificativa de inexigibilidade de licitação na situação atual.

Diante de todo o exposto, nota-se que há evidente inconsistência e equívoco entre as justificativas legais utilizadas pela SMT para embasar a contratação dos serviços, o que compromete sobremaneira a legitimidade do formato de contratação utilizado pela Unidade.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“Base legal do Credenciamento:

Artigo 25, caput, da lei federal 8666/93

‘É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição...’

Conforme estudo da doutrina e jurisprudência sobre o instituto do Credenciamento, para sua validade devem ser observados os princípios Constitucionais do artigo 37 e do artigo 3º da lei 8666/93 como da isonomia, melhor proposta, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao Edital, julgamento objetivo e eficiência.

Credenciamento: se a administração convoca todos interessados dispondo-se a contratar todos aqueles que preencham os requisitos por ela fixados e exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento por Edital, estamos diante de um caso de inexigibilidade de licitação, pois, de igual forma, não haverá competição entre os interessados.

Como precedente jurisprudencial, **temos a decisão do Tribunal de Contas da União – TCU no processo TC nº 016.522/95-8**, que traça regras para a validade jurídica e administrativa do **credenciamento**:

- Publicidade com ampla divulgação do edital.
- Fixar critérios e exigências mínimas para o credenciamento.
- Fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os serviços.
- Definir as hipóteses de descredenciamento pela Administração.
- Permitir o credenciamento a qualquer tempo, a qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas de habilitação e prestação do serviço.
- Credenciar todos interessados que atenderem aos requisitos mínimos para habilitação.
- Prever possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência prevista no termo.
- Possibilitar que os usuários do serviço denunciem qualquer irregularidade na prestação do serviço ou no faturamento para a Administração.
- Fixar as regras que devem ser observadas pelos credenciados durante a prestação do serviço.

O artigo 25 da lei 8666/93, ao estabelecer a figura da inexigibilidade de licitação, não limita a interpretação da inviabilidade de competição, podendo ser esta configurada pela inexistência de fornecedor exclusivo, ou, pela contratação de todos os interessados pela Administração, visto que igualmente não haverá competição entre eles.”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Entendemos que o item será tratado pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“Conforme a identificação nas discrepâncias em Notas de Empenho no que tange a fundamentação legal, informamos que usaremos como base legal o Artigo 25, “caput”, da Lei Federal n.º 8.666/93, visto a inexigibilidade no modo de Licitar.

‘Art. 25 - É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição...’”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Ciente de se adequar ao formato de contratação, em resposta a Controladoria Geral do Município, bem como o operador do transporte de Escolares do Programa Vai e Volta – TEG, o nosso prazo de implementação será **de forma imediata**, para prestarmos o melhor e mais adequado serviço.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em análise da manifestação da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, verifica-se que a Pasta indicou, objetivamente, que a fundamentação legal para o modelo de credenciamento é a inexigibilidade de licitação.

Quanto à inconsistência apontada pela Equipe de Auditoria entre as justificativas legais utilizadas pela SMT para embasar a contratação dos serviços, a Pasta informou, como plano de providências para sanar tal fragilidade, que utilizará, como fundamentação legal nas Notas de Empenho, o artigo 25, “caput”, da Lei Federal n.º 8.666/93, que trata da inexigibilidade do dever de licitar, com implementação imediata.

Com a adoção da providência indicada, restará adequada a justificativa legal para o modelo de credenciamento. No entanto, a Equipe de Auditoria ressalta que, para conferir validade a tal embasamento, é necessário que a Unidade garanta que todos os interessados que preencham os requisitos estipulados no edital de credenciamento sejam efetivamente contratados para a prestação dos serviços.

Caso não seja possível assegurar que todos os interessados serão credenciados e efetivamente contratados pela administração, a justificativa de inexigibilidade de licitação não mais poderá ser utilizada. Desse modo, considerando a eminente edição de um novo Edital de Credenciamento, faz-se pertinente que a SMT ateste, caso pretenda manter a atual modalidade de contratação, nos



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

autos do processo de credenciamento, mediante Parecer Jurídico, que a referida condição é, de fato, atendida no âmbito do modelo proposto (vide Recomendação 002).

CONSTATAÇÃO 1.2 – Desconformidades legais diversas.

Quanto ao Termo de Adesão ao Credenciamento, o Edital de Credenciamento nº 01/2013, em seu item 6.2, assim preceitua:

6.2 O termo de Adesão ao Credenciamento terá prazo de duração de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado até completar 60 (sessenta) meses, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93.

O dispositivo supracitado faz alusão, aparentemente, ao artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe o seguinte:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **limitada a sessenta meses**; (grifo nosso)*

Com isso, o Edital estabelece que os termos de adesão ao credenciamento não podem ser prorrogados por período de tempo superior a 60 (sessenta) meses. Após, a celebração de novo contrato requer que se cumpram novamente os preceitos da Lei 8666/93, em especial quanto à comprovação da inviabilidade de competição. No entanto, o Edital de Credenciamento não prevê sua própria substituição após 60 meses, mas somente que o Termo de Adesão firmado por cada credenciado será substituído.

Ademais, não foi identificado dispositivo que vede ao credenciado submeter-se a novo credenciamento após o final do período de 60 meses. Inclusive, verifica-se que o item 1.5 do edital, já anteriormente transcrito, garante que o credenciamento permanecerá aberto à participação de todos que atendam as condições e requisitos legais e técnicos para operação no programa. Assim, a concessão do credenciamento é vinculada somente ao atendimento de requisitos legais e técnicos, sem possibilidade de discricionariedade do agente administrativo.

Deste modo, tem-se que a aplicação de tal dispositivo torna-se prejudicada e sem efeito prático. Além disso, é possível ainda inferir que, se o Termo de Adesão ao credenciamento deve atender aos requisitos da Lei Federal nº 8.666/93, quanto ao disposto em seu artigo 57, que pertence ao Capítulo III – Dos contratos, Seção I – Disposições Preliminares, deveria também respeitar os demais dispositivos da mesma lei, inclusive quanto ao artigo 54, §2º da mesma seção, que assim preceitua:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta. (grifo nosso)

Portanto, uma vez mais, em complemento ao disposto na Constatação 1.1, entende-se que a regularidade do Termo de Adesão ao Credenciamento resta prejudicada pela aparente inexistência de adequada autorização para inexigibilidade de licitação.

Ainda na mesma seção da Lei Federal nº 8.666/93, merece atenção o disposto no artigo 55:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

Quanto aos elementos característicos, não foi identificada no Termo de Adesão a quantidade contratada, e tampouco a quantidade foi identificada como elemento integrante da Ordem de Serviço. Tais informações parecem ser definidas somente na escola, após consulta aos pais, em momento posterior à assinatura do Termo de Adesão e emissão da Ordem de Serviço.

Tal fato parece contrariar a Lei Geral de Licitações, não somente pela inexistência de quantitativo expresso no documento de contratação, como também pela inexistência de quantitativo no próprio Edital de Credenciamento, já que o artigo 7º da referida lei dispõe o seguinte:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

*§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de **fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades** ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.*

(...)

*§ 6º A **infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.***

(...)

*§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de **dispensa e de inexigibilidade de licitação.** (grifo nosso)*



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

A falta de estimativa de quantitativos estabelecidos no Edital de Credenciamento e no Termo de Adesão impossibilita, ainda, a aplicação do seguinte dispositivo da referida lei:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Em decorrência, percebe-se a precarização do contrato e insegurança, tanto para os prestadores de serviço, quanto para a municipalidade. Neste sentido, de forma a exemplificar a precariedade da relação entre as partes, a figura abaixo apresenta um expediente (*doc. SEI nº 020990966*) encaminhado à SMT por um credenciado, em que este solicita o cancelamento de uma Ordem de Serviço, durante o período escolar, com base em uma alegação notadamente genérica, frágil e superficial:

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES
DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES PÚBLICOS

EXPEDIENTE **DTP-4 CD Protocolo e Expediente**

DCI – Documento de Comunicação Interna DCI nº 2019-9. 167.674-0

DATA 06/09/2019

Sr. Diretor do Departamento de Transportes Públicos

Vem requerer o assunto que segue:

Vendo através deste tid Ceder a ordem
de Serviço 53 H/56

Justificativa: Empresa passando por reestruturação

Figura V – Excerto do “Documento de Comunicação Interna nº 2019-9.167.674-0 – SEI 020990966”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Em resumo, observa-se que o modelo de contratação adotado, bem como as condições de prestação dos serviços estabelecidas no instrumento convocatório, apresentam múltiplas fragilidades tendentes a prejudicar a conformidade legal do sistema municipal de transporte escolar gratuito.

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“Conforme preceitos legais foi baseando-se no Artigo 57, II, da Lei Federal n.º 8.666/93, que estabeleceu os termos de adesão ao credenciamento no que tange ao prazo estabelecido para limitação a 60 (sessenta) meses, com isso, por analogia, verificamos a necessidade da celebração de novo edital de credenciamento, utilizando o mesmo modelo.

Da mesma forma identificamos no Edital de Credenciamento n.º 01/2013, que não limitava os transportadores de escolares em participar do programa Vai e Volta – TEG, ficando aberto o cadastramento ao credenciamento todo período do edital, sendo que a quantidade de transportadores atualmente está superior a demanda de alunos.

Diante das irregularidades no que tange o Termo de Adesão ao Credenciamento, pela aparente inexistência de adequação para inexigibilidade de licitação, em atenção ao artigo 55, I, da Lei n.º 8.666/93, realmente o Termo de Adesão ao credenciamento não especifica uma quantidade de crianças a serem transportadas. Porém, em análise a Clausula quinta do Termo, verificamos que existe uma contratação específica limitando a quantidade de assentos disponíveis em cada veículo, da mesma forma verifica-se o valor por criança.

Quanto as Ordens de Serviço, esta por sua vez é a título de fiscalização, para que esta Divisão de Transporte Escolar Gratuito mantenha o controle de motorista e monitor, que são autorizados à execução do transporte.

Contudo, dentro de toda precarização do contrato foi verificado que em um expediente uma empresa pede a cessão de uma ordem de serviço, o que é terminantemente proibido quando tratamos de crianças, o que deveria ocorrer nesta situação é o pedido de cancelamento e não cessão da ordem de serviço.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Entendemos que o item será tratado pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“Conforme consta da auditoria, tratando-se da fragilidade no modelo de contratação adotado, visando o melhor modo para não prejudicar a conformidade legal do programa de transporte escolar gratuito, esclarecemos que o edital de credenciamento n.º 01/2013 DTP/GAB, foi publicado no Diário Oficial no dia 20 de novembro de 2015, as fls. 191, com o término do edital que se dá em 20 de novembro de 2020, ou seja 5 (cinco) anos, estamos elaborando para o ano de 2021, novo edital, no mesmo modelo de contratação, porém com as mudanças necessárias para melhor operar o sistema municipal de transporte gratuito.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

“Entretanto pela fragilidade do modo de contrato que está em vigor, estamos mudando em sua essência, todas as cláusulas que trata da contratação, inclusive o modo de distribuição de veículos por DREs (Diretorias Regionais de Ensino), umas das mudanças imediata que tratamos com SME (Secretaria Municipal de Educação) é garantir que os operadores de transporte de escolares terem seus carros com no mínimo 18 crianças.

Contudo, no novo modelo de Credenciamento iremos apresentar uma limitação nos anos dos veículos para 10 (dez) anos Vans e Micro-ônibus e 12 (doze) anos para Ônibus e carros acessíveis. Entre outras mudanças teremos a implementação imediata a nova publicação do edital.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Quanto às fragilidades inerentes ao modelo de contratação adotado, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes informa que o presente Edital vigora até 20 de novembro de 2020, e que se encontra em elaboração um novo edital, no mesmo modelo de contratação (credenciamento), porém com mudanças necessárias para melhor operar o sistema municipal de transporte gratuito.

Entende-se que a proposição de alteração do modelo de contratação a partir de um novo edital, previsto para novembro de 2020, é forma adequada para o saneamento das fragilidades encontradas. No entanto, especialmente neste momento atual, em que, em função do art. 13 do Decreto 59.321/2020, que regulamenta a Lei nº 17.335, de 27 de março de 2020, e demais implicações relacionadas à epidemia do novo coronavírus (Covid-19), é esperado que haja alteração nas rotinas de trabalho das Unidades.

Assim, faz-se necessário providenciar um planejamento cuidadoso e adequado à real possibilidade da Unidade, para que o presente edital não se prolongue por prazos superiores ao previsto em lei, conforme a Recomendação 001.

Ademais, as justificativas apresentadas por ocasião do Edital de Credenciamento n.º 01/2013 não podem ser automaticamente replicadas para a situação atual, dado que, com o passar tempo, pode ter havido alteração relevante na oferta ou demanda de serviço prestado. Portanto, faz-se necessária nova análise e comprovação do cabimento de inexigibilidade de licitação. Em



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

decorrência disso, recomenda-se que se providencie, juntamente com os estudos que irão embasar a publicação de um novo Edital, parecer jurídico, produzido por Procurador do Município, que aborde especificamente a questão da inexigibilidade de licitação, nos termos da Recomendação 002.

CONSTATAÇÃO 1.3 – Critérios de seleção dos condutores credenciados em desrespeito aos princípios administrativos.

Relativamente aos critérios de seleção e alocação da demanda aos condutores credenciados no âmbito do TEG, cabe destacar os seguintes dispositivos constantes do Regulamento de Credenciamento:

4.1. As pessoas físicas ou jurídicas que constarem da relação de credenciados para o Programa Vai e Volta, publicada no DOC, nos termos do item 3.9, do Capítulo III deste Regulamento serão convocadas pelo DTP, I) por meio de publicação no DOC e II) por meio de carta por “AR” (aviso de recebimento entregue pelos Correios) para assinar em até 60 (sessenta) dias o Termo de Adesão ao Credenciamento para a prestação de serviços de transporte escolar do Programa Vai e Volta, observados:

4.1.1. Existência de demanda dos serviços objeto deste Credenciamento em unidade escolar na área da DRE de seu interesse, conforme relação constante no item 1.4 deste Regulamento e indicada na solicitação de credenciamento – Anexo I-A; Anexo I-B e Anexo I-C;

4.1.2. As listas de todos os credenciados junto às respectivas DRE’s e escolas serão disponibilizadas às mães, pais ou responsáveis legais dos educandos/crianças por meio de envio de email-s, fixação no mural das escolas ou acesso ao site da Secretaria Municipal de Transportes;

4.1.3. Caberá a mãe, pai ou responsável legal do educando/criança escolher o credenciado de sua preferência, disponibilizando ao mesmo o Termo de Autorização e de Ciência de Demanda de Transporte Escolar (ANEXOS III-A, III-B ou III-C), devidamente assinado. Este Termo deverá se assinado em 3 (três) vias, sendo uma via entregue para o responsável do aluno, uma via para o credenciado e outra para a DRE. (grifos nossos)

Conforme exposto, verifica-se que o processo de alocação da demanda ao condutor é composto pelas seguintes etapas principais:

- (i) O condutor credenciado indica qual é a Diretoria Regional de Educação (DRE) em que deseja prestar os serviços;



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

- (ii) A DRE consolida e encaminha aos pais/responsáveis, por e-mail, a lista com todos os condutores credenciados em sua região;
- (iii) Os pais ou responsáveis legais de cada educando escolhem diretamente qual será o condutor credenciado que transportará a criança.

Desse modo, a seleção dos condutores foi atribuída aos pais/responsáveis. Quanto aos fatores a serem considerados no momento da escolha do prestador do serviço, não foram estipulados quaisquer critérios ou parâmetros objetivos – pelo contrário, cada pai, mãe ou responsável pode eleger o condutor com base em sua preferência pessoal e subjetiva, sem a necessidade de qualquer justificativa ou fundamentação para a escolha.

Ocorre que tal método vai de encontro a diversos princípios administrativos, em especial os princípios da impessoalidade, isonomia e eficiência – os quais, notoriamente, devem reger a administração pública municipal e a prestação dos serviços públicos.

A livre escolha do condutor pelos pais/responsáveis mostra-se inteiramente subjetiva, sendo que critérios pessoais são os fatores determinantes para a seleção dos credenciados. Com isso, observa-se que **não há objetividade na escolha**, fato que compromete a observância do princípio da impessoalidade.

Adicionalmente, verifica-se que a escolha dos pais pode ser limitada pela escola e pelos próprios prestadores de serviço, como no exemplo da figura abaixo, a qual demonstra uma solicitação encaminhada pelo credenciado P R Selis Transportes Eireli – EPP (CNPJ: 10.003.681/0001-20), na qual este credenciado solicita a “transferência” de uma de suas ordens de serviço a outro credenciado, por ele escolhido:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Sr. Diretor do Departamento de Transportes Públicos

NOME: [REDACTED]

EMPRESA *PR 9 de Transportes*

RG / CNPJ [REDACTED] CPF [REDACTED]

Endereço: [REDACTED]

Bairro [REDACTED] CEP [REDACTED]

Telefone [REDACTED] Email [REDACTED]

Vem requerer o assunto que segue:

Venho através desse tid transferir a demanda da ordem de Serviço n 5048/533/56 para Jambeiro Luxo Transportes, em consequente o cancelamento pela PR 9 de Transportes

Justificativa:

Figura VI – Excerto do “Documento de Comunicação Interna nº 2019-9.174.184-3 – SEI 021187002”

Percebe-se que não é garantido tratamento isonômico a todos os condutores, posto ser evidente que os credenciados que possuem maior presença/influência na região ou maior contato com as famílias dos educandos podem ter considerável vantagem em relação aos demais no momento da decisão dos pais. Assim, **a isonomia tampouco está garantida no processo de seleção.**

Ainda com relação à isonomia, é importante salientar que a Prefeitura Municipal de São Paulo é a contratante dos serviços – e não os pais dos alunos atendidos pelo TEG. Em outras palavras, compete à administração municipal assegurar que o processo seletivo contemple a observância de todos os princípios administrativos que regem as contratações públicas.

Ademais, cumpre ressaltar que a escolha direta pelos pais/responsáveis também tem como consequência um relevante **risco de integridade**, visto que a ausência de critérios objetivos possibilita até mesmo eventual negociação direta e pessoal entre as partes envolvidas.

Já no que se refere à eficiência, constata-se que o método de seleção adotado também prejudica a otimização da prestação dos serviços, haja vista a possibilidade de concentração dos serviços com determinados condutores ou empresas, **sem que a metodologia de escolha esteja direcionada à eficiência e economicidade do sistema.** Inclusive, há o risco de concentração dos rendimentos



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

oriundos do TEG a poucos condutores/empresas, em detrimento de outros que também atenderam a todas as exigências para o credenciamento.

Destarte, evidencia-se que **o processo de seleção e alocação da demanda aos condutores apresenta múltiplas fragilidades, sobretudo no tocante à inobservância dos princípios administrativos da impessoalidade, isonomia e eficiência.**

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“De acordo com o credenciamento 01/2013 – DTP/GAB, os critérios de seleção foi a escolha dos pais/responsáveis, considerando a isonomia do edital de credenciamento, tirando a responsabilidade da municipalidade na escolha, pela falta de critério isonômico, desta forma o modo de escolha para seleção dos condutores de escolares, passaria para a responsabilidade aos pais/representantes. E foi esse modelo que seguimos ate os dias atuais.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Entendemos que o item será tratado pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“Contudo, dentro do novo credenciamento estamos estudando a melhor forma para o modo de escolha, pois já foi provado que a escolha pelos pais/ responsáveis, fuge da isonomia do programa Vai e Volta.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

“Diante de todos questionamento advindo pela Auditoria, percebemos a fragilidade do modo escolha, foi criado uma comissão intersecretarial para discutirmos acerca das fragilidades existentes dentro do Termo de Adesão ao Credenciamento, especificamente estudando o melhor modo no processo de seleção e alocação da demanda aos condutores, com atenção aos princípios basilares da nossa Carta Magna da Impessoalidade, isonomia e eficiência.

Portanto, diante da fragilidade na escolha dos condutores a implementação do procedimento é de forma imediata.”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em análise da justificativa encaminhada pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, constata-se que a Pasta não apresentou elementos objetivos que justifiquem e comprovem a adequação e regularidade dos critérios atualmente adotados para a seleção dos condutores credenciados.

Inclusive, verifica-se que a Unidade consentiu com o apontamento da Equipe de Auditoria, afirmando que *“percebemos a fragilidade do modo escolha, foi criado uma comissão intersecretarial para discutirmos acerca das fragilidades existentes dentro do Termo de Adesão ao Credenciamento, especificamente estudando o melhor modo no processo de seleção e alocação da demanda aos condutores, com atenção aos princípios basilares da nossa Carta Magna da Impessoalidade, isonomia e eficiência”*.

Ademais, a SMT também indicou que *“está estudando a melhor forma para o modo de escolha, pois já foi provado que a escolha pelos pais/ responsáveis, foge da isonomia do programa Vai e Volta”*.

Desse modo, resta corroborada a constatação de que o processo de seleção e alocação da demanda aos condutores apresenta-se em desconformidade aos princípios administrativos da impessoalidade, isonomia e eficiência.

Quanto às providências a serem tomadas para sanar os problemas apontados, a Equipe de Auditoria destaca que caberá às duas Pastas avaliar e selecionar, conjuntamente, critérios alternativos e viáveis que garantam, ao mesmo tempo, a observância aos princípios administrativos e a adequada prestação dos serviços.

Assim, tal questão também deve ser enfrentada quando do planejamento para a elaboração do novo Edital, nos termos da Recomendação 001.

CONSTATAÇÃO 1.4 – Riscos trabalhistas atrelados ao modelo atualmente adotado para a prestação dos serviços do TEG.

Ainda no tocante ao modelo adotado para a prestação dos serviços do TEG, é necessário destacar que o fato de uma contratação entre a Municipalidade e o prestador de serviço ter sido efetivada – seja por licitação, por dispensa ou por inexigibilidade – não afasta a necessidade de fiscalização, por parte da administração municipal, do cumprimento da legislação trabalhista aplicável. Com relação a este tema, foram identificadas as seguintes vulnerabilidades, que caracterizam potenciais riscos trabalhistas:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Possíveis infrações à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Não foram identificados procedimentos de fiscalização com o intuito de prevenir o desrespeito, por parte das empresas contratadas/credenciadas, a preceitos previstos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). São destacados, a seguir, alguns dispositivos potencialmente desrespeitados, dadas as condições de trabalho existentes:

DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943

Art. 58 - A duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de 8 (oito) horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite.

Art. 66 - Entre 2 (duas) jornadas de trabalho haverá um período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso.

Art. 235-C. A jornada diária de trabalho do motorista profissional será de 8 (oito) horas, admitindo-se a sua prorrogação por até 2 (duas) horas extraordinárias ou, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo, por até 4 (quatro) horas extraordinárias.

Com relação às normas supratranscritas, a figura abaixo ilustra possíveis irregularidades identificadas através do sistema EOL – módulo TEG:

Viagens

Diretoria: DIR EDUC - DIRETORIA REGIONAL DE EDUCACAO ITAQUERA

Placa Veículo: [REDACTED] Ano Letivo: 2019

Ano Fabricação: 2002 Capac. T.E.G.: 23

Nro. Termo / Contrato: 5015 / 16

Accessível: Não Sim

O.S. Especial: Não Sim

Viagens do Veículo

Cód.Viagem	Viagem	DRE	Escola	Turno	Dt. Inicio	H.Início	H.Fim	Condutor
33425	1	DRE-IQ	090905 - CEU EMEI - JOSE GASPAR, D.	Integral	04/02/2019	07:00	19:00	[REDACTED]
33425	1	DRE-IQ	019280 - CEU EMEI - ARICANDUVA	Integral	04/02/2019	07:00	19:00	[REDACTED]
34765	2	DRE-IQ	019261 - CEU EMEF - PAULO GOMES CARDIM, PROF. DR.	Manhã	04/02/2019	06:00	12:00	[REDACTED]
34766	3	DRE-IQ	019261 - CEU EMEF - PAULO GOMES CARDIM, PROF. DR.	Tarde	04/02/2019	12:00	18:40	[REDACTED]
43958	4	DRE-IQ	019261 - CEU EMEF - PAULO GOMES CARDIM, PROF. DR.	Manhã	02/05/2019	07:00	13:30	[REDACTED]
43959	5	DRE-IQ	019261 - CEU EMEF - PAULO GOMES CARDIM, PROF. DR.	Tarde	02/05/2019	12:00	18:45	[REDACTED]

Consultar Veículo(s) por Termo de Adesão

Nro. Termo / Contrato: 5015 / 16

Nome Credenciado: ALEX CALVO PANES TRANSPORTE - ME

Veículos

Placa	Condutor	Monitor	Ano Fabric.	Capac. T.E.G.	Situação
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	2002	23	ATIVA

Figura VII – Informações extraídas do sistema EOL – módulo TEG

Observação: Os horários de início e de final indicados correspondem aos horários de início e fim das atividades escolares.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

O exemplo acima evidencia um intervalo entre o início e o final da jornada de trabalho superior a 13 (treze) horas, bem como um descanso entre jornadas inferior a 11 (onze) horas. Vale lembrar que estas informações não caracterizam, por si só, infração à legislação trabalhista. No entanto, resta configurada a ausência de informações, em sistemas ou no processo de pagamento, que deem ao Município a segurança da manutenção da condição de Regularidade Trabalhista, exigida pelo Edital de Credenciamento nº 01/2013-DTP/GAB, em seu item 3.4.2.15.

Risco jurídico relacionado à contratação de empresas cooperativas.

A CLT, em seu artigo 3º, define quais são os elementos que configuram o vínculo empregatício, os quais podem ser resumidos em quatro aspectos: pessoalidade, subordinação, habitualidade e onerosidade. Caso esses elementos estejam presentes na contratação, poderá se caracterizar a irregularidade. Neste sentido, destaca-se a jurisprudência a seguir:

COOPERATIVA DE TRABALHO. FRAUDE À LEI. VÍNCULO COM A TOMADORA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. O cooperativismo constitui uma das formas de agrupamento de pessoas, com disciplina legal (Lei 5.764/71), e estímulo constitucional (CF, art. 174, parágrafo 2º), cujos objetos sociais – fornecimento de bens e serviços -, têm em mira o exercício de atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. A fraude à lei resta caracterizada quando o agrupamento social acolhe em seu seio trabalhadores, supostos cooperativados, para o exercício de atividades distanciadas de seu primordial enquadramento social, junto à tomadora dos serviços, mediante ostensivo controle e fiscalização desta, a destinatária última do produto laboral. Vínculo com a tomadora. Responsabilidade solidária da cooperativa (intermediadora). Inteligência dos arts. 9º, da CLT e 942, do CC/ 2002. RO 00009629720135020030 SP. 8ª Turma. Relator: Desembargador Rovirso Boldo. DEJT: 12/08/2015.

Figura VIII – Jurisprudência do TJ-SP – Recurso Ordinário 9629720135020030

O município de São Paulo dispõe a respeito de situação análoga por meio do artigo 2º da Portaria SMG 103/2018. Tal portaria não se aplica diretamente ao caso em estudo, mas é de interesse porque trata da mesma objeto.

Portaria SMG 103/2018

“Art. 2º Considerando que os serviços de locação de veículos demandam, por sua natureza, execução em estado de subordinação e dependência, fica vedada a participação em licitação e a contratação pela Administração de cooperativas para sua execução.”

Parágrafo único. Fica permitida a participação em licitação e a contratação pela Administração de cooperativas para a prestação de serviços de gerenciamento ou agenciamento de transporte.”

No presente caso, constatam-se elementos que podem configurar vínculo empregatício com a Municipalidade, em especial:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

- (i) O pagamento aos credenciados é realizado em todos os meses do ano, mesmo que não haja prestação de serviços (período de férias ou recesso escolar);
- (ii) A escola direciona as crianças ao prestador de serviço depois de firmado o contrato, segundo escolha dos pais;
- (iii) A escola determina os horários em que cada criança deve ser deixada na escola e levada para casa;
- (iv) O programa TEG Especial possui uma parcela fixa na remuneração do veículo, paga em todos os meses do ano, aumentando potencialmente a dependência e subordinação do prestador de serviço em relação à programação da escola.

Considerando a existência de procedimentos adotados em outros setores da municipalidade, refletidos na já citada na portaria Portaria SMG 103/2018, quanto à contratação de prestação de serviços por meio de cooperativas, verifica-se a insuficiência, no âmbito da SME/SMT, de mecanismos visando a mitigar os riscos trabalhistas ora apontados.

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943

Art. 58 - A duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de 8 (oito) horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite. (Grifo nosso)

Conforme Convenção Coletiva de Trabalho celebrada entre o SINDICATO DOS TRANSPORTADORES AUTONOMOS DE ESCOLARES E DAS MICRO EMPRESAS DE TRANSPORTE DE ESCOLARES DO ESTADO DE SÃO PAULO E O SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO

Na clausula VIGESIMA PRIMEIRA – DA JORNADA DE TRABALHO:

(...)

Parágrafo Terceiro: Em face da natureza intermitente do labor em transporte escolar, reconhece-se que, em caso de existência de intervalos intrajornadas, os mesmos não se computam como jornada de trabalho, salvo se o empregado se mantiver, comprovadamente, à disposição do empregador.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Parágrafo Quarto: Em razão da natureza intermitente do labor em transporte escolar, em que há várias pausas numa mesma jornada de trabalho, fica permitida a concessão de mais de um intervalo intrajornada, bem como, cada qual, podendo ter duração superior a duas horas.

Ademais, os transportadores do programa TEG, atendem em sua maioria a crianças que moram entre 02(dois) quilômetros e no Máximo 06(seis) quilômetros da unidade escolar, sendo a sua responsabilidade somente transportar o aluno residência-escola e não permanecer ou fazer o seu turno na Unidade de ensino.

No caso das cooperativas o REGULAMENTO DE CREDENCIAMENTO nº 01/2013 – DTP.GAB , assim dispõe:

(...)

4.5 Para fins de assinatura do termo de adesão, os credenciados deverão comprovar:

- i) No caso de pessoa jurídica que os motoristas e monitores indicados mantêm vínculo empregatício com esta;*
- ii) Quando cooperativa, que os motoristas/monitores são cooperados ou que mantêm vínculo empregatício com a cooperativa; e*
- iii) Em se tratando de pessoa física a comprovação de que o monitor que auxiliará na prestação dos serviços mantém vínculo empregatício com o credenciado.*

Desta forma, a cópia da CTPS e Guia GFIP e ou e-social é documento que comprova o vínculo trabalhista dos envolvidos na prestação dos serviços junto à respectiva cooperativa contratada.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Entendemos que o item será tratado pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“De acordo com as respostas acima, smj, esperamos ter esclarecidas as dúvidas.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

Não informado.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Com relação a eventuais riscos trabalhistas envolvidos no modelo de contratação, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes informa entender que os documentos atualmente solicitados são suficientes para a comprovação do vínculo trabalhista dos envolvidos na prestação dos serviços junto à respectiva cooperativa contratada.

Entende-se que, apesar de ser válido, este posicionamento não reflete as melhores práticas já adotadas dentro no Município de São Paulo, em especial quanto ao requerido pela Portaria SF n° 92/2014, que padroniza os procedimentos para liquidação e pagamento de despesas no âmbito da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações de Direito Público do Município de São Paulo, notadamente no tocante ao artigo 1º, inciso IX, transcrito a seguir:

Art. 1º O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pelo fiscal do contrato em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, em ordem cronológica, conforme o caso:

I- (...)

IX- prova de regularidade com o FGTS e as contribuições previdenciárias, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, além de outras certidões de regularidade fiscal reputadas necessárias, conforme previsão no respectivo contrato ou documento que o substitui

Embora a referida portaria seja posterior ao Edital de Credenciamento n° 01/2013, seus dispositivos devem ser observados nos atuais procedimentos de liquidação e pagamento decorrentes desses contratos. No entanto, considerando a atual situação emergencial e a proximidade do fim da vigência do Edital de Credenciamento n° 01/2013, convém recomendar que os dispositivos da Portaria SF n° 92/2014 sejam incorporados aos termos do próximo Edital, conforme a Recomendação 003.

CONSTATAÇÃO 1.5 – Ausência de formalização dos reajustes anuais referentes aos preços dos serviços de TEG nos anos de 2015, 2017 e 2019.

Segundo informação encaminhada pela SMT à Equipe de Auditoria através do doc. SEI n° 021294860, houve tão somente 02 aditamentos e 02 apostilamentos ao Edital de Credenciamento n° 01/2013-DTP/GAB, ocorridos nos anos de 2016 e 2018.

Em todos estes casos, foram realizadas alterações aos preços inicialmente estipulados para os serviços. Cabe ressaltar que, no caso dos apostilamentos, foram concedidos reajustes anuais já



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

previstos no edital; já no caso dos aditamentos, houve concessões de reequilíbrios econômico-financeiros (os quais serão tratados no item 02) e alterações de condições até então vigentes.

Vale ressaltar que o Edital de Credenciamento estabeleceu o índice IPC-FIPE como parâmetro de evolução de preços a ser considerado para os reajustes anuais, bem como definiu a data-base de dezembro/2013 para os cálculos:

Anexo II – Termo de Adesão ao Credenciamento

*“5.4. Os valores estabelecidos nos itens 5.1 e 5.2 serão reajustados a cada 12 meses, em conformidade ao estabelecido na Lei Federal nº 10.192/01 e **aplicar-se-á o índice de reajuste IPC-FIPE** previsto no Decreto nº 53.841/13 e 48.971/07.*

5.4.1. A data-base do preço contratual do Edital n.º 01/2013-DTP.GAB é o mês de Dezembro de 2013, conforme consta nas planilhas de cálculos, que fazem parte integrante do processo administrativo n.º 2013-0.279.944-0.

5.4.2. O mês de referência para o reajuste anual do preço contratual deste Termo de Adesão, é o mês de Maio de cada ano.” (grifos nossos)

Em informação encaminhada à Equipe de Auditoria, a SMT confirmou que foram concedidos reajustes anuais nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, sendo aplicado o índice IPC-FIPE relativo ao período.

Ocorre que, de todos os 05 reajustes anuais concedidos, apenas 02 deles foram formalizados mediante Termo de Apostilamento.

Conforme informação da SMT à Equipe de Auditoria (*doc. SEI n.º 021294860*), os únicos apostilamentos referentes ao edital em questão correspondem ao “*Termo de Apostilamento n.º 01/2016-DTP.GAB*” e ao “*Termo de Apostilamento n.º 01/2018-DTP.GAB*”.

Em exame do primeiro apostilamento, efetivado em maio/2016, observa-se que os preços foram reajustados da seguinte forma:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Cláusula 1ª. - Do Objeto

O presente Termo de Apostilamento tem como objeto o reajuste contratual dos Termos de Adesão ao Credenciamento, dos condutores escolares pessoas físicas, empresas e cooperativas vigentes, conforme o Edital de Credenciamento nº 01/2013-DTP.GAB, nos termos da cláusula 5ª., do Termo de Adesão ao Credenciamento, Anexo II, conforme segue abaixo:

5.4.- Os valores estabelecidos nos itens 5.1 e 5.2. serão reajustados a cada 12 meses, em conformidade ao estabelecido na Lei Federal nº 10.192/01 e aplicar-se-á o índice de reajuste IPC-FIPE previsto no Decreto nº 53.841/13 e 48.971/07.

5.4.1.- A data-base do preço contratual do Edital n.º 01/2013-DTP.GAB é o mês de Dezembro de 2013, conforme consta nas planilhas de cálculos, que fazem parte integrante do processo administrativo n.º 2013-0.279.944-0.

5.4.2.- O mês de referência para o reajuste anual do preço contratual deste Termo de Adesão, é o mês de Maio de cada ano.

A cláusula 5ª., Itens 5.1 e 5.2 e itens seguintes dos Termos de Adesão, passarão a ter a seguinte redação, conforme segue abaixo:

- CLÁUSULA QUINTA - DO VALOR A SER PAGO PELOS SERVIÇOS E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

5.1. Pelos serviços prestados a CREDENCIANTE pagará ao CREDENCIADO o valor único de **R\$ 170,75** (cento e setenta e cinco reais, setenta e cinco centavos) por mês por educando/criança transportada quando veículo convencional, observado o disposto no item 5.8 e 5.8.1.

5.2. O valor a ser pago pela CREDENCIANTE ao CREDENCIADO pelo transporte de aluno cadeirante será de **R\$ 857,76** (oitocentos e cinquenta e sete reais, setenta e seis centavos) por mês por educando/criança transportada, quando veículo acessível.

Figura IX – Cláusula 1ª do Termo de Apostilamento nº 01/2016-DTP.GAB (doc. SEI nº 021239352)

Posteriormente, em 12/07/2018, a SMT formalizou o “*Termo de Apostilamento nº 01/2018-DTP.GAB*”, com a segunda formalização de reajuste contratual dos preços. Neste documento, foram definidos os seguintes valores reajustados:

Cláusula 1ª. – Do Objeto

O presente Termo de Apostilamento tem como objeto o reajuste contratual dos Termos de Adesão ao Credenciamento, dos condutores escolares pessoas físicas, jurídicas e cooperativas vigentes, conforme o Edital de Credenciamento nº 01/2013-DTP.GAB, nos termos da cláusula 5ª., do Termo de Adesão ao Credenciamento, Anexo II, conforme segue abaixo:

A cláusula 5ª., item 5.1 e itens seguintes dos Termos de Adesão, passarão a ter a seguinte redação, conforme segue abaixo:

CLÁUSULA QUINTA - DO VALOR A SER PAGO PELOS SERVIÇOS E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

5.1. Pelos serviços prestados a CREDENCIANTE pagará ao CREDENCIADO o valor único de **R\$ 190,93** (cento e noventa reais e noventa e três centavos) por mês por educando/criança transportada quando veículo convencional, observado o disposto no item 5.8 e 5.8.1.

5.2. O valor a ser pago pela CREDENCIANTE ao CREDENCIADO pelo transporte de aluno cadeirante será de **R\$ 1.563,76** (mil, quinhentos e sessenta e três reais e setenta e seis centavos) por mês por educando/criança transportada, quando veículo acessível.

Figura X – Cláusula 1ª do Termo de Apostilamento nº 01/2018-DTP.GAB (doc. SEI nº 021239443)



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Com relação ao segundo apostilamento, cumpre ainda destacar, conforme evidencia a figura abaixo, que o referido reajuste foi efetivado em julho/2018, ao contrário da regra prevista no item 5.4.2 do Anexo II do Edital de Credenciamento, o qual versava que *“o mês de referência para o reajuste anual do preço contratual deste Termo de Adesão é o mês de Maio de cada ano.”*

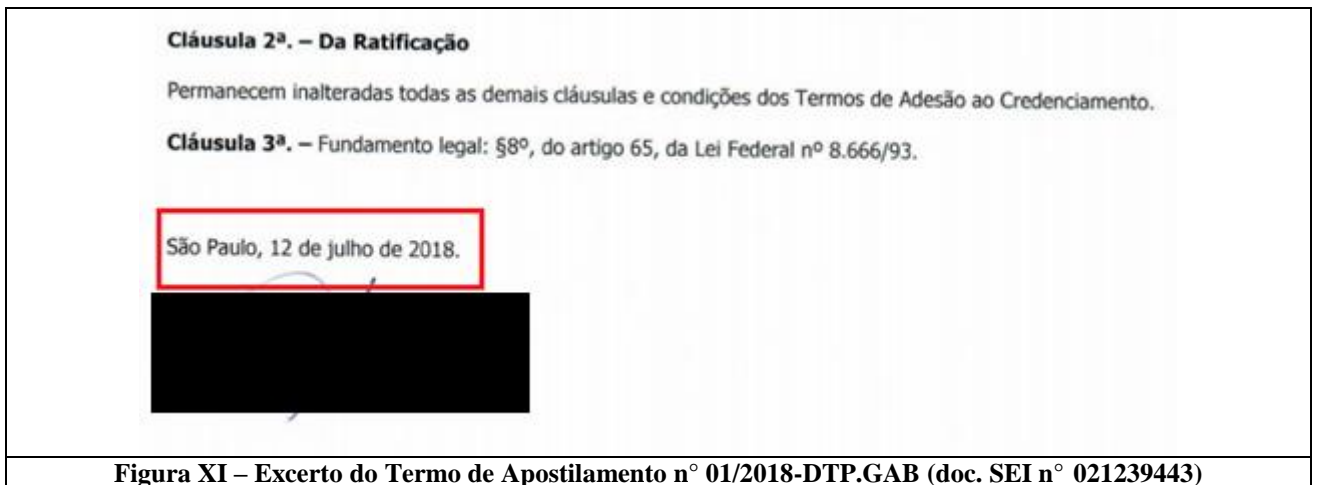


Figura XI – Excerto do Termo de Apostilamento nº 01/2018-DTP.GAB (doc. SEI nº 021239443)

No que se refere à formalização dos reajustes, a Lei Federal nº 8.666/93 assim dispõe, em seu art. 65, § 8º:

*§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, **podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.** (grifo nosso)*

Depreende-se, da norma supratranscrita, que, apesar de não haver obrigatoriedade de que os reajustes já previstos em contrato sejam formalizados através de aditamento contratual, os mesmos devem ser, ao menos, registrados mediante a celebração de apostilamento.

Tendo em vista que os dois Termos de Apostilamento acima apresentados, referentes aos anos de 2016 e 2018, foram os únicos formalizados pela SMT durante todo o período, constata-se que **os demais reajustes anuais, relativos aos anos de 2015, 2017 e 2019, não foram devidamente formalizados pela Pasta, o que configura afronta ao art. 65, § 8º da Lei Geral de Licitações.**

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

“Conforme acordado nos contratos e Edital de Credenciamento o reajuste ocorre mediante aplicação do Índice IPC/FIPE no período, sendo este um índice de conhecimento geral o entendimento adotado era que a simples aplicação do índice já supriria o reajuste.

Mas após os apontamentos e para o reajuste deste ano em diante, efetuaremos o apostilamento.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Entendemos que o item será tratado pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“Adotaremos o protocolo de apostilarmos o reajuste anual.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

“Imediato.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em análise da manifestação da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, verifica-se que a Unidade consentiu com o apontamento da Equipe de Auditoria, indicando que *“após os apontamentos e para o reajuste deste ano em diante, efetuará o apostilamento”*. Com isso, corrobora-se o conteúdo da constatação em comento.

Destaca-se que a formalização dos reajustes por meio de apostilamento é requisito legal que promove, inclusive, a transparência da administração perante a sociedade e também aos prestadores de serviço.

No tocante ao plano de providências apresentado, a Equipe de Auditoria considera a providência sugerida pela SMT adequada e suficiente para o saneamento da fragilidade ora identificada.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a Secretaria Municipal de Educação apresentem plano de ação conjunto para a elaboração de novo Edital para os serviços de TEG, abordando, no mínimo, os seguintes aspectos:

- (i) Servidores designados;
- (ii) Cronograma de atividades;



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

- (iii) Relação de documentos auxiliares que serão solicitados a outras áreas e setores; e
- (iv) Documentos intermediários que devem ser gerados e prazos de entrega.

As Pastas devem, ainda, atentar para a real disponibilidade dos recursos e para a garantia de prazos exequíveis, em função da atual pandemia do coronavírus (covid-19).

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes junte, ao processo de contratação referente ao novo edital de credenciamento, Parecer Jurídico, elaborado e assinado por Procurador do Município, que refere a legalidade do modelo de contratação proposto, abordando, expressamente, os seguintes itens:

- (i) Regularidade da caracterização de inexigibilidade de licitação e uso do credenciamento para o caso em questão;
- (ii) Regularidade da existência de modelos diferenciados de contratação (TEG especial, TEG acessível e TEG convencional) em um mesmo procedimento de credenciamento;
- (iii) Regularidade do modelo de contrato a ser firmado com os credenciados, assegurando-se o atendimento do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe sobre as cláusulas necessárias em contratos administrativos, notadamente quanto à determinação da quantidade de serviço contratada.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes incorpore, ao novo edital de credenciamento, os dispositivos previstos na Portaria SF nº 92/2014, notadamente o artigo 1º, inciso IX.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

2. Fragilidades identificadas no modelo de remuneração adotado para a prestação dos serviços de TEG.

CONSTATAÇÃO 2.1 – Vulnerabilidades do estudo econômico utilizado para a definição dos preços referenciais do TEG.

Os estudos econômicos e financeiros realizados para o cálculo dos valores referenciais no âmbito do Programa “Vai e Volta” – TEG, constantes no *doc. SEI n° 021241713*, sugerem um valor único para a remuneração por criança, incorporando, como componentes do preço, os custos diretos variáveis; custos dos veículos; custos de mão de obra; despesas administrativas; e benefícios e despesas indiretas (BDI).

Com relação aos fundamentos do referido estudo, o quadro a seguir destaca as principais premissas adotadas pela SMT, bem como considerações preliminares da Equipe de Auditoria acerca de algumas dessas premissas:

Quadro I – Principais premissas utilizadas pela SMT na memória de cálculo dos preços do TEG, bem como considerações da Equipe de Auditoria

PREMISSAS DO ESTUDO	CONSIDERAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA
Custo de depreciação calculado considerando o período de 10 anos.	Conforme o Pronunciamento Técnico CPC 27, a depreciação deve refletir a vida útil econômica do bem, a qual, no caso de veículos, pode ser melhor retratada pela quilometragem efetivamente rodada do que pela idade do veículo.
Custo do seguro calculado em função do valor de locação do veículo encontrado em cadastro de preços estadual.	-
Taxa de remuneração do capital representada pela taxa SELIC à data do estudo.	A taxa SELIC utilizada para o estudo refere-se a 2013, diferindo de forma significativa da taxa atual.
Custos de manutenção tratados como custos fixos, definidos em função da idade do veículo ponderada pela quilometragem esperada de percurso para veículos do TEG.	O próprio estudo informa que custos de manutenção são melhor retratados em função da quilometragem efetivamente rodada pelo veículo, no entanto, esta aproximação foi realizada para permitir a obtenção de um valor final médio único.
Custos de mão de obra considerando um motorista e um monitor, por veículo, em jornada de 44 horas e prática de 6 horas extras semanais.	Possível necessidade de 02 turnos não foi considerada. Vide item 1.1 deste documento.
Ponderação dos custos entre as diferentes naturezas jurídicas dos prestadores de serviço contratados (microempresas, prestador de serviço autônomo, cooperativas e empresas de responsabilidade limitada),	A expressiva variação nos custos tributários e trabalhistas, superior aos valores adotados para percentual de Lucro (7,20%) entre o valor médio apontado de R\$ 7.879,30 e o valor apontado para Pessoa Jurídica com apuração de Lucro



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

tanto para avaliação dos custos de mão de obra quanto para avaliação dos custos tributários.	Presumido – R\$ 9.978,35, pode ter o efeito de direcionar o sistema para prestadores de natureza jurídica específicas. Vide item 2.2 deste documento.
Custos variáveis (combustível, lubrificantes e lavagens, rodagem) foram definidos em função dos quilômetros rodados médios esperados para o sistema.	-
O BDI (Benefício e Despesas Indiretas) foi definido em função de trabalho realizado pela Secretaria de Gestão Pública do Governo do Estado, voltado à determinação de remuneração para serviço de locação de veículos.	-
Os custos anuais estimados foram divididos por 12 meses, de tal forma que se garante remuneração aos credenciados mesmo nos meses sem atividade escolar.	Tal metodologia distancia o valor pago do serviço efetivamente prestado, reforça o aspecto de subordinação entre a Unidade Escolar e o Prestador de Serviço (vide item 1.4) e a precariedade dos termos contratuais (vide item 1.2)

Conforme verificado no estudo econômico supramencionado, o cálculo do valor único a ser pago por criança transportada foi construído a partir dos seguintes passos:

- (i) Elaboração de estrutura de custos considerando o tempo de uso do veículo;
- (ii) Obtenção de valores médios anuais;
- (iii) Ponderação de valores médios em função da natureza jurídica da empresa contratada;
- (iv) Adoção de hipóteses de capacidade média de veículos (número de crianças transportadas e número de viagens por dia); e
- (v) Atribuição do valor para cada atendimento (considera-se por atendimento um trajeto de ida e volta de uma criança até a escola).

O modelo parece desconsiderar a forma com que o serviço é efetivamente prestado. Por conseguinte, são verificadas as seguintes fragilidades em sua execução:

- (i) A inexistência de controle de alunos transportados efetivamente por um veículo do TEG, dado que o controle de presença em sala de aula não pode ser tomado como evidência de que as crianças em questão tenham efetivamente usado o serviço;
- (ii) O sistema não otimiza os recursos empregados, o que pode privilegiar condutores que possuam vários usuários residentes em endereços vizinhos;
- (iii) O sistema permite que diversos veículos façam trajetos sobrepostos; e



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

- (iv) O pagamento de quilometragem adicional é realizado com base na distância da residência do aluno, sem que haja qualquer evidência de que essa distância resulte em uma prestação de serviço mais custosa em função do aumento do tamanho do trajeto do veículo.

Desta forma, as premissas adotadas para determinação de custos médios do sistema têm forte influência no ganho efetivo do prestador de serviço, especialmente se for considerada a predominância marcante de pequenos prestadores, que assumem um pequeno número de viagens e possuem custos que se afastam excessivamente da média proposta no modelo.

A título de ilustração, verifica-se que a maioria dos credenciados possuem somente um veículo em atividade e que a distribuição dos atendimentos entre os credenciados não leva em consideração a distância total do trajeto de cada veículo.

Ainda assim, não existe no modelo nenhuma previsão de otimização de trajetos e distribuição da demanda de forma otimizada. Por conseguinte, em função do grande número de credenciados, da alta variação da quantidade de atendimentos por veículo e da falta de planejamento dos trajetos, tem-se um elevado número de credenciados que recebem remunerações muito acima ou muito abaixo do valor calculado no estudo a partir dos custos do serviço. Isso implica em ganhos líquidos diferenciados entre credenciados que prestam efetivamente o mesmo serviço.

Destarte, evidencia-se que o cálculo para determinação da remuneração dos serviços aos condutores favorece ganhos desiguais para condutores em condições semelhantes, em desprestígio aos princípios administrativos da impessoalidade, isonomia e eficiência.

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“O controle de presença em sala de aula é feito por SME, mas independente de falta por qualquer motivo, o assento é reservado para a criança.

O Pagamento de quilometragem adicional é efetuado quando a distancia da escola e da casa do Aluno ultrapassar 6 quilômetros, o simples fato da distancia maior já demanda por parte do condutor maior custo com combustível, tempo de deslocamento, desgaste de pneu e etc.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Entendemos que o item será tratado pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“O controle de frequência e rota se for necessário é de responsabilidade da SME.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Quanto às vulnerabilidades identificadas no estudo econômico que baseou o modelo proposto, as manifestações exaradas pelas Pastas apresentam-se inconsistentes e improfícuas.

Deste modo, recomenda-se que a Secretaria Municipal de Transportes providencie, com finalidade de aplicação para o próximo edital de credenciamento, novo estudo econômico que considere e apresente, separadamente, valores considerando conjuntos alternativos de premissas, abrangendo, dentre elas, o pagamento por criança matriculada, sem diferenciação entre períodos de aulas e recesso escolar (modelo atual) e o custo por quilômetro rodado, a ser pago somente nos meses em que ocorrer a prestação de serviço, conforme a Recomendação 004.

Quanto à competência da Secretaria Municipal de Educação, é pertinente que esta Unidade apresente estudo de impacto e custos para determinação de rotas otimizadas e com quilometragem conhecida, nos termos da Recomendação 005.

Ademais, é esperado que o novo Edital seja produzido a partir de um trabalho cooperativo e sinérgico entre a SMT e a SME. Assim, o planejamento dos trabalhos não pode deixar de contemplar a participação de representantes das duas áreas, o que deve estar previsto no Plano de Ação sugerido na Recomendação 001.

CONSTATAÇÃO 2.2 – Excessiva desproporção entre os preços referenciais dos serviços de TEG para veículos acessíveis e convencionais.

Inicialmente, cumpre observar que o documento apresentado como justificativa para os valores pagos pelos serviços contratados (doc. SEI nº 021241713) corresponde a um estudo realizado em 2013, que fundamenta os preços adotados pelo Município naquela data. Desde então, ocorreram modificações expressivas nos valores praticados sem que tenha sido apresentado um estudo econômico que as fundamente.

Considera-se que aditivos, tais como a instituição de tarifa fixa complementar para o TEG especial, aumento no valor relativo por criança cadeirante, e instituição de pagamento adicional por quilometro rodado, alteram significativamente o modelo proposto de remuneração. No entanto, a análise a seguir toma como base as premissas adotadas no estudo inicial apresentado.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

A figura abaixo apresenta as conclusões do estudo econômico inicial elaborado pela SMT:

PARTE F – RESUMO DOS CUSTOS POR MODALIDADE

Nesta parte, detalhamos por modalidade (pessoa física, pessoa jurídica e cooperativas) todos os custos e despesas que incidirão na prestação de serviços. A diferença dos custos entre estas três modalidades deve-se a diferença de encargos sociais e a estrutura de BDI, conforme expostos anteriormente, razão pela qual não nos alongaremos nesta mesma discussão.

3.17 Remuneração Pessoa Física

A diferença entre as remunerações do carro convencional e do carro acessível é proveniente da necessidade de investimento de adaptação para este último.

3.23. Valor carro convencional / criança não cadeirante

No quadro abaixo, concluímos que o custo ponderado para a prestação de serviços nos carros convencionais é de R\$ 7.879,30. A média ponderada considera a participação relativa de cada uma das modalidades no Programa Vai e Volta.

3.21 Valor carro acessível / criança cadeirante

No quadro abaixo, concluímos que o custo ponderado para a prestação de serviços nos carros acessíveis é de R\$ 8.328,02. A média ponderada considera a participação relativa de cada uma das modalidades no Programa Vai e Volta.

Figura XII – Excertos do documento “Memória de Cálculo – SEI 021241713”

O referido estudo diferencia o valor pago entre carro convencional e carro acessível, considerando que o custo ponderado para a prestação de serviços em carro convencional é R\$ 7.879,30 mensais, enquanto que o custo ponderado para carro acessível é de R\$ 8.328,02, ou seja, 5,69% maior que o custo do veículo convencional.

No entanto, o estudo criou uma distorção, posto que atribui esse custo adicional, relativo à adaptação necessária a acessibilidade, integralmente ao valor pago para cada criança cadeirante, mantendo uniforme o valor pago para crianças não cadeirantes, tanto em veículos adaptados, quanto em veículos não adaptados. Em consequência, o valor proposto para pagamento de cada criança cadeirante foi de R\$ 700,00, ou seja, 500% do valor pago por criança não cadeirante.

Considerando os preços atualmente vigentes (R\$ 203,34 para o TEG convencional e R\$ 1.641,58 para o TEG acessível), tem-se que o valor pago pelo transporte de aluno cadeirante é, hoje, **707% superior ao valor pago por criança não cadeirante**.

O sistema EOL indica a capacidade total do veículo sem diferenciar as vagas para cadeirantes (que necessitam de espaço apropriado para transporte da criança e de sua cadeira) do limite de vagas para não cadeirantes, muito embora os veículos adaptados, via de regra, destinem-se a uso misto e a lotação indicada não possa ser ocupada exclusivamente por cadeirantes.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Assim, o modelo escolhido pela gestão da SMT remunera de forma expressivamente mais elevada o transporte de crianças cadeirantes. A adoção deste modelo pode resultar na segregação desnecessária de crianças portadores de dificuldades locomotoras, manutenção de exagerada capacidade ociosa em alguns carros e/ou ganhos desiguais entre condutores que possuem carros similares.

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“Estamos anexando ao processo, a solicitação e o estudo realizado para alteração do valor do aluno cadeirante de R\$ 775,95 para R\$ 1.494,10 efetuado em 05/2016 (doc sei 026625262).”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Os reajustes do valor per capita do Programa TEG dos anos de 2017 a 2019 foram realizados para estudantes cadeirantes dentro do estabelecido no Edital de Regulamento do Credenciamento (IPC-FIPE).

Quanto ao valor per capita dos estudantes não cadeirantes, no mesmo período, o reajuste além do estabelecido no Edital ocorreu após ponderação dos gastos apresentados pelos condutores para a execução da prestação de serviço, a diferença entre o valor praticado entre o atendimento dos estudantes cadeirantes e não cadeirantes, a valorização e melhoria na qualidade de atendimento. Pontuamos que apesar de ter sido publicado em 2013, o Credenciamento entrou em vigor de fato no início de 2016.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“Com o estudo de reequilíbrio financeiro, entendemos, smj, ter sido superado o item.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Quanto à constatação de excessiva desproporção entre os preços referenciais dos serviços de TEG para veículos acessíveis e convencionais, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes manifestou-se informando da existência de um estudo que embasou uma dentre as alterações verificadas na constatação em apreço.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

A análise dos novos documentos apresentados evidencia que o estudo econômico inicial que deu origem à formação do preço original não foi suficientemente aprofundado para abarcar as diferentes condições da efetiva prestação dos serviços.

A magnitude dos reajustes efetuados frente à previsão inicial, contida em edital, evidencia a inadequação dos preços originalmente propostos e a fragilidade dos elementos que deram origem ao modelo ora eleito para remuneração dos serviços.

O estudo realizado partiu da premissa que deveria ser encontrado um custo médio por aluno, fundamentando o valor pago pela prefeitura. No entanto, dada a pulverização do serviço em muitos prestadores, bem como a variação no número de crianças atendidas e nas distâncias percorridas por viagem, tal metodologia resulta em pagamentos desproporcionais ao custo do serviço prestado, favorecendo alguns prestadores e rotas, em detrimento de outros.

As sucessivas alterações no modelo proposto decorrem da tentativa de adequação do modelo original proposto à realidade de alguns subgrupos de prestadores de serviço desfavorecidos pela concepção do modelo de contratação inicial.

Com isso, fica destacada a importância de que sejam realizados estudos econômicos mais abrangentes e aprofundados, considerando a possibilidade de contratação e pagamento por quilômetro rodado, por trajeto ou outro indicador alternativo que reflita melhor os custos incorridos na efetiva prestação do serviço para a confecção do próximo edital de credenciamento, conforme sugestão constante da Recomendação 004.

CONSTATAÇÃO 2.3 – Ausência de justificativa para a concessão de reequilíbrios econômico-financeiros aos preços referenciais dos serviços de TEG.

Conforme informação encaminhada pela SMT à Equipe de Auditoria através do doc. SEI nº 022803713, abaixo transcrita, foram concedidos aos condutores credenciados, por três vezes, reequilíbrios econômico-financeiros referentes aos valores pagos pelos serviços de TEG:

A tabela também demonstra o ajuste no valor pago para o transporte de criança cadeirante ocorrido em 2016 e que gerou um reequilíbrio financeiro para esta categoria e desta forma o Apostilamento e Termo de aditamento 01/16.

No mês julho de 2018, também tivemos um reequilíbrio financeiro na categoria criança não cadeirante e a inclusão de uma nova modalidade denominada TEG ESPECIAL e para isso foi elaborado o Apostilamento e Termo de aditamento 01/18.

No ano de 2019 reajustamos no mês de maio o percentual de 4,9766% (de acordo com o IPC/FIPE), mas após reunião do Sr. Prefeito com representantes da



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Secretaria da Educação e da categoria de transporte escolar gratuito foi definido que o reajuste seria de 6,5%, conforme e-mail da SME-COGED anexo 022803618 (grifos nossos)

Com o intuito de demonstrar os reequilíbrios concedidos, a SMT também encaminhou à Equipe de Auditoria a tabela com a evolução dos preços ao longo dos anos (doc. SEI nº 022803425). Os dados relativos aos 03 reequilíbrios econômico-financeiros são apresentados nas figuras a seguir:

mês	Valor Criança Não cadeirante	Cadeirante	Perc	Observação
dez/13	R\$ 140,00	R\$ 700,00		Valores iniciais
mai/15	R\$ 155,19	R\$ 775,95	10,85%	ipc/fipe
jan/16	R\$ 155,19	R\$ 775,95		
fev/16	R\$ 155,19	R\$ 775,95		
mar/16	R\$ 155,19	R\$ 775,95		
abr/16	R\$ 155,19	R\$ 775,95		
mai/16	R\$ 170,75	R\$ 1.494,10	10,0281%	ipc/fipe + reequilíbrio financeiro (cadeirante)
jun/16	R\$ 170,75	R\$ 1.494,10		

Figura XIII – Informação prestada pela SMT acerca do 1º reequilíbrio econômico-financeiro concedido no âmbito dos serviços de TEG - doc. SEI nº 022803425.

mai/18	R\$ 178,71	R\$ 1.563,76	1,528%	ipc/fipe
jun/18	R\$ 178,71	R\$ 1.563,76		
jul/18	R\$ 190,93	R\$ 1.563,76	6,84%	Reequilíbrio financeiro criança não cadeirante)
ago/18	R\$ 190,93	R\$ 1.563,76		

Figura XIV – Informação prestada pela SMT acerca do 2º reequilíbrio econômico-financeiro concedido no âmbito dos serviços de TEG - doc. SEI nº 022803425.

abr/19	R\$ 190,93	R\$ 1.563,76		
mai/19	R\$ 200,43	R\$ 1.641,58	4,9766%	ipc/fipe
jun/19	R\$ 203,34	R\$ 1.641,58	6,500%	Reequilíbrio financeiro criança não cadeirante) sobre o valor antigo 190,93)
jul/19	R\$ 203,34	R\$ 1.641,58		

Figura XV – Informação prestada pela SMT acerca do 3º reequilíbrio econômico-financeiro concedido no âmbito dos serviços de TEG - doc. SEI nº 022803425.

Quanto à ocorrência de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, a Lei Federal nº 8.666/93 assim dispõe:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

II - por acordo das partes:

[...]

*d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, **na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.** (Grifos nossos).*

Verifica-se, assim, que a Lei Geral de Licitações determina que, para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos administrativos, é necessária a devida justificativa da ocorrência de ao menos uma das hipóteses previstas no item “d” supratranscrito.

Entretanto, em consulta ao Departamento de Transportes Públicos (DTP) da SMT, foi informado à Equipe de Auditoria que **não há, nos registros relativos aos reequilíbrios econômico-financeiros concedidos, documentos ou estudos analíticos que demonstrem e comprovem a real necessidade das modificações ocorridas nos preços.**

O único registro apresentado pela SMT à Equipe de Auditoria como lastro documental das repactuações corresponde a um e-mail (doc. SEI nº 022803618) – Figura XVI – contendo informação acerca da definição do percentual de reajuste aplicado em 2019 (o qual, segundo a SMT, refere-se ao terceiro reequilíbrio concedido).



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

De: [REDACTED]
Enviada em: terça-feira, 25 de junho de 2019 18:46
Para: [REDACTED]
Cc: [REDACTED]
Assunto: Reajuste per capita Programa TEG
Prioridade: Alta

[REDACTED]

Após reunião no gabinete do Sr. Prefeito com representantes desta pasta e da categoria de transporte escolar gratuito, foi definido que o valor per capita do atendimento dos alunos não cadeirantes terá reajuste total de 6,5%. Sendo assim, para o pagamento dos condutores do Programa TEG a partir do mês de junho/2019 deverá ser considerado o valor de R\$203,34 para alunos não cadeirantes (R\$190,93 com reajuste de 6,5%). Solicitamos a gentileza das devidas providências.

Att.


 [REDACTED]

Figura XVI – E-mail constante do doc. SEI nº 022803618.

Observa-se, com isso, que as referidas repactuações foram definidas de forma precária, sem a existência de análises e estudos quantitativos e econômicos, bem como da devida comprovação da real necessidade e adequação dos reajustes.

Em oposição à exigência legal supramencionada, não houve a comprovação, para concessão dos reequilíbrios econômico-financeiros, da ocorrência de uma das seguintes hipóteses:

- (i) fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado; ou
- (ii) caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Adicionalmente, cabe ainda registrar que a última modificação do preço do TEG convencional, que corresponde ao terceiro reequilíbrio econômico-financeiro, não foi devidamente formalizada, haja vista a inexistência de aditamento ao Edital de Credenciamento no ano de 2019.

Destarte, observa-se que os 03 reequilíbrios econômico-financeiros concedidos pela SMT aos condutores foram efetuados de modo irregular, em desacordo com o art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“Estamos anexando ao processo, a solicitação e o estudo realizado para alteração do valor do aluno cadeirante de R\$ 775,95 para R\$ 1.494,10 efetuado em 05/2016 (doc sei 026625262).”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Entendemos que o item será tratado pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“Com referencia ao reajuste do mês de maio/2020 , caso exista reequilíbrio financeiro, o mesmo estará anexo ao processo.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

“Imediato.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Relativamente à ausência de justificativa para a concessão de reequilíbrios econômico-financeiros aos preços referenciais dos serviços de TEG, a SMT posicionou-se no sentido de garantir que tal falha será sanada nos próximos reajustes, mencionando expressamente que, caso exista reequilíbrio financeiro em maio de 2020, este estará adequadamente juntado ao processo.

No entanto, considerando-se que, em função do Decreto 59.321/2020 de 02/04/2020, a aplicação do citado equilíbrio financeiro fica suspensa, bem como a prestação de serviços correspondentes, tal procedimento não será monitorado por esta Coordenadoria de Auditoria Geral.

Reitera-se, ainda, que a medida mais adequada, visando a garantir que o valor pago pela municipalidade esteja adequado à situação proposta, é a promoção de renovados e efetivos estudos de custos para embasar o novo edital de credenciamento, o qual deve estabelecer novas condições de contratação, com aprimoramentos na prestação de serviço e na forma de remuneração aplicada.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

CONSTATAÇÃO 2.4 – Aumento desarrazoado dos preços referenciais dos serviços de TEG ao longo dos anos.

A tabela abaixo mostra, de forma resumida, a evolução dos preços relativos ao TEG convencional e acessível ao longo dos anos, considerando todos os reajustes e repactuações mencionados nos itens 1.5 e 2.3:

Tabela I – Evolução dos preços do TEG entre os anos de 2013 e 2019.

Ano	TEG Convencional	TEG Acessível
2013	R\$ 140,00	R\$ 700,00
2014	R\$ 140,00	R\$ 700,00
2015	R\$ 155,19	R\$ 775,95
2016	R\$ 170,75	R\$ 1.494,10
2017	R\$ 176,02	R\$ 1.540,24
2018	R\$ 190,93	R\$ 1.563,76
2019	R\$ 203,34	R\$1.641,58

Da tabela acima, depreende-se que houve aumento considerável dos preços, em especial do TEG acessível. Com o intuito de demonstrar a evolução percentual dos preços, a tabela a seguir apresenta a comparação relativa entre os preços atualmente vigentes e os preços iniciais constantes do Edital de Credenciamento:

Tabela II – Comparativo entre os preços iniciais e vigentes do TEG.

TEG	Preço Inicial (2013)	Preço Vigente (2019)	Aumento (%)
Convencional	R\$ 140,00	R\$ 203,34	45,24%
Acessível	R\$ 700,00	R\$ 1.641,58	134,51%
IPC-FIPE acumulado no período (jan/14 a mai/19)*			33,68%

* Fonte: <https://www.portalbrasil.net/ipc.htm>

Em análise dos dados constantes na tabela acima, constata-se que o aumento dos preços de ambas as modalidades foi significativamente superior ao índice IPC-FIPE acumulado no período (33,68%), sendo que, **no caso do TEG acessível, o preço aumentou 134,51%**.

Considerando que a SMT realizou um estudo econômico previamente à implantação do programa, chama a atenção o fato de que o preço do TEG acessível tenha se distanciado tanto do preço referencial inicialmente estabelecido no Edital de Credenciamento.

Diante da ausência de justificativa e de lastro comprobatório para as alterações nos valores referenciais (conforme relatado no item 2.3), conclui-se que o aumento dos preços do TEG, notadamente da modalidade acessível, mostra-se desproporcional e excessivo, posto que está muito acima do índice IPC-FIPE acumulado no período.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“Estamos anexando ao processo, a solicitação e o estudo realizado para alteração do valor do aluno cadeirante de R\$ 775,95 para R\$ 1.494,10 efetuado em 05/2016 (doc sei 026625262).”

No que tange ao TEG Convencional, com exceção dos reequilíbrios financeiros ocorridos em Julho/18 e jun/19 – os aumentos seguiram o Índice IPC-FIPE, conforme relatório já anexado.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“Os reajustes do valor per capita do Programa TEG dos anos de 2017 a 2019 foram realizados para estudantes cadeirantes dentro do estabelecido no Edital de Regulamento do Credenciamento (IPC-FIPE).”

Quanto ao valor per capita dos estudantes não cadeirantes, no mesmo período, o reajuste além do estabelecido no Edital ocorreu após ponderação dos gastos apresentados pelos condutores para a execução da prestação de serviço, a diferença entre o valor praticado entre o atendimento dos estudantes cadeirantes e não cadeirantes, a valorização e melhoria na qualidade de atendimento. Pontuamos que apesar de ter sido publicado em 2013, o Credenciamento entrou em vigor de fato no início de 2016.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

Não informado.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

“Imediato.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

No que se refere à constatação do aumento desarrazoado dos preços referenciais dos serviços de TEG ao longo dos anos, as Unidades manifestaram-se de forma semelhante à manifestação exarada quanto à excessiva desproporção entre os preços referenciais dos serviços de TEG para veículos acessíveis e convencionais.

Esta redundância reforça o entendimento de que os problemas encontrados decorrem de fragilidades no estudo econômico inicial, que deu origem a formação dos preços originais, da inadequação dos preços originalmente propostos e da fragilidade dos elementos que deram origem ao modelo ora eleito para remuneração dos serviços.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Portanto, ressalta-se, uma vez mais, a importância de que sejam realizados estudos econômicos mais abrangentes e aprofundados para a confecção do próximo edital de credenciamento, conforme a Recomendação 004.

CONSTATAÇÃO 2.5 – Inadequação do formato de remuneração estabelecido para a prestação do serviço de TEG Especial.

Na mesma data da emissão do “*Termo de Apostilamento nº 01/2018-DTP.GAB*” (12/07/2018), a SMT formalizou também o “*Termo de Aditamento nº 01/2018-DTP.GAB*”, sendo que este último teve como objeto a instituição de um valor fixo para a prestação do serviço na modalidade **TEG Especial**, conforme abaixo:

1 – Objeto: Atendimento de transporte de alunos nas Unidades Parceiras de Educação Especial, Escolas Municipais de Educação Bilingue para Surdos – EMEBS, Centro Integrado Educação de Jovens e Adultos – CIEJAs e da modalidade Ensino Médio das Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio - EMEFMs denominando-se **TEG Especial** e de caráter exclusivo de atendimento à estas Unidades, atribuindo-se remuneração específica.

1.1 - Valor fixo pago pelo transporte de R\$ 7.152,00 (sete mil, cento e cinquenta e dois reais) por mês.

2 – Vigência das disposições do presente Aditivo: a partir de 01/08/2018.

3 – Ficam incluídas no Edital de Credenciamento nº 01/2013-DTP.GAB, no seu Anexo II – Termo de Adesão, as cláusulas 5.2.2, 6.1.21 e 8.15 referentes respectivamente aos valores a serem pagos pelos serviços, das obrigações do credenciado e das penalidades, com a seguinte redação:

“5.2.2 - O valor a ser pago pelo transporte na modalidade TEG Especial, de caráter exclusivo, será de R\$ 7.152,00 (sete mil, cento e cinquenta e dois reais) adicionados aos valores das cláusulas 5.1 e 5.2 do presente Termo, exceto o constante do item 5.2.1”.

“6.1.21 - Acatar a demanda da modalidade TEG Especial atribuída pela SME, quando for verificada a possibilidade de atendimento, no que se refere a capacidade de veículo, percurso já realizado e o horário de aula dos alunos.”

Figura XVII – Excerto do Termo de Aditamento nº 01/2018-DTP.GAB (doc. SEI nº 021239443)

Ainda de acordo com o disposto no referido aditamento, o **valor fixo de R\$ 7.152,00 é adicional aos preços por criança vigentes**. Ou seja, para o transporte na modalidade TEG Especial, os condutores passaram a ser remunerados mediante uma taxa fixa somada a um valor variável por criança transportada (este último conforme o tipo de veículo utilizado – convencional ou acessível).

Ocorre que a forma de remuneração estipulada para o TEG Especial mostra-se consideravelmente elevada em relação às demais modalidades. A tabela a seguir apresenta a comparação entre as



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

remunerações do TEG Convencional e do TEG Especial, considerando, a título de exemplo, o transporte de 20 crianças no mês para ambos os casos, e supondo, ainda, que todas as crianças morem a uma distância de 20 quilômetros da escola:

Tabela III – Comparativo das remunerações do TEG Convencional e TEG Especial, considerando, a título de exemplo, o transporte de 20 crianças que moram a 20 km da escola.

TEG	Preço por Criança (A)	Taxa Fixa (B)	Adicional/KM (C)	Crianças Transportadas no Mês (D)	Remuneração Total (A x D + B + C x D)
Convencional	R\$ 203,34	Não incide	R\$ 5,69 x 20 km	20	R\$ 6.342,80
Especial	R\$ 203,34	R\$ 7.152,00	Não incide	20	R\$ 11.218,80

Constata-se, assim, que, mesmo no caso de crianças que moram a uma distância de 20 quilômetros da escola, ao qual incide o valor adicional de distância no TEG Convencional, a remuneração para este modelo é significativamente menor do que a do TEG Especial. No exemplo acima, o **acréscimo na remuneração total** para a modalidade Especial é de **76,87%** em relação à modalidade Convencional.

Isso se explica pela taxa fixa aparentemente desproporcional fixada pela SMT. Observa-se que a referida taxa fixa substitui, na prática, o adicional por quilometragem incidente no caso do TEG Convencional e Acessível. No entanto, a taxa fixa é notadamente maior.

Com isso, fica evidenciada uma nova distorção no modelo de preços do TEG. Nota-se que, ao invés de estabelecer um valor variável com base na quilometragem rodada pelo condutor, a SMT optou por remunerar os serviços do TEG Especial mediante uma elevada taxa fixa, independente da quilometragem ou do número de crianças transportadas.

Conseqüentemente, os ganhos dos condutores da modalidade Especial são mais expressivos do que aqueles dos condutores da modalidade Convencional, e o mesmo ocorre no caso dos veículos acessíveis. Como resultado, percebe-se a falta de isonomia entre os formatos de remuneração para os condutores das diferentes modalidades.

Em suma, a Equipe de Auditoria considera que o formato de remuneração para o serviço do TEG Especial deveria consistir de valores variáveis em função da quilometragem rodada pelo condutor – e não de uma alta taxa fixa a ser paga independentemente da medida da distância efetivamente percorrida por cada credenciado.

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

“O Atendimento para o TEG ESPECIAL destina-se além dos estudantes de Educação Infantil e Ensino Fundamental, a Secretaria Municipal de Educação realiza atendimentos em Instituições de Educação Especial parceiras (AACD, APAE, etc), em Escolas Municipais de Educação Bilingue para Surdos, em alguns casos 30, 40km, como estudantes do Grajau para Aclimação, por exemplo. O entendimento na época da sua contratação era a de que o pagamento de forma per capita inviabilizava o atendimento.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“O contrato TEG Especial foi implantado para solucionar pequena parte do atendimento que não conseguiu se adequar às regras do credenciamento (pagamento per capita).

Esclarecemos que além dos estudantes de Educação Infantil e Ensino Fundamental, que vamos chamar de atendimento “regular” ou “comum”, a Secretaria Municipal de Educação realiza atendimentos em Instituições de Educação Especial parceiras (AACD, APAE, etc), em Escolas Municipais de Educação Bilingue para Surdos – EMEBS, Ensino Médio e Centro integrados de Educação de Jovens e Adultos, os estudantes dessas Unidades, que possuem algum tipo de deficiência, são atendidos no Programa TEG. Ocorre que são tipos de Unidades de quantidade reduzidas, mas que atendem estudantes de toda cidade. Com isso, a distância entre residência/Unidade de matrícula são muito diferentes do atendimento “regular/comum”, em alguns casos 30, 40km, como estudantes do Grajau para Aclimação, por exemplo. O pagamento per capita para essa situação inviabilizava o atendimento, já que os condutores não conseguem atender quantidade de estudantes suficiente para suprir o gasto da operação.

Para encerrar os contratos emergenciais que atendiam essa situação, foi implantado o contrato TEG Especial, com pagamento de valor fixo além do per capita a fim de compensar a baixa quantidade de estudantes por condutor, os gastos com combustível e desgaste do veículo que essas viagens proporcionam.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SMT)

“Estamos estudando para este ano, no novo Credenciamento, uma nova forma de remuneração.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SMT)

“Imediato.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Outra vez, a manifestação das Unidades conduz ao entendimento de que os problemas encontrados decorrem de fragilidades no estudo econômico que deu origem à formação de preço original, da inadequação dos preços originalmente propostos e da fragilidade dos elementos que



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

deram origem ao modelo ora eleito para remuneração dos serviços. Pelo exposto, pede-se, novamente, atenção quanto ao conteúdo da Recomendação 004.

CONSTATAÇÃO 2.6 – Irrazoabilidade no pagamento das viagens referentes a atividades no contraturno escolar.

Consoante disposto no item 5.3.1 do Regulamento de Credenciamento, as viagens referentes a atividades extracurriculares (realizadas em turnos distintos do período de aula normal dos estudantes) são pagas adicionalmente, de acordo com os mesmos valores estipulados para o transporte convencional ou acessível:

5.3. Os valores mensais estabelecidos nos itens 5.1. e 5.2. referem-se ao trajeto diário compreendendo o transporte do educando/criança de sua residência à escola e da escola à sua residência para o ensino regular.

5.3.1. Atividades extracurriculares que demandem a necessidade adicional de transporte não estão inclusas nos valores pagos nas atividades de turno regular e serão pagas adicionalmente, conforme os valores mensais estabelecidos nos itens 5.1. e 5.2. deste Regulamento. (grifos nossos)

Ocorre que, na prática, o pagamento adicional é realizado pelo valor integral mensal estabelecido por criança, independentemente da frequência semanal das atividades extracurriculares do educando. Em um caso hipotético, se uma criança não cadeirante (TEG Convencional) realiza atividades no contraturno apenas às segundas-feiras, o condutor responsável pela viagem adicional receberá, como remuneração por este transporte, o valor integral correspondente a R\$ 190,93. Ou seja, **o pagamento não é proporcional aos dias em que efetivamente houve o transporte.**

A título de exemplo, de modo a ilustrar e elucidar o funcionamento do transporte no contraturno, a tabela abaixo mostra a relação de viagens cadastradas para o código de aluno 568**** no sistema EOL:

Tabela IV – Extração de relatório do sistema EOL – módulo TEG (em 30/09/2019) contendo a relação de viagens cadastradas para o código de aluno nº 568**.**

cd_aluno	escola	turma	DRE	Veículo	Viagem	inicio_turma	fim_turma	inicio_viagem	fim_viagem	Turno
568****	93165	198****	BUTANTÃ	D**4****	33753	13:30	18:30	12:00	18:30	Tarde
568****	93165	208****	BUTANTÃ	H**8****	34198	09:00	11:00	07:00	12:00	Manhã
568****	93165	208****	BUTANTÃ	E**1****	36001	07:55	08:55	07:00	12:00	Manhã
568****	93165	208****	BUTANTÃ	F**0****	45082	09:00	11:00	07:00	12:00	Manhã



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

No caso do aluno supracitado, suas aulas regulares ocorrem no período da tarde, e há 03 viagens extras cadastradas para o período da manhã, referentes a atividades extracurriculares no contraturno.

Em consulta ao sistema EOL – módulo TEG (transação “Menu TEG”), verifica-se que as 03 viagens do contraturno são realizadas em dias distintos da semana, conforme figuras abaixo:

* Ano Letivo: 2019
Unidade de Educação: 093165 EMEF - JOSE DIAS DA SILVEIRA, DR.
Placa: [REDACTED] Conductor: [REDACTED]
Vagas Disponíveis: Ida: 0 Volta: 0 Capacidade Técnica: 25
* Viagem: 34198 - 1 - Manhã - 07:00 hs às 12:00 hs

Alunos Classificados

Código	Nome	Educando com Deficiência	Qt Assento	Turma/Escola	Dias da Semana
568 [REDACTED]	[REDACTED]		1	2086368 - ACOMP PEDAGOGICO MATEMATICA - 09:00 às 11:00 hs	SEG / TER / QUI
[REDACTED]	[REDACTED]		1	1981439 - REGULAR - 07:00 às 12:00 hs	
[REDACTED]	[REDACTED]		1	1981496 - REGULAR - 07:00 às 12:00 hs	
[REDACTED]	[REDACTED]		1	1981439 - REGULAR - 07:00 às 12:00 hs	
[REDACTED]	[REDACTED]		1	1981474 - REGULAR - 07:00 às 12:00 hs	
[REDACTED]	[REDACTED]		1	2086370 - MEIO AMBIENTE - EDUCACAO AMBIENTAL - 09:00 às 11:00 hs	SEG / QUA / SEX

Figura XVIII – Informações sobre a viagem n° 34198, extraídas do sistema EOL – módulo TEG (“Menu TEG”)

* Ano Letivo: 2019
Unidade de Educação: 093165 EMEF - JOSE DIAS DA SILVEIRA, DR.
Placa: [REDACTED] Conductor: [REDACTED]
Vagas Disponíveis: Ida: 9 Volta: 9 Capacidade Técnica: 26
* Viagem: 36001 - 1 - Manhã - 07:00 hs às 12:00 hs

Alunos Classificados

Código	Nome	Educando com Deficiência	Qt Assento	Turma/Escola	Dias da Semana
568 [REDACTED]	[REDACTED]		1	2088021 - ACOMP PEDAGOGICO PORTUGUES - 07:55 às 08:55 hs	SEG
[REDACTED]	[REDACTED]		1	1981439 - REGULAR - 07:00 às 12:00 hs	
[REDACTED]	[REDACTED]		1	2088021 - ACOMP PEDAGOGICO PORTUGUES - 07:55 às 08:55 hs	SEG
[REDACTED]	[REDACTED]	DEFICIENCIA INTELLECTUAL	1	1981506 - REGULAR - 07:00 às 12:00 hs	
[REDACTED]	[REDACTED]		1	2088021 - ACOMP PEDAGOGICO PORTUGUES - 07:55 às 08:55 hs	SEG

Figura XIX – Informações sobre a viagem n° 36001, extraídas do sistema EOL – módulo TEG (“Menu TEG”)



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

* Ano Letivo:	2019			
Unidade de Educação:	093165	EMEF - JOSE DIAS DA SILVEIRA, DR.		
Placa:		Conductor:		
Vagas Disponíveis:	Ida: 0	Volta: 0	Capacidade Técnica:	18
* Viagem:	45082 - 2 - Manhã - 07:00 hs às 12:00 hs			

Alunos Classificados					
Código	Nome	Educando com Deficiência	Qt Assento	Turma/Escola	Dias da Semana
			1	2086372 - MEIO AMBIENTE - HORTICULTURA - 09:00 às 11:00 hs	QUA / SEX
568			1	2086369 - ACOMP PEDAGOGICO PORTUGUES - 09:00 às 11:00 hs	QUA / SEX
			1	2086370 - MEIO AMBIENTE - EDUCACAO AMBIENTAL - 09:00 às 11:00 hs	SEG / QUA / SEX
			1	2086372 - MEIO AMBIENTE - HORTICULTURA - 09:00 às 11:00 hs	QUA / SEX
			1	2086368 - ACOMP PEDAGOGICO MATEMATICA - 09:00 às 11:00 hs	SEG / TER / QUI

Figura XX – Informações sobre a viagem nº 45082, extraídas do sistema EOL – módulo TEG (“Menu TEG”)

Das figuras acima, extraem-se as seguintes frequências semanais para as viagens do aluno 568**** no turno matutino:

- (i) viagem nº 34198: SEG/TER/QUI;
- (ii) viagem nº 36001: SEG;
- (iii) viagem nº 45082: QUA/SEX.

Apesar das frequências semanais distintas, os três condutores responsáveis por essas viagens recebem, cada um, o valor integral referente ao preço mensal por criança, como se o transporte fosse realizado diariamente.

No modelo atualmente adotado, não há diferenciação entre o pagamento dos alunos regulares (que são transportados todos os dias) e o pagamento dos alunos do contraturno (que são transportados em dias específicos). Cada criança, seja regular ou não, conta como um transporte mensal realizado. Isso demonstra a ausência de economicidade e eficiência do modelo atual.

Destaca-se, especificamente no caso apresentado, que as viagens nº 34198 e 45082 são realizadas no mesmo horário, das 9:00hs às 11:00hs. Portanto, a criança desloca-se para a escola regularmente pelas manhãs, todos os dias da semana. Entretanto, dois credenciados diferentes recebem pelo transporte deste mesmo aluno, no mesmo horário, no mesmo trajeto, em dissonância com o previsto no item 4.1.4 do Edital de Credenciamento nº 01/2013-DTP.GAB.

Ademais, constata-se ainda outra inconsistência: a referida criança possui duas viagens distintas cadastradas para o transporte às segundas-feiras de manhã (viagem nº 34198, das 09:00hs às 11:00hs, e viagem nº 36001, das 07:55hs às 08:55hs). Assim, é de se supor que este aluno faça a



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

viagem de ida à escola com um condutor e o retorno com outro, embora ambos recebam pelo serviço prestado.

Vale também lembrar que não cabe o argumento de que o assento fica reservado para a mesma criança durante os demais dias da semana, haja vista a possibilidade de que um mesmo veículo transporte, no contraturno, crianças distintas em dias distintos da semana. Tal situação possibilita a ocorrência, como no exemplo apresentado a seguir, de alguns casos nos quais o condutor recebe, em um mesmo turno, por um número de crianças superior à própria capacidade máxima de seu veículo:

Viagens									
Diretoria:		DIR EDUC - DIRETORIA REGIONAL DE EDUCACAO FREGUESIA/BRASILANDIA							
Placa Veiculo:	<input type="text" value="F***-4***"/>	Ano Letivo:	2019	<input type="button" value="Pesq"/>					
Ano Fabricação:	2013	Capac. T.E.G.:	18						
Nro. Termo / Contrato:	1140	16							
Viagens do Veiculo									
	Cód.Viagem	Viagem	DRE	Escola	Turno	Dt. Inicio	H.Inicio	H.Fim	
<input type="radio"/>	31610	1	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Manhã	04/02/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	31610	1	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Manhã	04/02/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	31611	2	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Tarde	04/02/2019	13:30	18:30	
<input type="radio"/>	31611	2	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Tarde	04/02/2019	12:00	18:30	
<input type="radio"/>	35900	3	DRE-FB	091723 - EMEI - MANUEL BANDEIRA	Manhã	18/02/2019	07:00	13:00	
<input type="radio"/>	35901	4	DRE-FB	091723 - EMEI - MANUEL BANDEIRA	Tarde	18/02/2019	13:00	19:00	
<input type="radio"/>	38632	5	DRE-FB	091723 - EMEI - MANUEL BANDEIRA	Manhã	08/03/2019	07:00	13:00	
<input type="radio"/>	40214	6	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Tarde	09/04/2019	12:00	18:30	
<input type="radio"/>	40215	7	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Tarde	09/04/2019	12:00	18:30	
<input type="radio"/>	40216	8	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Manhã	09/04/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	40217	9	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Manhã	09/04/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	40221	10	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Manhã	09/04/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	40223	11	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Manhã	09/04/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	40224	12	DRE-FB	094196 - EMEF - ERICO VERISSIMO	Manhã	09/04/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	45169	13	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Manhã	03/06/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	45170	14	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Manhã	03/06/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	45171	15	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Manhã	03/06/2019	07:00	12:00	
<input type="radio"/>	45172	16	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Tarde	03/06/2019	13:30	18:30	
<input type="radio"/>	45173	17	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Tarde	03/06/2019	13:30	18:30	
<input type="radio"/>	48313	18	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Tarde	17/09/2019	13:30	18:30	
<input type="radio"/>	48314	19	DRE-FB	019394 - EMEF - CAIRA ALAYDE ALVARENGA MEDEA, PROFA	Tarde	17/09/2019	13:30	18:30	

Figura XXI – Informações sobre as viagens do veículo de placa F***-4***, extraídas do sistema EOL – módulo TEG (em 24/10/2019)



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Tabela V – Extração de relatório do sistema EOL – módulo TEG (em 30/09/2019) totalizando os atendimentos por viagens cadastradas para o veículo de placa F-4***.**

Veículo	Viagem	O.S.	Atendimentos	Turno
F**4***	31610	114000116	13	Manhã
F**4***	31611	114000116	18	Tarde
F**4***	35900	114000116	1	Manhã
F**4***	35901	114000116	4	Tarde
F**4***	38632	114000116	2	Manhã
F**4***	40214	114000116	2	Tarde
F**4***	40215	114000116	1	Tarde
F**4***	40216	114000116	1	Manhã
F**4***	40217	114000116	1	Manhã
F**4***	40221	114000116	4	Manhã
F**4***	40223	114000116	1	Manhã
F**4***	40224	114000116	1	Manhã
F**4***	45169	114000116	2	Manhã
F**4***	45170	114000116	2	Manhã
F**4***	45171	114000116	1	Manhã
F**4***	45172	114000116	4	Tarde
F**4***	45173	114000116	2	Tarde
F**4***	48313	114000116	2	Tarde
F**4***	48314	114000116	2	Tarde
TOTAL	29 atendimentos no turno matutino			
	35 atendimentos no turno vespertino			

Ou seja, conforme ilustrado acima, o veículo de placa F**-4*** realiza 29 atendimentos pela manhã e 35 atendimentos à tarde, sendo que, no entanto, a capacidade máxima do veículo corresponde a 18 assentos. Isso evidencia que os assentos não ficam, de modo algum, reservados à mesma criança todos os dias.

Por todo o exposto, fica evidenciada a sobreposição de atendimentos no transporte escolar. No caso do aluno nº 568****, ora tratado como exemplo, 03 (três) condutores diferentes recebem integralmente o valor mensal pelo transporte da mesma criança no período da manhã. Percebe-se, com isso, a ausência de proporcionalidade e adequação entre o valor pago e o transporte efetivamente realizado.

Em suma, verifica-se que o formato de remuneração adotado para o transporte referente às atividades extracurriculares constitui afronta aos princípios administrativos da economicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“Resposta pela SME.”

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“No Edital de Regulamento do Credenciamento o item que trata do pagamento de atividades complementares realizadas no contraturno diz: “5.3.1. Atividades extracurriculares que demandem a necessidade adicional de transporte não estão inclusas nos valores pagos nas atividades de turno regular e serão pagas adicionalmente, conforme os valores mensais estabelecidos nos itens 5.1 e 5.2 deste regulamento.”. O nosso entendimento dessa questão é que o pagamento é devido quando o estudante necessita de viagem adicional (além da turma de escolarização) para frequência na atividade complementar, quando a atividade é realizada em horário contínuo e, portanto, o estudante só realiza 02 viagens -ida e volta - o pagamento é realizado apenas por uma matrícula.

Contudo, o apontado no relatório preliminar quanto ao pagamento proporcional aos dias em que efetivamente houve o transporte não está previsto. Esclarecemos que essa situação é objeto de estudo para o novo credenciamento (ou outro modelo a ser implantado) considerando que a forma estabelecida não atinge de fato a efetiva prestação de serviço, sendo na condição apontada no relatório (pagamento integral mesmo que não realizado todos os dias) ou na condição do atendimento em horário contínuo que mesmo com o retorno do condutor para viagem adicional o pagamento não é realizado porque o estudante foi atendido em 2 viagens – ida e volta.

Ressaltamos que a nossa orientação é que o mesmo condutor que presta serviço para a matrícula do regular também o faça na matrícula do contraturno, de modo a não ocorrer pagamentos adicionais, o que ocorre na maioria dos casos.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS (SME)

“Nossa proposta é de estabelecer pagamento proporcional às viagens de atividade complementar de acordo com a quantidade de dias da semana que o estudante necessite do serviço para o ano de 2021.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO (SME)

“Para o ano de 2021.”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em análise da manifestação das Unidades, verifica-se que a Secretaria Municipal de Educação reconheceu a fragilidade existente no tocante à ausência de pagamento proporcional aos dias em que efetivamente houve o transporte no contraturno escolar, o que corrobora o teor da constatação em voga.

Para solucionar o problema, a Pasta propôs “*estabelecer pagamento proporcional às viagens de atividade complementar de acordo com a quantidade de dias da semana que o estudante necessite do serviço para o ano de 2021*”.

Desse modo, tendo em vista o plano de providências apresentado pela Unidade, a Equipe de Auditoria considera a ação proposta pela SME adequada e suficiente para o saneamento da fragilidade ora identificada, com vistas a garantir a proporcionalidade dos pagamentos realizados para as viagens no contraturno escolar. Cumpre ressaltar que este aprimoramento deverá constar do próximo edital a ser confeccionado pelas Pastas.

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se que a SMT e a SME realizem novos estudos econômicos para a determinação do custo dos serviços de TEG, considerando diferentes alternativas de premissas de trabalho, visando à comparação efetiva entre elas, e contemplando, ao menos, os seguintes aspectos:

- (i) Remuneração por criança matriculada/viagem (modelo atual);
- (ii) Remuneração por rota pré-estabelecida (em função da quilometragem prevista para a rota);
- (iii) Remuneração variável ao longo dos meses, suspendendo-se o pagamento em condições de ausência de prestação de serviços, ou considerando um valor mínimo a ser pago em meses de férias e recesso escolar;
- (iv) Demais premissas que as áreas especialistas julgarem convenientes.

RECOMENDAÇÃO 005

Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Educação realize um levantamento das necessidades, requisitos e custos envolvidos para a determinação de rotas otimizadas em função da demanda existente, inclusive considerando a necessidade de eventuais melhorias no sistema de controle utilizado (Sistema EOL).



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

3. Fragilidades identificadas no âmbito do controle dos serviços: baixa confiabilidade, inconsistências e incompletude dos dados registrados nos controles.

Durante os trabalhos de auditoria, foram verificados diversos processos eletrônicos de pagamentos relativos aos serviços de TEG. Em meio às análises, a Equipe de Auditoria deparou-se com múltiplas omissões, inconsistências e irregularidades, tanto formais quanto materiais, as quais são apresentadas e exemplificadas a seguir. Tais fragilidades dificultam a precisa avaliação do custo e da abrangência do serviço prestado, bem como comprometem a avaliação sobre a economicidade e a eficiência do sistema.

Para as constatações deste tópico, as manifestações das Unidades, a análise da Equipe de Auditoria e as recomendações serão apresentadas, de forma consolidada, após a Constatação 3.7.

CONSTATAÇÃO 3.1 – Inconsistências nos valores pagos.

Em consulta ao **Processo SEI nº 6020.2018/0000644-1**, o qual contém os pagamentos efetuados pela SMT ao credenciado Pacman Transporte LTDA – ME (CNPJ: 13.259.856/0001-28), verificou-se aparente inconsistência no pagamento constante no doc. SEI nº 022706385, relativo ao mês de setembro/2019, uma vez que, como demonstrado abaixo, o valor total pago difere do total correspondente à multiplicação entre os preços referenciais por criança e os quantitativos informados no Atestado de Prestação de Serviços:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

DADOS DO CONTRATO						
CONTRATO Nº		Tipo de Operação	Km/dia	Alunos/dia	Mês base	DRE
5094/16		ADAPTADO	0	111	SETEMBRO	SM
Nome do Contratado			CNPJ do Contratado		Período	
PACMAN TRANSPORTE LTDA - ME			13.259.856/0001-28		01/09/19 a 30/09/19	
			Processo SEI		Previsão de Crédito	
			6020.2018/0000644-1		30/10/2019	
DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTO						
Descrição						Valor (em Reais)
(A)	Remuneração Fixa					0,00
(B)	Remuneração variável medida KM					0,00
(C)	Remuneração variável medida Criança					24.827,45
(D)	Descontos por faltas no mês					0,00
(E)	Ajustes positivos					0,00
(F)	Ajustes negativos					0,00
(G)	Remuneração Bruta (A+B+C+E) - (D+F)					24.827,45
(H)	Imposto de Renda Retido na Fonte					0,00
(I)	Desconto por multa Contratual - Enquadramento					0,00
(J)	Remuneração Líquida (G-H-I)					24.827,45
OBS FIN:						
OBS DRE:						

Figura XXII – Demonstrativo de pagamento – doc. SEI nº 022706385

ATESTADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS									
CONTRATO		EMPRESA			Mês base	Período		DRE	
5094/16		PACMAN TRANSPORTE LTDA - ME			SETEMBRO	01/09/2019 a 30/09/2019		SM	
NOME CONDUTOR	CRMC	PLACA	CREDENCIAMENTO						OBSERVAÇÃO
			KM CREDENCIAMENTO	TOTAL CRIANÇAS REG	TOTAL CRIANÇAS CAD	TOTAL CRIANÇAS ATIV.COMPL. REG	TOTAL CRIANÇAS ATIV.COMPL. CAD	TOTAL GERAL	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	0	2	0	2	4	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	28	0	0	0	28	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	67	0	12	0	79	0
Diretor da DRE			Responsável pelo Ateste do Serviço na DRE			Responsável pelo TEG na DRE			
Nome: [REDACTED]			Nome: [REDACTED]			Nome: [REDACTED]			
RF: [REDACTED]			RF: [REDACTED]			RF: [REDACTED]			
Cargo: [REDACTED]			Cargo: [REDACTED]			Cargo: [REDACTED]			

Figura XXIII – Atestado de Prestação de Serviços com o quantitativo de crianças transportadas – doc. SEI nº 022706385



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Tabela VI – Cálculo efetuado pela Equipe de Auditoria para determinação do valor total correspondente ao quantitativo de crianças informado no Atestado de Prestação de Serviços – doc. SEI nº 022706385

Serviço	Preço por Criança (2019)	Crianças Transportadas (Total)	Valor Total
Convencional	R\$ 203,34	107	R\$ 21.757,38
Acessível	R\$ 1.641,58	4	R\$ 6.566,32
TOTAL			R\$ 28.323,70

Conforme evidenciado acima, verifica-se que o preço total pago, constante no Demonstrativo de Pagamento (**R\$ 24.827,45**) é diferente do valor total correspondente ao quantitativo informado no Atestado de Prestação de Serviços (**R\$ 28.323,70**), sem que haja, no respectivo processo de pagamento, qualquer justificativa para tal discrepância.

Adicionalmente, o **Processo SEI nº 6020.2018/0000685-9**, referente aos pagamentos efetuados para o credenciado ACESSA Transportes LTDA (CNPJ: 16.991.253/0001-04), contém outro exemplo de inconsistência nos valores pagos. Neste caso, consoante demonstração abaixo, novamente o valor computado como remuneração pelas crianças transportadas é diferente do valor total correspondente ao quantitativo informado no respectivo Atestado de Prestação de Serviços:

DADOS DO CONTRATO						
CONTRATO Nº		Tipo de Operação	Km/dia	Alunos/dia	Mês base	DRE
5136/16		ADAPTADO	1	67	SETEMBRO	SM
Nome do Contratado			CNPJ do Contratado		Período	
ACESSA TRANSPORTES LTDA - ME			16.991.253/0001-04		01/09/19	30/09/19
			Processo SEI		Previsão de Crédito	
			6020.2018/0000685-9		30/10/2019	

DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTO		
	Descrição	Valor (em Reais)
(A)	Remuneração Fixa	0,00
(B)	Remuneração variável medida KM	7,51
(C)	Remuneração variável medida Criança	42.619,03
(D)	Descontos por faltas no mês	-115,23
(E)	Ajustes positivos	0,00
(F)	Ajustes negativos	0,00
(G)	Remuneração Bruta (A+B+C+E) - (D+F)	42.511,32
(H)	Imposto de Renda Retido na Fonte	0,00
(I)	Desconto por multa Contratual - Enquadramento	0,00
(J)	Remuneração Líquida (G-H-I)	42.511,32

Figura XXIV – Demonstrativo de pagamento – doc. SEI nº 022706934



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

ATESTADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS									
CONTRATO		EMPRESA				Mês base	Período	DRE	
5136/16		ACESSA TRANSPORTES LTDA - ME				SETEMBRO	01/09/2019 a 30/09/2019	SM	
NOME CONDUTOR	CRM	PLACA	CREDENCIAMENTO						OBSERVAÇÃO
			KM CREDENCIAMENTO	TOTAL CRIANÇAS REG.	TOTAL CRIANÇAS CAD.	CRANÇAS ATIV.COMPL. REG.	CRANÇAS ATIV.COMPL. CAD.	TOTAL GERAL	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	0	4	0	3	7	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	1,2	9	6	1	1	17	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	0	4	0	2	6	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	33	0	4	0	37	FALTA DIA 12/09/2019 E 13/09 FALTA PERÍODO DA MANHÃ REFERENTE 17 ALUNOS
Diretor da DRE Nome: RF: Cargo:		Responsável pelo Ateste do Serviço na DRE Nome: RF: Cargo:				Responsável pelo TEG na DRE Nome: RF: Cargo:			

Figura XXV – Atestado de Prestação de Serviços com o quantitativo de crianças transportadas – doc. SEI n° 022706934

Tabela VII – Cálculo efetuado pela Equipe de Auditoria para determinação do valor total correspondente ao quantitativo de crianças informado no Atestado de Prestação de Serviços - doc. SEI n° 022706934

Serviço	Preço por Criança	Crianças Transportadas (Total)	Valor Total
Convencional	R\$ 203,34	47	R\$ 9.556,98
Acessível	R\$ 1.641,58	20	R\$ 32.831,60
TOTAL			R\$ 42.388,58

Assim, verifica-se novamente que o preço pago pelas crianças transportadas, constante no Demonstrativo de Pagamento (R\$ 42.619,03) é diverso do valor total correspondente ao quantitativo informado no Atestado de Prestação de Serviços (R\$ 42.388,58), sem que haja, no respectivo processo de pagamento, qualquer justificativa para tal discrepância.

Ilustra-se, com isso, a falta de confiabilidade e de adequado embasamento dos valores pagos aos credenciados a título de remuneração pelos serviços prestados.

CONSTATAÇÃO 3.2 – Indicação incorreta do número de alunos transportados.

Em consulta ao **Processo SEI n° 6020.2018/0000657-3**, relativo aos pagamentos efetuados para o fornecedor WLFM Transporte Escolar LTDA- ME (CNPJ: 16.612.829/0001-85), verifica-se que,



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

no demonstrativo de pagamento correspondente ao mês de agosto/2019 (doc. SEI nº 021451779), a SMT indicou que o número de crianças transportadas foi igual a zero:

CIDADE DE SÃO PAULO MOBILIDADE E TRANSPORTES		SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES Departamento de Transportes Públicos Divisão de Transporte Escolar Gratuito		DTP DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES PÚBLICOS		
DADOS DO CONTRATO						
CONTRATO Nº		Placa do Veículo	Km/dia	Alunos/dia	Mês base	DRE
5107/16			0	0	AGOSTO	MP
Nome do Contratado	WLFM TRANSPORTE ESCOLAR LTDA - ME		CNPJ do Contratado	Período		
			16.612.829/0001-85	01/08/19	31/08/19	
			Processo SEI	Previsão de Crédito		
			6020.2018/0000657-3	30/09/2019		
DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTO						
		Descrição	Valor (em Reais)			
(A)	Remuneração Fixa		0,00			
(B)	Remuneração variável medida KM		0,00			
(C)	Remuneração variável medida Criança		8.207,90			
(D)	Descontos por faltas/dispensas no mês		0,00			
(E)	Ajustes positivos		0,00			
(F)	Ajustes negativos		0,00			
(G)	Remuneração Bruta (A+B+C+E) - (D+F)		8.207,90			
(H)	Imposto de Renda Retido na Fonte		0,00			
(I)	Desconto por multa Contratual - Enquadramento		0,00			
(J)	Remuneração Líquida (G-H-I)		8.207,90			

Figura XXVI – Demonstrativo de pagamento constante no doc. SEI nº 021451779

Entretanto, ao contrário do indicado no demonstrativo de pagamento apresentado na figura acima, o “Atestado de Prestação de Serviços”, constante do mesmo documento SEI nº 021451779, valida o atendimento de 05 (cinco) crianças cadeirantes para o mês em referência:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

CONTRATO		EMPRESA			Mês base	Período	DRE
5107/16		WLFM TRANSPORTE ESCOLAR LTDA - ME			AGOSTO	01/08/2019 a 31/08/2019	MP

NOME CONDUTOR	CRM	PLACA	CREDENCIAMENTO					TOTAL GERAL
			KM CREDENCIAMENTO	TOTAL CRIANÇAS REG	TOTAL CRIANÇAS CAD	CRIS CRIANÇAS ATIV.COMPL. REG	CRIS CRIANÇAS ATIV.COMPL. CAD	
			0	0	4	0	1	5

Responsável pelo Ateste do Serviço na DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Figura XXVII – Atestado de Prestação de Serviços constante no doc. SEI nº 021451779

Considerando o pagamento efetuado pela SMT, correspondente ao montante de R\$ 8.207,90 (o que equivale exatamente ao valor de 05 crianças cadeirantes), evidencia-se que houve erro na indicação do número de crianças transportadas no demonstrativo de pagamento. Vale ressaltar que o erro ora exemplificado repetiu-se também em meses anteriores no mesmo processo de pagamento.

CONSTATAÇÃO 3.3 – Ausência de assinatura nos documentos constantes do processo de pagamento.

Outro problema verificado pela Equipe de Auditoria corresponde à ausência de todas as devidas assinaturas em diversos Atestados de Prestação de Serviços analisados.

A título de exemplo, são apresentados abaixo vários documentos anexados sem todas as assinaturas necessárias:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

CIDADE DE SÃO PAULO SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES **DTP**
MOBILIDADE E TRANSPORTES Departamento de Transportes Públicos DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES PÚBLICOS
Divisão de Transporte Escolar Gratuito

ATESTADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

CONTRATO	EMPRESA	Mês base	Período	DRE
5085/16	J.V.N.TRANSPORTES E LOCADORA DE VEICULOS LTDA - ME	AGOSTO	01/08/2019 a 31/08/2019	BT

NOME CONDUTOR	CRMC	PLACA	CREDENCIAMENTO					OBSERVAÇÃO	
			KM CREDENCIAMENTO	TOTAL CRIANÇAS REG	TOTAL CRIANÇAS CAD	TOTAL CRIANÇAS ATIV.COMPL. REG	TOTAL CRIANÇAS ATIV.COMPL. CAD		TOTAL GERAL
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	4	2	1	2	9	0

Diretor da DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Responsável pelo TEG na DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Figura XXVIII – Atestado de Prestação de Serviços sem assinaturas – doc SEI nº 021815376 (Processo Eletrônico SEI nº 6020.2018/0000635-2)

CIDADE DE SÃO PAULO SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES **DTP**
MOBILIDADE E TRANSPORTES Departamento de Transportes Públicos DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES PÚBLICOS
Divisão de Transporte Escolar Gratuito

ATESTADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

CONTRATO	EMPRESA	Mês base	Período	DRE
5337/16	TRANSPORTE ESCOLAR DANDALE LTDA - ME	MAIO	01/05/2019 a 31/05/2019	BT

NOME CONDUTOR	CRMC	PLACA	CREDENCIAMENTO					OBSERVAÇÃO	
			KM CREDENCIAMENTO	TOTAL CRIANÇAS REG	TOTAL CRIANÇAS CAD	TOTAL CRIANÇAS ATIV.COMPL. REG	TOTAL CRIANÇAS ATIV.COMPL. CAD		TOTAL GERAL
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	20	0	6	0	26	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	33	0	0	0	33	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	17	0	3	0	20	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	43	0	10	0	53	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	15	4	3	3	25	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	39	0	13	0	52	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	14	0	0	0	14	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	10	3	8	1	22	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	49	0	1	0	50	0
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	0	6	4	0	0	10	0

Diretor da DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Responsável pelo Ateste do Serviço na DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Responsável pelo TEG na DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Figura XXIX – Atestado de Prestação de Serviços sem assinaturas – doc SEI nº 018766420 (Processo Eletrônico SEI nº 6020.2018/0000888-6)



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

CONTRATO		EMPRESA		Mês base	Período	DRE
5229/16		EL DE SANTANA TRANSPORTES - ME		AGOSTO	01/08/2019 a 31/08/2019	IP

NOME CONDUTOR	CRMV	PLACA	CREDENCIAMENTO					OBSERVAÇÃO	
			KM CREDENCIAMEN TO	TOTAL CRIANÇAS REG	TOTAL CRIANÇAS CAD	TOTAL CRIANÇAS ATIV COMPL	TOTAL CRIANÇAS ATIV COMPL		TOTAL GERAL
			0	14	5	0	0	19	0

DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO IPIRANGA	Responsável pelo Ateste do Serviço na DRE - IP	Responsável pelo TEG na DRE - IP
Nome: [REDACTED]	Nome: [REDACTED]	Nome: [REDACTED]
RF: [REDACTED]	RF: [REDACTED]	RF: [REDACTED]
Cargo: DIRETORA REGIONAL DE EDUCAÇÃO	Cargo: ASSISTENTE TÉCNICO EDUCACIONAL	Cargo: [REDACTED]

Figura XXX – Atestado de Prestação de Serviços sem assinatura – doc SEI nº 021819870 (Processo Eletrônico SEI nº 6020.2018/0000778-2)

Assim, diante da ausência de todas as assinaturas necessárias, resta comprometida a validade e a legitimidade dos documentos emitidos para atestar a execução dos serviços prestados.

CONSTATAÇÃO 3.4 – Precariedade da instrução dos processos eletrônicos de pagamento.

Adicionalmente, em vários casos, a Equipe de Auditoria deparou-se também com processos eletrônicos instruídos de forma precária, insuficiente e incompleta.

A Portaria SF nº 92/2014, que padroniza os procedimentos para liquidação e pagamento de despesas no âmbito do Município, determina a obrigatoriedade da juntada de determinados documentos ao processo de pagamento:

Art. 1º O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pelo fiscal do contrato em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, em ordem cronológica, conforme o caso:

I- cópia do contrato ou outro instrumento hábil equivalente e seus termos aditivos;

II- cópia da Nota de Empenho correspondente;

III- cópia do ato que designou o fiscal de contrato;

IV- cópia da requisição de fornecimento de materiais, de prestação de serviços ou execução de obras;



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

V- nota fiscal, nota fiscal-fatura, nota fiscal de serviços eletrônica ou documento equivalente;

VI- medições detalhadas comprovando a quantidade produzida, no caso de serviço prestado por produção, no período a que se refere o pagamento;

VII- medições detalhadas comprovando a execução das obras no período a que se refere o pagamento, quando o for caso;

VIII- demonstrativo da retenção dos impostos devidos e outros descontos referentes ao pagamento da despesa;

IX- prova de regularidade com o FGTS e as contribuições previdenciárias, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, além de outras certidões de regularidade fiscal reputadas necessárias, conforme previsão no respectivo contrato ou documento que o substitui, e

X – ateste da nota fiscal, nota fiscal-fatura, nota fiscal de serviços eletrônica ou documento equivalente, conforme disciplinado no Decreto Municipal nº 54.873, de 25 de fevereiro de 2014, e de acordo com os Anexos II, III e IV desta Portaria.

Ocorre que, em diversos processos analisados pela Equipe de Auditoria, a norma supratranscrita não foi devidamente observada.

A seguir, são apresentados alguns exemplos de processos eletrônicos de pagamentos que não possuem, sequer, os documentos mínimos necessários para proporcionar o entendimento lógico da sua finalidade e do nexos causal entre os serviços prestados e o montante pago.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

sei!

6020.2018/0000445-7 🔑

Folha de pagamento MP JAN 2018 (7764845)

Consulta e-Social 2019 (014490355)

Consultar Andamento

Figura XXXI – Relação completa de todos os documentos inseridos no processo eletrônico SEI nº 6020.2018/0000445-7



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

No processo acima, há tão somente 02 documentos avulsos: uma folha de pagamento ao credenciado referente a janeiro/2018 e uma consulta realizada ao e-Social.

Figura XXXII – Relação completa de todos os documentos inseridos no processo eletrônico SEI n° 6020.2018/0000496-1

No processo acima, há tão somente 03 documentos avulsos: uma folha de pagamento ao credenciado referente a janeiro/2018; um protocolo de entrega de adesivos; e uma informação a respeito da extinção do termo de adesão, datada de dezembro/2018. Fora isso, não há qualquer outra informação, documento ou histórico que permitam compreender os acontecimentos cronológicos relativos ao credenciado.

Figura XXXIII – Relação completa de todos os documentos inseridos no processo eletrônico SEI n° 6020.2018/0000507-0

Já no caso acima, há apenas uma folha de pagamento de janeiro/2018, bem como uma informação, datada de maio/2018, a respeito de diversos termos de adesão extintos. Novamente, não consta,



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

neste processo, qualquer informação, documento ou histórico que permitam compreender, de forma lógica, a sucessão dos acontecimentos cronológicos relativos ao credenciado em questão.

Em suma, constata-se, nos casos aqui exemplificados, evidente desrespeito à Portaria SF nº 92/2014. Cumpre também registrar que a precariedade da instrução dos processos prejudica sobremaneira a atuação dos órgãos de controle, tendo em vista a ausência dos dados, documentos e informações necessários para a verificação da adequação e regularidade dos pagamentos realizados.

CONSTATAÇÃO 3.5 – Ausência de ordem cronológica nos documentos constantes dos processos de pagamento.

A Portaria SF nº 92/2014, já citada, estabelece, no seu artigo 1º, que os documentos inseridos nos processos de pagamento devem constar em ordem cronológica:

*“Art. 1º O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pelo fiscal do contrato em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, **em ordem cronológica**, conforme o caso: ...”* (grifo nosso)

Na verdade, é evidente a pertinência da ordem cronológica nos processos de pagamento, tendo em vista que os repasses mensais devem (i) ocorrer tempestivamente e (ii) ter seus registros e documentos respectivos inseridos no SEI simultaneamente ao pagamento ao qual dão suporte.

No entanto, observou-se que, em diversos processos de pagamento relativos ao TEG, os documentos foram anexados completamente fora da devida ordem cronológica. Abaixo, são evidenciados alguns casos exemplificativos:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

sei!

6020.2018/0001349-9

- I
- II
- III
 - Ordem de Serviço Nº5377-052B/18 (018555831)
 - Ordem de Serviço Nº5377-01C/18 (018557479)
 - Ordem de Serviço nº5377-04B/18 (018574635)
 - Folha de pagamento PJ-MAI-19 (018736936)
 - Folha de pagamento IP - JUN - 19 (019367141)
 - Folha de pagamento IP-MAI 2019 (019518850)
 - Folha de pagamento SA-JUN-19 (019545178)
 - Folha de pagamento IP-OUT 2018 (019605370)
 - Folha de pagamento PJ-FEV-19 (019668245)
 - Folha de pagamento IP-JUL 2019 (020408567)
 - Ordem de Serviço - SMT 5377-06/19 (020449921)
 - Folha de pagamento PJ-JUN-19 (020503705)
 - Folha de pagamento SA-JUL-19 (020549278)
 - E-mail SMT/DTP/TEG 020648694
 - Folha de pagamento PJ-JUL-19 (020741260)
 - Folha de pagamento IP-MAR 2018 (020911333)
 - Folha de pagamento IP-DEZ 2018 (020911450)
 - Ordem de Serviço - SMT 5377-07/19 (021284515)
 - Ordem nº5377 (021301227)
 - E-mail SMT/DTP/TEG 021481904

Figura XXXIV – Excerto da relação de documentos inseridos no processo eletrônico SEI n° 6020.2018/0001349-

9



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

sei!

6020.2018/0000678-6

- I
- II
- Folha de pagamento CS NOV 2018 (013514925)
- Folha de pagamento CS DEZ 2018 (014254402)
- Folha de pagamento CS - JAN 2019 (015167975)
- Folha de pagamento CS - FEV 2019 (015899716)
- Termo aditivo de prorrogação nº 04 (016427253)
- Folha de pagamento CS MAR 2019 (016880600)
- Folha de pagamento PJ-MAR-19 (017632800)
- Folha de pagamento PJ-FEV-19 (017655625)
- Folha de pagamento PJ-ABR-19 (017675609)
- Folha de pagamento CS ABR 2019 (017691092)
- Folha de pagamento CS MAI 2019 (018480650)
- Folha de pagamento PJ-MAI-19 (018734895)
- Folha de pagamento CS - JUN - 19 (019332601)
- Folha de pagamento PJ-JUN-19 (020498380)
- Folha de pagamento CS JUL 2019 (020682002)
- Folha de pagamento PJ-JUL-19 (020738266)
- Folha de pagamento PJ-MAR-18 (020939496)
- Folha de pagamento PJ-ABR-18 (020939510)
- Folha de pagamento PJ-MAI-18 (020939520)
- Folha de pagamento PJ-JUN-18 (020939563)

Figura XXXV – Excerto da relação de documentos inseridos no processo eletrônico SEI nº 6020.2018/0000678-6



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
sei!

6020.2018/0000547-0

- XIII
- XIV
- XV
- XVI**
 - Folha de pagamento PJ-JUL-19 (020735851)
 - Folha de pagamento CS JUL 2019 (020782291)
 - Folha de pagamento BT-ABR-18 (020808966)
 - Folha de pagamento CL ABR 18 (020809345)
 - Folha de pagamento CL - MAI - 18 (020809979)
 - Folha de pagamento BT - MAI -18 (020810069)
 - Folha de pagamento IQ - MAI - 19 (020813056)
 - Folha de pagamento IQ - JAN - 2018 (020877304)
 - Folha de pagamento JT MAI 2018 (020895187)
 - Folha de pagamento JT JUN 2018 (020895215)
 - Folha de pagamento IQ - ABR - 19 (020908870)
 - Folha de pagamento FB-AGO-19 (021213537)
 - Folha de pagamento SM-AGO-19 (021223781)
 - Folha de pagamento JT AGO 2019 (021326342)
 - Folha de pagamento CS AGO 2019 (021388160)
 - Folha de pagamento IQ - AGO - 19 (021541667)
 - Folha de pagamento PJ AGO 2019 (021738183)
 - Folha de pagamento CL-AGO-19 (021774010)
 - Ordem de Serviço - SMT 5001-123F/16 (021784298)
 - Documento OS 5001-123F/16 (021791411)

Figura XXXVI – Excerto da relação de documentos inseridos no processo eletrônico SEI n° 6020.2018/0000547-0

Nos processos acima, nota-se que folhas de pagamento de anos diferentes (2018 e 2019) apresentam-se embaralhadas, fora da ordem cronológica, o que evidencia a intempestividade dos registros.

CONSTATAÇÃO 3.6 – Ocorrência de quantidade negativa para o número de crianças transportadas.

Em consulta ao **Processo SEI n° 6020.2018/0000598-4**, relativo aos pagamentos efetuados, verifica-se que, no demonstrativo de pagamento correspondente ao mês de novembro/2018 (doc. SEI n° 014265758), foi realizado pagamento considerando-se que o número de crianças transportadas foi negativo (-1).



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

ATESTADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

CONTRATO		EMPRESA		Mês base		Período		DRE	
5048/16		P R SELIS TRANSPORTES - ME		NOVEMBRO		01/11/2018 30/11/2018		SAE	
NOME CONDUTOR	CRM	PLACA	CREDENCIAMENTO					OBSERVAÇÃO	
			KM adicional excedente	TOTAL CRIANÇAS VIAGEM REGULAR	TOTAL CRIANÇAS CADEIRANTES VIAGEM REGULAR	TOTAL CRIANÇAS ATIVIDADE COMPLEMENTAR	TOTAL CRIANÇAS CADEIRANTES ATIVIDADE COMPLEMENTAR		TOTAL GERAL
			0	0	1	0	-2	-1	

Diretor da DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Responsável pelo Atesto do Serviço na DRE
Nome:
RF:
Cargo:

Responsável pelo TEG na DRE
Nome:
RF:
Cargo:

DADOS DO CONTRATO LICITADO

CONTRATO Nº	Tipo de Operação	Km/Adicional	Alunos/dia	Mês base	DRE
5048/16	ADAPTADO	0	-1	NOVEMBRO	SAE
Nome do Contratado		CNPJ	Período		
P R SELIS TRANSPORTES - ME		12.003.681/0001-20	01/11/18 30/11/18		
		Processo SEI	Previsão de Crédito		
		6020.2018/0000598-4	28/12/2018		

DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTO

Descrição	Valor (em Reais)
(A) Remuneração Fixa	7.152,00
(B) Remuneração variável medida - KM Adicional Distância	0,00
(D) Remuneração variável medida - Credenciamento Crianças	-1.563,76
(E) Descontos por faltas/dispensas no mês	0,00
(F) Ajustes positivos	0,00
(G) Ajustes negativos	0,00
(H) Remuneração Bruta (A+B+C+E) - (D+F)	5.588,24
(I) Imposto de Renda Retido na Fonte	0,00
(J) Desconto por multa Contratual - Enquadramento	0,00
(L) Remuneração Líquida (G-H-I)	5.588,24
OBS :	

Declaro pelo presente, estar de acordo com as informações e valores aqui demonstrados, cujo crédito será efetuado na conta corrente por mim indicada, operando-se a quitação plena, geral e irrestrita, no ato da efetivação do crédito referenciado.

Comunicado CCD - 3 - Diário Oficial 04/08/2009

O veículo utilizado no transporte escolar deverá ser submetido a processo de limpeza e desinfecção de todas as suas superfícies, com álcool 70% ou hipoclorito de sódio 1% antes de próximo uso.

São Paulo, ____/____/____ Assinatura do Contratado

Figura XXXVII – Folha de Pagamento S.A – NOV-18 – doc SEI nº 014265758 (Processo Eletrônico SEI nº 6020.2018/0000598-4)



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Considerando a total impossibilidade fática do documentado, evidencia-se que houve erro na indicação do número de crianças transportadas no demonstrativo de pagamento. Vale ressaltar que o erro ora exemplificado foi subscrito tanto pelas autoridades responsáveis no “Atestado de Prestação de Serviços”, quanto pelo Contratado, no “Demonstrativo de Pagamento”.

CONSTATAÇÃO 3.7 – Pagamento realizado sem suporte material e documental.

Não foi identificado, no **Processo SEI nº 6020.2018/0001477-0**, qualquer documento que dê suporte ao pagamento efetuado por meio do empenho 51365/2018, NLP 94925/2018, conforme indicado no Extrato de Empenho abaixo ilustrado.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO		Exercício: 2018				
Extrato de Empenho						
Empenho:	51.365/2018	Espécie:	Global	Data:	18/05/2018	
Credor:	12.003.681/0001-20	P R SELIS TRANSPORTES EIRELI - EPP	Telefone:	[REDACTED]		
Órgão/Unidade:	16.10	Secretaria Municipal de Educação - Gabinete do Secretário				
Programática:	16.10.12.365.3025.2849	Transporte Escolar - Educação Infantil				
Conta Despesa:	33903900	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica				
Fonte:	00	Tesouro Municipal				
Número do Processo:	6020.2018/0001477-0	Contratação:	8.07Q 2.018	UO Executora:	20.10	
Histórico:	Prestação de Serviço e Transpor. Escolar Gratuito - TEG n. 5034/18 E - DRE -CS					
SubElemento/Item:	54.01	Transporte Escolar - EMEI				
Número da Reserva:	14.673	Valor da Reserva:	8.026.946,52	Saldo da Reserva:	0,00	
Valor Empenho:	7.423,10	Valor Cancelado:	0,00			
Valor Liquidado:	7.423,10	Valor Pago:	7.423,10			
Saldo a Liquidar:	0,00	Saldo a Pagar:	0,00			
Data	Transação	Número Referência	Código do Recurso	Documentação	Nº Processo	Valor
21/05/2018	Liquidação	94.925	433	CS - Pagto. Doc(s): 156 - Contrato nº 5034/18 E	6020.2018/0001477-0	7.423,10
Total Liquidação						7.423,10
30/05/2018	Pagamentos	94.925	433	CS - Pagto. Doc(s): 156 - Contrato nº 5034/18 E	6020.2018/0001477-0	7.423,10
Total Pagamento						7.423,10

Figura XXXVIII – Extrato de Empenho 51.365/2018 – SOF

Considerando que a documentação correspondente poderia estar equivocadamente inserida em outro processo, verificou-se o Processo SEI nº 6020.2018/0001457-6, que trata de outros empenhos em favor do mesmo credenciado.

Não foi encontrado, a princípio, nenhum documento que desse suporte ao referido pagamento. No entanto, aparentemente foi identificado o desconto do valor indevidamente pago em 18/05/2018, na folha de pagamento do mês julho de 2019, conforme o doc. SEI nº 020374165:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

DADOS DO CONTRATO LICITADO						
CONTRATO Nº	Tipo de Operação	Km/dia	Alunos/dia	Mês base	C.E.	
5048/16		0	84	JULHO	CS	
Nome do Contratado		CNPJ		Período		
P R SELIS TRANSPORTES EIRELI - EPP		12.003.881/0001-20		01/07/19	31/07/19	
		Processo SEI		Previsão de Crédito		
		6020.2018/0000598-4		30/08/2019		

DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTO		
	Descrição	Valor (em Reais)
(A)	Remuneração Fixa	7.512,00
(B)	Remuneração variável medida KM	0,00
(C)	Remuneração variável medida Criança	49.893,91
(D)	Descontos por faltas/dispensas no mês	0,00
(E)	Ajustes positivos	0,00
(F)	Ajustes negativos	0,00
(G)	Remuneração Bruta (A+B+C+E) - (D+F)	57.405,91
(H)	Imposto de Renda Retido na Fonte	0,00
(I)	Desconto por multa Contratual - Enquadramento	0,00
(J)	Remuneração Líquida (G-H-I)	57.405,91
OBS FIN:	DESCONTO R\$ 7.423,10 - NLP 94.925/2018 - CREDOR INCORP	
OBS DRE:		

Declaro pelo presente, estar de acordo com as informações e valores aqui demonstrados, cujo crédito será afetado ao conta corrente bancária nº _____

Figura XXXIX – Folha de Pagamento S.A – Jul-19 – doc SEI nº 020374165 (Processo Eletrônico SEI nº 6020.2018/0000598-4)

Não foi verificada a existência de nenhuma documentação no processo que (i) explicita a forma de identificação do valor pago a maior; (ii) justifique o tempo decorrido entre o pagamento indevido e a retenção de valor compensatório; (iii) esclareça a origem do equívoco; e (iv) eventuais medidas tomadas para prevenção de novas ocorrências.

Por fim, diante de todas as inconsistências e irregularidades apontadas no que se refere aos processos de pagamento, arroladas nos itens 3.1 a 3.7, observa-se que **os controles internos existentes no âmbito da SME/SMT apresentam-se falhos e insatisfatórios**. Ademais, os problemas verificados nos processos de pagamento, principalmente a ausência de documentos obrigatórios, impossibilitam aferir a regularidade e a adequação dos repasses efetuados.

Desse modo, resta evidente a necessidade de que sejam aprimorados os controles, bem como de que sejam devidamente observados, no processo de liquidação e pagamento, os normativos aplicáveis, em especial a Portaria SF nº 92/2014. Outrossim, mostra-se igualmente imperativa a necessidade de que os registros sejam realizados de forma tempestiva pela Unidade.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

JUSTIFICATIVAS DAS UNIDADES (para as Constatações 3.1 a 3.7)

Na **Informação SMT/DTP/TEG nº 026625410**, encaminhada em 03/03/2020, a SMT assim se manifestou:

“3.1 Inconsistências nos valores pagos

Nos casos reportados acima, temos Apontamentos fracionados, em vista de crianças saírem e ou entraram no decorrer do mês, nestes casos o condutor receberá o valor referente aos dias transportados

3.2 Indicação incorreta do número de alunos transportados.

No caso acima, o Atestado de prestação de Serviços aponta o numero correto de crianças, ocorrendo um erro na célula do demonstrativo que reproduz o atestado

3.3 Ausência de assinatura nos documentos constantes do processo de pagamento.

Os documentos citados são preenchidos e assinados pela SME, já solicitamos a esta secretaria que diligencie junto aos seus funcionários que se atentem às assinaturas

Respostas 3.4/3.5/3.6 e 3.7:

A digitalização dos processos foi iniciada em 2019, sendo que, em virtude da grande quantidade mensal de processos temos por prioridade: 1º digitalizar o processo do mês em uso, e ao longo do tempo digitalizar os anos anteriores.

Quando o processo refere-se a credor Pessoa física, o mesmo presta serviços a somente uma DRE, mas quando o credor é pessoa Jurídica e ou Cooperativa a mesma presta serviços a mais de uma DRE, chegando a estar presente em 13 DRE´s

A Sistemática do TEG é que cada operador cuide de duas ou três DRE´s, desta forma o processo SEI é um só mas o arquivo de pagamento (contendo medição, atestado, nota fiscal, nota de liquidação) é efetuado separado por DRE com a descrição : FOLHA DE PAGAMENTO _DRE _MES_ANO.

No que tange ao apontamento negativo trata-se de ajuste solicitado pela DRE/SME para estornar quantitativo do mês anterior apontado erroneamente.

No ano de 2019 iniciamos alguns relatórios gerenciais que nos permitem melhorar nossos controles internos e o caso do estorno do pagamento efetuado contra a empresa P.R.SELIS demonstra a eficácia desses controles.”



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Na **Informação SME/COGED nº 026666788**, encaminhada em 04/03/2020, a SME assim se manifestou:

“**3.3** - A Secretaria Municipal de Educação reiterou a orientação às equipes das Diretorias Regionais de Educação quanto a importância das devidas datas e assinaturas nos documentos que envolvem apontamentos/pagamento dos condutores do Programa, observando o prejuízo da legitimidade dos documentos que comprovam a prestação do serviço.

3.6 - Informamos que no caso de necessidade de alteração no apontamento já realizado, a correção ocorre no mês subsequente, num formulário próprio que é encaminhado ao DTP com as informações do apontamento anterior e correção (ajuste negativo). Ressaltamos que essas situações podem ocorrer por erro de digitação ou atraso de alguma informação que necessita de desconto. O mesmo procedimento é realizado nas situações que deixamos de realizar algum apontamento, o valor devido é providenciado no mês subsequente (ajuste positivo).

3.7 - Conforme informado no item 3.6, os ajustes negativos e positivos são realizados em formulário específico, preenchidos pelos gestores do Programa nas DREs. Assim como pagamento proporcionais à efetiva prestação de serviços (nas situações de transferência/matricula durante o mês) são apontados pelas DREs na planilha de apontamento.

O Programa de Transporte Escolar Gratuito está passando por processo de informatização de seus processos. Da parte de organização da demanda e definição de concessão do benefício temos avançado inserindo as informações no sistema EOL, inclusive com liberação de senha para que os funcionários do DTP possam inserir as informações referentes às Ordens de Serviço em nosso sistema, com o objetivo de agilidade, confiabilidade e transparência dos processos.

Nesse ano de 2019, a pedido da SME, a PRODAM desenvolveu proposta para informatização dos processos de pagamento, de forma que o fluxo Escola/DRE/SME/DTP seja realizado integralmente no sistema EOL. Temos a perspectiva de implantação para 2021.

Os subitens **3.1, 3.2, 3.4 e 3.5** entendemos que serão tratados pela Secretaria Municipal de Transportes considerando sua natureza.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS – apresentado pela SMT (para as Constatações 3.1 a 3.7)

“**3.1 Inconsistências nos valores pagos**

Com vistas a melhorar as análises posteriores, juntamente com os documentos de pagamento colocaremos no Processo SEI a Planilha que demonstra os dias e quantidade quando houver o fracionamento.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

3.2 Indicação incorreta do número de alunos transportados.

Erro corrigido.

3.3 Ausência de assinatura nos documentos constantes do processo de pagamento.

Solicitado para a SME.

Respostas 3.4/3.5/3.6 e 3.7:

As digitalizações estão seguindo o padrão de data e ordem cronológica de pagamento, os campos da planilha que estavam incorretos foram corrigidos.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO – proposto pela SMT (para as Constatações 3.1 a 3.7)

“Resposta para todos os itens: Imediato.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA (para as Constatações 3.1 a 3.7)

Conforme se verifica nas manifestações das Unidades, as Pastas reconheceram a ocorrência de erros no que se refere aos seguintes apontamentos:

- 3.2 (indicação incorreta do número de alunos transportados);
- 3.3 (ausência de assinatura nos documentos constantes do processo de pagamento);
- 3.4 (precariedade da instrução dos processos eletrônicos de pagamento); e
- 3.5 (ausência de ordem cronológica nos documentos dos processos de pagamento).

Para o apontamento 3.1 (inconsistências nos valores pagos), a SMT alegou que as diferenças correspondem a valores fracionados e se comprometeu a, *“com vistas a melhorar as análises posteriores, juntamente com os documentos de pagamento, colocar no Processo SEI a planilha que demonstra os dias e quantidade quando houver o fracionamento”*.

Já com relação ao apontamento 3.6 (ocorrência de quantidade negativa para o número de crianças transportadas), as Pastas informaram que se tratou de um ajuste solicitado pela DRE/SME para estornar o quantitativo do mês anterior que fora apontado erroneamente.

No que se refere ao apontamento 3.7 (pagamento realizado sem suporte material e documental), a SME indicou que *“os ajustes negativos e positivos são realizados em formulário específico, preenchidos pelos gestores do Programa nas DREs”*.

Por fim, no plano de providências, a SMT também asseverou que *“as digitalizações estão seguindo o padrão de data e ordem cronológica de pagamento, e os campos da planilha que estavam incorretos foram corrigidos”*.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Todas as justificativas apresentadas destacam o aspecto meramente formal que o processo de prestação de contas e pagamento dos servidores assume no controle interno do procedimento. Tal prática é indesejável, na medida em que representa duplo trabalho, desperdício de recursos e impossibilita a avaliação efetiva dos controles internos por esta Coordenadoria de Auditoria.

Ademais, as manifestações das duas Unidades corroboram a constatação de que os controles internos existentes no âmbito da SME/SMT apresentam-se falhos e insatisfatórios, o que demanda ações conjuntas das duas Pastas para garantir que os normativos vigentes sejam devidamente observados quando da instrução dos processos de pagamento referentes aos serviços de TEG.

Por fim, em análise do plano de providências apresentado unicamente pela SMT, verifica-se que faltam ações específicas e integradas entre as duas Unidades envolvidas. Desse modo, a Equipe de Auditoria sugere a adoção de alguns aprimoramentos aos controles existentes, conforme elencados na Recomendação 006.

RECOMENDAÇÃO 006

Recomenda-se que as Unidades envolvidas (SMT e SME) apresentem um mapeamento conjunto de seus fluxos internos de execução para o serviço efetivamente prestado, a apuração do valor devido e o correspondente pagamento da quantia apurada. Tal trabalho deve explicitar a situação atual e eventuais aperfeiçoamentos nos fluxos de realização das atividades obrigatórias, os responsáveis por sua execução, os documentos comprobatórios necessários e o momento previsto para a realização de cada tarefa.

Adicionalmente, o mapeamento deve abordar a descrição do sistema de controle interno que apoia e gerencia o programa, destacando as atividades realizadas pela SME com objetivo de monitorar e validar a execução do trabalho realizado pelas DRE.

Sugere-se, ainda, que este trabalho promova a ampliação do uso do SEI, de modo que, sempre que possível, os documentos internos sejam gerados diretamente neste sistema, evitando-se, assim o retrabalho envolvido na geração física do documento para posterior digitalização e, inclusive, aumentando a segurança de que cada etapa prevista seja realizada pela pessoa competente e de forma tempestiva.

São Paulo, 29 de janeiro de 2021.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

ANEXO I – PLANO DE AÇÃO

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017841-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 001 - SMT
Texto*		<p>Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a Secretaria Municipal de Educação apresentem plano de ação conjunto para a elaboração de novo Edital para os serviços de TEG, abordando, no mínimo, os seguintes aspectos: (i) Servidores designados; (ii) Cronograma de atividades; (iii) Relação de documentos auxiliares que serão solicitados a outras áreas e setores; e (iv) Documentos intermediários que devem ser gerados e prazos de entrega. As Pastas devem, ainda, atentar para a real disponibilidade dos recursos e para a garantia de prazos exequíveis, em função da atual pandemia do coronavírus (covid-19).</p>
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Conforme apontamentos presentes na Constatação 001, aproxima-se o final da vigência do atual Edital e adequado planejamento é necessário para que as falhas do atual modelo são sejam continuadas.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordamos com a recomendação
	Ação**	Esta sendo formado Grupo de Trabalho das 2 secretarias para elaboração do novo Edital de Credenciamento
	Responsável **	SMT - DTEG
	Implementada em**	Até fevereiro de 2021 com conclusão do trabalho em até 60 dias.
Monitorável após (a)*		A partir de maio/2021
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Relatório Final do Grupo de Trabalho a ser formado conjuntamente pela SMT e SME.
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017802-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Educação
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 001-SME
Texto*		Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e a Secretaria Municipal de Educação apresentem plano de ação conjunto para a elaboração de novo Edital para os serviços de TEG, abordando, no mínimo, os seguintes aspectos: (i) Servidores designados; (ii) Cronograma de atividades; (iii) Relação de documentos auxiliares que serão solicitados a outras áreas e setores; e (iv) Documentos intermediários que devem ser gerados e prazos de entrega. As Pastas devem, ainda, atentar para a real disponibilidade dos recursos e para a garantia de prazos exequíveis, em função da atual pandemia do coronavírus (covid-19).
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Conforme apontamentos presentes na Constatação 001, aproxima-se o final da vigência do atual Edital e adequado planejamento é necessário para que falhas do atual modelo sejam continuadas.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordância com recomendação.
	Ação**	Formação de Grupo de Trabalho das 2 secretarias para elaboração do novo Edital de Credenciamento (ou fixação de outro modelo de contratação).
	Responsável **	SME - COGED
	Implementada em**	Até fevereiro de 2020 com conclusão do trabalho em até 60 dias.
Monitorável após (a)*		A partir de maio/2021
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Relatório Final do Grupo de Trabalho a ser formado conjuntamente pela SMT e SME.
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017841-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 002 - SMT
Texto*		Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes junte, ao processo de contratação referente ao novo edital de credenciamento, Parecer Jurídico, elaborado e assinado por Procurador do Município, que refere a legalidade do modelo de contratação proposto, abordando, expressamente, os seguintes itens: (i) Regularidade da caracterização de inexigibilidade de licitação e uso do credenciamento para o caso em questão; (ii) Regularidade da existência de modelos diferenciados de contratação (TEG especial, TEG acessível e TEG convencional) em um mesmo procedimento de credenciamento; (iii) Regularidade do modelo de contrato a ser firmado com os credenciados, assegurando-se o atendimento do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe sobre as cláusulas necessárias em contratos administrativos, notadamente quanto à determinação da quantidade de serviço contratada.
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Conforme apontamentos presentes na Constatação 001, aproxima-se o final da vigência do atual Edital e a possibilidade de nova contratação por inexigibilidade deve ser adequadamente evidenciada.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordamos com a recomendação
	Ação**	Ao fim dos trabalhos do GT, será juntado parecer jurídico, elaborado e assinado por Procurador do Município
	Responsável **	SMT - DTEG
	Implementada em**	Após a finalização do Formato e ou finalização do NOVO EDITAL
Monitorável após (a)*		A partir de maio/2021
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Parecer Jurídico anexado ao processo relativo ao novo edital de credenciamento.
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017841-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 003 - SMT
Texto*		Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes incorpore, ao novo edital de credenciamento, os dispositivos previstos na Portaria SF nº 92/2014, notadamente o artigo 1º, inciso IX.
Categoria*		Aperfeiçoamento de Controles Internos
Fundamentos*		Conforme apontamentos presentes na Constatação 001, aproxima-se o final da vigência do atual Edital e deve-se assegurar que o novo edital atenda a todos os normativos aplicáveis.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordamos com a recomendação
	Ação **	Será incorporado
	Responsável **	SMT - DTEG
	Implementada em**	Após a finalização do Formato e ou finalização do NOVO EDITAL
Monitorável após (a)*		A partir de maio/2021
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Existência dos dispositivos previstos na Portaria SF nº 92/2014, notadamente o artigo 1º, inciso IX, no novo edital de credenciamento.
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017841-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 004 -SMT
Texto*		Recomenda-se que a SMT e a SME realizem novos estudos econômicos para a determinação do custo dos serviços de TEG, considerando diferentes alternativas de premissas de trabalho, visando à comparação efetiva entre elas, e contemplando, ao menos, os seguintes aspectos: (i) Remuneração por criança matriculada/viagem (modelo atual); (ii) Remuneração por rota pré-estabelecida (em função da quilometragem prevista para a rota); (iii) Remuneração variável ao longo dos meses, suspendendo-se o pagamento em condições de ausência de prestação de serviços, ou considerando um valor mínimo a ser pago em meses de férias e recesso escolar; (iv) Demais premissas que as áreas especialistas julgarem convenientes.
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Em função das fragilidades encontradas no modelo de remuneração, evidenciadas na Constatação 002 recomenda-se o levantamento acima descrito para que a nova tomada de decisão se faça de forma mais informada.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordamos com a recomendação
	Ação **	Novo estudo econômico está em preparo e em conjunto com as duas secretarias , e o estudo econômico é parte das discussões
	Responsável **	SMT - DTEG
	Implementada em**	As melhorias no sistema serão posteriores a publicação do novo edital , Implementação até final de 2021.
Monitorável após (a)*		A partir de maio/2021
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Relatório contendo os estudos econômicos realizados pela SMT e SME
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017802-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Educação
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 004 -SME
Texto*		Recomenda-se que a SMT e a SME realizem novos estudos econômicos para a determinação do custo dos serviços de TEG, considerando diferentes alternativas de premissas de trabalho, visando à comparação efetiva entre elas, e contemplando, ao menos, os seguintes aspectos: (i) Remuneração por criança matriculada/viagem (modelo atual); (ii) Remuneração por rota pré-estabelecida (em função da quilometragem prevista para a rota); (iii) Remuneração variável ao longo dos meses, suspendendo-se o pagamento em condições de ausência de prestação de serviços, ou considerando um valor mínimo a ser pago em meses de férias e recesso escolar; (iv) Demais premissas que as áreas especialistas julgarem convenientes.
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Em função das fragilidades encontradas no modelo de remuneração, evidenciadas na Constatação 002, recomenda-se o levantamento acima descrito para que nova tomada de decisão se faça de forma mais informada.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordância com recomendação.
	Ação**	Os estudos econômicos são parte da discussão do novo edital de credenciamento (ou de um novo modelo). Entendemos estar contida na primeira recomendação.
	Responsável **	SME - COGED
	Implementada em**	Até fevereiro de 2020 com conclusão do trabalho em até 60 dias.
Monitorável após (a)*		A partir de maio/2021
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Relatório contendo os estudos econômicos realizados pela SMT e SME
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017802-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Educação
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 005
Texto*		Recomenda-se que a Secretaria Municipal de Educação realize um levantamento das necessidades, requisitos e custos envolvidos para a determinação de rotas otimizadas em função da demanda existente, inclusive considerando a necessidade de eventuais melhorias no sistema de controle utilizado (Sistema EOL).
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Em função das fragilidades encontradas no modelo de remuneração, evidenciadas na Constatação 002, recomenda-se o levantamento acima descrito para que sejam oferecidas informações de melhor qualidade à equipe responsável pela nova tomada de decisão.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Proposta de alteração da recomendação.
	Ação**	Entendemos que requisitos e custos devem ser realizados ao menos pelas 2 Secretarias que gerenciam o programa. Assim como a melhoria no sistema, de uso compartilhado com a SMT.
	Responsável **	SME - COGED
	Implementada em**	As melhorias no sistema devem ser posteriores a publicação do novo edital para atender possíveis novas necessidades. Implementação até final de 2021.
Monitorável após (a)*		A partir de janeiro/2022
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Com base na manifestação da Unidade entende-se que a ação recomendada pode ser realizada no escopo dos trabalhos previstos pela recomendação 01, identificando-se as melhorias no sistema necessárias ao atendimento de novas necessidades. Assim, o monitoramento da ação pode ser efetuado a partir de 01/jan/2022.
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017841-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 006 - SMT
Texto*		<p>Recomenda-se que as Unidades envolvidas (SMT e SME) apresentem um mapeamento conjunto de seus fluxos internos de execução para o serviço efetivamente prestado, a apuração do valor devido e o correspondente pagamento da quantia apurada. Tal trabalho deve explicitar a situação atual e eventuais aperfeiçoamentos nos fluxos de realização das atividades obrigatórias, os responsáveis por sua execução, os documentos comprobatórios necessários e o momento previsto para a realização de cada tarefa.</p> <p>Adicionalmente, o mapeamento deve abordar a descrição do sistema de controle interno que apoia e gerencia o programa, destacando as atividades realizadas pela SME com objetivo de monitorar e validar a execução do trabalho realizado pelas DRE.</p> <p>Sugere-se, ainda, que este trabalho promova a ampliação do uso do SEI, de modo que, sempre que possível, os documentos internos sejam gerados diretamente neste sistema, evitando-se, assim o retrabalho envolvido na geração física do documento para posterior digitalização e, inclusive, aumentando a segurança de que cada etapa prevista seja realizada pela pessoa competente e de forma tempestiva.</p>
Categoria*		Aperfeiçoamento de Controles Internos
Fundamentos*		Em decorrência de diversos erros de procedimentos, evidenciados na Constatação 003, aconselha-se a adoção medidas acima, visando à melhor estruturação do sistema de controle interno.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordamos com a recomendação
	Ação **	Estaremos efetuando as melhorias no processo, visando maior transparência e eficácia, e principalmente no novo Edital as mesmas já estarão presentes
	Responsável **	SMT - DTEG
	Implementada em**	Mapeamento de fluxo até final de 2020. Melhorias no fluxo até final de 2021.
Monitorável após (a)*		A partir de janeiro/2022
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Mapeamento dos processos referentes à execução dos serviços, cálculo dos valores devidos e pagamentos.
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0017802-0
Unidade Auditada*		Secretaria Municipal de Educação
RA da OS/ Nº recomendação*		RA da OS 123/2019 - Recomendação 006 - SME
Texto*		<p>Recomenda-se que as Unidades envolvidas (SMT e SME) apresentem um mapeamento de seus fluxos internos de execução para o serviço efetivamente prestado, a apuração do valor devido e o correspondente pagamento da quantia apurada. Tal trabalho deve explicitar a situação atual e eventuais aperfeiçoamentos nos fluxos de realização das atividades obrigatórias, os responsáveis por sua execução, os documentos comprobatórios necessários e o momento previsto para a realização de cada tarefa.</p> <p>Adicionalmente, o mapeamento deve abordar a descrição do sistema de controle interno que apoia e gerencia o programa, destacando as atividades realizadas pela SME com objetivo de monitorar e validar a execução do trabalho realizado pelas DRE.</p> <p>Sugere-se, ainda, que este trabalho promova a ampliação do uso do SEI, de modo que, sempre que possível, os documentos internos sejam gerados diretamente neste sistema, evitando-se, assim o retrabalho envolvido na geração física do documento para posterior digitalização e, inclusive, aumentando a segurança de que cada etapa prevista seja realizada pela pessoa competente e de forma tempestiva.</p>
Categoria*		Aperfeiçoamento de Controles Internos
Fundamentos*		Em decorrência de diversos erros de procedimentos, evidenciados na Constatação 3, aconselha-se a adoção das medidas acima, visando à melhor estruturação do sistema de controle interno.
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Concordância com recomendação.
	Ação**	Podemos atender o mapeamento dos fluxos internos realizados atualmente. As melhorias no processo, visando maior transparência e eficácia, deverão atender ao novo edital .
	Responsável **	SME - COGED
	Implementada em**	Mapeamento de fluxo até final de 2020. Melhorias no fluxo até final de 2021.
Monitorável após (a)*		A partir de janeiro/2022
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Mapeamento dos processos referentes à execução dos serviços, cálculo dos valores devidos e pagamentos.
Marcador (c)*		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado