



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

#### Gabinete do Controlador Geral

Viaduto do Chá, 15, 10º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-900

Telefone: 3113-8234/ 3113-8269

**PROCESSO 6067.2019/0026442-2**

**Decisão CGM/GAB Nº 114212597**

**INTERESSADA: TRAJETO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LIMITADA, CNPJ: 69.048.254/0001-86**

**EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO EM DESFAVOR DA PESSOA JURÍDICA TRAJETO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LIMITADA, INSCRITA NO CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA SOB O NÚMERO 69.048.254/0001-86. RELATÓRIO DE AUDITORIA REFERENTE À ORDEM DE SERVIÇO N. 58/2016. PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2017-0.011.994-6. SINDICÂNCIA N. 6067.2018/0017076-0. APONTAMENTO DE POSSÍVEIS INFRAÇÕES À LEI FEDERAL N. 12.846/2013, MATERIALIZADAS EM FRAUDE À LICITAÇÃO E AO CONTRATO DELA DECORRENTE. ATO LESIVO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATENTATÓRIO AO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO E AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONJUNTURA QUE SE AMOLDARIA AO QUANTO PREVISTO NO ARTIGO 5º, INCISO IV, ALÍNEA "D" DA LEI FEDERAL N. 12.846/2013. INFRAÇÃO NÃO CONFIGURADA QUANTO AOS ATOS LESIVOS. ELEMENTOS DO TIPO ABSTRATAMENTE PREVISTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO QUE NÃO FORAM MATERIALMENTE SUBSUMIDOS NOS FATOS VERIFICADOS E PROVAS COLHIDAS NO CASO CONCRETO. INFRAÇÃO CONFIGURADA QUANTO AOS ILÍCITOS CONTRATUAIS. PROPOSTA DE ABSOLVIÇÃO DA PESSOA JURÍDICA PELA LEI N.12.846/2013 E PROPOSTA DE CONDENAÇÃO PELA LEI N. 8.666/1993 E LEI N. 10.520/2002.**

### DECISÃO

#### I – RELATÓRIO

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR) foi instaurado pela n. 107/2020/CGM-G ( [031173084](#)), modificada pela Portaria n. 17/2023/CGM-G ( [081911887](#)), contra a pessoa jurídica **TRAJETO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LIMITADA**, em razão da suposta prática de ato lesivo previsto no artigo 5º, inciso IV, alíneas "d" e "g", da Lei federal n. 12.846/2013.

Conforme consta do Despacho da Comissão Processante ( [064771033](#)), foi imputada à pessoa jurídica a prática dos seguintes atos:

De acordo com o Relatório da OS nº 058/2016/CGM-AUDI, os preços praticados no Contrato nº 012/SP-SÉ/2015, com a empresa Trajeto Construções e Serviços Ltda, teriam sido acima dos preços de mercado, o que ensejou um prejuízo potencial de R\$ 5.207.868,00/ano para os cofres públicos municipais. De um modo geral, os preços praticados no referido ajuste extrapolaram em 85% a média de preços de mercado obtida pela equipe de auditoria ao se utilizar de método de pesquisa preconizado pela legislação municipal (Art. 4º do Decreto Municipal nº 44.279/2003, atualizado, à época, pelo Decreto Municipal nº 56.144/2015), bem como sugerem acordo desvantajoso para a Prefeitura (**CONSTATAÇÃO 001**). Além disso, verificou-se que houve aumento de preços injustificado para o Serviço de Apoio para Remoções, objeto do citado contrato, em relação ao contrato anterior, datado de 2011. Isto porque, ao se compararem os preços unitários (por equipe e por mês) praticados no Contrato nº 012/SPSÉ/2015 aos do contrato imediatamente anterior, Contrato nº 004/SP-SÉ/2011,

cujos preços, ao final da vigência, estavam atualizados mediante o 10º Termo Aditivo do ajuste, evidenciou-se majoração de 56,1%, o que possivelmente ensejou prejuízo de R\$ 3.306.960,00 anuais. Entendeu-se não ter havido decurso de tempo suficiente que justificasse a defasagem de preços, visto que o termo de aditamento em questão tinha como vigência o período de 16/05/2015 à Relatório OS Nº 58/2016-CGM-AUDI, enquanto que o Pregão Eletrônico nº 02/SP-SÉ/2015 foi realizado em 14/08/2015 (3 meses depois) (**CONSTATAÇÃO 002**). Somado a isso, outras irregularidades foram detectadas, tais como a inclusão indevida de custos de Administração Local no BDI da Proposta da referida empresa (**CONSTATAÇÃO 003**) e falhas na prestação do serviço (**CONSTATAÇÕES 004 e 012**):

**CONSTATAÇÃO 001** - Preços praticados no Contrato nº 012/SP-SÉ/2015, com a empresa Trajeto, acima dos preços de mercado, ensejando prejuízo potencial de R\$ 5.207.868,00/Ano. Foi verificado que os preços, por equipe, em serviços semelhantes aos previstos no Contrato nº 012/SP-SÉ/2015, prestados em outras Subprefeituras, em condições similares de composição de equipe, veículos e equipamentos requisitados, apresentaram valores contratados mais vantajosos para a Prefeitura que os pagos pela Prefeitura Regional da Sé.

**CONSTATAÇÃO 002** - Cotejamento entre o último aditamento do Contrato nº 004/SP-SÉ/2011 e o Contrato nº 012/SP-SÉ/2015 sugere aumento de preços injustificado para o Serviço de Apoio para Remoções. Mediante análise realizada nos contratos vigentes, de 2011 a 2015, os quais objetivaram a contratação de serviços de apoio para remoção, constatou-se elevação de preços possivelmente injustificada no Contrato nº 012/SP-SÉ/2015, com prejuízo potencial de R\$ 3.306.960,00 anuais.

**CONSTATAÇÃO 003** - Inclusão indevida de custos de Administração Local no BDI da Proposta da empresa Vencedora do Pregão Eletrônico nº 02/SP-SÉ/2015 do Serviço de Apoio para Remoções. Foi verificado, na proposta da empresa Trajeto, que houve a inclusão, possivelmente indevida, de Custos da Administração Local na Composição da Taxa de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, na ordem de 5%.

**CONSTATAÇÃO 004** - Ausência de caminhão da empresa Trajeto na Equipe 25 de Março. Não foi possível localizar o caminhão da empresa Trajeto, referente à equipe designada para a região “25 de Março” (Rua Lucrecia Leme), nos dias 28/09 e 28/10/2016, sendo este suprido por caminhão da empresa G. N. Gerenciamento Nacional de Transportes e Serviços Gerais Ltda. A ausência do caminhão da empresa Trajeto enseja prejuízo estimado de R\$ 159.641,04 anual.

**CONSTATAÇÃO 012** - Desconformidade dos Veículos com o exigido no edital do Pregão nºs 02/SP-SÉ/2015 (Serviço de Apoio para Remoções) pela Ausência de Terminal de Dados no Equipamento de Rastreamento GPS. Consta, no edital do Pregão Eletrônico nº 02/SP-SÉ/2015, que os veículos utilizados nas prestações dos serviços devem apresentar equipamento de rastreamento GPS com terminal de dados. O terminal de dados teria como função o envio e recebimento de dados entre o veículo e a gestão, bem como deve atender aos seguintes critérios definidos no Anexo I (Especificação do Objeto) do referido edital:

“O terminal de dados tem como principal função enviar e receber dados entre o veículo e a solução de gestão, e deve atender às características mínimas a seguir: O dispositivo deve ser constituído de material de alta resistência à choques, vibrações e variações de temperatura. Quando do envio ou do recebimento de mensagens, o equipamento deve emitir avisos luminosos e sonoros de forma a indicar de forma clara ao motorista a confirmação dos eventos principais (mensagem recebida, mensagem sendo enviada, mensagem enviada e alerta). Deverá armazenar até 5 mensagens de texto recebidas da Central. Deve possuir também um backlight para possibilitar a sua visualização e operação em condições de baixa luminosidade. O terminal de dados deve possuir teclas desenhadas para que possam ser utilizadas de forma a reduzir ao mínimo o tempo de desconcentração do operador. O terminal de dados deverá possuir as seguintes teclas dedicadas: Teclas de mensagens pré-configuradas (mínimo de 5); Teclas para selecionar funções e menus, que permitam ao operador enviar e receber informações relacionadas às ordens de serviço”.

Foi verificado pela equipe de Auditoria em inspeções que os veículos utilizados na prestação do Serviço de Apoio para Remoções não apresentavam o referido terminal de dados, conforme exigido na licitação.

A descrição fática acima, em tese, caracterizaria a prática de atos lesivos à administração pública, atentatórios ao patrimônio municipal e aos princípios da administração pública, *por fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente*, de acordo com o quanto previsto na alínea “d”, inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/13, sujeitando a pessoa jurídica **TRAJETO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LIMITADA, CNPJ/MF nº 69.048.254/0001-86**, às sanções de aplicação de multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício, anterior à instauração do presente, excluídos os tributos, que nunca será inferior à vantagem auferida, bem como à publicação extraordinária da decisão condenatória, nos termos do artigo 6º da referida lei federal, sem prejuízo da apuração conjunta no presente, na forma do artigo 3º, §§ 7º, 8º, do Decreto 55.107/2014, com a redação dada pelos Decretos Municipais nºs 57.137/2016 e 59.496/2020, acerca de possível responsabilização da nominada pessoa jurídica nas sanções administrativas previstas na Leis Federais nºs 8.666/1993 e 10.520/20002, bem como à Lei Municipal nº 13.278/2002, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 44.279/2003.

Citada em 20/06/2020 ([066509690](#)), a pessoa jurídica apresentou defesa escrita acompanhada de documentos por meio de seu Procurador ([067345351](#)).

Encerrada a fase de instrução, a Comissão Processante apresentou o relatório ([112115349](#)), conforme art. 10, § 3º da Lei Federal n. 12.846/2013, com explanação dos fatos apurados e análise dos documentos e arrazoados juntados pela pessoa jurídica, sugerindo, ao final, sua absolvição, por entender não ter restado configurada a infração a ela imputada, correspondente à prática do artigo 5º, inciso IV, alíneas "d", da Lei Federal n. 12.846/2013. Ao mesmo tempo, sugeriu ainda a aplicação da penalidade de multa no valor de R\$ 9.834,28 (nove mil oitocentos e trinta e quatro reais e vinte e oito centavos) em razão de infração contratual prevista na Lei 8666/93.

Em cumprimento à determinação do artigo 14 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, os autos foram submetidos à análise jurídica da Procuradoria Geral do Município - PGM, sobrevivendo o parecer do Departamento de Procedimentos Disciplinares - PGM/PROCED [112770853](#) no sentido de não haver óbice ao prosseguimento do presente procedimento, sob o ponto de vista jurídico-formal, havendo também a PGM/CGC se manifestado no mesmo sentido ([112967776](#), [112968593](#) e [112969033](#)).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a pessoa jurídica foi intimada para apresentação de alegações finais, o que fez tempestivamente ([112969033](#)), alegando que o inadimplemento contratual fugiria do escopo da instauração do PAR "*que reside na apuração da existência de atos enquadráveis na Lei Anticorrupção, de competência da CGM*".

Afirma que está prescrita a pretensão punitiva pelo transcurso do prazo de 5 (cinco) anos deste os fatos e que a análise de eventual penalidade contratual estaria preclusa uma vez que o objeto foi expressamente recebido pela Administração, neste contexto alega ainda que apenas a interessada neste momento seria comportamento contraditório à emissão de atestado de capacidade técnica pela Subprefeitura da Sé.

Aduz ainda que, mesmo superadas as preliminares, não houve a prática de nenhuma das infrações contratuais apontadas.

Por fim, os autos vieram para decisão, nos termos do artigo 17 do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

É a síntese do necessário.

## **II- DA NÃO CONFIGURAÇÃO DO ATO ILÍCITO DA LEI ANTICORRUPÇÃO IMPUTADO E DA CONFIGURAÇÃO DA INFRAÇÃO À LEI 8.666/93**

Consistem os possíveis atos lesivos tratados neste PAR (na conjugação dos textos do *caput* com a alíneas "d" do inciso IV do artigo 5º da Lei Federal nº 12.846/2013) em fraudar licitação ou contrato dela decorrente.

No caso, a investigação que se processou na Sindicância SEI nº 6067.2018/0017076-0 vislumbrou uma possível caracterização de fraude ao contrato administrativo, com aumento de preço acima do mercado nos contratos firmados entre a pessoa jurídica e a Municipalidade, inclusão indevida de custos de Administração Local no BDI da Proposta da empresa Vencedora do Pregão Eletrônico nº 02/SP-SÉ/2015 do Serviço de Apoio para Remoções, ausência dos caminhões da pessoa jurídica na Equipe da Rua 25

de marços, desconformidade dos veículos com o exigido no edital do Pregão nºs 02/SP-SÉ/2015 (Serviço de Apoio para Remoções) pela Ausência de Terminal de Dados no Equipamento de Rastreamento GPS.

Neste ponto, analisando todo o conjunto probatório, entendeu a Comissão que não há que se falar em fraude contratual, concluindo que, neste cenário, não resta configura a imputação do ato lesivo previsto no art. 5º, IV, "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, todavia, complementou que no campo das obrigações contratuais houve infrações que devem ser punidas.

*"No campo das obrigações contratuais, vê-se, sem margem para dúvida razoável, que a TRAJETO descumpriu o contrato nos dias 28/09/2016 e 28/10/2016. Embora a empresa tenha apresentado um argumento defensivo assemelhado ao que se entende por exceptio non adimpleti contractus, instituto de direito contratual que permite a um dos contratantes suspender ou extinguir suas obrigações quando a outra parte não cumpre as suas, tal alegação, ainda que fosse aceita, não acarretaria o resultado pretendido pela TRAJETO, qual seja, se desvencilhar das obrigações contratuais. Era dever da empresa instalar os aparelhos nos veículos, independentemente de ato a ser tomado pela Administração Pública, fato esse não constatado nos dias 28/09/2016 e 28/10/2016, quando os auditores fizeram as verificações in loco e deram pela a ausência de equipamento de rastreamento GPS com terminal de dados."*

Primeiramente, adentrando à configuração da infração à Lei 8.666/93, cabe tratar da alegada prescrição.

Sabe-se que a Lei 8.666/93 não prevê a aplicação da prescrição administrativa para as sanções sob sua alçada, portanto, como já entendido pela PGM em diversos pareceres inclusive explanados no [Parecer PGM nº 11.954/2019](#), aplica-se por analogia às disposições da Lei Federal nº 9.873/99, assim como afirmado pela interessada em suas alegações finais. Mas no caso em apreço o prazo prescricional de 5 (cinco) anos foi interrompido conforme art. 2º, inciso II da referida Lei Federal, pela expedição da Portaria 107/2020/CGM-G ([031173084](#)) em 29/07/2020, que determinou a apuração dos fatos. Logo, nota-se que da instauração da apuração, ao contarmos 5 (cinco) anos, temos que a prescrição somente ocorrerá em 29/07/2025.

Quanto à alegação da preclusão por ato contraditório de recebimento do objeto pela Subprefeitura e emissão de atestado de capacidade técnica, constata-se que o TCM julgou irregular a execução do Contrato nº 012/ 2015 (110170867 - pág. 551) e assim como no Controle Externo, a apuração no âmbito do Controle Interno não está vinculada aos atos da fiscalização do Contrato, ademais, quando da emissão do atestado e do recebimento do objeto, não havia sido concluída a apuração dos fatos, não cabendo qualquer punição prévia, nesse caso os atos da fiscalização simplesmente foram de acordo com os registros até aquele momento e respeitaram a presunção de inocência da pessoa jurídica. Sendo assim, não há que se falar em preclusão.

Argumenta a interessada que a análise do adimplemento contratual é de competência da fiscalização e gestão do contrato e não da CGM no escopo de um PAR. Porém, não assiste razão à pessoa jurídica ora processada, pois quando determinada a apuração conjunta de eventual infração prevista na Lei 12.846/13 com as da Lei 8.666/93, como é o presente caso (Portaria 107/2020/CGM-G – [031173084](#)– item II), é de competência dessa Pasta a aplicação das penalidades previstas em ambos diplomas legais, por força do art. 3º, § 7º, do Decreto Municipal nº 55.107/2014 e da Informação nº 723/24 – PGM.AJC (doc. SEI [113165483](#)), na qual a PGM entendeu que a competência para a aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº 8.666/93 também seria deste Controlador, quando se tratar de apuração conjunta.

Ora, ao contrário do alegado, a interessada foi intimada a se manifestar antes do relatório da Comissão Processante, conforme docs. 110200753, 110238252 e 110631602, sobre os documentos: Processo TC/003428/2016 - parte 01 (110169979); Processo TC/003428/2016 - parte 02 (110170286); Processo TC/003429/2016 (110170867), ou seja,

não foram juntados tais documentos somente no momento de alegações finais, como afirmado.

Sobre a constatação 004 (alegada ausência de caminhão da empresa TRAJETO na Equipe 25 de Março, nos dias 28/09 e 28/10/16), afirmou a pessoa jurídica que a divisão das equipes era feita pela Prefeitura que ela deveria apenas acatar suas determinações.

Ocorre que, caso o fiscal do contrato determinasse que a interessada descumprisse o contrato, esta deveria representar contra o ato do fiscal e não simplesmente desconsiderar as obrigações contratuais e seguir cegamente a determinação da fiscalização.

Com efeito, como restou demonstrado nos autos, os registros fotográficos seriam parte do Sistema Integrado de Monitoramento, que também englobava os equipamentos de rastreamento GPS, que permitiria a emissão dos relatórios dos serviços executados. Ou seja, era um sistema que deveria ter sido instalado e não foi, neste ponto explica bem a Comissão no item 4.58. do Relatório (112115349), que acolho.

Ainda que a Municipalidade não tivesse implantado o Sistema, era dever da empresa instalar os aparelhos nos veículos, sendo certo que a pessoa jurídica infringiu o contrato. Ademais, sequer foram realizados os registros fotográficos.

Afirmou ainda a interessada que realização das fotos inviabilizaria o serviço, contudo, isso é questão da Administração e não da pessoa jurídica que, ao firmar o contrato, acordou com todos os seus termos e assumiu a obrigação de cumpri-los.

Nesse passo, andou bem o relatório ao demonstrar a inexecução contratual e os argumentos trazidos nas alegações finais não foram capazes de infirmar tais conclusões.

Destarte, acolho na íntegra as considerações e a proposta de aplicação da pena de multa conforme prevista e calculada no Relatório ([112115349](#) - cálculos nos itens 4.51. e 4.59.).

### III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho as conclusões e propostas formuladas pela 1ª Comissão Processante para Apuração de Responsabilidade de Pessoa Jurídica no Relatório ([112115349](#)), para absolver não responsabilizar a pessoa jurídica **TRAJETO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LIMITADA**, inscrita no CNPJ sob o nº 69.048.254/0001-86 pelas supostas práticas dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei Federal nº 12.846/2013, uma vez que as provas colhidas não foram capazes de demonstrar as suas ocorrências, de modo que a **ABSOLVO** desta imputação, sem prejuízo de eventual reabertura deste PAR, caso venham a ser licitamente descobertas novas provas conducentes à retomada da mesma acusação originalmente apresentada, em razão deste mesmo episódio fático-acusatório, em desfavor da mencionada pessoa jurídica.

Por outro lado, acerca das infrações administrativas à Lei Federal nº 8.666/93 e à Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, **APLICO** à pessoa jurídica **TRAJETO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LIMITADA**, inscrita no CNPJ sob o nº 69.048.254/0001-86, pelo descumprimento da subcláusula 6.1, nos dias 28/09/2016 e 28/10/2016, a **PENA**

**DE MULTA CONTRATUAL** prevista na subcláusula 10.1.2 do Termo do Contrato nº 12/SP-SÉ/2015, no valor total de **R\$ 9.834,28 (nove mil oitocentos e trinta e quatro reais e vinte e oito centavos)**.

Após o encerramento da instância administrativa, determino ainda que encaminhe cópia do presente ao Ministério Público do Estado de São Paulo, por força do artigo 15 da Lei Federal nº 12.846/2013.

Aguarde-se eventual interposição de recurso ou o decurso do prazo recursal.

Publique-se e intime-se.

**DANIEL FALCÃO**

**CONTROLADOR GERAL**



**Daniel Falcão**  
**Controlador(a) Geral do Município**  
Em 28/11/2024, às 17:55.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **114212597** e o código CRC **F9774A21**.

---

---

---

Criado por [d729880](#), versão 20 por [d729880](#) em 27/11/2024 11:17:38.