

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Ordem de Serviço:	023/2015
Unidade Auditada:	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
Período de Realização:	Abril a dezembro/2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

Senhora Coordenadora,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria n.º 023/2015, realizada na Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, com o objetivo analisar a execução do contrato 073/SES/2011 de 10/11/2011, celebrado entre a Secretaria Municipal de Serviços – SES e o Consórcio São Paulo Ambiental, constituído pelas Empresas Vital Engenharia Ambiental S/A, Pautitec Construções Ltda e Revita Engenharia S/A (empresa líder). Foi constituída em 10/11/11, pelas três participantes do consórcio a Sociedade com Propósito Específico – SPE sob a denominação São Paulo Engenharia Ambiental S.A. Em 13/04/12, por meio do TA 001, foi alterada a denominação da contratada para **Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A.** Em 05/06/12, por meio do TA 002, foi alterada a denominação da contratante para Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB.

Objeto/Escopo: Prestação de serviços indivisíveis de Limpeza Pública no agrupamento Noroeste, compreendendo:

- ✓ Conservação e Limpeza pública dos bens de uso comum do Município de São Paulo;
- ✓ Varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, praças, túneis, escadarias, passagens, vielas, abrigos, monumentos e demais logradouros públicos;
- ✓ Raspagem e remoção da terra, areia e quaisquer materiais carregados pelas águas pluviais para as ruas e logradouros públicos pavimentados e pintura de meio fio e afins;
- ✓ Capinação e roçada do leito das ruas e de canteiros centrais das principais vias do agrupamento;
- ✓ Limpeza de áreas públicas em aberto;
- ✓ Serviços de implantação de infraestrutura para sistema operacional de dados, comunicação dos serviços prestados à população e serviço de atendimento a reclamações dos munícipes.

Subprefeituras contempladas por este contrato		Valor (R\$)
Butantã	SP - BT	70.413.557,00
Casa Verde/Cachoeirinha	SP - CV	64.160.891,02
Freguesia/Brasilândia	SP - FB	58.780.744,38
Lapa	SP - LA	81.571.704,45
Mooca	SP - MO	131.023.483,23
Penha	SP - PE	73.646.427,62
Perus	SP - PR	32.767.581,07
Pinheiros	SP - PI	88.260.724,79
Pirituba/Jaraguá	SP - PJ	52.079.900,25
Santana/Tucuruvi	SP - ST	64.155.971,03
Sé	SP - SE	297.615.696,01
Tremembé/Jaçaã	SP - JT	40.144.233,44
Vila Maria/Vila Guilherme	SP - MG	60.939.132,37
Total Inicial para 36 meses c/ BDI de 44,51%		1.115.560.046,66
Total Geral Atualizado para 60 meses incluindo aditamentos e reajustes (*)		2.407.709.053,74
Pagamentos efetuados (*)		1.579.872.637,83
(*) Valores obtidos do Módulo Contratação do SOF - Sistema Orçamentário e Financeiro - posição 19/11/15 (falta reajuste do último ano)		

Conforme contrato, os serviços são executados no regime de empreitada por preço mensal global.

O anexo I do edital dispõe: *Caberá à contratada garantir que, após a prestação dos serviços, as vias, viadutos, elevados, praças, túneis, escadarias, passagens, vielas, abrigos, monumentos e demais logradouros públicos e lugares nele descritos estejam limpos, livres de sujeiras ou resíduos, livres de odores desagradáveis, higienizados quando necessário, em condições adequadas de uso e com os seus resíduos devidamente acondicionados para a coleta e/ou destinação final.*

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito nos anexos deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;

Anexo II – Escopo e Metodologia;

Do resultado dos trabalhos, destacamos:

- Redução do valor do contrato em R\$ 4.541.278,50, por meio do Termo Aditivo 07, publicado no DOC de 17/02/2016, pág. 89 referente ao serviço de varrição aos domingos e feriados;
- Processos de Atestação dos Serviços instruídos em desacordo com o contrato e Resolução;
- Pagamentos efetuados em desacordo com o contrato;
- Fragilidades na Fiscalização dos Serviços;

-
- e) Incoerências entre a Fiscalização das Subprefeituras e as ocorrências registradas no SAC Limpeza Urbana;
 - f) Autos de Constatação de Irregularidade Contratual – ACICs, pendentes de análise, superando R\$ 12 milhões (valor original), em caso de serem convertidos em multa;
 - g) Desproporção entre os valores dos serviços contratados, em relação às demandas registradas no SAC Limpeza Urbana;
 - h) Divergência nas informações do SAC Limpeza Urbana com as informações prestadas pelos munícipes nas ligações telefônicas;
 - i) Fragilidades na avaliação do índice que mede a qualidade do atendimento do SAC Limpeza Urbana;
 - j) Fragilidades na Avaliação de Desempenho da Contratada – ADC;
 - k) Execução parcial e inexecução nos Serviços de varrição, em desacordo com o contrato;
 - l) Inclusão de novo modelo de papeleira, após a prorrogação do contrato, sem a apresentação de memória de cálculo com os respectivos custos, mantendo-se os valores do modelo anterior;
 - m) Pagamentos indevidos de Fornecimentos e Instalações de lixeiras durante a prorrogação do contrato.

Informada sobre os problemas encontrados, a AMLURB se manifestou a esta Auditoria, cujas justificativas seguem copiadas após cada constatação sob o título Manifestação da Unidade, seguidas da Análise da Equipe de Auditoria e das respectivas Recomendações.

Em sua introdução a AMLURB se posicionou assim:

“Versa o presente expediente sobre esclarecimentos e providências adotadas por esta Autarquia, visando sanar irregularidades/impropriedades que constam nos apontamentos do Relatório de Auditoria da Controladoria Geral do Município.

Manifestação ao Relatório de Auditoria da Controladoria Geral do Município, realizada no primeiro semestre de 2015.

Preliminarmente, antes de responder cada um dos questionamentos realizados pela equipe de auditoria da Controladoria Geral do Município, tomamos a liberdade de demonstrar as premissas que balizaram o certame licitatório e que estão inculcadas no novo modelo contratual, estas sucintas ponderações contribuirão para o entendimento dos esclarecimentos expostos no anexo “A” do presente relatório.

Vale lembrar, que a presente manifestação a respeito dessas premissas, não tem o condão de revelar se o presente modelo é melhor ou pior que outros já adotados na cidade de São Paulo, mais sim, tornarem-se visível a interpretação teleológica das diversas cláusulas do contrato n. 73/SES/2011, que se encontra em vigor até a presente data e que em tese, os auditores deveriam ter considerado ao examinar e auditar o contrato firmado pela municipalidade.

A varrição por preço global difere da varrição por preço unitário, pois enquanto este mede a quantidade varrida, a outra mede a qualidade dos serviços de varrição.

Portanto no preço global não há necessidade de varrer onde está limpo. A frequência de varrição é definida pelo grau de sujeidade que ela esta sujeita, ou seja, varre mais onde suja mais.

Enquanto na empreitada por preço unitário a administração quer justamente a contratação e prestação das unidades (partes) dos serviços licitados, na empreitada por preço global somente interessa o todo. Esta distinção tem diferença considerável em matéria de inadimplemento e aplicação da penalidade.

No que tange a fiscalização, a empreitada por preço unitário é bem mais rigorosa, e por isso mais difícil, dada a necessidade de verificar os quantitativos executados de forma detalhada para, assim, evitar pagamento a maior.

A título de exemplificação, no ano de 2006, a licitação dos serviços indivisíveis, foi por execução por empreitada por Preço Unitário, e a cidade de São Paulo foi dividida em cinco grupos e cada contrato tinha vigência de 12 meses, com possibilidade de prorrogação por período igual ou inferior ate o limite de sessenta meses (cinco anos).

A fiscalização dos serviços ficava a cargo de cada Subprefeitura tendo em vista a impossibilidade de uma boa fiscalização, para efetivamente pagar o que a prefeitura consumia, um novo modelo de pagamento foi proposto em 2011, passando ao regime de empreitada por pagamento global.

O que fundamentava uma proposta de reforma para o setor foi exatamente a incerteza que se dava no pagamento por valor unitário (Km/Varrido).

Em 2009, por exemplo, um levantamento feito durante 18 horas seguidas pelo Vigilante Agora, em matéria publicada em 13 de agosto de 2009, em cinco ruas da cidade, insinuava que o serviço era cumprido em apenas um terço do contrato. Nas ruas fiscalizadas pela reportagem, de um total de 38 varrições diárias previstas, apenas 14 foram constatadas 37% do total.

Em 2001, para verificar se as empresas estavam cumprindo os contratos de varrição com a administração da cidade, o Datafolha monitorou o trabalho dos garis em vinte ruas. Constatou que em apenas quatro delas o serviço foi satisfatório. O estudo foi feito a pedido do jornal “Agora”, da empresa Folha da Manhã, a mesma que edita a Folha de São Paulo.

A forma encontrada pela administração para uma mudança profunda nesse sistema foi a alteração do regime. No regime de empreitada por preço global, à administração interessa o todo, não as unidades que compõem as partes, por isso que a Lei federal o define como aquele regime no qual a Administração “contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total” (art.6º, VIII, a, LLC).

A planilha de orçamento é aberta somente para fins de medição e pagamento das etapas, de análise dos custos unitários e também pela exigência legal de orçamento detalhado quando da licitação. (Art. 7º,§2º, II, LLC).

O novo modelo permitiu ganhos operacionais que ampliaram a abrangência dos serviços com o mesmo orçamento:

- a. Possibilidade de compartilhamento de recursos entre Subprefeituras;
- b. Utilização de equipamentos em mais de uma atividade;
- c. Execução de serviços com equipes multifuncionais;
- d. Aumento no nível de automação dos serviços;
- e. Possibilidades da separação das duplas de varredores, sendo que cada qual começa os serviços em pontos contrários dos eixos da mesma rota. Neste sentido a afirmação de que somente um lado e varrido evidencia o despreparo em avaliar a forma de execução dos serviços de varrição. Como também, o desconhecimento em aferir a quantidade de varrições. A definição de equipe não caracteriza a necessidade de estar juntos na execução dos serviços de varrição. Dentro do formato varrer onde está sujo, a contratada optou por fazer a varrição separando a dupla. Um varredor em cada parte do mesmo setor.

Nesse diapasão o **novo modelo** foi licitado trazendo algumas inovações que não foram aferidas de forma correta pela auditoria, a saber:

- a. O anexo XI do Edital de licitação estabeleceu critérios de avaliação de qualidade, onde cria níveis de serviços prevendo a possibilidade que, em qualquer área da cidade, a sujeira e a deterioração se acumula com o tempo, seja pela ação do homem ou da natureza. Portanto, estabelece um tempo máximo esperado para que uma determinada área volte ao seu melhor estado de limpeza e conservação.
- b. Considerando o edital em seu item 1.5.7. Os serviços regulares (todos os serviços com exceção às equipes de eventos especiais e operações de emergência) serão orientados por roteiros previamente definidos e as equipes sob demanda trabalharão conforme plano de trabalho apresentado pela contratada. Somente os serviços não regulares (equipes de eventos especiais e operações de emergências) necessitam de ordem de serviços item 1.5.8.(alterado).
- c. No item 6.4.1, dispõe que todos os quantitativos, dados acerca das Subprefeituras, estimativas de recursos e listagem de locais, apresentados no Edital e seus anexos, têm o intuito de serem apenas informativos e auxiliarem na melhor formulação possível da proposta por parte da contrata.
- d. Baseado nos planos de trabalho, a fiscalização procede à verificação da qualidade dos serviços mediante a emissão do BFS, havendo desconformidades com o plano de trabalho, a fiscalização procede à emissão de constatação de não conformidade (CNC) estabelecendo o tempo para a empresa restabeleça o nível de melhor estado de limpeza e conservação. Caso não seja restabelecido o nível de limpeza e conservação dentro do prazo estabelecido é elaborado o auto de Constatação de Irregularidade Contratual (ACIC). Todas estas fiscalizações deverão constar no impresso “Laudo de Atestação dos Serviços Regulares e Irregulares”.

No mais, enquanto havia o uso das equipes dos serviços não regulares pelas Subprefeituras, era emitido o laudo de atestação dos serviços não regulares. Quanto o pagamento destes serviços foi excluído através de aditivo do contrato, as Subprefeituras deixaram de emitir estas ordens.

Portanto, são estas sucintas ponderações que servem como premissas básicas para melhor compreensão dos esclarecimentos constantes do presente relatório.

Considerações da Equipe de Auditoria:

A AMLURB traz esclarecimentos sobre as diferenças entre as contratações por preço global e preço unitário e alega que nossa equipe não observou o regime aplicado para o contrato sob análise, posicionamento este do qual discordamos.

Em suas justificativas, ao dar o exemplo das reportagens do Jornal Agora, a AMLURB deixa claro que as fragilidades apontadas por nossa equipe perduram desde os contratos anteriores, executados sob o antigo regime, por preço unitário.

Cabe esclarecer que, nossas análises trazem informações obtidas das planilhas de orçamento dos preços, onde constam os quantitativos sem os quais seria impossível chegar-se ao valor do contrato, que atualmente custa aos cofres públicos municipais mais de R\$ 42 milhões por mês somente para este agrupamento.

Ao contrário do alegado pela AMLURB, não se pretendeu sugerir que a contratada varra onde esteja limpo, mas que se observe que há frequências inexecutáveis e até desnecessárias, no caso de 10 varrições diárias para determinados logradouros. Ocorre que os serviços estão sendo pagos como se ocorressem essa quantidade de varrições, superestimando o valor do contrato. Conforme apontado, sabe-se que há logradouros que constam nos planos de varrição, mas o serviço não está sendo executado, porém a AMLURB paga normalmente pelo serviço.

O fato de o contrato ser por preço global não implica em deixar de acompanhar sua execução, nem tampouco dizer que não há necessidade de uma frequência para realização dos serviços.

São Paulo, 18 de maio de 2016.

ANEXO I – DESCRITIVO

CONSTATAÇÃO 001

PROCESSOS DE ATESTAÇÃO DOS SERVIÇOS EM DESACORDO COM O CONTRATO E RESOLUÇÃO

Conforme Resolução 07/2013/AMLURB/SES, a contratada deve protocolar em cada Subprefeitura, até o 2º dia útil subsequente ao período/ mês de execução dos serviços, requerimento acompanhado de Relatórios Mensais de Atividades – RMA, solicitando a atestação dos serviços regulares e não regulares.

Os processos de atestação são autuados com a documentação entregue pela contratada e as Subprefeituras juntam os Boletins de Fiscalização dos Serviços – BFS, as ordens de serviços não regulares e os respectivos laudos de atestação dos serviços, os quais devem ser encaminhados à AMLURB até o **5º dia útil** subsequente à execução dos serviços.

Analisando os processos de atestação de janeiro/2015, verificamos as impropriedades a seguir:

- ✓ Falta detalhamento sobre os serviços executados no período. Em vez do Relatório Mensal de Atividades - RMA, exigido pelo art. 11 da Res. 07/2013/AMLURB/SES, é juntada cópia de parte do Anexo I do Edital, que traz as especificações dos serviços, com informações genéricas, desatualizadas e até com dados divergentes do contrato. Constan também cópias do Plano de varrição, Relação de coleta de PEV (Ponto de Entrega Voluntária) e Relação das bocas de lobo que teriam sido desobstruídas. Apesar destes documentos, faltam elementos nestes processos que identifiquem a programação dos serviços à luz do disposto na Resolução 07/SES/AMLURB/2013: *O Plano de Trabalho, de apresentação obrigatória pela contratada, deve ser aprovado pela AMLURB e conter no mínimo a descrição dos serviços, os recursos humanos, materiais e equipamentos, o período, a frequência, as quantidades e os roteiros, dentre outros, para apresentação a cada Subprefeitura, responsável pela fiscalização desses serviços. Os serviços regulares são orientados por roteiros previamente definidos, conforme Plano de Trabalho e os não regulares (eventos/emergências) mediante Ordens de Serviços, expedidas pelas Subprefeituras.*
- ✓ Os processos de atestação são encaminhados pelas subprefeituras sem informar se os serviços foram executados a contento, bem como se o atendimento da qualidade foi cumprido, contrariando o Item 7.1 do Anexo I do Edital.

- ✓ Não são juntados documentos referentes aos serviços não regulares (emergenciais e eventos) contemplados na cláusula nona do contrato, cuja execução depende de ordens de serviço emitidas pelas subprefeituras. Estes serviços eram cobrados separadamente mas foram absorvidos pelo valor dos serviços regulares a partir de maio/2013, porém não há evidências de sua execução nos processos de atestação analisados. Conforme informado por servidora responsável pela área que recepciona os processos, antes vinham dois processos de atestação: um de serviços regulares e outro de não regulares. Foi-nos entregue o processo 2013.0.081.215-6 (fevereiro de 2013) referente à última atestação dos serviços não regulares. O processo integrava todas as subprefeituras e nele estava a documentação da execução desses serviços.
- ✓ Os processos são encaminhados pelas subprefeituras com atraso, contrariando o estipulado pelo Anexo I do edital e Resolução 07/2013. A AMLURB disponibilizou cópias digitalizadas dos laudos de atestação dos processos recebidos até 26/05/2015. Analisando estes documentos verificamos que somente três subprefeituras entregaram os processos de atestação referentes aos meses de março e abril/2015. O quadro a seguir demonstra os dias de atraso do encaminhamento dos processos referentes ao mês de janeiro/2015, por ocasião do nosso levantamento, abril/2015):

Subprefeitura	Processo	Data do Requerimento	Cota de Encaminhamento Subprefeitura	Protocolo de Recebimento AMLURB	Atraso em dias
SP-BT (***)	2015-0.027.334-8	03/02/15	20/02/15	24/02/15	18
SP-CV(**)	2015-0.027.767-0	02/02/15	18/03/15	24/03/15	46
SP-FB(**)	2015-0.028.013-1	02/02/15	26/02/15	05/03/15	27
SP-JT	2015-0.030.847-8	02/03/15	11/03/15	12/03/15	34
SP-LA (**)	2015-0.027.151-5	02/02/15	19/02/15	27/02/15	21
SP-MG	2015-0.026.181-1	02/02/15	12/02/15	19/02/15	13
SP-MO(*)	2015-0.026.831-0	02/02/15	12/02/15	13/02/15	7
SP-PE(**)	2015-0.029.617-8	02/02/15	28/04/15	05/05/15	88
SP-PI(*)	2015-0.028.317-3	03/02/15	13/02/15	19/02/15	13
SP-PJ	2015-0.028.302-5	02/02/15	09/02/15	11/02/15	5
SP-PR(*)	2015-0.035.494-1	N/C	23/02/15	26/02/15	20
SP-SE(*)	2015-0.036.167-0	10/02/15	23/02/15	23/02/15	17
SP-ST (*)	2015-0.026.323-7	02/02/15	12/03/15	13/03/15	35
(*) Subprefeituras que não haviam entregue os processos de março e abril/15					
(**) Subprefeituras que não haviam entregue os processos de abril/15					
(***) Subprefeitura que não havia entregue os processos de março/15					

Questionada sobre as ocorrências, a Diretoria de Gestão de Serviços – DGS respondeu que as Subprefeituras não respeitam os prazos estabelecidos para encaminhamento dos processos de atestação. Ressalta-se que a análise destes processos pela AMLURB constitui pré-requisito para pagamento à contratada, mas isto não tem sido empecilho e os pagamentos mensais têm sido efetuados normalmente. Quanto à falta da apresentação da atestação dos serviços não regulares, a DGS não soube explicar o motivo.

Até o término do nosso trabalho, o contrato teve dois aditamentos para execução de serviços não regulares, a saber:

Termos Aditivos	Data Assinatura	Valor (R\$)
TA 004/2014 (reforço equipe copa do mundo)	30/04/2014	R\$ 2.933.071,71
TA 006/2015 (reforço equipes carnaval)	05/02/2015	R\$ 1.751.083,20

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativas:

- “Verificado o presente apontamento constatou que o referido detalhamento encontra-se encartado ao processo remetido pela Subprefeitura e não no referido processo de pagamento o qual foi consultado pela auditoria*
- Quanto aos serviços não regulares (**emergenciais**), conforme afirmado no relatório, estes foram modificados na sua forma de execução, conforme Termo de Aditamento nº 03 datado de 30/04/2013, ou seja, o Poder Público não mais remunera por estes serviços, quando da necessidade de atender eventos emergenciais a Contratada desloca equipes dos serviços regulares para a execução desses, reprogramando a execução dos serviços regulares, sem qualquer vantagem à contratada. São executados como se fossem serviços regulares.*
- Os processos de verificação e atestação de serviços encaminhados pelas Subprefeituras contêm as verificações 'in loco' realizadas pela fiscalização e atestadas individualmente pelos BF's, que formam ao final atestação dos respectivos serviços. Resolução 07/2013/AMLURB/SES - Artigo 5º - Os serviços não regulares só poderão ser realizados pela CONTRATADA depois de recebida a devida Ordem de Serviço - OS expedida pela PMSP, e não serão considerados para efeito de pagamento, sendo absorvidos pelo valor global dos serviços regulares. Parágrafo Segundo - As Ordens de Serviços à Contratada serão emitidas em razão de: eventos especiais não habituais e em locais públicos e/ou abertos ao público, bem como de ocorrências emergenciais, que demandem urgente execução de quaisquer serviços contemplados no contrato. Portanto, as ordens de serviços para estas demandas emergenciais, são meramente justificatórias para a não incidência da sanção no período de execução regular.
Como afirmado no relatório “... foi nos entregue o processo 2013-0.081.215-6 (fevereiro de 2013) referente à última atestação dos serviços não regulares. O processo integrava todas as Subprefeituras nele estava a documentação da execução desses serviços ...”.*

Plano de Providências:

“Quanto a presente impropriedade observada, vale ressaltar que diante das alterações contratuais que ocorreram ao longo dos anos, as novas cláusulas contratuais não se adequaram a Resolução n. 7. Destarte, a Resolução será alterada e adequada diante da realidade atual.

Há ofícios alertando e cobrando os Subprefeitos sobre os atrasos.

Ofícios encaminhados pela Diretoria de Gestão de Serviços: 1816/15; 1316/15; 1752/15; e 152/16 solicitando ao superior hierárquico para apuração de responsabilidade funcional do servidor fiscal do contrato.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Item a) – As constatações presentes neste item referem-se apenas aos processos de atestação, encaminhados pelas Subprefeituras e consultados por nossa equipe. Os apontamentos sobre pagamento constam da constatação 002 deste Relatório.

Itens b) e c) – A remuneração dos serviços não regulares, feita separadamente até fevereiro de 2013, foi absorvida pelo valor global do contrato, conforme TA 03, de 30/04/2013, sem prejuízo da execução dos serviços regulares, os quais devem apresentar os mesmos níveis de qualidade exigidos. Quanto aos procedimentos de emissão de ordens de serviços, que deveriam ser feitos pelas subprefeituras, para execução dos serviços não regulares, não sofreram alteração, porém não há evidências que comprovem a execução desses serviços, procedimento este que já consta da resolução 07/2013.

O fato de se pagar os serviços sem os devidos atestes implica para a AMLURB em assumir total responsabilidade pelos serviços executados, uma vez que não há qualquer documento que o faça naquele momento, contrariando o artigo 14 da Resolução 7/2013.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ Informar nos processos de atestação, descrevendo no Relatório Mensal das Atividades os serviços regulares e não regulares que foram de fato executados no período, e não simplesmente apresentar as descrições genéricas do anexo I, que no caso ainda tratavam-se de minutas.
- ✓ Fazer com que as Subprefeituras emitam as Ordens de Serviços para execução dos serviços não regulares informando nos processos de atestação o que de fato foi executado no período com os respectivos documentos de controle que validem as informações;
- ✓ Buscar alternativas junto às Subprefeituras, que permitam o atendimento do artigo 14 da resolução 7/2013.

CONSTATAÇÃO 002

PAGAMENTOS EFETUADOS SEM AS RESPECTIVAS ATESTAÇÕES DOS SERVIÇOS

O Item 7 do Anexo I do edital dispõe que será necessário anexar a atestação da Fiscalização, emitida no mês de satisfação na prestação dos serviços e atendimento da qualidade para pagamento dos serviços e, dispõe ainda que o detalhamento de todos os serviços prestados pela contratada deverá ser submetido à conferência e avaliação da AMLURB, até o 5º (quinto) dia útil subsequente ao período de abrangência da medição e/ou fiscalização considerada.

Conforme art. 14 da Resolução 07/SES/2013, após o recebimento dos processos administrativos provenientes das Subprefeituras, deverá ser feita a consolidação dos dados sobre a execução dos serviços pela Diretoria de Gestão e Serviços - DGS, fazendo-os acompanhar os correspondentes processos de pagamento.

O pagamento deve ser precedido da atestação dos serviços e da publicação da Avaliação de Desempenho da Contratada - ADC no Diário Oficial do Município de São Paulo, conforme cláusula 10ª do contrato.

O prazo inicial era de 30 dias corridos a partir da publicação da ADC no DOC. Conforme Termo Aditivo 03, de 30/04/11, *na hipótese da atestação dos serviços prestados, a publicação da ADC, a liquidação e pagamento efetivo das faturas emitidas, ocorrerem até o 10º dia corrido do mês seguinte ao da prestação dos serviços, a contratada concederá desconto de 2,25% sobre o valor devido pela contratante nas respectivas faturas. R\$ 877.540,97 (valor de 2015 antes do reajuste).*

Analizamos os processos de pagamento 2015-0.050.652-0 e 2015-0.081.984-7, referentes aos meses de fevereiro e março de 2015 e verificamos que os pagamentos estão sendo executados, rigorosamente, até o 10º dia corrido do mês, no entanto, observamos as impropriedades a seguir:

- ✓ Pagamentos efetuados sem a devida atestação dos serviços e sem a ADC, em desacordo com o contrato e Anexo I, bem como termo aditivo 03/2013 e a resolução. Apesar disso, consta a seguinte declaração da DGS: ***Conforme apurado no contrato os serviços foram realizados a contento pela empresa.***
- ✓ Planilhas de pagamento figurando valores desatualizados, visto que houve o primeiro período do contrato de 36 meses e mesmo estando no segundo período de 24 meses, constam as informações referentes aos primeiros 36 meses excluindo os 24 meses;
- ✓ Serviços não regulares, R\$ 33 milhões, executados parcialmente e suprimidos após a lavratura do TA 003/2013, de 30/04/2013, continuam figurando nas planilhas, embora não integrando a totalização, confundindo a somatória.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativa:

- ✓ *Em algumas ocasiões fica prejudicada a juntada da ADC - Avaliação de Desempenho da Contratada tendo em vista o atraso na remessa do processo pelas Subprefeituras, conforme verificado pela própria Auditoria. Contudo vale esclarecer, que a falta de juntada desse documento no procedimento não gera prejuízo ao erário, muito pelo contrário, pois este sempre é apresentado no mês seguinte, momento em que, se for constatada a baixa avaliação da contratada em seu desempenho, serão descontados os valores pertinentes nos próximos pagamentos.*

Assim, os pagamentos realizados com a ausência da referida ADC, visa buscar a redução do pagamento no percentual de 2,25% decorrente do estabelecido em Decreto Municipal, bem como no Termo Aditivo legitimando assim o respectivo desconto, haja vista para o contratante fazer jus aos percentuais, deve realizar o pagamento até o 10º dia corrido do mês seguinte ao da prestação dos serviços. Nesse passo, optou buscar vantagem ao erário, vez que, no próximo pagamento, poderá haver a retenção de valores decorrentes de eventual avaliação insatisfatória da contratada.

- ✓ *Com relação à falta de atualização de planilhas é necessário apontar quais planilhas apresentam essa deficiência. Sendo certo, porém, que nos aditamentos utiliza-se o valor P0 do contrato original.*

Esclarecemos que a descrição dos serviços continua figurando em referência ao P0 para que não fosse excluída a previsão contratual e necessidade dos serviços eventuais (emergenciais). Contudo, os pagamentos foram suprimidos do Aditivo n. 03.

Foi suprimido o pagamento de serviços emergenciais, sendo que em caso de necessidade esses são executados por equipes já existentes, que são deslocadas de seus serviços regulares.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme apontado no item atestação dos serviços, os processos de atestação são encaminhados pelas Subprefeituras com atrasos que superam um mês, sendo que enquanto todos os processos não forem recebidos por AMLURB, fica prejudicada a avaliação de desempenho da contratada. O contrato prevê a avaliação mensal e sua respectiva publicação, procedimento este que constitui pré-requisito para que seja feito o pagamento.

Da forma que está ocorrendo, a AMLURB paga todos os meses sem nada exigir, comprometendo a avaliação e a própria atestação de que todos os serviços pagos estão sendo prestados a contento. Cabe ressaltar que o RMA (Relatório Mensal de Atividades), que traria a descrição dos serviços executados, apresenta falhas conforme apontado no item anterior.

Conforme informado por nossa equipe, as planilhas que apresentam as falhas são as que constam nos processos de pagamento analisados e citados neste item.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ Criar procedimentos ágeis e confiáveis para confirmação da execução dos serviços nos termos contratuais e realizar a ADC antes da efetivação do pagamento.
- ✓ Manter as planilhas com todos os valores atualizados, de todo o período do contrato, informando o valor total e mensal, bem como o saldo a executar, se possível, valer-se dos relatórios do Módulo Contratação, do Sistema de Orçamento e Finanças – SOF..

CONSTATAÇÃO 003

FRAGILIDADES NA FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Conforme contrato e Resolução 07/2013/AMLURB/SES a fiscalização dos serviços é feita pelas Subprefeituras, que registram suas vistorias nos Boletins de Fiscalização de Serviços – BFS. As não conformidades são comunicadas à contratada com prazo para atendimento estabelecido entre 1 a 48 horas. Os BFS são lançados nos Laudos de Atestação, assinados pelos fiscais do contrato de cada Subprefeitura e juntados aos processos de atestação encaminhados à AMLURB. Esta, por sua vez também realiza fiscalização com base na amostragem de reclamações extraídas do SAC, encaminhadas pela empresa de auditoria, contratada por exigência do contrato. A Cláusula 6.2 do contrato dispõe que o responsável pela a fiscalização deverá exercer o rigoroso controle do cumprimento do contrato, quanto à quantidade e qualidade dos serviços.

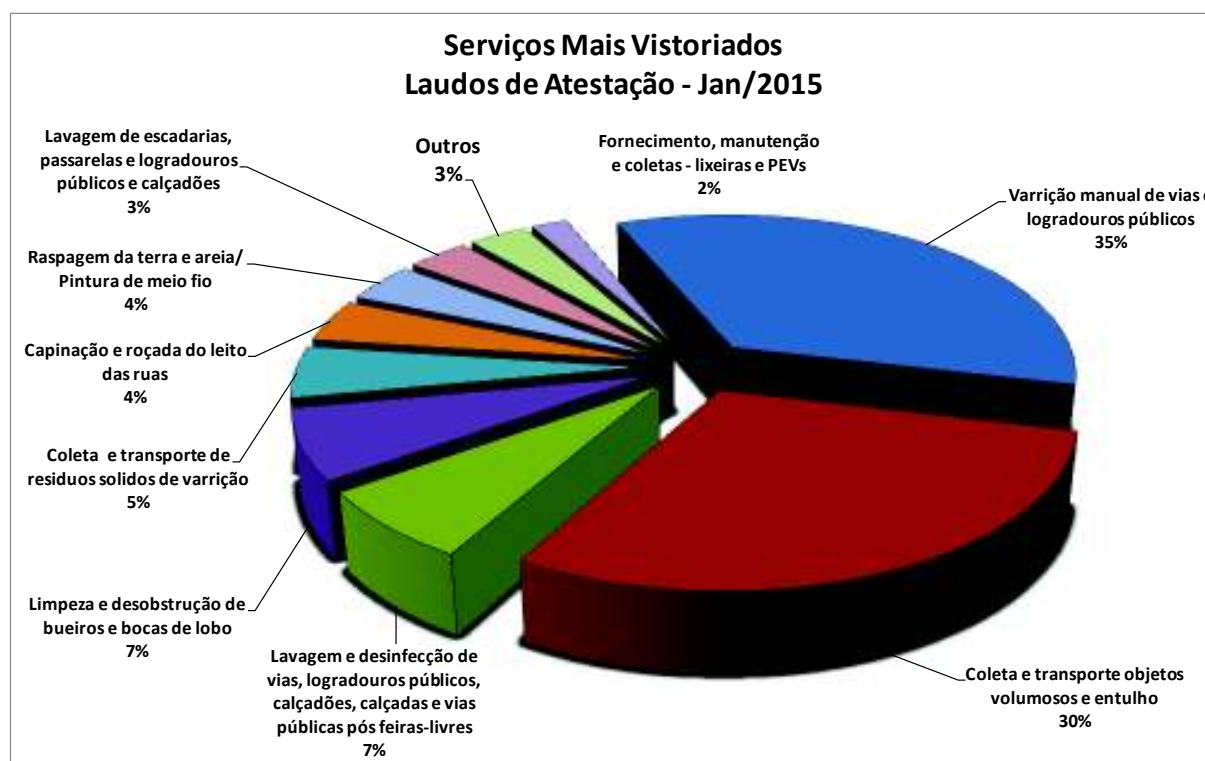
Conforme Anexo XI do Edital, há duas categorias de serviços:

Serviços Escalonados: São serviços de limpeza e conservação cuja avaliação de sua execução pode ser subdividida em três **níveis de qualidade**: (A) Limpo, (B) Sujo e (C) Crítico. A contratada tem entre 1 a 48 horas, após o registro da notificação, para que os serviços avaliados nos níveis crítico ou sujo retornem ao nível limpo.

Serviços Demandantes: Engloba todos os serviços de limpeza e conservação que não podem ter a avaliação de sua execução subdividida e que quando notificados de sua necessidade, demandam a execução dentro do prazo de 12 a 48 horas para serem executados.

3.1 - Fiscalização X Ocorrências SAC Limpeza Urbana

A Resolução 07/13/AMLURB/SES, Item 3 – Orientações, dispõe que a fiscalização deve planejar as vistorias com base no plano de trabalho entregue pela contratada e aprovado pela AMLURB, priorizando as verificações do SAC não atendidas e as demandadas pela AMLURB. O gráfico a seguir demonstra os principais serviços fiscalizados pelas Subprefeituras:



Fizemos um comparativo entre as ocorrências registradas pela fiscalização das Subprefeituras no BFS, com as reclamações/solicitações registradas no SAC no período outubro/2014 a janeiro/2015 e verificamos que, as reclamações/solicitações do SAC superaram as ocorrências apontadas pelas subprefeituras conforme demonstradas no quadro a seguir:

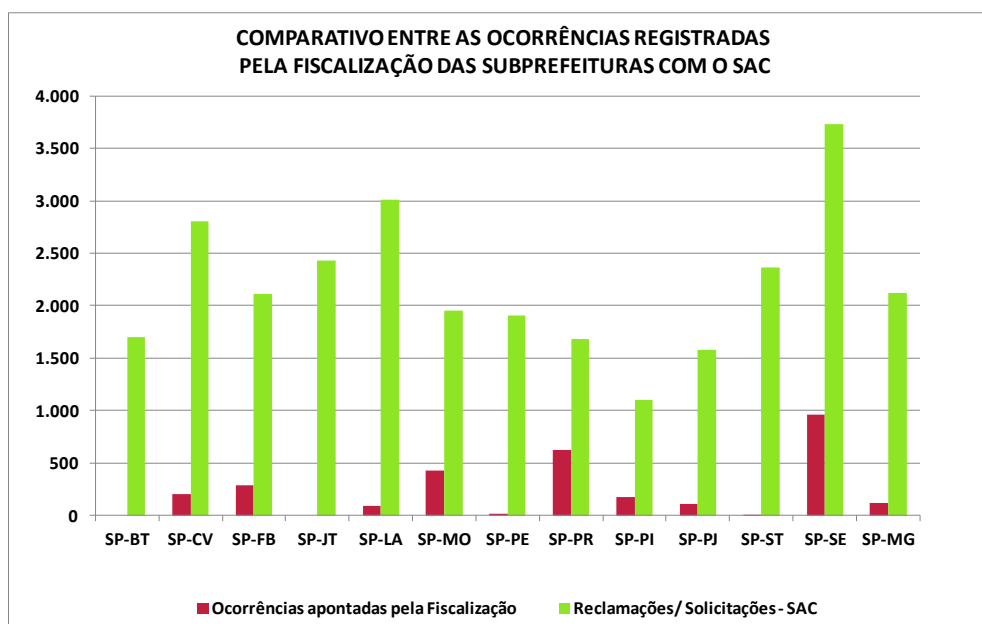
Confronto das ocorrências apontadas durante as vistorias feitas pelas Subprefeituras informadas nos Laudos de Atestação X Ocorrências (Reclamações/ Solicitações) registradas no SAC Limpeza Urbana															
SUB	Outubro/14			Novembro/14			Dezembro/14			Janeiro/15			Total Geral		
	Vistoria	Ocorrência	SAC	Vistoria	Ocorrência	SAC	Vistoria	Ocorrência	SAC	Vistoria	Ocorrência	SAC	Vistoria	Ocorrência	SAC
SP-BT	55	0	314	119	0	328	170	0	444	45	0	616	389	0	1.702
SP-CV	215	33	485	215	33	550	253	65	683	315	75	1.090	998	206	2.808
SP-FB	529	134	468	428	51	336	329	63	504	308	39	800	1.594	287	2.108
SP-JT	565	0	547	374	0	515	391	0	663	455	0	702	1.785	0	2.427
SP-LA	63	26	638	43	27	640	17	15	722	39	24	1.011	162	92	3.011
SP-MO	493	135	486	367	87	383	417	107	443	336	94	644	1.613	423	1.956
SP-PE	491	2	365	446	4	382	418	1	506	428	4	654	1.783	11	1.907
SP-PR	826	206	430	765	166	443	709	156	449	444	96	355	2.744	624	1.677
SP-PI	332	42	226	256	66	271	183	10	221	262	52	386	1.033	170	1.104
SP-PJ	331	15	274	309	46	297	326	41	421	263	3	588	1.229	105	1.580
SP-ST	274	2	527	228	4	531	255	0	650	290	0	661	1.047	6	2.369
SP-SE	1.438	248	825	1.229	241	893	1.309	249	952	1.442	218	1.064	5.418	956	3.734
SP-MG	1.110	82	540	459	37	397	801	0	553	906	0	630	3.276	119	2.120
Total	6.722	925	6.125	5.238	762	5.966	5.578	707	7.211	5.533	605	9.201	23.071	2.999	28.503

As ocorrências das Subprefeituras são as comunicações de não conformidades encaminhadas à contratada. Deste total, apenas 176 foram transformadas em ACICs - Auto de Constatação de Infração Contratual e nem todos serão transformados em multa, após recurso da contratada.

Ao comparar os resultados da fiscalização das subprefeituras com as ocorrências registradas no SAC observam-se incoerências que podem sinalizar falhas na fiscalização das Subprefeituras e também da AMLURB, conforme segue:

- ✓ A Subprefeitura Butantã realizou 389 vistorias nos quatro meses não registrando nenhuma ocorrência, porém, no SAC foram registradas 1.702 ocorrências;
- ✓ A Subprefeitura Jaçanã Tremembé não registrou nenhuma ocorrência nas 1.785 vistorias realizadas nos quatro meses, considerando 100% de satisfação nos serviços fiscalizados, enquanto que o SAC registrou 2.427 ocorrências no mesmo período;
- ✓ As Subprefeituras Santana Tucuçuvi e Penha registraram juntas, 17 ocorrências, enquanto que no SAC, para o mesmo período, foram registradas 4.276 ocorrências para as duas;
- ✓ A Subprefeitura Lapa foi a que menos realizou fiscalização dos serviços, apenas 162 vistorias em quatro meses e registrou ocorrências em 57% dessas vistorias, porém foram registradas 3.011 ocorrências no SAC nesse período.

O gráfico a seguir demonstra as discrepâncias entre as ocorrências registradas pela fiscalização das Subprefeituras com as registradas no SAC Limpeza Urbana:



3.2 - Visita à Subprefeitura Lapa

Em 25/05/15 visitamos a Subprefeitura Lapa e entrevistamos o Fiscal do Contrato e dois agentes vistoristas responsáveis pela fiscalização dos serviços os quais fizeram as considerações a seguir:

- ✓ Há várias ruas que não constam no plano de varrição;
- ✓ Ao serem confrontados com a situação das lixeiras na Lapa, responderam que foram informados de que este contrato não comporta mais reposição das lixeiras;
- ✓ Quanto ao SAC, um dos agentes vistoristas respondeu que não usa o sistema porque a contratada é quem recebe a queixa, cadastra, programa e responde, então ela tem o controle de todas as demandas, não havendo segregação;

-
- ✓ Quanto ao tratamento pela AMLURB, no tocante às multas aplicadas pela Lapa, segundo informado na época da nossa visita, havia 531 Autos de Constatação de Irregularidade Contratual –ACIC, cujas multas não foram descontadas pela AMLURB. Complementaram que houve curso para os agentes vistoristas, porém foram instruídos para não preencherem todos os campos dos Boletins de Fiscalização dos Serviços – BFS. Isto tem acarretado a devolução destes pela autarquia e a falta de efetivação das multas e do respectivo desconto. A Resolução 07/2013/AMLURB/SES, item 8, traz as instruções de preenchimento do BFS. O item Multas deste relatório traz um panorama da situação geral das multas;

Os apontamentos da Subprefeitura da Lapa podem representar dificuldades também enfrentadas por outras subprefeituras na fiscalização dos serviços e na comunicação com a AMLURB, que também tem suas queixas quanto à postura das Subprefeituras. Por outro lado, ressalta-se que parte desses apontamentos das Subprefeituras são passíveis de atuação direta à contratada, no entanto, não é o que tem acontecido.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativa item 3.1 :

“A fiscalização de AMLURB, além das ações fiscalizatórias normais, recebe relatórios diários da empresa de Auditoria contratada com as divergências apontadas pelos munícipes. A empresa de Auditoria realiza por amostragem a verificação das consistências das respostas constantes no SAC Limpeza Urbana.

O comparativo realizado pela Equipe de Auditoria, entre as ocorrências registradas pela fiscalização das Subprefeituras utilizando o Boletim de Fiscalização de Serviços - BFS com as reclamações / solicitações registradas no Sistema SAC, evidentemente demonstram números superiores, pois o sistema SAC é aberto a toda a população e também conta com o acréscimo das ocorrências da Central de Atendimento 156, ou seja, temos uma base unificada com todas as ocorrências registradas pela municipalidade.

Vale lembrar que as 1.702 ocorrências registradas no SAC da Subprefeitura do Butantã podem ser não apenas Reclamações, mas também Solicitações, Sugestões e Elogios.

Informamos ainda que as ocorrências apontadas pelos agentes das Subprefeituras utilizando o Boletim de Fiscalização de Serviços – BFS são compiladas e ou resumidas nos Laudos de Atestação dos Serviços Regulares – LASR e os números apresentados no SAC Limpeza Urbana são dos totais das ocorrências registradas no sistema SAC Limpeza Urbana compiladas de todos os canais de entrada de informação; Central de Atendimento da PMSP 156, Ofício, E-mail, Carta dentre outros.

Evidentemente a conclusão mais lógica é de se esperar que o SAC tenha um percentual maior de recebimento de reclamações, já que a fiscalização das Subprefeituras é realizada em campo. Portanto realizar este comparativo é com certeza equivocado.”

Plano de Providências item 3.1:

“Com o advento de abertura de concurso público, conforme publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo terça-feira, 19 de janeiro de 2016, a AMLURB terá 79 fiscais efetivos para realizar os trabalhos de fiscalização, com isso, estas distorções serão amenizadas, vez que estes serão treinados exclusivamente para a autarquia.

b, c, e d. Com relação às demais Subprefeituras (Jaçanã-Tremembé, Santana-Tucuruvi e Lapa) a situação é semelhante, e a mesma a nossa resposta.”

Justificativa item 3.2.

a) Faz se necessário que nos sejam apontados qual ou quais ruas que estão fora do plano de varrição, pois o atual plano contempla todo o território da LAPA.

Ademais, o plano de varrição foi aprovado em consonância com as Subprefeituras e qualquer alteração nos serviços deverá ser comunicada a AMLURB para implementação ao plano vigente, conforme disposto na Res. 07/AMLURB/2013. Conforme artigo 3º, portanto se a Subprefeitura da Lapa entende que novas ruas deverão ser incluídas ela deve encaminhar a relação de logradouros para AMLURB incluí-los.

b) A presente afirmação não procede, vez que a própria auditoria constata no aditivo a reposição de lixeiras. A reposição das papeleiras é estabelecida contratualmente. Anexo I Art. 1.3, item 1.3.28. O total estimado para substituição de lixeiras será de até 20% ao ano do total instalado, no Termo Aditivo n. 05/2013 este percentual passou para 25% do total instalado.

c) O sistema é uma ferramenta de gestão, cada agente de fiscalização tem acesso integral ao portal www.saclimpezaurbana.com.br por meio de senha individual para realizar os registros e acompanhar de forma interativa e ágil a evolução dos serviços solicitados, inclusive com mapeamento de áreas, relatórios gerenciais e analíticos, bem como fotos da execução dos serviços.

d1) Inadmissível tal afirmação, pois a Resolução é de observação obrigatória, não havendo por parte de AMLURB qualquer orientação neste sentido.

Observamos vários equívocos nos apontamentos e ou preenchimentos dos LSR, onde os dados não conferem com as somas das vistorias realizadas. A DGS enviou vários ofícios às Subprefeituras solicitando informações das atestações.

d2) Reafirmamos que não houve de forma alguma instrução para os agentes das Subprefeituras não preencherem os campos dos BFS. Se houve dúvidas, bastaria consultar a Resolução 07/AMLURB/2013. Houve varias reuniões em AMLURB, na SMSP e nas Subprefeituras, inclusive com visitas e simulações de vistorias 'in loco' nas Subprefeituras sobre assuntos relacionados aos contratos.

Plano de Providências item 3.2:

“a) Será feito o questionamento ao Subprefeito sobre as informações afirmadas pelos referidos servidores públicos para apuração de eventuais responsabilidades.

b) Será feito o questionamento ao subprefeito sobre as informações afirmadas pelos referidos servidores públicos para apuração de eventuais responsabilidades.

d1) Foram feitos questionamentos aos Subprefeitos sobre as informações afirmadas pelos referidos servidores públicos para apuração de eventuais responsabilidades (Anexo B).

d2) Será feito o questionamento ao subprefeito sobre as informações afirmadas pelos referidos servidores públicos sobre quem os orientou neste sentido, para apuração de eventual responsabilidade.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Item 3.1 – O que se pretende demonstrar neste comparativo não são somente as diferenças entre os números de fiscalizações realizadas pelas Subprefeituras contra as ocorrências (reclamações e solicitações de serviços) registradas no SAC Limpeza Urbana, mas a postura da AMLURB e das Subprefeituras diante deste quadro. Observa-se por esses dados, que não estão sendo levadas em conta as necessidades da população, quando se vê a quantidade de ocorrências registradas pelos munícipes.

Quanto aos elogios e sugestões, não há representatividade no total de ocorrências do período, mas no nosso cálculo já foram excluídas estas ocorrências.

Entendemos que a nomeação de novos fiscais, exclusivos para AMLURB, minimizará os problemas apontados por nossa equipe, no entanto, não será suficiente, se não houver por parte dessa Autarquia, esforço no sentido de tornar os controles internos mais efetivos e compatíveis com as boas práticas administrativas.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ Recomendamos que os procedimentos de fiscalização, feitos atualmente pelas Subprefeituras, sejam modernizados a fim de alcançarem maior abrangência no âmbito do agrupamento e que os dados registrados atualmente nos BFS sejam mais confiáveis;
- ✓ Sugerimos consultar a Secretaria de Gestão sobre a possibilidade de migrar os processos de fiscalização, transferindo o preenchimento dos BFS e ACICs para o Processo Eletrônico – SEI, ferramenta que tem contribuído para a modernização trazendo melhorias significativas a diversos processos da Administração Pública, sem nenhum ônus para a municipalidade.
- ✓ Orientar as Subprefeituras sobre todos os serviços do contrato a fim de que sejam fiscalizados, usando inclusive os registros do SAC como base para programar as fiscalizações daqueles que são mais representativos, tanto em valor quanto em ocorrências, confirmando sua efetiva execução ao serem confrontados com as respostas registradas pela contratada.

CONSTATAÇÃO 004

ATRASO NA ANÁLISE DOS AUTOS DE CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADE CONTRATUAL – ACIC

Durante a fiscalização das Subprefeituras, quando detectadas irregularidades na execução dos serviços, são gerados Autos de Constatação de Irregularidade Contratual – ACIC, que são encaminhados à AMLURB juntamente com os Boletins de Fiscalização de Serviços BFS para análise e possível aplicação de penalidade. Após a análise, havendo inconsistências no preenchimento dos BFS com os ACICs, estes são devolvidos às Subprefeituras para esclarecimentos necessários. Estando tudo certo a empresa é notificada para defesa prévia que, se negada, é autuado um processo para cada ACIC e dado o prosseguimento até resultar na aplicação da multa, tendo a empresa uma segunda chance para entrar com recurso administrativo.

Na AMLURB, o Setor Responsável, subordinado à Diretoria de Gestão de Serviços – DGS, tem quatro servidores para analisar esses ACICs, controlando-os através de planilha do Excel.

Com base nas informações dessa planilha, disponibilizada à equipe em abril/2015, verifica-se que 90% desses ACICs ainda estavam em fase de análise, em diferentes etapas do processo, inclusive na fase de recursos administrativos interpostos pela contratada. Na ocasião havia mais de R\$ 12 milhões em multas contra a contratada provenientes da fiscalização das Subprefeituras, sendo que apenas 1,66% deste total foram descontados. Segundo informado pelo Setor, há multas aplicadas que ainda não constam da planilha disponibilizada e outras que eram tratadas pela Assessoria Jurídica e não estão neste controle.

Conforme informado pelo referido Setor, em levantamento efetuado em junho de 2015, havia 552 ACICs referentes aos exercícios de 2013 e 2014 que seriam cancelados, visto que os agentes vistoristas das Suprefeituras apontaram que havia apenas um varredor, porém constam nos BFS lavrados que o local estava limpo. Essas autuações foram feitas com base na Cláusula 15.4.17 do contrato, que prevê multa de R\$ 1.400,00 em caso de execução de serviços com equipe ou guarnição incompleta. Além destas, há também as multas que já foram aplicadas, porém a AMLURB está avaliando e aplicando o mesmo critério, inclusive cancelando multas já efetivadas que apresentarem essas características.

Na proposta de preços da contratada, para formação do valor dos serviços do contrato, foi definida a quantidade necessária de pessoal e dividida em equipes com duplas de varredores. O anexo I do edital dispõe que a equipe será composta por no mínimo 02 (dois) varredores munidos com 01 (um) lutocar e no caso de calçadas são 3 (três) varredores.

O quadro a seguir demonstra a situação dos ACICs provenientes da fiscalização das Subprefeituras gerenciados pela AMLURB:

Exercício	ACICS (Qtde)			Valor (R\$)	Multas Descontadas (R\$)	%
	Total	Sob Análise	Concluída			
2012	324	74	250	707.409,30	128.137,66	18,11%
2013	3.245	3.094	151	3.479.484,72	71.110,72	2,04%
2014	5.655	5.232	423	5.721.698,26	0,00	0,00%
2015	1.260	1.041	219	2.129.152,82	0,00	0,00%
Total Geral	10.484	9.441	1.043	12.037.745,10	199.248,38	1,66%

Principais Cláusulas infringidas		Vlr. Unitário(R\$)	Total Geral	
			Qtde	Valor (R\$)
15.4.17	Execução de serviços com equipe ou guarnição incompleta	1.400,00	3.639	5.094.600,00
15.4.27	Multa, de descumprimento de cláusula contratual não contemplada especificamente: 0.1%	0,1% do valor da Medição do mês	98	3.591.195,10
15.4.15	Não recolhimento de detritos, provenientes de varrição até o máximo de quatro horas após o término do turno dos serviços	500,00	3.663	1.831.500,00
15.4.26	Não realizar completa ou satisfatoriamente a limpeza da área determinada	500,00	2.022	1.011.000,00
15.4.21	Por serviços de varrição não realizados, incompletos, falta total ou parcial dos números de varrição determinadas em vias ou logradouros públicos, não cumprimento dos horários determinados	500,00	412	206.000,00
15.4.13	Não providenciar a troca de equipamentos e utensílios de trabalho, determinada pela fiscalização:	2.300,00	69	158.700,00
Subtotal (98,79%)			9.903	11.892.995,10
Outras (1,21%)				144.750,00
Total Geral			10.484	12.037.745,10

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativa:

- ✓ *Em que pese que a presente consideração da auditoria não ficou clara, vale esclarecer o que segue. Os 12 milhões em “multas” não correspondem à realidade fática conforme apontado pela equipe, pois esta situação é meramente conjectural, vez que os 10.484 total de ACIC’s somente serão considerados como “multas” aqueles que exaurirem todos os meios de defesas constitucional garantidos à contratada.*
- ✓ *Na proposta de preços da contratada para formação do valor dos serviços do contrato foi definida a quantidade necessária de pessoal e dividida em equipes com duplas de varredores. O anexo I do edital dispõe que a equipe será composta por no mínimo dois varredores munidos com um lutocar e no caso de calçadas três varredores.*
- ✓ *Conforme apurado pela Auditoria foram lavradas mais de 10.000 (dez mil) multas, referentes as mais diversas falhas, inclusive essa. Se for verificada pela nossa fiscalização essa irregularidade (equipe com apenas um varredor, ao invés de dois) a empresa contratada será autuada.*

Plano de Providências:

- ✓ *No caso de autuação motivada por essa irregularidade manter a penalidade e descontar o valor do que é pago à empresa contratada.*
- ✓ *Com o advento de concurso público e a contratação dos novos servidores esse quadro será modificado no tocante à celeridade nas análises dos referidos ACIC’s.*

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Ainda que os ACICs estejam sob análise, podendo ser convertidos ou não em multas, observa-se que dos mais de 10.000 ACICs, 3.639 referem-se à cláusula **15.4.17 - Execução de serviços com**

equipe ou guarnição incompleta e representa 42% do total geral. Segundo informações do Setor, 552 destes ACICs possivelmente seriam cancelados porque constam nos BFS que as ruas estavam limpas.

Analisando os processos obtidos junto ao Setor, observamos que o de nº 2014-0.181.604-1, refere-se a recurso que resultou no cancelamento de multa desta natureza. Apesar desse posicionamento, a AMLURB responde que havendo autuação correspondente a essa irregularidade as multas serão mantidas e os respectivos valores serão descontados do pagamento à contratada. Este novo posicionamento é compatível com a cláusula contratual e não há que se falar em nível de limpeza em que foi encontrado o logradouro fiscalizado, já que é clara e desvinculada de qualquer condição, a cláusula que atribui penalidade para tal infração.

É importante ressaltar que a PMSP, através da Secretaria Municipal de Gestão, tem modernizado processos, antes executados de forma manual, migrando sua gestão para o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, o que torna os controles mais confiáveis e ganho da municipalidade com a agilização dos procedimentos.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ Agilizar a análise dos ACICs, e aplicar todas as penalidades devidas, efetivando os respectivos descontos das multas de acordo com as cláusulas contratuais, antes do término do contrato, visto que a contratada é Sociedade de Propósito Específico, com duração vinculada à atividade objeto do contrato.
- ✓ Sugerimos consultar a Secretaria de Gestão para viabilizar a migração da gestão dos ACICs para o SEI.

CONSTATAÇÃO 005

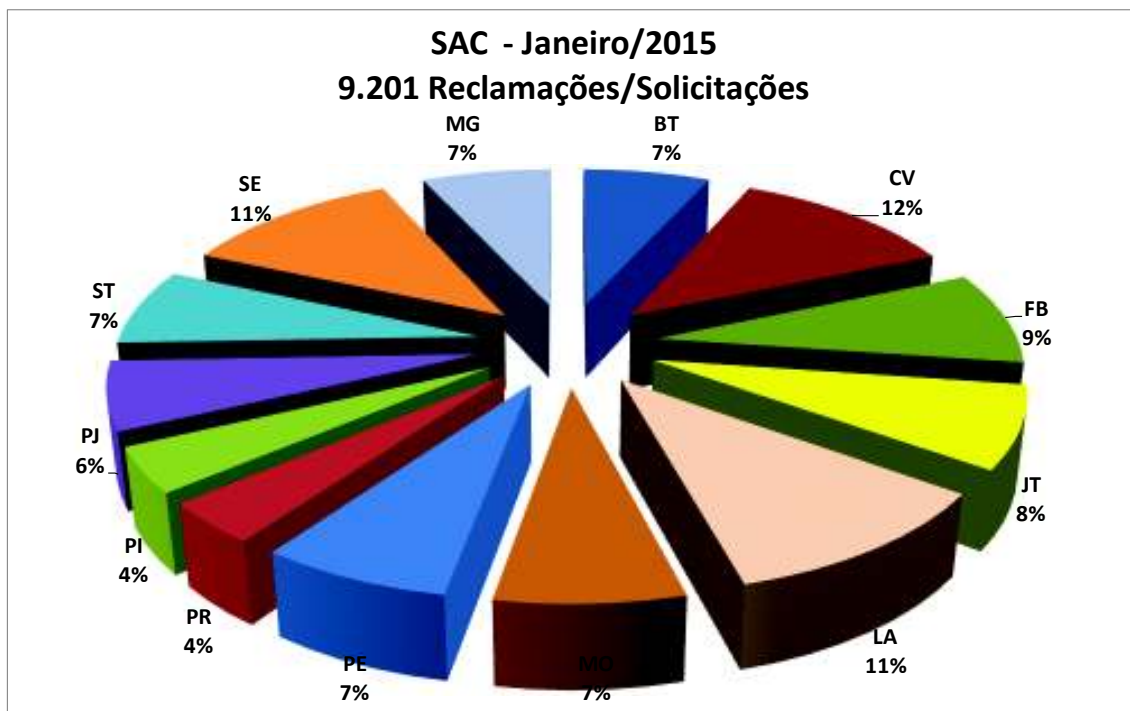
SAC - LIMPEZA URBANA

O contrato prevê linha exclusiva em espaço disponibilizado pela AMLURB com funcionários da contratada, treinados para cadastrar as reclamações, solicitações, sugestões e elogios da população (Cláusula 3.8.4 do contrato). As reclamações podem ser cadastradas diretamente no sistema ou por telefone através do canal de comunicação 08007777156.

Com senha fornecida pela AMLURB, acessamos o sistema do SAC Limpeza Urbana e consultamos as reclamações/solicitações registradas no mês de janeiro/2015, que totalizaram 9.201 ocorrências. Deste total, 58% constam protocolos gerados pelo Canal de Comunicação 156. Cabe

ressaltar que 90% dessas ocorrências foram cadastradas pelos Supervisores e apenas 10% pelos munícipes:

O gráfico a seguir demonstra a distribuição das ocorrências por subprefeitura:



5.1 – Desproporção dos valores em relação às demandas dos serviços contratados:

Ao classificar essas ocorrências por serviços, verificamos uma desproporção na distribuição dos valores contratados em relação às demandas da população conforme demonstrado:

Serviços Reclamados/Solicitados registrados no SAC Limpeza Urbana em janeiro de 2015	Reclamações/Solicitações		Valor dos Serviços Contratados	
	Qtde	%	Mensal (R\$)	%
Coleta e transporte de Objetos Volumosos	4.062	44,15%	528.127,72	1,34%
Coleta de Entulho	1.617	17,57%	1.019.661,59	2,59%
Capinação e Roçada de vias públicas	1.471	15,99%	2.828.115,96	7,17%
Limpeza e Desobstrução de Bueiros e Bocas de Lobo	641	6,97%	3.764.090,38	9,54%
Varrição (todas as varrições agrupadas)	531	5,77%	18.911.526,59	47,95%
Fornecimento e Man. De Lixeiras	308	3,35%	3.478.021,39	8,82%
Lavagem e desinfecção de vias públicas, calçadas -pós feiras livres	187	2,03%	2.047.005,99	5,19%
Coleta de sacos de Varrição (amarelos)	90	0,98%	1.319.064,06	3,34%
Coleta e transporte, fornecimento e instalações de PEVs	51	0,55%	479.258,87	1,22%
Raspagem e Pintura de guias	27	0,29%	2.527.011,18	6,41%
Coleta de Ecopontos	4	0,04%	885.263,36	2,24%
Limpeza de áreas internas e externas em núcleos habitacionais de difícil acesso	0	0,00%	1.247.184,03	3,16%
Outros	212	2,30%	408.074,46	1,03%
Total do mês de Janeiro	9.201	100,00%	39.442.405,58	100,00%

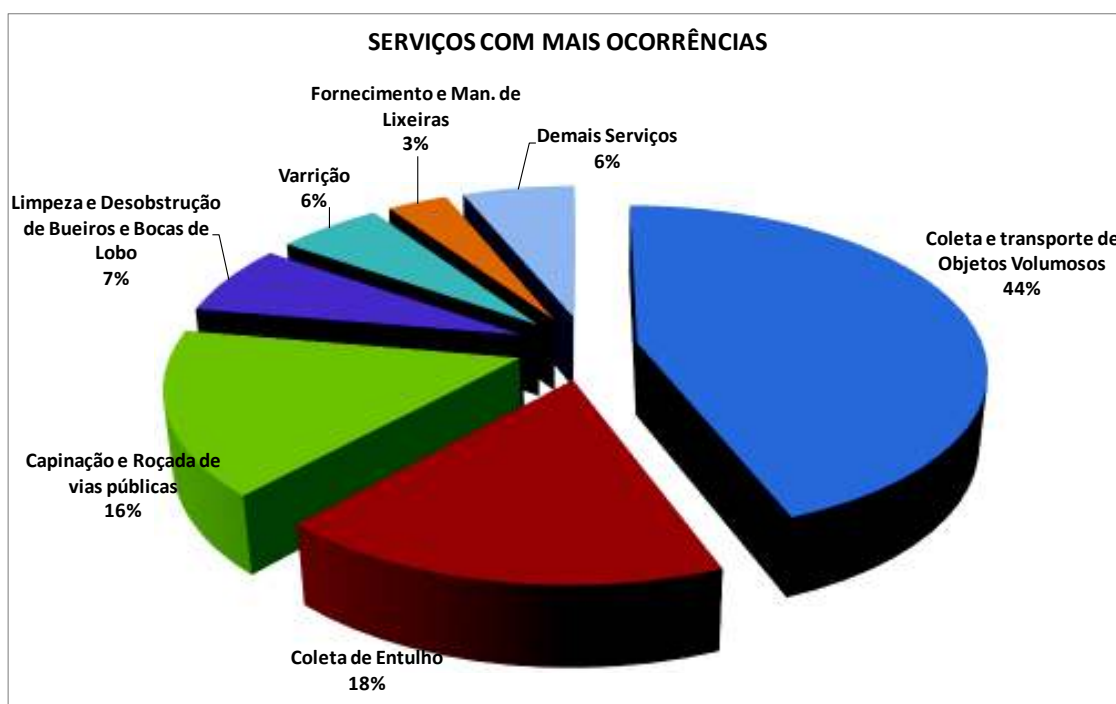
Serviços de coleta de grandes objetos (incluindo cata bagulho) - Campeão de reclamações/solicitações, representando 44% do total registrado no SAC no mês sob análise, conta com apenas 1,34% dos recursos do valor contratado. A periodicidade dos serviços foi estipulada nos primeiros 36 meses para 3 vezes ao ano, passando para 4 vezes em 75% do agrupamento, a partir de dezembro/2014.

Este aumento ainda não surtiu resultado com mudanças efetivas, visto que os cenários com acúmulo de entulho e grandes objetos depositados em pontos viciados, muitos deles conhecidos antes da contratação, continuam integrando o cenário da cidade.

Serviços de varrição – São os serviços com maior representatividade no valor contratual, 48%, embora tenham apenas 6% de reclamações no SAC. Em pesquisa realizada entre 19 a 28/01/2015 pela Datamétrica, empresa contratada pela AMLURB para esta finalidade, constata-se que 59,5% dos entrevistados responderam **não** à seguinte pergunta: *Você conhece algum canal de comunicação para sugestão, solicitação ou reclamação dos serviços de limpeza urbana?*

Durante nossas vistorias perguntamos aos munícipes se tinham conhecimento dos dias em que suas ruas são varridas, porém a maioria não soube informar, outros desconheciam que é um serviço contratado e pago pela PMSP. Conclui-se desta forma que, o baixo índice de reclamação deste serviço pode estar relacionado à falta de conhecimento dos canais de comunicação e dos serviços contratados, à vista dos cenários encontrados em determinados pontos da cidade.

O gráfico a seguir demonstra as ocorrências registradas no SAC por serviços:



5.2 - Divergência nas informações do SAC Limpeza Urbana

Acessamos os protocolos do SAC Limpeza Urbana e verificamos que, embora a contratada informe no sistema que o protocolo está respondido (este status aparece geralmente 24 horas após o registro da reclamação/solicitação), ao telefonar para os munícipes, verifica-se que a real situação diverge do informado no SAC. No caso específico de reclamação de varrição as atendentes inserem a seguinte resposta padrão: *Prezado (a), a varrição desta via está sendo realizada normalmente conforme programação. Diante do fato, presumimos ter havido alguma situação adversa ou esporádica. Mesmo assim daremos plena atenção neste caso, acompanharemos a limpeza da via e de suas proximidades. Estamos inteiramente à disposição e se houver qualquer dúvida, por favor, nos contate, pois o nosso compromisso é garantir a satisfação dos munícipes prestando serviço com qualidade.*

Aparentemente o protocolo está resolvido e a reclamação atendida, mas não é isto que se verifica à vista das reincidências registradas no SAC para as mesmas reclamações. Há ruas que há meses e até há anos não são varridas, no entanto constam dos planos de varrição e estes serviços, não executados, são pagos todos os meses. Ao serem questionados por alguns munícipes, os varredores justificam que estão cumprindo ordens, ou o setor é de responsabilidade de outra equipe ou, somente as ruas principais devem ser varridas, porém as reclamações continuam sem solução, sendo inclusive orientados, por atendentes do SAC, a procurarem as subprefeituras e os munícipes continuam sem ter seu problema resolvido, visto que muitas reclamações já passaram pelo SAC 156, cujas respostas são alimentadas pelas Subprefeituras, fiscalizadora do contrato.

Com base no Relatório Geral das Solicitações/Reclamações referentes ao período 17/05 a 16/06/15 extraído do SAC, selecionamos 80 protocolos cujos registros no sistema constam que os serviços foram executados. Destes, entre 11 a 17/06/15, conseguimos contatar 55 usuários com o objetivo de saber se os serviços reclamados foram de fato executados. Das ligações realizadas, 36% dos munícipes, responsáveis pelos protocolos, responderam que os serviços foram executados, porém nem todos foram executados no prazo informado, 49% responderam que os serviços solicitados/reclamados não foram executados e 15% disseram que foram executados parcialmente ou foram mal executados, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Qtde
Não atendeu a ligação/ Telefone com Problema	20
Quem atendeu não soube informar	5
Serviço executado	20
Serviço Executado Parcialmente/ Mal Executado/ Executado Fora do Prazo	8
Serviço não Executado	27
Total	80
Detalhes das respostas dos munícipes estão no Anexo - Tabela 1	

Os artigos 7º, 9º e 10 da Res. 07/SES/AMLURB/2013, dispõem que *as ocorrências recebidas de todos os canais disponibilizados diretamente pelas contratadas ou encaminhadas diariamente por AMLURB são processadas pelo sistema “SAC Limpeza Urbana” e monitoradas, fiscalizadas e auditadas por AMLURB, incluída a verificação do seu atendimento no tempo contratualmente fixado, com auxílio da empresa de auditoria especializada*. Dispõe ainda que as ocorrências só poderão ser baixadas no sistema após a realização dos serviços, *fazendo constar as informações a respeito da execução, como data, hora entre outros e preferencialmente disponibilizando o registro fotográfico no sistema e que todas as solicitações e reclamações baixadas em desacordo com o constante desta Resolução serão passíveis de penalização*.

5.3 - Classificação das Ocorrências

Das ocorrências registradas no SAC Limpeza Urbana, praticamente 100% são classificadas como solicitação e reclamação. Esta classificação impacta diretamente a apuração do cálculo do IRU – Índice de Reclamação do Usuário, que considera apenas as ocorrências classificadas como reclamação. O item 1.18.12 do Anexo I do Edital lista 12 serviços tratados como solicitação e nenhum como reclamação. No mês de janeiro/2015, das 9.201 ocorrências registradas, 6.782 foram classificadas como solicitação e apenas 2.419 como reclamação. Este tipo de classificação favorece a contratada e prejudica a AMLURB, visto que os serviços classificados nos dois tipos de ocorrências estão contemplados pelo contrato, e mesmo registrados sob o título de solicitação, revelam que a contratada não tem sido proativa na execução desses serviços, no entanto tem sido bem avaliada neste quesito. O quadro a seguir traz exemplos da classificação dessas ocorrências no SAC:

Solicitações	Reclamações
Coleta de Animais Mortos em vias públicas	Agentes Ambientais
Coleta de Ecopontos	Capina e Roçagem de vias públicas
Coleta de Entulho	Coleta de Feiras Livres
Coleta de Grandes Objetos	Coleta de sacos de Varrição (amarelos)
Coleta de Grandes Objetos - Cata Bagulho	Lavagem de vias pós Feira- livre
Coleta de Papeleiras	Lavagem e desinfecção de vias públicas e Calçadas
Instalação de Papeleira	Limpeza e Conservação de Monumentos Públicos
Instalação de PEVs (Pontos de Entrega Voluntária)	Manutenção e higienização de lixeiras
Limpeza de Bocas de Lobo	Raspagem e Pintura de guias
Remoção de Faixas e Propagandas irregulares	Varrição

5.4 - Qualidade do Atendimento do SAC Limpeza Urbana (IQD)

Conforme anexo I do edital, a AMLURB deve fiscalizar a qualidade de atendimento do SAC, elaborando mensalmente relatório de conformidade do serviço e calculando o Índice de Qualidade de Desempenho - IQD. O cálculo leva em conta o número de ocorrências atendidas no prazo em relação ao total de ocorrências registradas no SAC. O IQD deve apresentar nota superior a 90% e se houver resultado com nota inferior por três meses consecutivos ou alternados a cada 12 meses, a contratada poderá ser multada ensejando a rescisão contratual.

No mês de dezembro/14 a contratada obteve nota 99,93%. Este resultado foi obtido considerando que das 7.211 ocorrências registradas no SAC, apenas 5 serviços foram realizados fora do prazo, conforme relatório de avaliação da AMLURB. Considerando as respostas dos munícipes, obtidas nas ligações telefônicas, pode-se concluir que há indícios de que os resultados obtidos no IQD não reflitam a real situação da qualidade dos serviços de atendimento do SAC, visto que 49% dos entrevistados por nossa equipe disseram que os serviços não haviam sido executados, porém no SAC constam como executados dentro do prazo, favorecendo a contratada.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativas:

Apontamento Geral:

“Salientamos que 90% das ocorrências cadastradas pelos “supervisores” são na verdade as ocorrências registradas pelos munícipes por meio da Central 156, e os 10% restantes são registrados diretamente na Central 0800 das contratadas, portanto cem por cento das reclamações são dos munícipes.”

Item 5.1.

“Verificamos que as considerações da auditoria nos leva a concluir que os investimentos em varrição deveriam ser menores, e maiores os investimentos em limpeza de entulho e volumosos. Isso

porque a auditoria aponta que o percentual de reclamação em varrição representa apenas seis por cento, o que nos leva a concluir que há eficiência na execução dos serviços de varrição.

Os valores destinados a cada necessidade obedecem ao contratualmente previsto. Em todo caso devemos explicar que o serviço de remoção de objetos volumosos é procedido por Demanda nos termos do item 3.6 do Contrato, ou seja; é acionado e depende de uma Solicitação, e por isso mesmo o percentual de registros é maior. Já o serviço de varrição é Escalonado, conforme o item 3.4.1 do contrato, obedecendo ao Plano de Trabalho, pelo que não depende nem é acionado através de contato (queixa) da pessoa. A distorção encontrada entre os investimentos e o percentual de reclamações se justifica porque os serviços de coleta de entulho são mais mecanizados do que o serviço de varrição, que é manual. Portanto o custo se dilui na produtividade.

Além disso os serviços Demandantes, tais como a retirada de entulho em via pública e o 'catabagulho' tem maior incidência de solicitações e reclamações porque é algo que incomoda e sensibiliza mais a população, em comparação a sujeira nas ruas. De fato, entre um detrito lançado na sarjeta e um amontoado de entulho depositado na calçada, este último irá chamar a atenção e incomodar muito mais. Causa-nos estranheza que cinquenta e nove por cento não conhece o canal de reclamação, contudo em relação ao recolhimento de volumosos e entulho há uma grande demanda por parte do cidadão, que portanto conhece o canal de reclamação e solicitação.

Esta conclusão é lógica, vez que o canal de comunicação é o mesmo.

Apesar de parte da população desconhecer os canais de comunicação para sugestão e reclamação dos serviços de limpeza urbana, é certo que há divulgação desses canais (telefone 156 da PMSP, telefone 0800.7777.156 das empresas, SAC da Prefeitura pela internet, Praças de Atendimento das Subprefeituras, 'site' da contratada e outros meios) nos ônibus, no Metrô, nas repartições públicas e por outros meios."

Item 5.2. :

"As ocorrências registradas pelos municípios são objetos de Auditoria especializada, onde são realizados contatos com os usuários do sistema por amostragem. Diariamente é encaminhada à AMLURB planilha com estas verificações e os agentes de fiscalização desta Autarquia vão até o local para as providências cabíveis.

As divergências ou inconsistências nas informações e ou respostas que são identificadas são tratadas e sanadas por AMLURB pois não necessariamente a reclamação procede; em outras vezes a varrição foi feita e logo em seguida o logradouro está novamente sujo; entre outras situações. No item 4.2.2 do anexo 11 demonstra quais são os critérios de avaliação que devem ser observados por todas as partes do contrato.

Temos a empresa de auditoria G F Service que procede à verificação diária por amostragem das ocorrências registradas e, caso uma ocorrência tenha sido baixada sem que o serviço tenha sido realizado, tal é comunicado à AMLURB, que encaminha ao local uma equipe de fiscalização para verificar e, se o caso, adotar as medidas cabíveis.

Sem embargo, adotaremos como rotina um acompanhamento mais de perto do atendimento às reclamações do SAC.

Com relação à ausência de varrição em determinadas ruas por longo período, vale lembrar que o Plano de Trabalho especifica as ruas a serem varridas e a frequência de varrição delas. Lembramos também que ocorre de o logradouro ser varrido e num curto espaço de tempo estar sujo novamente. Dos 80 (oitenta) protocolos aferidos por amostragem, 27 (vinte e sete) informaram que o serviço não foi executado. Isso representa 34% do universo, e com certeza diz respeito às milhares de multas aplicadas - mais de dez mil conforme apurado pela própria auditoria.

E, conforme já dito acima, temos contratada uma empresa de auditoria, GF Service, que procede à verificação diária das ocorrências registradas, com um universo de amostragem bem superior ao adotado pela Auditoria."

Item 5.3. :

"A classificação das ocorrências como: Solicitações, Reclamações, Sugestões e Elogios estão estabelecidos no contrato firmado entre a PMSP e as Contratadas.

Conforme item 4.1 do anexo II o IRU é calculado da seguinte maneira: "... o número de reclamações procedentes em cada mês será comparado ao número de usuários atualizado pelo último censo demográfico realizado pelo IBGE ...".

Desta forma será estabelecido o índice de reclamações de usuários (IRU) que é o número de reclamações para cada 1000 habitantes."

Plano de Providências:

"Há critérios, estabelecidos no contrato, para classificar o contato do munícipe como Reclamação, Solicitação, Elogio ou Sugestão.

A Reclamação será o contato em que a pessoa expõe uma situação irregular, como um serviço que deveria ter sido feito e não foi, ou foi parcialmente. A Solicitação é, por exemplo, o pedido de um serviço que não está contratualmente previsto, e é então executado como demandante ou emergencial.

Sem embargo, esse contrato irá se encerrar em dezembro desse ano, e no novo certame licitatório as questões elencadas pela auditoria serão objeto de estudo para possíveis modificações, a critério da equipe técnica."

Item 5.4.

"Segundo a Equipe de Auditoria este tipo de classificação favorece a Contratada e prejudica a AMLURB, comentário que entendemos equivocado pois o Contrato estabelece os critérios para avaliação e demais disposições que a AMLURB deve seguir.

O cálculo do IQD leva em conta o número de ocorrências atendidas no prazo em relação ao total de ocorrências registradas no sistema SAC. IQD - Índice de Qualidade de Desempenho (IQD) está diretamente relacionado com o item 1.18 – Serviço de Atendimento a Reclamações dos Municípios (SAC) do Anexo I do Contrato dos Serviços Indivisíveis de Limpeza Urbana.

Os problemas elencados dos possíveis "não atendimentos", apresentadas no relatório da equipe de auditoria, estão contemplados com a verificação diária das ocorrências pela empresa de Auditoria e AMLURB por meio de vistorias 'in loco'."

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Item 5.1 – O fato de a varrição contar com 6% de reclamação na amostra analisada não significa que os serviços estão sendo executados a contento, mas conforme apontado, pode ser fruto da falta de conhecimento por parte da população, que por não saber que tem à sua disposição tal serviço, logicamente se preocupa em reclamar contra um problema que realmente incomoda mais.

Os preços da varrição são impulsionados, principalmente, por que na sua formação, leva-se em conta as frequências diárias que, ao ser multiplicadas pela área a ser varrida, eleva significativamente os quantitativos, que ficam bem expressivos antes de serem multiplicados pelo preço unitário e depois pelo prazo.

A resposta da AMLURB é evasiva e não considera os cenários atuais quanto à qualidade desses serviços, deixando de propor um plano de providências para sanar estes problemas.

É bem verdade, que parte da população necessita de uma sensibilização no sentido de usar adequadamente os ecopontos para destino desses objetos. Neste sentido, é importante ressaltar que a Cláusula 3.8.5 do contrato prevê o controle, monitoramento e gerenciamento das atividades, através de sistema informatizado, com transmissão diária on line à AMLURB, de modo a garantir o atendimento ao programa de Educação Ambiental e Divulgação dos Serviços Prestados.

Item 5.2 – A AMLURB é repetitiva e não esboça uma resposta compatível com o apontamento. Justifica que às vezes a varrição foi executada e depois o local suja novamente, mas não admite que o serviço deixou de ser executado. Apesar de informar que acompanhará mais de perto as reclamações do SAC não apresenta plano de providências para solucionar os problemas apontados.

Item 5.3 - A AMLURB concorda com nossos apontamentos ao dizer que as questões levantadas por nossa equipe serão consideradas para possíveis modificações no novo certame licitatório, o que podemos

considerar como um plano de providências. Ressaltamos que dos quantitativos informados por nossa equipe já foram excluídos os elogios.

Item 5.4 - A AMLURB supõe que o serviço foi executado e declara que as ocorrências do SAC são verificadas pela empresa de auditoria, enviando equipes ao local e não concorda com os apontamentos, deixando de apresentar plano de providências para solucionar os problemas apontados.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ Rever os procedimentos de análise das ocorrências registradas no SAC Limpeza Urbana exigindo informações fidedignas da contratada, bem como providências para execução dos serviços, sem prejuízo de penalidades previstas em contrato;
- ✓ Com base nas demandas registradas no SAC, rever os quantitativos dos serviços contemplados pelo contrato, com o fim de adequá-los de acordo com a necessidade demandada pela população ou apresentar alternativas que minimizem tais ocorrências, sem ônus para a municipalidade;
- ✓ Rever os critérios para apuração do IQD, de forma que o resultado traduza a situação real das solicitações e reclamações dos munícipes.

CONSTATAÇÃO 006

FRAGILIDADES NA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA CONTRATADA – ADC.

Conforme Anexo XI do Edital, consiste na avaliação dos quesitos **Reclamação – IRU, Atendimento – IA, Satisfação e Comunicação – IS e IC** e deve ser realizada e publicada mensalmente no DOC.

Se a somatória destes quesitos ficar entre 85 a 100 pontos, a contratada receberá 100% do valor mensal previsto. Caso a avaliação revele pontuação menor, esta sofrerá redução no pagamento, limitada no máximo a 10% do valor mensal. Na planilha juntada aos processos de pagamento, no quadro atribuído à ADC, verifica-se que a empresa tem alcançado avaliação satisfatória na prestação dos serviços. A avaliação de dezembro/14 alcançou as pontuações a seguir:

Índice	Pontos Referência	Alcançado	
		Percentual	Pontos
IRU	40	0,39%	40
IA	30	89,33%	25
IS	20	73,10%	20
IC	10	49,50%	5
ADC Dezembro/2014 - INOVA			90

Apesar desta avaliação, observam-se as seguintes incoerências:

-
- ✓ Até o término do nosso trabalho a ADC não estava sendo feita mensalmente nem publicada no Diário Oficial da Cidade - DOC, contrariando a cláusula 10.3 do contrato e a Resolução 07/AMLURB/SES/2013, que estabelecem que sua publicação deverá preceder o pagamento mensal. Questionada, a Diretoria de Gestão de Serviços – DGS, respondeu que houve entendimentos internos de que não há necessidade da publicação.
 - ✓ **Quesito Reclamação – IRU - 40 pontos.** Por meio deste quesito é obtido o Índice de Reclamação de Usuário - IRU, que avalia o número de reclamações feitas pelos munícipes através dos canais de comunicação. Para apuração do IRU, são consideradas somente as reclamações. No SAC Limpeza Urbana, de onde foi tirada a quantidade de reclamações do mês avaliado, foram registradas 7.211 ocorrências, sendo classificadas como reclamações apenas 1.723, as demais foram classificadas como solicitações. Segundo a AMLURB, uma solicitação é transformada em reclamação quando esta não é atendida dentro do prazo. Considerando as respostas dos munícipes referentes ao atendimento dos protocolos (item SAC), conclui-se que o critério adotado para apuração deste índice pode resultar em avaliações distorcidas.
 - ✓ **Quesito Atendimento – IA – 30 pontos:** Por meio deste quesito é obtido o **IA**, que mede o percentual em relação ao número total de solicitações procedentes. É avaliado o cumprimento de situações atendidas pela contratada dentro dos prazos, referentes às solicitações que esta receber. Conforme relatório da AMLURB, o IA foi obtido pela média da fiscalização da AMLURB e das Subprefeituras, e avaliou o atendimento às Comunicações de Não Conformidades – CNCs. As reclamações/solicitações registradas no SAC, não entraram no cálculo deste quesito, o que pode ter prejudicado a avaliação. Se considerarmos as informações do SAC, quanto ao não atendimento das solicitações, este quesito traria outros resultados.
 - ✓ **Quesitos Satisfação e Comunicação – IS e IC - 30 pontos** – Por meio destes quesitos são apurados o Índice de Satisfação - IS e o Índice de Comunicação – IC, mediante pesquisa de avaliação dos serviços, feita trimestralmente por instituição contratada pela AMLURB. O IS visa medir o percentual de pessoas que responderem que a limpeza urbana é **muito boa, boa ou regular**. O IC visa medir o nível de conhecimento que os munícipes entrevistados têm dos mecanismos de reclamação sobre a limpeza urbana, de forma espontânea. A pesquisa apresentada para a ADC dos meses 10, 11 e 12/2014, que deveria ter sido realizada em outubro/14, ocorreu em novembro (entre 19 a 29/11/2014). O Anexo II estabelece que a pesquisa será realizada a cada três meses e os pontos obtidos valerão para o mês em que foi realizada e nos dois meses subsequentes.
-

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativas:

“As apurações dos índices de desempenho de competência desta Autarquia estão atualizadas até o mês de Dezembro de 2015, entretanto aguardamos os LASR das Subprefeituras para compor integralmente as ADC. As publicações das ADC podem ser publicadas assim que houver autorização da Superior Administração.”

✓ **Quesito Reclamação IRU - 40 Pontos**

O número de reclamações procedentes em cada mês será comparado ao número de Usuários atualizado pelo último censo demográfico realizado pelo IBGE. Desta forma será estabelecido o Índice de Reclamações de Usuários (IRU), que é o número de reclamações para cada 1.000 habitantes.

Vale lembrar que neste deve ser considerado tão somente as reclamações. O número de solicitações não atendidas e que foram reclassificadas como reclamações são analisadas e encaminhadas para vistoria 'in loco', se o problema for comprovado a contratada é notificada. Novamente a equipe de auditoria conclui nesse item que o critério adotado para apuração do IRU pode resultar em avaliações distorcidas, comentário que consideramos impróprio, pois o Contrato estabelece os critérios para avaliação e demais disposições que a Administração Pública deve seguir.

✓ **Quesito Atendimento o IA – 30 Pontos**

O Índice de Atendimento (IA) é o percentual de ocorrências atendidas dentro dos prazos estabelecidos no item 3 do Anexo XI – Critérios de Avaliação, em relação ao número total de solicitações procedentes, está diretamente ligada às ações / vistorias dos agentes de fiscalização que tem conhecimento do contrato e suas disposições para execução dos serviços.

✓ **Quesito Satisfação e Comunicação (IS e IC) – 30 Pontos**

As pesquisas do IS e IC são realizadas pela empresa Datamétrica trimestralmente e a obtenção das notas são informadas e incorporadas nas ADC independentemente do mês de sua realização. Se houver necessidade poderá ocorrer a glosa inclusive nos meses anteriores (dentro do trimestre de apuração).”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

- ✓ A publicação da ADC deve ser mensal e anteceder o pagamento conforme cláusula 10.3 do contrato e a Resolução 07/AMLURB/SES/2013;
- ✓ **Quesito IRU** – Nossa constatação se reporta aos dados obtidos no SAC para cálculo do quesito e não ao critério previsto em contrato. Conforme apontado no item SAC, em ligações que fizemos para os municípios constatamos que as informações constantes no SAC, como situação atendida, não condizem com a realidade da ocorrência registrada e isto mudaria certamente a nota obtida para este quesito.
- ✓ **Quesito IA** – Ao contrário da afirmação da AMLURB, verifica-se que há muito que melhorar para que as avaliações sejam mais efetivas. Em relatório entregue à nossa equipe, verificamos que a avaliação de dezembro/14, referente a cinco Subprefeituras, foi impulsionada para cima. Isto ocorreu pelo fato de não haver apontamento de nenhuma ocorrência em suas fiscalizações, ao contrário de outras cinco que apontaram não conformidades que não foram atendidas pela

contratada. Neste caso a avaliação ficou com nota inferior a 85%, percentual mínimo para a contratada não sofrer desconto. O quadro a seguir traduz esta situação:

Subprefeituras com IA abaixo de 85%								
Subprefeitura	BFS Proatividade			BFS Responsividade		BFS Nº CNC	BFS Nº Lavrados	IA
	A	B	C	Sim	Não			
Casa Verde	175		40	28	12	40	253	70,00%
Lapa	2	3	12	3	12	15	17	20,00%
Moóca	214	106		82	24	107	311	76,64%
Perus	229		187	156	31	187	635	83,42%
Pinheiros	160	9	1	7	3	10	132	70,00%
Total das 5 Subprefeituras	780	118	240	276	82	359	1348	320,06%
Avaliação Média Obtida								64,01%

Subprefeituras que não emitiram nenhuma CNC e obtiveram IA 100%								
Subprefeitura	BFS Proatividade			BFS Responsividade		BFS Nº CNC	BFS Nº Lavrados	IA
	A	B	C	Sim	Não			
Butantã	170						97	100,00%
Jaçana / Tremembé	371						371	100,00%
Penha	350						418	100,00%
Santana / Tucuruvi	225						185	100,00%
Vila Maria/Vila Guilherme	602						765	100,00%
Total das 5 Subprefeituras	1.718						1.836	500,00%
Avaliação Média Obtida								100,00%

IA Inova - dez/2014								
Subprefeitura	BFS Proatividade			BFS Responsividade		BFS Nº CNC	BFS Nº Lavrados	IA
	A	B	C	Sim	Não			
Butantã	170						97	100,00%
Casa Verde	175		40	28	12	40	253	70,00%
Freguesia / Brasilândia	172	1	47	48		48	329	100,00%
Jaçana / Tremembé	371						371	100,00%
Lapa	2	3	12	3	12	15	17	20,00%
Moóca	214	106		82	24	107	311	76,64%
Penha	350						418	100,00%
Perus	229		187	156	31	187	635	83,42%
Pinheiros	160	9	1	7	3	10	132	70,00%
Pirituba / Jaraguá	271	41		41		41	312	100,00%
Santana / Tucuruvi	225						185	100,00%
Sé	1.280	4	245	241	8	249	1.280	96,79%
Vila Maria/Vila Guilherme	602						765	100,00%
Total Inova	4.221	164	532	606	90	697	5.105	86,94%
Neste quesito, somando a avaliação da Amlurb, a contratada obteve 25 pontos.								

- ✓ **IS e IC** – Nesta resposta a AMLURB desconsidera as regras do próprio contrato e não esboça intenção em rever os critérios de avaliação que mediriam a efetividade da contratada no tocante à qualidade dos serviços prestados.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ Obedecer ao disposto no contrato e seus anexos e publicar a ADC mensalmente;
- ✓ Rever os critérios e a forma de cálculo de todos os quesitos.

CONSTATAÇÃO 007

EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EM DESACORDO COM O PREVISTO EM CONTRATO

Dos serviços contemplados pelo contrato selecionamos os de varrição e fornecimento e manutenção de lixeiras para análise dos custos e a qualidade de sua execução:

7.1 Varrição: Estes serviços incluem a varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, praças, túneis, escadarias, passagens, vielas, abrigos, monumentos, e demais logradouros públicos.

Conforme Anexo I do edital, este serviço compreende a varrição de todos os resíduos soltos nas vias, sarjetas e calçadas, bem como seu acondicionamento em sacos plásticos padronizados e posterior coleta e transporte até o destino, no máximo até quatro horas. Deverá ser realizada a varrição das calçadas com grande fluxo de pessoas, áreas de intensa atividade comercial, pontos turísticos, intensa arborização, pontos de ônibus, passarelas, passagens subterrâneas, escadarias, passeios públicos de áreas comerciais, túneis, pontes e viadutos. A varrição somente das sarjetas se dará em todos os outros locais. A varrição deve ser feita de segunda a sábado, nos períodos diurno e noturno. Os domingos e feriados deverão ser previstos no plano de varrição, no mínimo 25% para cada Subprefeitura e para a Sé, 40%. A equipe mínima será de dois varredores e três para os calçadões e não pode ser deslocada para execução de outros serviços. Caberá à contratada garantir a qualidade dos serviços em todos esses locais, estando livres de sujeiras ou resíduos, odores desagradáveis, higienizados quando necessário, em condições adequadas de uso e com os seus resíduos devidamente acondicionados para coleta.

7.1.1 Custos da Varrição: Os custos com os serviços de varrição representam 48% do valor do contrato, distribuídos conforme demonstrado:

ITEM	SERVIÇOS	Valor Mensal Inicial (R\$)	Valor Mensal Atual c/ reaj. 32,2858% (R\$)
2.1.1.	Varrição manual de vias e logradouros públicos - sarjetas	5.547.697,92	7.338.816,57
2.1.2.	Varrição manual de vias e logradouros públicos - sarjetas e calçadas	1.550.305,58	2.050.834,14
2.1.3.	Varrição manual de calçadas	509.830,56	674.433,43
2.1.4.	Varrição manual de calçadas tipo Av Paulista Diurno	414.736,01	548.636,85
2.1.5.	Varrição manual de calçadas tipo Av Paulista Noturno	447.650,13	592.177,55
2.2.	Varrição mecanizada de vias públicas	324.204,26	428.876,20
2.3.	Varrição de feiras - livres	1.098.289,70	1.452.881,31
Subtotal		9.892.714,15	13.086.656,06
Total com BDI 44,51%		14.295.961,22	18.911.526,67
Este valor não contempla o reajuste de 2015			

Com base no Plano de Varrição juntado ao processo de atestação, selecionamos os logradouros Praça da Sé, Av. São João, Rua São Bento, Rua Dom José de Barros e Rua Sete de Abril. Considerando a área que deve ser varrida e a frequência de varrição informada, concluímos que o gasto anual com a varrição desses logradouros supera R\$ 2 milhões e a estimativa no final de 60 meses, ultrapassará R\$ 12 milhões, conforme demonstrado no quadro a seguir (**Anexo – Tabela 2**):

Logradouro	Extensão Área	Extensão/ Área a ser varrida por mês ponderada	Custo Mensal + BDI de 44,51% (R\$)	Custo Anual sem reajustes (R\$)	Total em 60 meses sem reajustes (R\$)	Total Reajustes (R\$)	Total Geral em 60 meses com reajustes (R\$)
Total gasto com a Praça da Sé	10.168,00	2.621.709,80	37.886,33	454.635,94	2.273.179,70	486.791,43	2.759.971,13
Total gasto com Rua São Bento	8.692,00	2.241.139,03	32.386,70	388.640,40	1.943.202,00	416.128,16	2.359.330,16
Total gasto com Av. São João	14.161,64	3.917.090,38	77.699,31	932.391,67	4.661.958,35	596.982,41	5.258.940,76
Total gasto com R. Dom José de Barros	6.068,00	1.564.568,75	22.609,58	271.315,00	1.356.574,98	290.504,56	1.647.079,55
Total gasto com Rua Sete de abril	884,78	118.611,62	8.651,56	103.818,72	519.093,59	111.161,61	630.255,20
Total Geral			179.233,48	2.150.801,73	10.754.008,63	1.901.568,18	12.655.576,81
Para projeção do total de 60 meses foi estimado reajuste de 2015 em 10,76% com base na média dos reajustes anteriores							

7.1.2 Planos de Varrição: Consistem na identificação dos logradouros informando: endereço, trecho, extensão/área, subprefeitura, frequência, se é diária, semanal ou alternada, quantidade de varrições a serem executadas e turnos, dentre outros. Solicitamos à DGS os arquivos eletrônicos dos planos de varrição e comparamos com os planos juntados aos processos de atestação e com os disponíveis no site da Inova e da SES (Zelando pela Cidade) e constatamos:

- ✓ Divergência na identificação das ruas ou trechos;
- ✓ Trechos em duplicidade ou ausência de trechos;
- ✓ Não constam nos planos de varrição da Sé quais as ruas que deveriam ser varridas aos domingos e feriados, que segundo o anexo I, deveria contemplar 40% dos logradouros;

- ✓ No Site da Inova não é informada a quantidade de varrições diárias, constando apenas a expressão **”diária”**, mesmo quando se trata de ruas com frequência de 10 vezes ao dia, ficando prejudicada a identificação pelo munícipe interessado;
- ✓ No portal da PMSP/SES a frequência é sempre inferior à informada nos processos de atestação, bem como no CD disponibilizado pela DGS. O quadro a seguir ilustra alguns exemplos:

Logradouro	Início	Término	Unidade de Medida	Frequência Planos de Trabalho			
				Processo Atestação	DGS	Portal PMSP/SES	Site Inova
Praça da Sé	Rua Direita	Praça João Mendes	M²	10 X Dia	10 X Dia	4	Diária
Rua São Bento	Rua José Bonifácio	Largo são Bento	M²	10 X Dia	10 X Dia	4	n/c
Rua Dom José de Barros	Av. são João	Rua Sete de Abril	M²	10 X Dia	10 X Dia	4	n/c
Rua José Paulino	Pça da Luz	87289	Km (eixo)	6 x Dia	6 x Dia	3	Diária

7.1.3 Vistoria in loco: Realizamos vistoria em logradouros das Subprefeituras Casa Verde, Frequesia/Brasilândia, Lapa, Penha, Santana/Tucuruvi e Sé, entre maio a outubro/15, e constatamos as irregularidades a seguir (**Anexo – Tabela 3**):

- ✓ Segundo os planos de trabalho, as frequências de varrição variam de dez a uma vez ao dia ou em dias alternados, uma, duas ou três vezes na semana. Para a frequência de dez vezes ao dia os serviços deveriam ser executados quatro vezes no turno matutino, quatro no vespertino e dois no noturno, porém, verificamos que as ruas sujeitas a esta quantidade de varrição não estão sendo varridas de acordo com a frequência informada. Fizemos um monitoramento em logradouros dos quadros anteriores cuja varrição consta frequência de dez vezes ao dia e observamos que em média há varrição nestes locais três vezes ao dia. Considerando o cenário encontrado antes da primeira varrição diurna, não há indícios de haver varrição noturna. Com isto, conclui-se que a quantidade de varrição estimada no contrato e paga pela AMLURB, não está sendo obedecida na totalidade pela contratada;
- ✓ Nos locais visitados, verificamos que não há varrição em ruas com movimento menor e nas que fazem cruzamento com outras ruas principais, tanto em bairros comerciais quanto residenciais;
- ✓ Notamos que é comum a presença de sacos de varrição, que deveriam ser recolhidos até quatro horas após a execução dos serviços, mas são deixados nas vias e com frequência são misturados a entulhos e lixos acumulados soltos ou ensacados que aguardam coleta;

- ✓ Em todo o agrupamento é visível a presença de entulhos e objetos volumosos acumulados em canteiros e calçadas em vários pontos;
- ✓ Os serviços de varrição são executados de forma incompleta (apenas um lado da via ou parte dela, deixando o restante sem varrer);
- ✓ Notamos também que em determinados logradouros não há equipe mas um único varredor, sendo que o contrato estipula no mínimo dois varredores e no caso dos calçadões três;
- ✓ Com base no Plano de Trabalho, encadernado e juntado ao processo de licitação, selecionamos a Rua Sete de Abril e reproduzimos os horários em que a varrição deveria ocorrer, dez vezes ao dia, mas segundo comerciantes locais a referida rua é varrida por volta de três vezes ao dia.

Fls. Proc	Setor	Frequência	Nome da Via	Lado	Trecho Considerado		Turno	Extensão	Varrição	Horário Previsto		
					Início	Termino				Início	Termino	Tempo de Execução
12451	001	4	R. Sete de Abril	D	Av. Ipiranga	R. Cel. Xavier de Toledo	1º	498,6	1ª	06:00	06:29	00:29
									2ª	07:48	08:17	00:29
									3ª	09:36	11:05	01:29
									4ª	12:24	12:53	00:29
				E	R. Cel. Xavier de Toledo	R. Marconi		212,79	1ª	06:53	07:05	00:12
									2ª	08:41	08:53	00:12
									3ª	11:29	11:41	00:12
									4ª	13:17	13:29	00:12
					R. Marconi	Av. Ipiranga		285,66	1ª	07:31	07:48	00:17
									2ª	09:19	09:36	00:17
									3ª	12:07	12:24	00:17
									4ª	13:55	14:12	00:17
13670	1105	4		D	Av. Ipiranga	R. Cel. Xavier de Toledo	2º	450,55	1ª	13:40	14:08	00:28
									2ª	15:28	15:56	00:28
									3ª	17:16	17:44	00:28
									4ª	20:04	20:32	00:28
				E	R. Cel. Xavier de Toledo	R. Marconi		188,74	1ª	14:33	14:45	00:12
									2ª	16:21	16:33	00:12
									3ª	19:09	19:21	00:12
									4ª	20:57	21:09	00:12
					R. Marconi	Av. Ipiranga		261,66	1ª	15:11	15:28	00:17
									2ª	16:59	17:16	00:17
									3ª	19:47	20:04	00:17
									4ª	21:35	21:52	00:17
13833	1280	2		D	Av. Ipiranga	R. Cel. Xavier de Toledo	3º	498,6	1ª	22:00	22:34	00:34
									2ª	01:36	03:02	01:26
				E	R. Cel. Xavier de Toledo	R. Marconi		212,79	1ª	00:31	00:46	00:15
									2ª	05:03	05:12	00:09
					R. Marconi	Av. Ipiranga		285,66	1ª	01:16	01:36	00:20
									2ª	05:22	06:28	01:06
Início dos Turnos: 1º 6:00; 2º 13:40; 3º 22:00 horas												

Início dos Turnos: 1º 6:00; 2º 13:40; 3º 22:00 horas

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativa:

“A auditoria analisou a execução dos serviços usando como base para sua atuação um contrato típico de execução por regime de empreitada por preço unitário, o que tornou suas conclusões desprovidas de premissas corretas.

A avaliação da execução dos serviços está mais ligada à qualidade dos serviços do que a quantidade de varrições.

No edital de licitação o instrumento impôs através do seu **item 4.1**, que o regime de trabalho e de execução indireta, na modalidade de empreitada por preço global para cada agrupamento. Sendo a contratada responsável pelo planejamento, organização e disposição dos recursos necessários para a execução e gestão dos serviços e manutenção do nível de limpeza de todas as áreas, bens vias e logradouros públicos dentro de seu agrupamento pela duração do contrato.

O contrato prevê uma frequência de varrição de cada rua, porém muitas vezes os serviços emergenciais e os serviços sob Demanda (item 3.6 do Contrato) obrigam o deslocamento de equipes, o que é necessário e permitido tendo em vista a flexibilidade na execução do Plano de Trabalho.

Por esse motivo muitas vezes o logradouro não é varrido na frequência devida - o que pode ocorrer pela flexibilização no Plano de Trabalho ou pela inexecução da Contratada - e nesse caso ela será autuada pela fiscalização, caso tal irregularidade seja flagrada.

Conforme o **Contrato 73/SES/11** os serviços inicialmente foram executados em conformidade aos Planos de Trabalho propostos na licitação, atendidas todas as especificações e elementos técnicos constantes dos anexos e planilhas e demais elementos que integraram o procedimento licitatório e se encontrem no **Processo 2011-0.180.921-0**.

Porém ao decorrer do contrato, com base no regime de execução, a AMLURB, através do Departamento de Planejamento alterou o Plano a fim de atender a lógica da sujeidade do agrupamento. E o fez porque podia fazê-lo, pois o regime assim o permitia.

A **cláusula 3.4 do Contrato n.73** prevê que a AMLURB tem o direito de promover modificações e sugerir a implantação operacional diferente do Plano de Trabalho, tanto em relação àquele mencionado no item 3.1, como ao previsto no item 3.2 de forma a assegurar melhoria da qualidade dos serviços.

Os planos de trabalho da proposta contam com uma nova metodologia de execução onde a qualidade está priorizada, em conformidade ao contratado. É cediço que a fiscalização do contrato se dá "... pela forma pela qual o objeto do contrato será executado..." (TCU, 2010:674). Ademais é certo que até a forma de pagamento nos regimes de contratação difere no regime de contratação por empreitada por valor unitário o preço da unidade da medida é certo e foi objeto de julgamento, a administração fará os pagamentos conforme consumir, por isso a importância de utilizar o regime de empreitada por preço unitário quando houver contratação por demanda, cujo parâmetro de remuneração e o compromisso de consumo é a unidade, não o todo.

A medição, no caso de empreitada por preço global, é feita sem tanta vinculação as unidades de medidas. Na verdade, mede-se a etapa do cronograma, interessa saber não quantas unidades de cada item tem planilha foram alocadas na execução, mas se aquela fase foi concluída. Trata-se, por assim dizer, mais de uma verificação de atendimento das metas do cronograma do que propriamente de uma medição.

Portanto, a empreitada por preço global não é incompatível com o pagamento conforme as medições. A diferença subsiste apenas quanto ao detalhe da medição e a forma como será paga. Enquanto na empreitada por preço unitário a administração quer justamente a contratação e prestação das unidades (partes) dos serviços licitados, na empreitada por preço global somente interessa o todo. Essa distinção tem diferença considerável em matéria de inadimplemento e aplicação de penalidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Ao contrário do afirmado pela AMLURB, nossa análise não se baseou em contrato por empreitada por preço unitário, mas consistiu em apresentar os quantitativos do contrato sob análise, enfatizando a frequência de varrição, fator determinante para apuração dos valores destes serviços. Para melhor compreensão exemplificamos a seguir como a frequência impulsiona a área a ser varrida para cima. Embora o custo unitário seja irrisório, ao ser multiplicado pelo quantitativo obtido o valor total fica bem expressivo, conforme demonstrado neste quadro:

Logradouro	Início	Término	Unid.	Dias por mês	Área	Qtde varrições por dia	Área a ser varrida por Dia	Área a ser varrida por mês ponderada	Custo Unitário (R\$)	Custo Mensal c/ BDI de 44,51% (R\$)	Custo Anual (R\$)	Total em 60 meses (R\$)
Praça da Sé	Rua Direita	Praça João Mendes	M²	30,44	10.168,00	10	101.680,00	2.621.709,80	0,01	37.886,33	454.635,94	
Total gasto com a Praça da Sé					10.168,00		101.680,00	2.621.709,80		37.886,33	454.635,94	2.273.179,70
Coeficientes Ponderadores: Para área em M² 0,847041; Para áreas em Km 0,881032												

Apesar da AMLURB justificar que o importante é que as ruas estejam limpas, não devendo ser verificada a frequência, temos a considerar:

-
- ✓ O contrato prevê multa de R\$ 500,00 pela infringência da cláusula 15.4.21 “Por serviços de varrição não realizados, incompletos, falta total ou parcial dos números de varrição determinadas em vias ou logradouros públicos, não cumprimento dos horários determinados”;
 - ✓ No tocante ao serviço de varrição aos domingos e feriados, a AMLURB reduziu o valor do contrato em R\$ 4.541,278,50, conforme TA 07, DOC de 17/02/2016;
 - ✓ As frequências determinaram o quantitativo da área a ser varrida e a quantidade de varredores no início do contrato, se as frequências informadas não refletirem a real necessidade, estes valores podem estar superestimados;
 - ✓ Nos processos de atestação, enviados pelas Subprefeituras, são juntados os planos de varrição com estas frequências, se elas não refletem a realidade é preciso informar a frequência real;
 - ✓ Sem a frequência, a contratada não tem como gerenciar os trabalhos e a quantidade de varredores nos setores;
 - ✓ Se a população não tiver conhecimento da frequência de varrição, torna-se inviável acompanhar a execução do serviço em sua rua e em caso de inexecução não tem como cobrar da contratada;
 - ✓ Nossas constatações dão conta de que há sujeira em logradouros de todo agrupamento, o que não condiz com a justificativa da AMLURB;
 - ✓ O item 4.1 do Edital dispõe que a contratada é responsável por manter o nível de limpeza de todas as áreas, bens, vias e logradouros públicos, mas isto não implica em desconsiderar a frequência informada.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ A AMLURB deve rever seu posicionamento e ajustar os quantitativos do contrato para a necessidade real, levando-se em consideração as frequências necessárias e aplicáveis a cada logradouro, revendo as frequências atuais evitando superestimativas.
- ✓ A AMLURB deverá exigir da contratada a execução dos serviços de varrição conforme frequência prevista nos planos de varrição, bem como intensificar as ações que promovam uma fiscalização mais efetiva por parte das Subprefeituras e pela própria AMLURB.

7.2 - Fornecimento e Manutenção de Lixeiras

Conforme item 1.3 do Anexo I do Edital, este serviço contempla o fornecimento e instalação de 85.000 lixeiras além da manutenção, higienização reparos e substituições das lixeiras danificadas.

No período inicial do contrato, 36 meses, o prazo para instalação das 85.000 lixeiras foi estipulado em 240 (duzentos e quarenta) dias após a ordem de início (16/12/2011).

Destacamos as principais exigências:

- ✓ O esvaziamento das lixeiras deve ser feito pelo próprio varredor no momento da varrição;
- ✓ A higienização deve ocorrer no máximo a cada 15 dias e havendo a necessidade, em períodos mais curtos, em até 24 horas após a comunicação;
- ✓ Se a contratada tiver a intenção de usar outros tipos de receptores de resíduos, isto só poderá ocorrer mediante prévia aprovação da AMLURB;
- ✓ O total estimado para substituição das lixeiras danificadas ao ano conforme contrato era de até 20% do total instalado, que correspondia a 17.000 lixeiras por ano e 1.417 por mês, passando para 25% ao ano após a prorrogação do contrato;
- ✓ A contratada deve instalar chip em cada lixeira, contendo a identificação, localização e numeração e apresentar mensalmente relatório contendo as leituras dos chips das lixeiras que foram instaladas e as que passaram por higienização e manutenção, informando no mínimo, dia e hora em que foram executados os serviços.

7.2.1 – Custo das Lixeiras

A memória de cálculo, apresentada na proposta (inicial) da contratada, demonstra a segregação dos custos unitários da seguinte forma:

Descrição		Qtde Mensal	Custo Total Mensal (R\$)	Custo Unitário Mensal Apurado (R\$)	Custo Unitário Mensal Aplicado (R\$)
Instalação e Fornecimento	Instalação / Fornecimento com postes de Sustentação (30%)	4.530,60	73.874,59	16,31	*
	Instalação / Fornecimento em postes de Sustentação Existentes 70%)	13.667,31	103.433,70	7,57	*
	Total Mensal Informado	18.197,91	177.308,29	9,74	10,18
Manutenção, Higienização, Reparos e Substituições	Limpeza e Troca do Corpo	12.232,62	47.260,00	3,86	
	Higienização nas Instalações da Contratada - Corpo da Lixeira	9.489,09	11.763,30	1,24	
	Manutenção, Reparos e Substituições	3.901,35	25.426,84	6,52	
	Reposição de Materiais	112,98	218,05	1,93	
	Total Mensal Informado	25.736,04	84.668,19	13,55	13,53
Custo Unitário Total					23,71
BDI 44,51%					10,55
Custo Unitário Total com BDI					34,26
(*)Os valores unitários apurados para instalação e fornecimento não conferem c/ a memória de cálculo					

Para calcular o total dos primeiros 36 meses, a contratada multiplicou as 85.000 lixeiras (ajustando para 84.998) por 36 meses (ajustando para 32,5) e depois pelo custo unitário obtido, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Subprefeitura	Quantidade		Custo Unitário Mensal (R\$)	Total (R\$)
	Mensal	32,5 Meses		
BT	5.747	186.777,50	23,71	4.428.494,53
CV	4.349	141.342,50		3.351.230,68
FB	3.241	105.332,50		2.497.433,58
LA	8.042	261.365,00		6.196.964,15
MO	11.209	364.292,50		8.637.375,18
PE	4.951	160.907,50		3.815.116,83
PR	1.376	44.720,00		1.060.311,20
PI	8.195	266.337,50		6.314.862,13
PJ	3.559	115.667,50		2.742.476,43
ST	5.216	169.520,00		4.019.319,20
SE	21.259	690.917,50		16.381.653,93
JT	3.018	98.085,00		2.325.595,35
MG	4.836	157.170,00		3.726.500,70
Subtotal	84.998	2.762.435,00		65.497.333,85
Total Inicial com BDI (44,51%)				94.650.197,15
A Amlurb considerou o prazo de 32,5 por ter descontado 3,5 meses de implantação das lixeiras.				

O contrato foi prorrogado por mais 24 meses conforme Termo Aditivo 05/2014 de 16/12/2014, que autorizou um novo modelo de lixeiras. A instalação seria gradual na proporção limitada a 25% ao ano sobre o quantitativo contratado, que corresponde a 21.250 lixeiras.

Não foi apresentado cálculo para esse novo modelo. O produto ofertado tem especificações totalmente diferentes e não requer a manutenção exigida pelo primeiro.

O valor pago mensalmente pelo item no modelo anterior, R\$ 3.478.021,40, vigente por ocasião da prorrogação, foi mantido. O quadro a seguir demonstra os custos com este item:

Descrição	Total (R\$)
Total 36 meses	94.650.197,15
Total 24 meses	63.100.131,43
Total Geral 60 meses	157.750.328,58
Reajuste Estimado	33.781.538,76
Total Geral 60 meses mais Reajustes (Estimado)	191.531.867,34
Custo Mensal Inicial	2.629.172,14
Custo Mensal Atualizado até 10/2015 (*)	3.478.021,40
Para projeção do total de 60 meses foi estimado reajuste de 2015 em 10,76% com base na média dos reajustes anteriores	

 1º Modelo de papelreira estipulado em contrato (extraído do Site Inova)	  Novo Modelo após Prorrogação. Lixeira nova em uso.
--	---

7.2.2 – Vistoria in loco

Para verificação dos serviços atribuídos à manutenção das lixeiras, envolvendo a troca dos corpos por outros higienizados (no mínimo a cada 15 dias), reparos necessários, substituições das lixeiras quebradas, bem como o esvaziamento constatamos, em nossas vistorias, um cenário incompatível com os serviços contratados, à vista das irregularidades a seguir:

- Lixeiras transbordando de lixo;
- Várias lixeiras quebradas;
- Falta de higienização das lixeiras;
- Lixeiras faltando tampa ou corpo (neste caso, há relatos de munícipes, por telefone, que os corpos das lixeiras são tirados de um lugar para suprirem outros. Há também relatos de que a contratada alega que a quantidade prevista em contrato já foi atingida);
- Lixos acumulados no chão por falta de lixeiras;
- Lutocares (carrinho usado pelos varredores para coleta dos resíduos de varrição) reaproveitados pela contratada em lugar das lixeiras;
- Cestos amados e até sacos e caixas substituindo lixeiras;
- Lixeiras jogadas ao chão;
- Ganchos onde supostamente havia lixeiras (cenário comum em toda a extensão de determinadas ruas);
- Falta de lixeiras em ruas e outros logradouros com grande movimentação;
- Lixeiras modelo novo sem o saco, ou saco rasgado/torcido, dificultando o uso pelos munícipes;
- Lixeiras modelo novo com o gancho de sustentação envergado e até com pontos de ferrugem;
- Ganchos de sustentação não resistem e deslocam as lixeiras para o chão.

As fotos a seguir traduzem uma pequena amostra do cenário encontrado nas ruas (**Anexo – Tabela 3**):

 Rua da Lapa que deveria ser varrida diariamente	 Bueiro tomado por lixo e entulho Rua Aurélia X Roma- Lapa – Visita feita 3 dias seguidos e a situação só piorava	 Entulho na Rua Roma X Espártaco – Lapa
--	---	---

 Rua Doze de Outubro – Lapa Sem varrição – Deveria ser varrida 7 vezes ao dia	 Falta de varrição e entulhos Rua Afonso Sardinha - Lapa	 Lixeira sem o corpo e entulho na Rua Trajano – Lapa
--	---	---

 Entulho em calçada na Lapa	 Praça com entulho e sem varrição Rua 12 de outubro- Próximo Av. Barão de Jundiá/ Lapa	
---	--	---



Rua Doze de Outubro – Lapa – Sem varrição. Deveria ser varrida 7 vezes ao dia



Rua suja, e saco de varrição sem recolher, R. Willian Speers - Lapa



Poste tomado por propaganda irregular na Lapa – Serviço contemplado pelo contrato



Entulho em calçada na Lapa



Sacola pendurada em gancho onde deveria ter uma lixeira – Lapa



Caixa de papelão substituindo lixeira na Lapa



Lutocares precários reaproveitados pela contratada substituindo lixeiras na Rua 12 de Outubro – Lapa



Lixeira quebrada no bairro da Lapa



Lixeira em situação precária de higiene – Lapa



Rua Aurélia sem varrição próximo à Subprefeitura da Lapa



Varrições precárias nas ruas da Lapa.



Varrição precária na Lapa.



Varrição precária e acúmulo de entulho e lixo em rua paralela ao viaduto da Lapa.



Varrição precária/ falta em ruas na Lapa



Rua Sem varrição – Casa Verde



Av. Gal. Edgar Facó - Sacos de varrição misturados ao lixo e entulho.



Entulhos e grandes objetos Lapa – Acesso Marginal Tietê



Entulhos e falta de capinação em rua da Freguesia do Ó



Varrições precárias em ruas da Freguesia do Ó



Rua José Paulino (Centro) em estado crítico - Sem varrição e lixeiras transbordando em toda extensão. Varrição prevista em plano seria de 6 vezes ao dia.



Av Ipiranga X São João (Centro) – Sacos de varrição misturados ao lixo, Calçada suja em estado precário de higiene (cenário comum pela manhã fotos de dias diferentes).



Calçadas das Av. Ipiranga e São João em precário estado de higiene.



Lixeira caída ao chão e lixo transbordando na Rua José Paulino- Cena comum em toda sua extensão



Lixeira sem tampa, sendo usada normalmente pela contratada



Sacos de varrição misturados ao lixo R. Sete de Abril



Lixo acumulado na Rua Cons. Nébias



Cestos amados em lugar das lixeiras/ tampa sem a lixeira. Situação comum em vários pontos



Lixeira caída na Rua Cons. Crispiniano, situação comum em outros pontos



Tampa sem lixeira na R. Sete de Abril/ Lixo, entulho e sujeira na calçada.



Lixeira no chão na Rua 24 de Maio



Calçada 24 de maio suja e poste tomado por lixo e papeis de propagandas ilegais (serviço também contemplado pelo contrato)



Lixeira nova, com saco rasgado, situação comum.



Lixeira nova sem saco. Situação comum



Cestos amarrados no centro da Cidade, próximo ao Teatro Municipal



Lixo no meio da Rua Dom José de Barros – Sé



Lixeira fixada na parede – R. Mercedes Lopes. – Penha



R. do Triunfo - Centro



Rua Dom José de Barros – Centro

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Justificativas

Item 7.2.1: Custos das lixeiras

CONTRATO (P0)

Conforme estabelecido no orçamento de referência, especialmente no memorial de cálculo apresentado pela Secretaria de Serviços à fl. 1342 do Processo Adm. 2011-0.180.921-0, constatamos a seguinte composição:

Custos unitários dos serviços de instalação e fornecimento de lixeiras

Com postes de sustentação _____ **R\$ 58.719,60**

Em postes existentes _____ **R\$ 41.299,88**

Custo _____ **R\$ 9,00 / lixeira**

Na proposta apresentada pela empresa, especialmente no memorial de cálculo às fls. 47 do Vol. 48, PA 2011-0.180.921-0 (cuja composição dos itens de serviços e fornecimentos são os mesmos do orçamento referência da SES) verifica-se que o custo unitário da lixeira traz diferença de R\$ 1,18 do constante do orçamento referência SES. Tal diferença se justifica em decorrência da atualização de preços, haja vista que o orçamento referência da prefeitura é de março/2011 e a proposta da empresa é de outubro/2011, ou seja:

Orçamento referência SES R\$ 9,00 / lixeira / mês

Proposta Empresa Inova R\$ 10,18 / lixeira / mês

Em relação à quantidade, a empresa considerou 84.998 unidades e não 85.000.

Em relação o tempo considerou 32,5 e não 36 meses.

Diante disso o cálculo da empresa se compõe da seguinte forma:

Valor Unitário da Lixeira _____ **R\$ 10,18**

Quantidade _____ **84.998**

Prazo _____ **32,5 meses**

Assim temos,

☐ Fornecimento e instalação - $R\$ 10,18 \times 84.998 \times 32,5 = R\$ 28.121.588,30$;

☐ Valor da unidade de serviço - R\$ 13,53;

☐ Manutenção e higienização - $R\$ 13,53 \times 84.998 \times 32,5 = R\$ 37.375.745,55$;

☐ $R\$ 28.121.588,39 + R\$ 37.375.745,55 = R\$ 65.497.333,85 + (44,51\%BDI) = R\$ 94.650.197,15$

Vale esclarecer que muito embora o prazo do contrato seja de 36 (trinta e seis meses), a proposta vencedora considerou em seus cálculos apenas 32,5 (trinta e dois meses e meio), tendo em vista que a conclusão do fornecimento e instalação das papeleiras ocorreu em três meses e meio após a ordem de início do serviço. Em relação o quantitativo de papeleiras, foram consideradas 84.998 unidades e não 85.000 unidades conforme consta na proposta à fl. 2 do Vol. 48 do Proc. 2011-0.180.921-0.

Portanto os valores e quantitativos estão de acordo com a proposta vencedora.

Apuramos que o montante de R\$ 94.650.197,15 pago à contratada está demonstrado corretamente na equação acima.

Por fim, salientamos que o presente processo licitatório foi aprovado pelo TCM, na data de 26 de fevereiro de 2014, nos termos do acórdão TCM 359.13-66 publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 59(54)-77.

A equipe de instalação e fornecimento permaneceu no contrato por 36 meses para atender as demandas de instalações das lixeiras novas, das reposições e para manter permanentemente a qualidade das papeleiras.

A empresa continua mantendo os serviços de reposição previstos em contrato das papeleiras no modelo original. No que concerne ao **Aditivo n. 5/2014**, acolhemos parcialmente as razões trazidas pela equipe de auditoria no que diz respeito a não diluição do custo de fornecimento e instalação das lixeiras no período aditado de 24 meses. Nesse sentido o referido aditivo foi retificado para adequação ao número de papeleiras proporcional aos 24 meses de prorrogação, excluído o custo de fornecimento e de instalação.

Justificativa Item 7.2.2. Vistoria 'in loco'

Salientamos que o contrato prevê a reposição anual de 25% de todas as lixeiras instaladas, que tenham sido danificadas. Isso representa repor 1/4 (um quarto) do total, todos os anos.

Se determinadas pessoas da comunidade danificam as lixeiras, e o fazem com tal frequência de forma a ultrapassar o limite de 25% ao ano, tal problema é questão de segurança pública pois configura crime de dano ao patrimônio público, tipificado no artigo 163, III do Código Penal (Decreto Lei 2.848/40), não podendo esse fato ser imputado à AMLURB.

No que diz respeito ao novo modelo de lixeira descrito no exemplar de auditoria, há de salientar que tais papeleiras não estão incorporadas ao custo do contrato, sendo um piloto sem ônus para a Administração. Um grande número de papeleiras com o novo padrão já foi instalado como teste para verificação de funcionalidade, resistência aos atos de vandalismo, aceitação da população, aspecto visual, frequência de reposição de sacos, etc., ficando sua implantação definitiva condicionada à aprovação oficial da AMLURB, fato este que ainda não ocorreu.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A AMLURB confirma que os cálculos feitos para se chegar ao valor total dos primeiros 36 meses estão corretos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Custo unitário mensal (R\$)	Prazo em meses para cálculo	Custo unitário para 36 meses (R\$)	Quantidade para cálculo	Valor total para 36 meses (R\$)
Instalação e Fornecimento (43%)	10,18	32,5	330,85	84.998	28.121.588,30
Manutenção/Higienização (57%)	13,53	32,5	439,73	84.998	37.375.745,55
Subtotal sem BDI	23,71	32,5	770,58	84.998	65.497.333,85
BDI 44,51%	10,55	32,5	342,98	84.998	29.152.863,30
Total com BDI	34,26		1.113,56		94.650.197,15
Prazo e quantidades ajustados pela Amlurb. Estes valores não incluem os reajustes e a prorrogação de 24 meses:					

Com relação ao novo modelo de lixeira, que passou a figurar no contrato após a prorrogação de prazo por mais 24 meses, a AMLURB justifica que trata-se de projeto piloto em curso, não tendo sido incorporado ao contrato e que não tem ônus para a Administração, declara ainda que não foi aprovado pela Autarquia. Esta justificativa não encontra respaldo, à vista do disposto na cláusula 2.4 do TA 05/2014 de 16/12/2014, assinado pela autoridade competente, transcrita a seguir: ***Implantação gradual de um novo modelo de papeleiras, dentro do limite contratual de 25% (vinte e cinco por cento) de reposição anual.***

Conforme verificado na cláusula acima, o novo modelo foi inserido no aditamento como reposição anual dentro do limite contratual. O item 1.3.28, do Anexo I do contrato, estipulou que este limite seria de até 20%, ao ano do total instalado passando para 25%, conforme manifestação da AMLURB item 3.2 (folhas 17 deste Relatório). Apesar disso, a AMLURB declara que a empresa continua mantendo os serviços de reposição das papeleiras no modelo original.

Ressalta-se que, durante nossos trabalhos, não foi apresentado o relatório mensal contendo as leituras dos chips das lixeiras instaladas e as que passaram por higienização e manutenção, informando no mínimo, dia e hora em que foram executados os serviços, conforme exigido pelo contrato para o

primeiro modelo. Desta forma, não há como comprovar a quantidade real de lixeiras instaladas, bem como as que passaram por manutenção e as respectivas reposições executadas ao longo de sua vigência.

A Autarquia declara que o novo modelo não trouxe ônus para a Administração. De fato não foi apresentada memória de cálculo para o referido modelo, cujas características são bem distintas do modelo original. Conforme demonstrado no quadro anterior, o custo da lixeira está composto da seguinte forma: 43% refere-se ao custo de Fornecimento e Instalação e 57% refere-se ao custo de Manutenção e Higienização, ambos do modelo original. Ocorre que, na adoção do modelo global dos preços, em razão dos dois itens formarem um único custo mensal para efeito do cálculo para o valor global, os 43%, que diziam respeito apenas às aquisições iniciais do contrato, foram mantidos nas parcelas mensais durante a sua vigência. Se considerar que o prazo inicial foi de 36 meses, o que seria compreensível é que, o valor apurado para fornecimento e instalação, fosse diluído por esse prazo e deixasse de figurar na parcela mensal a partir da prorrogação uma vez que não se tratava mais de um serviço aplicável para o segundo período.

Em sua resposta, a autarquia informou que seria excluído o custo de Fornecimento e Instalação das lixeiras, referente ao período de 24 meses de prorrogação do contrato, no entanto, não constatamos tal redução nos pagamentos efetuados à contratada.

RECOMENDAÇÃO

- ✓ Descontar da contratada os valores pagos indevidamente, atribuídos aos custos de Fornecimento e Instalação, mantidos por ocasião da prorrogação do contrato;
- ✓ Estudar novos meios que reduzam o atual custo com manutenção das lixeiras;
- ✓ Para a próxima contratação, se for comprovada necessidade de novas aquisições, que os custos destas sejam separados dos custos de manutenção e, o seu valor real seja diluído, somente durante os primeiros meses de vigência do contrato;
- ✓ Aplicar estes critérios para demais itens do contrato semelhantes a este.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Análise de processos;
- Conferência de cálculos e confronto de valores;
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada;
- Consulta ao Sistema de Orçamento e Finanças da PMSP – SOF
- Consulta ao SAC Limpeza Urbana;
- Entrevista aos municípios (pessoalmente/ telefone);
- Pesquisa e leitura da legislação aplicável.