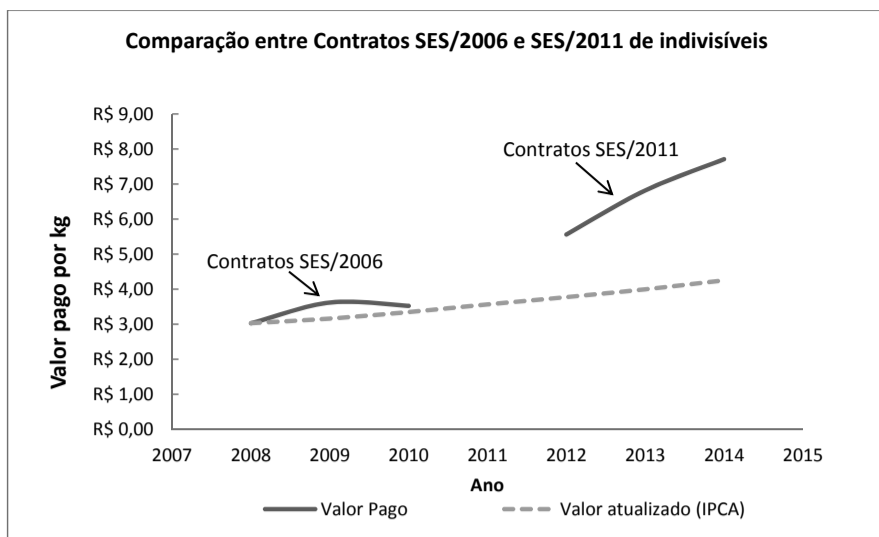


Gráfico 1 – Comparação entre Contratos 51, 52, 53, 54 e 55/SES/2006 e Contratos 73 e 74/SES/2011



Fonte: Levantamento SFC

Os dados apresentados pela Auditoria comprovam que o atual modelo de divisão do objeto em apenas dois lotes revelou-se antieconômico (por ser 82% mais caro em relação aos contratos anteriores) e, ao mesmo tempo, ineficiente, uma vez que os diversos TCs que analisaram a execução dos atuais contratos em vigor, bem como o minudente relatório da Controladoria Geral do Município comprovaram a baixa qualidade dos serviços prestados, além da incapacidade da Autarquia de exercer a atividade de controle e fiscalização da sua prestação. Já em relação ao capital social integralizado exigido das licitantes como requisito de qualificação econômico-financeira para licitar, a Auditoria corroborou o entendimento desta Relatoria, pois concluiu que a disposição constante na Minuta do Edital, que estipula valor igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação correspondente a cada Lote sobre os 36 meses da contratação, acrescidos de 30%, fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que devem nortear a atuação da Administração Pública. Nesse sentido, a Auditoria destacou que: "(...) Ressalta-se que o edital já está se utilizando do percentual máximo permitido para esta comprovação (o § 3º do art. 31 da Lei Federal 8.666/93 cita 10% como percentual máximo). Soma-se a isso a divisão do objeto em apenas dois lotes. Logo, fere o princípio da razoabilidade admitir-se que o valor estimado global que serve de base de cálculo para comprovação do capital mínimo conforme preconiza o art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei Federal 8.666/1993 seja artificialmente multiplicado, uma vez que este valor exigido como requisito de qualificação econômico-financeira se leve a uma patamar que se aproxima de 30% do valor anual da contratação." Tal conclusão da Auditoria vem ao encontro dos questionamentos anteriormente formulados por esta Relatoria, uma vez que, considerados os valores atribuídos para cada Lote, as empresas licitantes deverão comprovar a integralização de capital em valores de aproximadamente R\$ 158 milhões, caso concorram de maneira individual e, de cerca de R\$ 206 milhões para o caso de participação em Consórcio. Cabe destacar, também, trecho do parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo sobre esse ponto: "Destaco, nestes termos, a análise de Especializada acerca do tema, no sentido de que a divisão do objeto em dois lotes não restou devidamente demonstrada pela AMLURB, à luz dos princípios da economicidade e da eficiência. Há que se registrar, conforme realçado pelo Nobre Conselheiro na decisão de fls. 16vº/20, relativamente à execução dos atuais contratos de limpeza urbana, então divididos em dois lotes, a existência de diversas irregularidades, indicando a ineficiência e a precariedade do que tange à demanda dos municípios. Por essa razão, quer me parecer não merecer acolhimento a alegação de que a divisão em dois lotes otimizará o controle e a fiscalização dos serviços como um todo." Desta forma, na esteira das conclusões da equipe da Auditoria desta Corte de Contas e da AJCE, de que a divisão do objeto em dois agrupamentos não demonstrou a economicidade e a eficiência na execução do serviço; e, ainda, por haver claras evidências do aumento do preço por tonelada dos resíduos coletados em relação aos contratos anteriores; e, finalmente, pela restrição à competitividade do certame em relação à qualificação das licitantes, faço determinação ao final para que a Origem adote outro critério, dividindo o objeto em, pelo menos, cinco agrupamentos, de modo a ampliar a competitividade do certame. Acrescente-se a isso a necessidade de manutenção da possibilidade de participação de consórcio no certame, permissão que, junto com um maior fracionamento do objeto, amplia a competitividade na licitação. Cumpre observar que a Administração Pública já exteriorizou sua vontade de permitir a participação de empresas consorciadas nos termos do item 6.3 da Minuta de Edital. Deveras há justificativa jurídica e econômica para essa escolha, assim é imperiosa a manutenção dessa previsão no futuro Edital, a fim de assegurar maior competitividade ao certame. Também cabe destacar que quando o ordenamento jurídico define que a licitação pública serve para atingir a melhor contratação, preservando a isonomia entre os participantes, deve-se adotar uma fórmula de análise hermenêutica que permita revelar o propósito final da norma, com a sua efetivação a partir do exame das características e peculiaridades do caso concreto que se avalia. Assim, diante do histórico falho na prestação de serviço de varrição na cidade de São Paulo, à contratação por agrupamentos deve ser acrescida a impossibilidade de que uma empresa vença em mais de um dos lotes, a fim de se atingir as finalidades impostas pelo ordenamento jurídico, a que melhor atenderá o interesse público. Nestes termos, entendo pertinente que a Administração inclua regra no edital que limite a cada Contratada a adjudicação de no máximo 1 (um) agrupamento, razão pela qual faço determinação sobre esse ponto ao final desta manifestação. Para além da previsão acima e para prevenir eventuais burlas, com potencial de transformar a relação contratual em objeto de mercado, é necessário considerar as disposições contidas no art. 55, inciso XIII e art. 78, incisos VI e XI da Lei 8.666/93. Por esta razão, entendo pertinente que a Origem estabeleça previsão no Edital para que eventuais modificações societárias ocorridas no âmbito interno das licitantes após a adjudicação do objeto, tais como reestruturação societária, cisão, fusão e incorporação sejam submetidas previamente ao crivo da Administração e, após aprovação, também ao Controle Externo a cargo deste Tribunal, de forma a possibilitar o exame das alterações havidas. Ressalta-se que, conforme já decidiu o Plenário do TCU no julgamento de matéria correlata (ACÓRDÃO 634/2007 – Relator Min. Augusto Nardes), a exigência desta previsão não significa indevida ingerência do Poder Público em acertos empresariais tendentes à reestruturação de empresas contratadas, tendo em vista que tais ajustes estão

adstritos exclusivamente à esfera jurídica dos particulares neles envolvidos. Assim, longe de uma indevida interferência, o que se pretende é que o Poder Público possa assegurar-se de que os arranjos particulares guardem compatibilidade com o princípio maior da Supremacia do Interesse Público, razão pela qual a avaliação e anuência prévia da Administração e deste Tribunal acerca de eventuais alterações societárias das contratadas serão restritas à análise da manutenção ou não do contrato, nos termos dos já citados incisos VI e XI do art. 78 da Lei 8.666/93. IV – DA FISCALIZAÇÃO DO OBJETO Os relatórios de Auditoria e as conclusões alcançadas pela Controladoria-Geral do Município indicam uma flagrante ineficiência na fiscalização da execução dos atuais contratos de varrição no município de São Paulo. Os diversos instrumentos de fiscalização utilizados são fragmentados, não se articulando entre si. A AMLURB, que deveria ser a responsável pelo controle da execução contratual, não possui estrutura funcional própria para o exercício desta atribuição. Para amenizar a fragilidade da AMLURB, a Administração criou um mecanismo que utiliza, na fiscalização, agentes visitantes das Prefeituras Regionais. Tal mecanismo também tem se demonstrado ineficiente. Além da fiscalização que deveria ser exercida diretamente pela Prefeitura, foi efetuada a contratação de uma Auditoria "Independente" que teria como tarefa auditar os índices de satisfação dos municípios com os serviços de varrição prestados pelas concessionárias. Tal contratação em nada contribuiu para melhorar o controle administrativo da execução contratual. Consta-se também a ausência do uso da tecnologia para um efetivo controle dos serviços prestados. Superar as limitações acima expostas é fundamental para a melhoria da prestação dos serviços e para impedir o desperdício de recursos públicos. Perguntada por este Relator acerca da contratação em licitação apartada dos serviços controle e gerenciamento de informações (Itens 5 e 6 da minuta do Termo de Referência), a Administração assim se manifestou: "O sistema atual culminou na ineficiência e na precariedade do retorno pelo Município às demandas dos municípios em relação à prestação dos serviços e disposição respectiva à população. Diante disso, necessária a administração corretiva, de operação e gestão concentrada de atividades correlatas, neste momento proposta pela Incorporação das Centrais de Atendimento das empresas pelo 156 PMSF. A manutenção das centrais de atendimento das empresas deve-se ao fato da necessidade de atendimento às demandas dos municípios e respostas via o canal 156. A fiscalização municipal utiliza as informações e verifica se suas respostas foram encaminhadas dentro do prazo imposto nas condições dos Itens 5 e 6 da Minuta do Termo de Referência. Para tratar especificamente de fiscalização da execução contratual, a Administração determinou através do item 10, subitem 10.4 da Minuta de Edital e item 6.5 da Minuta de Contrato que realizará, em certame próprio, a contratação de empresa privada para o Desenvolvimento e Implantação de Sistema com tecnologia digital para o monitoramento dos serviços. Importante informar a publicação no DOC pag. 24 do dia 05/10/2017, de criação de Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de Termo de Referência para a contratação de Sistema de Monitoramento dos Serviços Divisíveis e Indivisíveis do Município de São Paulo. Esses serviços, integrados por tecnologia da informação, servirão de suporte para a atividade fiscalizadora exercida pela Amlurb." A resposta da Origem demonstra a fragilidade do formato de fiscalização dos contratos vigentes. Fica inequívoca a necessidade de elaboração de um plano eficiente de fiscalização que efetivamente faça cumprir o contrato na sua integralidade, e permita a Administração Pública remunerar somente os serviços efetivamente prestados. Da resposta trazida pela Origem, fica evidenciada a incorporação das atuais Centrais de Atendimento das empresas pelo canal 156 da PMSF para corrigir a ineficiência e a precariedade do sistema atual. Certamente, a centralização de solicitações, sugestões e reclamações em um canal único oficial da Prefeitura apartada da atividade da empresa propiciará maior consistência aos dados registrados e permitirá aos órgãos de controle o adequado monitoramento da qualidade da prestação de serviços. Por outro lado, cabe à Administração Pública uma destinação mais eficiente das informações geradas a partir das reclamações, sugestões e solicitações colhidas no canal oficial acima proposto, transformando-o em um instrumento eficaz de fiscalização da execução contratual. A contratação nos moldes atuais de uma empresa privada para monitoramento e auditoria mensal para elaboração dos índices de reclamações por domicílio, índice de atendimento e pesquisa para avaliação de desempenho das contratadas não se demonstrou eficiente. Caso a Administração opte por mecanismo semelhante, recomenda-se a ampliação do objeto no sentido de que este contrato possa subsidiar os relatórios mensais de medição, objeto de remuneração das empresas. Ainda no que toca à contratação de outros serviços, entendo que a previsão relacionada ao desenvolvimento de Site (item 5.3 do Anexo I – Especificações Técnicas), este deve ser criado e administrado pela AMLURB, possibilitando interface com os dados do plano de trabalho e da execução de serviços, com disponibilização das informações fiscalizatórias simultaneamente aos responsáveis diretos pela fiscalização, bem como a todos os Órgãos de Controle da Municipalidade, incluindo esta Corte de Contas. Além das considerações acima elencadas, esta Relatoria entende necessário que outras providências devam ser adotadas pela Administração para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da execução contratual: 1. Promover a alteração do item 4.4 da minuta de Edital (retenção do valor equivalente ao percentual de 0,5% do preço mensal global que será utilizado pela CONTRATANTE para pagamento de empresas especializadas a ser

rem contratadas pela PMSF), possibilitando que os valores retidos das contratadas sejam utilizados, também, para contratação de mecanismos de controle (a exemplo de Motolink) e de ferramenta de informática que propicie o monitoramento e gerenciamento dos serviços, a partir da integração e cruzamento de dados entre os Planos de Trabalho e as informações digitais constantes da cláusula 5.2 da minuta do Termo de Referência (Anexo I – Especificações Técnicas) e outros dados digitais previstos na minuta do Edital. Tal sistema deverá propiciar a geração de relatórios periódicos demonstrando o cumprimento dos planos de trabalho, a fim de subsidiar a atestação dos trabalhos relativos à fiscalização do contrato. 2. Confeção do sítio eletrônico



3. Criação de Aplicativo gratuito que centralize as informações acerca do objeto, disponível para Smartphones e Tablets, proporcionando a interatividade entre o usuário e Administração Pública, e que possibilite a comunicação de falhas ou irregularidades nos serviços prestados e nos atendimentos de ocorrências, nos moldes dos aplicativos de georeferenciamento. 4. Ainda acerca da Fiscalização do Contrato, o sistema atual prevê: "A fiscalização dos serviços ficará a cargo da CONTRATANTE e de cada Prefeitura Regional que deverá designar o fiscal responsável pela fiscalização e atestação dos serviços prestados." Grifo nosso. Este modelo encontra-se superado. Recomenda-se que no âmbito das Prefeituras Regionais o "atesto" dos serviços prestados pelas concessionárias seja feito por, no mínimo, 2 (dois) fiscais, com a subscrição do prefeito regional, com indicação de responsabilização pessoal de cada um dos assinantes. Recomenda-se, também, o rodízio periódico (a cada 3 meses) dos fiscais indicados pela Administração para o exercício da referida tarefa em cada Prefeitura Regional. V – CONCLUSÃO Ante o exposto, amparado nas argumentações de fato e razões de direito invocadas, submeto aos ilustres pares a proposta de REVOGAÇÃO da medida cautelar de suspensão dos procedimentos relacionados a Processo Administrativo AMLURB 2017-0.101.566-4, CONDICIONADO ao atendimento das seguintes providências a cargo da AMLURB: 1 - Proceder a contratação dos serviços indivisíveis de limpeza pública no Município de São Paulo 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. 2 – Promover as devidas alterações no futuro Edital, dividindo o objeto em, pelo menos, cinco agrupamentos, mantendo a possibilidade de participação de consórcio nos moldes previstos na minuta do edital, de modo a ampliar a competitividade do certame, uma vez que a divisão do objeto em dois agrupamentos não demonstrou a economicidade e a eficiência na execução do serviço, em especial devido aos apontamentos de irregularidades na sua execução e, ainda, por haver claras evidências do aumento do preço por tonelada dos resíduos coletados em relação aos contratos anteriores e, finalmente, pela restrição à competitividade do certame em relação à qualificação das licitantes. 3 – Incluir regra no futuro Edital que limite a cada Contratada a adjudicação de no máximo 1 (um) agrupamento, de forma a ampliar a competitividade e afastar o risco de 'cartelização' deste mercado; 4 – Fazer constar no futuro Edital previsão de que eventuais modificações societárias ocorridas no âmbito interno das licitantes após a adjudicação do objeto, tais como reestruturação societária, cisão, fusão e incorporação, sejam submetidas previamente ao crivo da Administração e por esta publicada, ato este sujeito ao Controle Externo a cargo deste Tribunal, de forma a possibilitar o exame das alterações havidas, com vistas a assegurar que não ocorram burlas às condições inicialmente estabelecidas no edital e também no respectivo contrato. 5 – Elaborar um plano de fiscalização de forma a permitir o cumprimento da contratação na sua integralidade, e que permita à Administração Pública remunerar somente os serviços efetivamente prestados. 6 – Ampliar o escopo da contratação prevista na cláusula 4.4 da Minuta do Edital, a fim de possibilitar a criação de mecanismos de tecnologia da informação que permitam sistematizar os dados acerca da execução contratual e subsidiar os relatórios mensais de medição usados para liquidar a realização dos serviços e o consequente pagamento. 7 – Fazer constar que no âmbito das Prefeituras Regionais o "Atesto" dos serviços prestados pelas concessionárias seja feito por, no mínimo 2 (dois) fiscais, com a subscrição do respectivo Prefeito Regional, com indicação de responsabilização pessoal de cada um dos assinantes, com realização de rodízio periódico (a cada 3 meses) dos fiscais indicados pela Administração para o exercício da referida tarefa em cada Prefeitura Regional. Faça ainda as seguintes RECOMENDAÇÕES à Origem: 1. Promova a alteração do item 4.4 da minuta de Edital (retenção do valor equivalente ao percentual de 0,5% do preço mensal global que será utilizado pela CONTRATANTE para pagamento de empresas especializadas a serem contratadas pela PMSF), possibilitando que os valores retidos das contratadas sejam utilizados, também, para contratação de mecanismos de controle (a exemplo de Motolink) e de ferramenta de informática que propicie o monitoramento e gerenciamento dos serviços, a partir da integração e cruzamento de dados entre os Planos de Trabalho e as informações digitais constantes da cláusula 5.2 da minuta do Termo de Referência (Anexo I – Especificações Técnicas), e outros dados digitais previstos na minuta do Edital. Tal sistema deverá propiciar a geração de relatórios periódicos demonstrando o cumprimento dos planos de trabalho, a fim de subsidiar a atestação dos trabalhos relativos à fiscalização do contrato. 2. Desenvolva sítio eletrônico – administrado pela AMLURB – que permita interface com os dados do plano de trabalho e da execução de serviços, disponibilizando as informações fiscalizatórias simultaneamente aos responsáveis diretos pela fiscalização, bem como a todos os Órgãos de Controle da Municipalidade, incluindo esta Corte de Contas. 3. Efetue o desenvolvimento de aplicativo que centralize as infor-

mações acerca do objeto, disponível para Smartphones e Tablets, que propicie a interatividade entre o usuário e Administração Pública, e que possibilite a comunicação de falhas ou irregularidades nos serviços prestados e nos atendimentos de ocorrências, com tecnologia nos moldes dos aplicativos de georeferenciamento. 4. Envide esforços para que conclua o processo licitatório objeto destes autos antes do término da vigência dos atuais contratos de varrição, de forma a evitar a necessidade de contratação emergencial. Destaco, por fim, que a presente decisão não afasta a possibilidade de intervenção deste Tribunal no exame do Edital a ser publicado e demais atos subsequentes. Dê-se conhecimento à Origem da presente decisão." Ainda, o Conselheiro Domingos Dissei – Revisor, também, na 2.954ª S.O., prolatou o seguinte voto apresentado em separado: "Voto com o Relator, mas tenho algumas considerações, acerca dos serviços de varrição, que passo a expor: Trata-se do maior contrato da Prefeitura, girando em torno de R\$ 1,2 bilhão. São quase R\$ 100 milhões por mês. Penso que a divisão do objeto desse certame em 5 (cinco) lotes é até pouco, pois são 32 (trinta e duas) Prefeituras Regionais que poderiam ser divididas em 8 (oito) lotes de 4 (quatro) Prefeituras Regionais cada. Tenho uma grande preocupação com uma nova contratação por emergência para a varrição da Cidade, que certamente trará prejuízo ao Erário, dado que o problema desses serviços está na fiscalização. Nesse caso, há necessidade de que, Vossa Excelência, examine atentamente o assunto. Como Vossa Excelência expôs, a fiscalização é praticamente inexistente, tanto por parte da AMLURB, quanto por parte das Prefeituras Regionais. É zero. Vamos aos números: veja-se que são 8 (oito) mil SACS e ACICs, que representariam um desconto de 12 milhões nas medições, e que não tiveram solução. O que ocorre? Numa rápida conta que fiz com meus engenheiros, cheguei à conclusão que, caso venha a ser feita uma contratação por emergência, poderá ser proposta uma redução de preços de 20%, já que os serviços não são executados como previsto nos ajustes. Precisamos ficar atentos aos valores dos ajustes. Não é possível que o preço por quilo da quantidade recolhida de resíduos sólidos urbanos apontados no Sistema Ábaco, em 2008, seja R\$ 3,03 e, em 2014, conforme apontado pelo Conselheiro Relator, seja R\$ 7,71. Veja-se, ainda, que, atualmente, a medição desses serviços leva em conta três fatores, a saber: número de reclamações por meio do telefone "0800" (da contratada), número de atendimentos pelo "156" (via SAC) e pesquisa de satisfação e comunicação realizada pela contratada. Há uma fórmula pela qual os pontos vão sendo somados até 100. Para descontar 10% no pagamento devido à contratada, as Prefeituras Regionais precisam ter no "0800" quase seis mil reclamações. Quando vão atingir seis mil reclamações? Fizeram uma fórmula matemática que ninguém atinge. Certamente nunca houve um centavo de redução. A fiscalização, além do quanto apontado pelo Conselheiro João Antônio, é o ponto chave dos problemas da varrição. A AMLURB, criada em 2004 e regulamentada em 2011, não está aparelhada. Concordo também com o Conselheiro João Antônio quanto à proposta de um Plano de Varrição. Porém, o ideal seria a Administração contar com um serviço de gerenciamento, com vistas à maior eficiência dos serviços de fiscalização de competência da Administração. A SMSO, por exemplo, diz que não tem pessoal e quer um gerenciamento que diga como está sendo realizada uma obra de 500 mil reais ou de 1 milhão. E para um contrato de 1,2 bilhão não será necessário? Não estou dizendo que um gerenciamento resolva tudo, mas poderá colaborar para um eficiente plano de fiscalização, que inclua o uso de tecnologias emergentes, como "motolink" etc. Devemos estudar esse gerenciamento. A Controladoria Geral do Município já apontou que a fiscalização é ineficiente. Não é possível manter essa situação. Tenho também, repito, uma preocupação muito grande com uma eventual emergência que venha a ser feita. Podemos até vir a responsabilizar o Agente Público que assiná-la, porque não pode ser feita nas mesmas bases. Não devemos esquecer que lidamos aqui com o dinheiro público. Os contratos vigentes vencem no começo de dezembro. Não sabemos se a futura licitação ficará pronta antes. Por fim, proponho ao Conselheiro João Antônio que solicite à AMLURB os anexos da minuta do edital, pois somente foi possível conhecer os anexos III e VIII. Precisamos examinar todos os 18 anexos, em especial a composição de custos, que é o mais importante. Portanto, precisamos considerar três itens importantíssimos: Primeiro, o gerenciamento dos serviços para melhoria da fiscalização, ponto sobre o qual os Conselheiros deverão formar a sua opinião, pois a fiscalização é grande problema; Segundo, precisamos nos preocupar com uma contratação por emergência, especialmente quanto aos preços, que deverão ser negociados para uma redução de, pelo menos, 20%, porque os serviços que não fazem, vão continuar não fazendo, pois a fiscalização vai continuar a mesma; Terceiro, precisamos receber e examinar os 18 Anexos." Ademais, na presente sessão, o Conselheiro Presidente Roberto Braguin indeferiu o pedido do Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana no Estado de São Paulo – Selur, o qual figura nos autos como "amicus curiae", de sustentação oral, com base no artigo 164 do Regulamento Interno desta Corte, uma vez que a matéria já ultrapass-