

dos em desacordo com o contrato; - fragilidades na Fiscalização dos Serviços; - incoerências entre a Fiscalização das Subprefeituras e as ocorrências registradas no SAC Limpeza Urbana; - Autos de Constatação de Irregularidade Contratual – ACICs, pendentes de análise, superando R\$ 12 milhões (valor original), em caso de serem convertidos em multa; - desproporção entre os valores dos serviços contratados, em relação às demandas registradas no SAC Limpeza Urbana; - divergência nas informações do SAC Limpeza Urbana com as informações prestadas pelos municípios nas ligações telefônicas; - fragilidades na avaliação do índice que mede a qualidade do atendimento do SAC Limpeza Urbana; - fragilidades na Avaliação de Desempenho da Contratada – ADC; - execução parcial e inexecução nos Serviços de varrição, em desacordo com o contrato; - inclusão de novo modelo de papelaria, após a prorrogação do contrato, sem a apresentação de memória de cálculo com os respectivos custos, mantendo-se os valores do modelo anterior; - pagamentos indevidos de Fornecedores e Instalações de lixeiras durante a prorrogação do contrato. Destaca ainda a Controladoria, que as fragilidades constatadas perduram desde os contratos anteriores, executados sob o antigo regime, por preço unitário. Em relação às fragilidades na fiscalização da execução contratual, a Controladoria realizou vistoria "in loco" em logradouros de determinadas Prefeituras Regionais, no período de maio a outubro de 2015. Dentre as irregularidades constatadas, destaco o seguinte trecho do relatório daquele órgão de Controle: "(...) 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;" O relatório reporta ainda que, no período de outubro de 2014 a janeiro de 2015, 28.503 reclamações e solicitações foram registradas no SAC Limpeza Urbana, 23.071 vistorias foram realizadas pelas Subprefeituras e apenas 2.999 ocorrências foram geradas. A análise individual da atuação das Subprefeituras revelou que: - A Subprefeitura Butantã realizou 389 vistorias nos quatro meses não registrando nenhuma ocorrência, porém, no SAC foram registradas 1.702 ocorrências; - A Subprefeitura Jaconã 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 Tucuuruvi 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% delas, porém foram registradas 3.011 ocorrências no SAC nesse período. As irregularidades detectadas pelas Subprefeituras geraram os Autos de Constatação de Irregularidade Contratual – ACICs, que são encaminhados à AMLURB para análise e possível aplicação de penalidade. A Controladoria apurou que, dos 10.484 ACICs encaminhados à AMLURB entre 2012 e 2015, apenas 1.043 haviam sido analisados pela Autarquia, o que revela a ineficiência da atuação daquela Entidade no processo de fiscalização do Contrato. Ainda, do total das multas previstas a serem cobradas do Consórcio Inova Gestão, de R\$ 12 milhões, apenas R\$ 200 mil foram cobrados no período analisado. No que toca ao Fornecimento e Manutenção de Lixeiras, itens que também estão presentes no escopo da contratação dos serviços indivisíveis de limpeza pública, a Controladoria destacou que no contrato constava o fornecimento e instalação lixeiras, com respectiva manutenção, higienização, reparos e substituições de unidades danificadas. Tais serviços compreendiam: a instalação de 85.000 lixeiras no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias após a ordem de início de serviço (ocorrida em 16/12/2011); o esvaziamento das lixeiras, que deve ser feito pelo próprio varredor no momento da varrição, e também a sua higienização, que deve ocorrer no máximo a cada 15 dias ou, em caso de necessidade, em períodos mais curtos. Além disso, a contratada deveria instalar chip em cada lixeira, contendo a identificação, localização e numeração, com apresentação mensal de relatórios com as leituras realizadas nos chips informando, as lixeiras que foram instaladas, bem como as que passaram por higienização e manutenção, informando dia e hora em que os serviços seriam executados. O contrato estipulava também o quantitativo estimado para substituição das lixeiras danificadas ao ano, correspondente a até 20% do total instalado, que corresponde a 17.000 lixeiras por ano e 1.417 por mês, passando para 25% ao ano após a prorrogação contratual. O total estimado apenas com essa parcela do serviço no contrato cuja foi de R\$ 191.531.867,34 (cento e noventa e um milhões, quinhentos e trinta e um mil, oitocentos e sessenta e sete reais e trinta e quatro centavos), durante o período de 36 meses, acrescido da prorrogação contratual. A vistoria "in loco" da Controladoria sobre essa parcela do serviço revelou um cenário de total precariedade e descaso na execução dos trabalhos relacionados à manutenção de lixeiras, destacando-se as seguintes irregularidades: - Lixeiras transbordando de lixo; - Várias lixeiras quebradas; - Falta de higienização; - Lixeiras faltando tampa ou corpo (neste caso, há relatos de municípios, 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 aramados 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 municípios; - 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. O histórico aqui relacionado, que compreende mais de 10 anos de serviço de varrição no Município de São Paulo, a partir de dados coletados em diversos procedimentos de fiscalização realizados por esta Corte de Contas e também pela Controladoria Geral do Município, demonstra que o serviço vem sendo insatisfatoriamente prestado aos municípios paulistanos e a um alto custo para o Tesouro Público. Dados constantes dos relatórios de Auditoria permitem aferir que, enquanto em 2005 foi necessário empenhar cerca de R\$ 291 milhões apenas com o serviço de varrição e lavagem de vias públicas, em 2015 esse dispêndio do

Município saltou para mais de R\$ 1 bilhão em termos liquidados. Em que pese este Tribunal ter aprovado a licitação anterior, que redundou na atual modelagem de prestação dos serviços de varrição, as inúmeras irregularidades e dificuldades na fiscalização constatadas na execução dos contratos em vigor revelam a necessidade de aperfeiçoamento do modelo de contratação. Nesse sentido, é imperiosa a atuação do Controle Externo a fim de impedir que as falhas detectadas se perpetuem para a nova licitação, considerando a importância da matéria e o impacto financeiro que esse serviço representa para a cidade. O que se constata é que dentre as causas principais para as inúmeras falhas detectadas na prestação dos serviços estão: (i) a baixa competitividade do certame, (ii) a incorreta modelagem contratual e (iii) a insuficiente fiscalização da execução contratual pela Administração. Tais questões, a meu ver, continuam sem o devido tratamento na minuta do Edital e por isso a relevância da atuação preventiva do Controle Externo na fase preparatória do certame, visto que a projeção de procedimento licitatório pautado em possível premissa equivocada - além dos prejuízos indicados - pode ensejar maior tempo de ajuste e uma indesejável contratação em caráter emergencial, ante a natureza contínua do serviço disposto no objeto da presente contratação. II - MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO A doutrina brasileira moderna começa a traçar um novo paradigma de análise da estrutura normativa, cuja solução a ser observada diante de uma decisão administrativa deve sempre partir do texto da lei como marco inicial. Todavia, sua composição para o caso concreto deve passar necessariamente por um processamento hermenêutico quanto a real intenção do ordenamento jurídico e a finalidade prevista no direito. A contratação pública deve sempre se guiar, em regra, pelo processo de licitação, cuja finalidade máxima é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sob a observação, dentre outros, dos princípios da legalidade, igualdade entre os participantes, publicidade, transparência, moralidade, eficiência, julgamento objetivo, tudo isso articulando fundamentalmente com o interesse público. O processo de licitação em sua fase interna determinará a necessidade de contratação e definirá, assim, o objeto; estimará o valor; autorizará a despesa; elaborará o edital; analisará juridicamente o instrumento, com a publicação, ao final, do Edital. Deve-se ressaltar que a maior parte dos problemas evidenciados num processo de contratação pública encontra-se na fase interna de licitação, sendo imperioso seu adequado planejamento, razão pela qual as contratações de impacto na cidade de São Paulo exigem a necessidade de maior participação do Controle Externo. Para a definição do objeto o administrador público deve ter como norte a proposta final do processo licitatório, ou seja, sempre deverá estar presente a máxima da seleção da proposta mais vantajosa e, para isso, é imprescindível identificar qual a necessidade da Administração e compô-la de forma que o procedimento de disputa seja sempre mais amplo e transparente. Ou seja, a regra deve privilegiar a ampla disputa e a participação de todos os interessados aptos a prestar o serviço. A análise do modelo de licitação, que antes seguia um esquema objetivo previsto na Lei 8.666/93, passa a ser complementada por outros dispositivos legais, dentre as quais a Lei 10.520/2002, que estabeleceu a utilização do Pregão no sistema licitatório brasileiro. Neste diapasão, necessário destacar o magistério de Flávio Amaral Garcia, retirado da obra – Licitacoes e Contratos Administrativos – Casos e Polêmicas, 4ª edição, Editora Malheiros, p. 191: "O objeto deve ser descrito de forma a ampliar o máximo possível o universo de licitantes, com a necessária ponderação entre os aspectos técnico, financeiro e econômico e os parâmetros de qualidade desejados e que efetivamente atendam às demandas da Administração Pública. Encerra a requisição do objeto uma competência discricionária, quem, entretanto, se sujeita aos princípios da razoabilidade, economicidade, eficiência e motivação, devendo guardar adequação com a realidade do mercado no qual o referido objeto se insere. É uma etapa de fundamental importância, eis que é a partir da descrição do objeto que os demais atos do certame serão praticados. A requisição do objeto deve ser elaborada pelos aspectos técnicos da Administração que conheçam suas especificidades, de modo a proceder à sua caracterização, buscando a máxima qualidade possível na sua descrição". (Grifo nosso). Desta feita, a Administração Pública deverá dispor no processo administrativo a fundamentação – não simples remissão a texto de lei e/ou dados isolados – para demonstrar a preferência de um procedimento em detrimento de outro diante do caso concreto. A Autoridade Municipal – AMLURB, em resposta ao questionamento formulado por esta Relatoria, informou sua opção pela modalidade Concorrência Pública, e assim se posicionou (fls. 171/172): "A escolha da modalidade de Concorrência Pública deveu-se à necessidade de garantir maior segurança na contratação dos serviços de limpeza urbana, onde há possibilidade a administração melhor avaliar a capacidade das licitantes para fazer face aos encargos inerentes ao objeto licitado, sendo a modalidade mais apropriada para contratações de grande vulto e alta complexidade, nos termos do art. 30, § 8º e 9º, da Lei 8.666/93. Cumpre lembrar que o objeto da presente licitação a) contempla serviços de natureza essencial; b) integra vários serviços que devem ser realizados concomitantemente, sem que um interfira ou provoque solução de continuidade do outro; c) limpeza de monumentos exige a supervisão de órgãos de regulação e proteção do patrimônio histórico-cultural; d) contempla serviços que demandam organização de tráfego; etc. Outras modalidades mais simplificadas poderiam comprometer a segurança da contratação. Desta forma, a Administração optou por observar os mecanismos próprios às exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, para que seja selecionada a melhor e mais vantajosa proposta para a Municipalidade, atendendo rigorosamente a ordem constitucional prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal." Deste ponto em diante passo a enfrentar o modelo atribuído para a disputa apresentado na Audiência Pública e na resposta ratificada Origem, destacando que a participação deste Colegiado mostrou-se de suma importância, não apenas por referendar a suspensão do certame em sua fase de construção, mas por permitir que a Auditoria desta Corte de Contas evidenciasse de forma objetiva que a escolha por parte da Administração está norteada de forma equivocada. Para melhor amparar os pontos de convencimento, em que pese o encaminhamento prévio da íntegra da manifestação do Corpo Técnico desta Corte, destaco os argumentos que demonstram o acerto pela modalidade Pregão. Inicialmente, parto do entendimento tomado pela própria Administração Pública por meio de consulta realizada pela Secretaria de Justiça à Procuradoria Geral do Município, segunda a qual: "[...] a tendência legislativa de se regularem no âmbito nacional os serviços de saneamento básico, entre os quais se a limpeza urbana (conforme dispõe a Lei Federal 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico), associada à própria obrigação que o Poder Público detém de implementá-la, permite inferir o potencial desenvolvimento de mercado próprio em tal seara. Já no tocante à segunda característica – padronização –, são elementos que a indicam a existência de "regras técnicas formalmente adotadas por entidades especializadas (em especial, a ABNT)", assim também a adoção pela própria Ad-

ministração de procedimentos internos em que sejam estabelecidos "padrões de identidade de certos objetos aptos à satisfação das necessidades estatais". Nesse sentido, representa elemento indiciário de tal condição a existência de normas técnicas da ABNT voltadas ao tema da limpeza urbana, como a Norma ABNT 12.980 (que trata dos termos utilizados na coleta, varrição e acondicionamento dos resíduos sólidos urbanos) e a Norma ABNT 9.190 (que versa sobre o material utilizado para o acondicionamento de lixo). [...] Nessa primeira perspectiva, a Procuradoria Geral do Município fixa o entendimento de que os serviços a serem contratados são de natureza comum, inclusive com sistema de regulamentação que permite a prestação uniforme de todos os participantes. Dessa forma, a decisão correta a ser tomada pelo administrador público, segundo a Procuradoria-Geral do Município, é a escolha do Pregão como modelo de licitação. Com o surgimento do Pregão como modalidade de licitação a indicação para a Administração Pública foi no sentido de viabilizar maiores disputas, com transparência, maior participação de competidores e, consequentemente, maior vantagem em contratação, caracterizando-se como o procedimento que melhor atende os interesses da coletividade. Como bem leciona Vera Monteiro, na doutrina – "Pregão para obras e serviços de engenharia", extraída da A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, p. 213: "A esta altura já é possível afirmar, com convicção, que a expressão bens e serviços comuns da Lei 10.520/02 é ampla o suficiente para incluir todos aqueles que possam ser contratados pelo critério de julgamento de menor preço. Bens e serviços comuns, para fins de licitação pela modalidade de pregão, são então todos aqueles que possam ser contratados pelo critério objetivo de julgamento pelo menor preço. Portanto, sendo a licitação do tipo menor preço, deve ser aplicado o pregão. Eventual opção por uma das modalidades da Lei 8.666/93 demandará justificativa específica capaz de demonstrar a inadequação do procedimento do pregão para o caso concreto. Quando se trata de obter o menor preço, o pregão é a modalidade de licitação que consegue os melhores resultados, além de propiciar uma ampla participação no certame." (grifamos) No parecer apresentado pela Controladoria Geral do Município, em complementação à consulta realizada pela Secretaria de Justiça, foi destacado o entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União, Acórdão 2749-38/2010, em que serviços de coleta seletiva, reciclagem, compostagem, transbordo, transporte e destinação final de resíduos provenientes das áreas de operação e comercialização de produtos situados dentro do Entrepósito Terminal de São Paulo amoldam-se ao conceito de serviços comuns: "Sumário: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INDEVIDA. FALHAS NO EDITAL QUE COMPROMETEM A AMPLA CONCORRÊNCIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. 16. De outra parte, cumo com a unidade técnica que o objeto licitado amolda-se perfeitamente ao conceito de bens e serviços comuns da Lei 10.520, de 2002, e do Decreto 5.450, de 2005, devendo, pois, ser obrigatoriamente licitado por meio da modalidade pregão, conforme a jurisprudência do Tribunal sobre o tema, a exemplo do recente Acórdão 265/2010 - Plenário. 17. Convém esclarecer, como bem fez o Auditor Augusto Sherman Cavalcanti em Declaração de Voto apresentada quando da prolação do Acórdão 237/2009 - Plenário, que "bem e serviço comum" não é oposto de "bem e serviço complexo", podendo-se, assim, dizer que são conciliáveis, não se contrapondo. Disse Sua Excelência: "Bens e serviços comuns, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei 10.520/02, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não." [...] 20. Quanto à inadequação da modalidade da licitação escolhida, os argumentos trazidos pela Ceagesp não são suficientes para descaracterizar o fato de que o objeto do certame trata-se de serviço de natureza comum, a ser licitado mediante pregão, de acordo com a jurisprudência desta Corte. Basta mencionar que, como o critério de classificação é o menor preço, o simples fato de a modalidade ser concorrência não garante que será selecionada empresa capaz de executar o serviço. Necessário sim que os critérios de habilitação sejam bem delineados, independentemente da modalidade de licitação empregada." (Grifo nosso). Apresento ainda o magistério de Flávio Amaral Garcia, extraído da obra – "Licitacoes e Contratos Administrativos", 4ª ed. Malheiros, p. 156: "Bens e serviços comuns são aqueles que estão disponíveis no mercado e que não guardam nenhuma especificidade ou característica que os torne singularizáveis. Dito em outros termos: são aqueles bens e serviços que não reclamam, na sua descrição, nenhuma adaptação ou adequação para o atendimento da necessidade do ente público. A demanda da Administração coincide com a usual disponibilidade do bem ou do serviço no mercado. Dai a utilização da expressão "por meio de especificações usuais no mercado". (...) Bem ou serviço comum não quer dizer necessariamente que sejam singelos ou simples. Podem até apresentar complexidade técnica, mas se a forma de execução é homogênea e envolve uma técnica conhecida por todo o mercado é possível adotar o pregão." Neste ponto, no meu entendimento, nossa Auditoria foi precisa no seu Parecer, nos seguintes termos: "O serviço de limpeza e conservação de monumentos públicos, por si só, não justifica a exclusão do pregão, porquanto, além de representar uma porcentagem ínfima do valor global estimado para os dois lotes (aproximadamente 1%, conforme informação fornecida pela autarquia), o serviço pode ser objetivamente definido e medido por critérios usuais de mercado. Também não prospera o argumento em prol da concorrência de que o serviço se submete "à supervisão dos órgãos de regulação e proteção do patrimônio histórico-cultural" (fl. 171), porquanto, esta característica relaciona-se com a capacidade de comunicação entre os órgãos municipais; não alterando, portanto, a natureza comum do serviço. E mesmo que se requiera certo nível de especialização para a limpeza de monumentos, não é razoável que por conta de um único serviço todos os demais percam a propriedade de serviços comuns. A necessidade de interferência de outros órgãos para a execução do serviço, como, por exemplo, organização de tráfego, também não prospera como justificativa para a escolha da concorrência em detrimento do pregão, haja vista inúmeros serviços que são rotineiramente licitados por pregão que também demandam a necessária sincronização com outros serviços prestados por diferentes órgãos da PMSp. Citam-se os TCs 7.256.17-05, 5.520.17-20, 7.415.17-17 e 7.847.17-91. (...) Assim, pelo tipo de licitação consubstanciada na Minuta do Edital - "MENOR PREÇO POR LOTE" -, e pelas Especificações Técnicas objetivas dispostas no Anexo I, constata-se que os serviços prescindem de metodologia executiva, porquanto não há variedade de métodos possíveis de aplicação a serem avaliados, tratam-se na verdade de tarefas que podem ser executadas manualmente ou mecanicamente, segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos no mercado. (...) Anote-se, por fim, em relação ao relevante questionamento lançado na 2.950ª Sessão Ordinária sobre a viabilidade do prazo de oito dias úteis para

o novo licitante formular a proposta envolvendo níveis de serviços, que o art. 4º, inc. V, da Lei 10.520/2002, estabelece que "o prazo fixado para a apresentação das propostas [no pregão], contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis", facultando implicitamente à Administração a possibilidade de fixar prazo superior. Desse modo, entendemos que nada impede que a Administração, ao analisar as peculiaridades do objeto pretendido, fixe um prazo maior a contar da data da publicação do ato convocatório, para que os licitantes elaborem e apresentem suas propostas. Assim, entendemos que as justificativas apresentadas pela Origem não retiram a característica de comum dos serviços indivisíveis de limpeza urbana, infringência ao art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal 10.520/2002 c/c com o art. 2º, parágrafo único, do Decreto Municipal 46.662/2005, e com o Decreto Municipal 54.102/2013. "A Assessoria Jurídica de Controle Externo também apresentou manifestação em consonância com as conclusões alcançadas pela Auditoria, nos seguintes termos: "Em princípio, curial me parece realçar a obrigatoriedade da realização de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços de natureza comum por todos os órgãos da Administração Pública municipal (Decreto Municipal 54.102/2013, art. 1º). (...) Adstrito aos aspectos jurídicos, comungo do entendimento consoante o qual a essencialidade dos serviços pretendidos, a alta complexidade técnica e o valor estimado da contratação não afastam, necessariamente, a obrigatoriedade da adoção da modalidade pregão, porquanto, ainda assim, é possível a caracterização dos serviços pretendidos como comuns (isto é, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no instrumento convocatório). Outrossim, acompanho a Especializada deste e. Tribunal de Contas, pelos seus próprios fundamentos, especificamente acerca da interpretação emprestada ao art. 4º, inciso V, da Lei 10.520/2002." Dessa forma, considerando as manifestações das unidades técnicas deste Tribunal, acrescidas também dos pareceres da Procuradoria Geral, da Controladoria Geral e do Secretário de Justiça do Município em resposta à consulta formulada pela AMLURB, os quais concluíram de forma unânime pela adoção da modalidade Pregão para a licitação que se pretende realizar, não existe outra possibilidade a não ser a determinação para que a Administração Pública proceda à licitação para contratação de empresas para prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública, por meio de Pregão na modalidade eletrônica, em consonância com o art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal 10.520/2002 c/c com o art. 2º, parágrafo único, do Decreto Municipal 46.662/2005, e com o Decreto Municipal 54.102/2013. III – QUANTO À OPÇÃO DA ORIGEM PELA QUANTIDADE DE LOTES Em minha decisão cautelar, aponte que a divisão do objeto em apenas dois lotes, nos moldes da licitação anterior, importaria em cláusula restritiva da competitividade, em razão da imposição de requisitos de habilitação técnica e econômica que somente poderiam ser atendidos justamente pelos Consórcios que já prestam os mesmos serviços para o Município. Nesse sentido, destaquei, a título de exemplo, que em relação à qualificação técnica, item 12.4.5, o interessado "(...) que desejar concorrer ao Lote I deverá comprovar ter realizado no período de um ano a varrição manual de vias e logradouros equivalente a cerca de 254 mil quilômetros de vias (...)". Já em relação à qualificação econômico-financeira, asseverei que "(...) a empresa interessada em concorrer para o Lote I deverá comprovar a integralização de capital no montante de aproximadamente R\$ 158 milhões. E, em caso de consórcio, a comprovação deveria ser de cerca de R\$ 206 milhões (...)". Submetidos tais questionamentos à AMLURB, esta defendeu a manutenção da divisão do objeto em dois lotes, sob os seguintes argumentos: "A divisão da área municipal em 02 (dois) agrupamentos objetiva a uniformização de linguagem e gestão pública sobre os serviços de limpeza pública em geral – divisíveis e indivisíveis – entregues à sociedade. Objetiva a Administração, otimizar o controle e fiscalização dos serviços como um todo, atendendo e satisfazendo, com mais propriedade, os anseios da coletividade, os verdadeiros interessados no resultado deste trabalho. (...) Usar o mesmo parâmetro de atuação em duas áreas, nos termos da Lei 13.478/2002, otimiza os serviços de controle da Administração e atendimento satisfatório e real ao público, em pleno benefício deste, o que não se evidenciava durante a execução dos contratos findados em 2011. E, mais, sua efetividade não cerceia qualquer direito e extensão de participação de futuros interessados. Oportuniza exatamente o contrário: uma maior competitividade. O que seria prestado por cinco empresas deste ramo segmentado, como foi no contrato anterior, passará a ser realizado por seis empresas, já que cada agrupamento permitirá a formação de consórcio de até três empresas." Quanto à qualificação financeira para concorrer, a Origem justificou que: "(...) Por óbvio que acompanharão os valores exigidos de capital social, patrimônio líquido e prestação de garantia nos valores estimado para cada agrupamento; porém, em absoluto, serão respeitadas todas as proporcionalidades de participação conferidas pela Lei 8.666/93 nas formações dos consórcios interessados. Veja-se especialmente o inciso III do art. 33, respectivos. (...) Quanto a estas justificativas, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) apresentou sólida manifestação demonstrando que a divisão do território do Município em apenas dois lotes, estratégia esta adotada pela Administração para os serviços indivisíveis de limpeza pública, a partir da Concorrência de 2011, a qual resultou nos dois contratos atualmente vigentes, não logrou alcançar os objetivos que a Administração buscou. Nesse sentido, a SFC apontou que às fls. 172, a própria AMLURB afirmou "(...) que hoje o sistema é ineficiente e precário em relação às demandas dos municípios (...)". Na sequência, a Auditoria apresentou consistente análise comparativa de preço por tonelada dos resíduos coletados em cada um dos contratos ao longo do tempo, tomando por base os contratos decorrentes das licitações de 2005 (divisão em cinco lotes) e de 2011 (divisão em dois lotes). Os dados comprovam que: "(...) os valores pagos por kg de resíduo coletado dos contratos com dois lotes (SES/2011) são notavelmente mais caros do que os do contrato com cinco lotes (SES/2006). (...) Para o ano de 2014 a discrepância chega a 82% , isto é, os contratos de 2011 com dois lotes pagaram 82% a mais do que teriam pago caso tivessem permanecido nos termos dos contratos de 2006, atualizando seus valores pela inflação." (grifei) Para corroborar tal conclusão, reproduzo aqui o quadro comparativo elaborado pela Auditoria desta Corte, a partir de dados do SISCOR - Sistema de Controle de Resíduos Sólidos Urbanos e do Sistema Abaco:

Ano	Quantidade Recolhida (kg)	Valor pago	Preço por kg
2008	99.073.120	R\$ 300.044.774,64	R\$ 3,03
2009	96.964.950	R\$ 350.910.328,60	R\$ 3,62
2010	102.917.860	R\$ 362.665.278,08	R\$ 3,52
2012	134.127.167	R\$ 745.626.689,29	R\$ 5,56
2013	118.738.820	R\$ 809.624.308,28	R\$ 6,82
2014	113.912.630	R\$ 878.226.678,27	R\$ 7,71

Fonte: Dados do SISCOR e Sistema Abaco deste TCM