



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

RELATÓRIO DE AUDITORIA

| | |
|------------------------|---|
| Ordem de Serviço: | O.S 59-A/2018/CGM_AUDI |
| Unidade Auditada: | Serviço Funerário do Município de São Paulo - SFMSP |
| Período de Realização: | 05/07/2018 a 07/09/2018 |

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este trabalho de auditoria realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 59-A/2018/CGM-AUDI, objetivou verificar as contratações relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, que teve como objeto a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com a disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, e gestão dos resíduos sólidos, nas unidades administrativas, agências e velórios que compõem a Autarquia do Serviço Funerário do Município de São Paulo”*.

A partir dos achados de auditoria, transcritos e encaminhados ao SFMSP por meio do documento “SA Final OS 59-A”, a Equipe de Auditoria realizou, dentre outras, as seguintes constatações:

CONSTATAÇÃO 001 - Possível descumprimento das regras editalícias quando da realização do Pregão Eletrônico.

Durante a execução do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014 houve divergência na aplicação de cláusula constante do Edital, o que sagrou a licitante “Higilimp Limpeza Ambiental Ltda.” vencedora nos 03 lotes de serviço. Em fevereiro de 2016, esta empresa acabou por abandonar os serviços prestados aos SFMSP ocasionando graves prejuízos à Autarquia e aos municípios.

CONSTATAÇÃO 002 - Fragilidade no controle e responsabilização da empresa Higilimp.

Apesar da verificação de irregularidades diversas durante a execução do contrato, observadas em dezembro de 2015, não houve tempestividade na apuração e aplicação de punição à empresa “Higilimp Limpeza Ambiental Ltda.”.

CONSTATAÇÃO 003 - Ausência de aplicação de penalidade referente ao descumprimento do Contrato Emergencial nº 54/SFMSP/2015 e a morosidade na cobrança dos valores relativos ao descumprimento do Contrato nº 27/SFMSP/2015.

Em virtude do abandono da prestação dos serviços de limpeza da Autarquia, deveria ter sido aplicada penalização à empresa “Higilimp Limpeza Ambiental Ltda.” em relação ao Contrato

Emergencial nº 54/SFMSP/2015 (lotes 02 e 03), porém não foi encontrado processo a respeito. A aplicação de penalidade e multas referente ao Contrato nº 27/SFMSP/2015 (lote 01) foi iniciada, porém, quando da realização da auditoria, encontrava-se parado.

O SFMSP manifestou suas justificativas por meio dos **Ofícios nº 16/FMS/2019 e nº 53/FMS/2019**. Frente às constatações e à resposta da Unidade, esta equipe de auditoria conclui os trabalhos com a Análise dos fatos e as respectivas Recomendações, a serem expostas nos anexos a seguir:

Anexo I – Descritivo deste trabalho;

Anexo II - Escopo e a metodologia.

ANEXO I – DESCRITIVO

CONSTATAÇÃO 001 - Descumprimento das regras editalícias quando da realização do Pregão Eletrônico.

Em 01/10/2014, o Departamento de Cemitérios do SFMSP, por meio do Processo Administrativo nº 2014-0.248.161-2, encaminhou à Superintendência (à época sob o comando da Superintendente L.S.F.P) da referida entidade, justificativa (fls. 04/07) para a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com a disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, e gestão dos resíduos sólidos, nas unidades administrativas, agências e velórios que compõem a Autarquia do Serviço Funerário do Município de São Paulo”*.

Nesta justificativa é informado que foram realizados estudos por grupo de trabalho formado por técnicos das áreas de Arquitetura/Engenharia Ambiental, Biologia/Gestão Ambiental de Empresas, Direito, Gestão Ambiental e Agronomia, objetivando a construção de Termo de Referência para futura licitação. O estudo propôs a requalificação e adequação do serviço para evitar *“que a Administração Pública fique refém de uma única prestadora de serviço”*.

Menciona-se na justificativa, ainda, que *“preocupado em coibir a verticalização dos serviços a serem contratados, e a perda da competitividade das empresas prestadoras dos serviços objeto da licitação, e de regular a participação dos atores com potencial monopolistas ou oligopolistas, justifica a inserção de dispositivos que **limitam a adjudicação de mais de um lote cemiterial para uma mesma empresa**, e nunca a competitividade, ou seja, as proponentes poderão apresentar propostas econômicas para todos os lotes cemiteriais, sendo que **somente poderá adjudicar um único lote cemiterial**, assim buscando a preservação da concorrência no setor, caso contrário os prejuízos à eficiência resultariam intoleráveis”*. (Grifo Nosso)

Além disso, a justificativa assevera que *“Ainda fundamentado no afastamento do **perigo de uma única empresa ser incumbida integralmente da execução dos serviços licitados, deixando o poder público a mercê desta contratada**. Sustenta que a licitação dos serviços entre várias contratadas mostra-se como sendo a solução que melhor atende ao interesse público, já que multiplica o sucesso na execução dos contratos”*. (Grifo Nosso)

Neste sentido, os cemitérios e crematórios do Município foram divididos em 03 lotes, a saber:

Lote 1 – compreendendo as Unidades: Araçá, V.N. Cachoeirinha, Consolação, Dom Bosco, Freguesia do Ó, Lapa, Santana, Tremembé, CENTRAL - D. Paulina, Esc. Consolação.

Lote 2 – compreendendo as Unidades: Itaquera, Lageado, Penha, Quarta Parada, Saudade, Vila Formosa I, Vila Formosa II, Agência Itaquera, Dep. Coroa.

Lote 3 – compreendendo as Unidades: São Luiz, Campo Grande, Parelheiros, Santo Amaro, São Paulo, Vila Mariana, Crematório, São Pedro, Agência Servidor Municipal.

A justificativa continua: *“A licitante que oferecer propostas para mais de um lote, deverá declarar, no Apêndice 1, da Proposta Comercial – Anexo II, a ordem de preferência dos lotes (...)”* e *“Caso*

a licitante se classifique em 1º (primeiro) lugar em mais de um lote, ela será declarada vencedora em apenas 1 (um) lote, conforme declaração da preferência(...)”. (Figura 01)

A Minuta do Edital de Licitação encaminhada junto à justificativa continha em seu item 4 – Das Propostas:

- 4.1.1. As licitantes não são obrigadas a apresentar propostas para todos os lotes.
- 4.1.2. Deverá ser formulada e apresentada uma proposta técnica individualizada para cada lote de interesse.
- 4.1.3. No caso da licitante apresentar propostas para mais de um lote, cada uma delas deve conter condições independentes para o correspondente lote, sem vinculação a qualquer condição proposta para outro lote.
- 4.1.4. A licitante que oferecer propostas para mais de um lote, deverá declarar, no **Apêndice 1, da Proposta Comercial – Anexo II**, a ordem de preferência dos lotes para a sua contratação, declaração esta que deverá conter a mesma ordem de preferência em todas as propostas.
- 4.1.5. Caso a licitante se classifique em 1º (Primeiro) lugar em mais de um lote, ela será declarada vencedora em apenas 1(um) lote, conforme declaração da preferência constante no **Apêndice 1, da Proposta Comercial – Anexo II**.

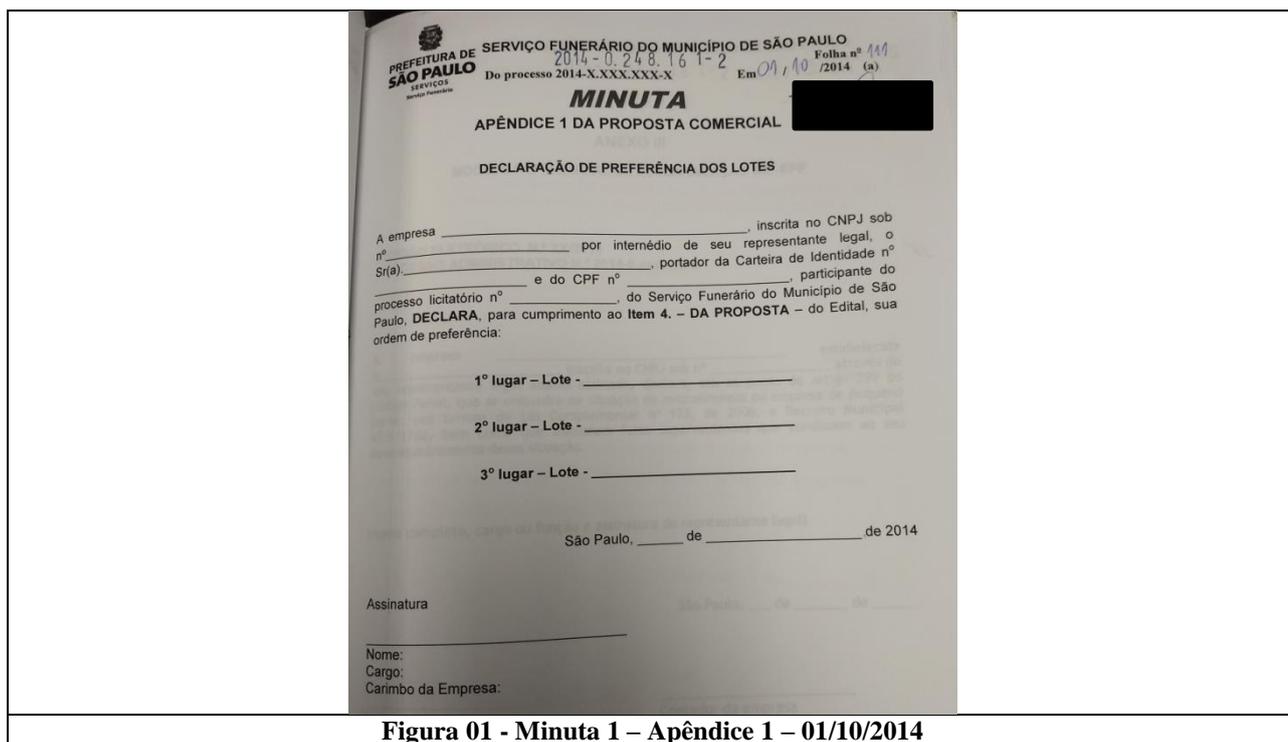


Figura 01 - Minuta 1 – Apêndice 1 – 01/10/2014

Em 10/11/2014 a Assessoria Jurídica do SFMSP (fls. 283/284) encaminhou alterações no edital (fls.179/282) à Superintendente da Autarquia para apreciação e autorização do certame. Dentre as alterações, uma das mais significativas refere-se ao estudo realizado pelo grupo de trabalho em relação à distribuição dos lotes aos futuros licitantes, com a retirada do Apêndice 1 da Proposta Comercial e nova redação a itens relacionados às propostas, como se segue:

Tabela 01 – Comparação de redação – Subitens 4.1.4 a 4.1.7

| Redação Inicial | Nova Redação |
|--|---|
| 4.1.4. A licitante que oferecer propostas para mais de | 4.1.4. Caso a licitante se classifique em 1º (primeiro) |

| | |
|---|---|
| <i>um lote, deverá declarar, no Apêndice 1, da Proposta Comercial – Anexo II, a ordem de preferência dos lotes para a sua contratação, declaração esta que deverá conter a mesma ordem de preferência em todas as propostas.</i> | <i>lugar em mais de um lote, deverá escolher qual o lote de sua preferência, quando solicitado pelo Sr. Pregoeiro, sendo desclassificada, por ora, para os demais lotes.</i> |
| <i>4.1.5. Caso a licitante se classifique em 1º (Primeiro) lugar em mais de um lote, ela será declarada vencedora em apenas 1(um) lote, conforme declaração da preferência constante no Apêndice 1, da Proposta Comercial – Anexo II.</i> | <i>4.1.5. No lote preterido pelo melhor classificado, de acordo com o subitem anterior, serão chamados os demais licitantes, respeitada a ordem de classificação.</i> |
| - | <i>4.1.6 O Pregoeiro examinará a oferta subsequente de menor preço, negociando com o autor da proposta, decidindo sobre a sua aceitabilidade na ordem de classificação, até a apuração de uma oferta aceitável.</i> |
| - | <i>4.1.7. Esgotadas todas as negociações sem que se alcance o preço da licitante desclassificada, conforme subitem 4.1.4.</i> |

A autorização de abertura de Pregão Eletrônico foi assinada pela então Superintendente, L.S.F.P, em 10/11/2014 e a publicação no Diário Oficial da Cidade (DOC) ocorreu em 13/11/2014.

Após dois adiamentos da sessão de disputa do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014 (17/12/2014 e 21/03/2015), esta foi iniciada em 08/04/2016 às 09:00 no Sistema BEC (Bolsa Eletrônica de Compras).

A licitação logrou como vencedor apenas uma empresa para os 03 lotes (Tabela 02), contrariando o resultado que se esperava obter, conforme disposto no estudo realizado pelo grupo de trabalho da Autarquia e na justificativa encaminhada pelo Departamento de Cemitérios.

Tabela 02 – Licitante vencedor – PE nº 73/SFMSP/2014

| Licitante Vencedor: Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. | |
|---|----------------|
| Lote 1 | R\$ 177.650,13 |
| Lote 2 | R\$ 169.279,39 |
| Lote 3 | R\$ 137.857,06 |

Ao analisar Ata da Sessão Pública do certame (BEC OC 8010808010020150C00004) depreende-se que a conduta do Pregoeiro pode ter colaborado para o resultado final do certame, conforme constatações a seguir.

A sessão foi aberta às 09:05:52, sendo que a empresa Atrium Serviços SS Ltda. – EPP teve suas propostas desclassificadas nos 03 lotes devido a erro de digitação na oferta do preço registrado, causando sua inexequibilidade.

Em seguida, às 09:49:00, foi iniciada a etapa de lances para os 03 lotes, cujo encerramento ocorreu às 11:05:12. Após a fase de lances, a classificação para os Lotes era a seguinte:

Tabela 03 – Classificação das propostas após fase de lances - PE nº 73/SFMSP/2014

| | Lote 1 | Valor | Lote 2 | Valor | Lote 3 | Valor |
|----------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|
| 1 | Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. | R\$ 178.400,00 | Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. | R\$ 169.600,00 | Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. | R\$ 138.000,00 |

| | | | | | | |
|----|--|----------------|--|----------------|--|----------------|
| 2 | J.V.A. Comércio Locações e Serviços em Geral Ltda. - EPP | R\$ 178.580,00 | J.V.A. Comércio Locações e Serviços em Geral Ltda. - EPP | R\$ 169.680,00 | J.V.A. Comércio Locações e Serviços em Geral Ltda. - EPP | R\$ 138.395,00 |
| 3 | Demax Serviços e Comércio Ltda. | R\$ 181.200,00 | Demax Serviços e Comércio Ltda. | R\$ 170.600,00 | Demax Serviços e Comércio Ltda. | R\$ 140.600,00 |
| 4 | Carrara Serviços Ltda. | R\$ 181.400,00 | Carrara Serviços Ltda. | R\$ 171.900,00 | Carrara Serviços Ltda. | R\$ 140.700,00 |
| 5 | Higienix Higienização e Serviços Ltda. | R\$ 189.900,00 | Higienix Higienização e Serviços Ltda. | R\$ 182.100,00 | Higienix Higienização e Serviços Ltda. | R\$ 146.250,00 |
| 6 | Lyncra Limpeza e Serviços Gerais Ltda. | R\$ 194.497,79 | Arcolimp Serviços Gerais Ltda. | R\$ 187.000,00 | Arcolimp Serviços Gerais Ltda. | R\$ 155.000,00 |
| 7 | Arcolimp Serviços Gerais Ltda. | R\$ 198.000,00 | Diservice Tecnologia Especializada Ltda. - EPP | R\$ 188.950,00 | Diservice Tecnologia Especializada Ltda. - EPP | R\$ 155.900,00 |
| 8 | Maxtecnica Serviços Integralizados Ltda. - ME | R\$ 204.900,00 | Lyncra Limpeza e Serviços Gerais Ltda. | R\$ 190.448,00 | LM Conservação Predial Ltda. Me. | R\$ 165.000,00 |
| 9 | LM Conservação Predial Ltda. Me. | R\$ 216.000,00 | LM Conservação Predial Ltda. Me. | R\$ 200.000,00 | Agrícola e Construtora Monte Azul Ltda. | R\$ 182.334,62 |
| 10 | Konserv Sistema de Serviços Eirelli | R\$ 286.900,00 | Konserv Sistema de Serviços Eirelli | R\$ 229.680,00 | Lyncra Limpeza e Serviços Gerais Ltda. | R\$ 193.517,35 |

A fase seguinte, de “Direito de Preferência”, acabou gerando dúvidas em alguns dos licitantes sobre o propósito da etapa em específico. Por exemplo, a empresa J.V.A. Comércio Locações e Serviços em Geral Ltda. – EPP (identificação FOR0737) não sabia como proceder para exercer o seu direito quando do início do prazo da fase, e a empresa Demax Serviços e Comércio Ltda. (identificação FOR0768) questionava sobre a possibilidade de uma empresa poder sagrar-se vencedora em mais de um lote, conforme os questionamentos abaixo transcritos:

Tabela 04 – Transcrição parcial da conversa durante a realização do PE nº 73/SF MSP/2014

| Pregoeiro | TODOS | Fase de direito de preferência iniciada para o item 1 | 08/04/2015 11:06:42 |
|----------------|-----------|--|------------------------|
| FOR0737 | Pregoeiro | SR PREGOEIRO GOSTARIA DE SABER SE DEVO OPTAR POR UM LOTE AGORA | 08/04/2015 11:11:13 |
| Sistema BEC/SP | TODOS | Informativo: Encerrado o prazo de Direito de Preferência do item 1 para o Licitante FOR0737 | 08/04/2015 |
| Pregoeiro | FOR0737 | Sr Licitante, você terá 05 (cinco minutos) para exercer seu Direito mde (sic) Preferência para os itens 1,2 e 3. | 11:11:42 |
| Pregoeiro | TODOS | Fase de direito de preferência iniciada para o item 2 | 08/04/2015 11:18:58 |
| Sistema BEC/SP | TODOS | Informativo: O licitante FOR0737 exerceu o seu Direito de Preferência para o item 2 | 08/04/2015 11:19:41 |
| Pregoeiro | TODOS | Fase de direito de preferência iniciada para o item 3 | 08/04/2015 11:22:38 |
| Sistema BEC/SP | TODOS | Informativo: O licitante FOR0737 exerceu o seu Direito de Preferência para o item 3 | 08/04/2015 11:23:22 |
| Sistema BEC/SP | TODOS | Informativo: Iniciada fase de negociação. | 08/04/2015 11:24:00 |

| | | | |
|-----------|-----------|--|------------------------|
| FOR0768 | Pregoeiro | Sr. Pregoeiro conforme item 4.1.4. do edital a licitante classificada em primeiro lugar para um determinado lote será desclassificada para os demais lotes. | 08/04/2015 11:29:20 |
| FOR0768 | Pregoeiro | Deste modo entendemos que nossa proposta devesse ser classificada para o lote remanescente. | 08/04/2015 11:29:21 |
| FOR0768 | Pregoeiro | Conforme previsto no item 4.1.5 “no lote preterido pelo melhor classificado, de acordo com o subitem anterior, serão chamados os demais licitantes, respeitada a ordem de classificação”. | 08/04/2015 11:31:27 |
| Pregoeiro | FOR0768 | Caro senhor licitante FOR0768: o item em questão diz respeito à fase da classificação das propostas. Todas as propostas foram analisadas e classificadas no sistema tendo em base o previsto nos itens 4.1.1 a 4.1.7. Não há restrição alguma que diga respeito à fase dos lances ou da negociação. | 08/04/2015 11:31:35 |
| FOR0768 | Pregoeiro | Sr. Pregoeiro anteriormente o sr. mencionou o seguinte: “Caro senhor licitante FOR0768: o item em questão diz respeito à fase da classificação das propostas. Todas as propostas foram analisadas e classificadas no sistema tendo em base o previsto nos itens 4.1.1 a 4.1.7. Não há restrição alguma que diga respeito à fase dos lances ou da negociação” então entendemos que se na fase de classificação como o sr. mencionou deveria ter solicitado ao FOR0697 a preferência citada, uma vez que ele classificou-se em 1º lugar nos 3 lotes. | 08/04/2015 11:42:13 |
| Pregoeiro | FOR0768 | Senhor Licitante, o Direito de Preferência que ocorre após a etapa de lance esta relacionado ao tratamento diferenciado concedido as ME e EPP pela Lei Complementar 123/06. Os itens 4.1.1. à 4.1.7 dizem respeito SOMENTE a fase de análise de proposta. Outros questionamentos aguardar o encerramento das negociações. | 08/04/2015 11:49:23 |

Considerando que a empresa J.V.A. Comércio Locações e Serviços em Geral Ltda. – EPP perdeu seu direito de preferência para o item 01, exercendo-o para os lotes 02 e 03, a empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. foi naquele momento, antes do início da fase de negociação, considerada vencedora no lote 01.

Vale ressaltar que, considerando a Lei Complementar nº 123/2016, a preferência foi corretamente aplicada:

“Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1o Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2o Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1o deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.”

Ao invocar os itens do capítulo IV do edital de licitação, percebe-se que pode ter havido falha na condução da licitação, visto que não houve consulta aos vencedores dos lotes sobre sua preferência na prestação de serviço:

*“4.1.4. Caso a licitante se classifique em 1º (primeiro) lugar em mais de um lote, **deverá escolher qual o lote de sua preferência, quando solicitado pelo Sr. Pregoeiro, sendo desclassificada, por ora, para os demais lotes.**” (Grifo Nosso)*

Não houve esse questionamento durante o procedimento licitatório. Após verificar-se a preferência relacionada à LC nº 123/2016, iniciou-se a negociação com os fornecedores ganhadores da etapa de lances.

Tendo em vista a preferência realizada pela J.V.A. Comércio Locações e Serviços em Geral Ltda. – EPP, o Pregoeiro deveria ter invocado o Item 4.1.4. para que a empresa escolhesse o lote 02 ou o 03. A seguir, considerando que a Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. ofereceu os melhores preços para os três lotes, esta deveria ter sido questionada sobre o seu interesse no lote 01 ou 02 ou lote 01 ou 03 (a depender da decisão da J.V.A.), e por último, a empresa Demax Serviços e Comércio Ltda. seria então convidada a negociar o lote remanescente após a escolha das outras duas empresas.

Se houvesse invocado o Item 4.1.4. do Edital, o objetivo inicial do certame poderia ter sido alcançado, qual seja, três empresas distintas de limpeza exercendo suas atividades no SFMSP.

Ao final, a empresa J.V.A. Comércio Locações e Serviços em Geral Ltda. – EPP acabou sendo inabilitada, visto que sua documentação não estava de acordo com as exigências contidas no Edital, o que acabou por tornar a empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. vencedora dos três lotes.

A empresa Demax Serviços e Comércio Ltda. recorreu do resultado do pregão *“tendo em vista que o Pregoeiro não atendeu as normas do edital em seu item IV – Da proposta, subitem 4.1.1 à 4.1.7, onde menciona que a licitante que se classificar em 1º (primeiro) lugar em mais de um lote, deverá escolher qual o lote de sua preferência quando solicitado pelo Sr. Pregoeiro, sendo desclassificada, por ora, para os demais lotes”*.

O recurso foi indeferido pelo SFMSP (fl. 1060), conforme parecer do Pregoeiro, R. R. O., nos seguintes termos: *“Diante do contido no recurso da empresa DEMAX, venho informar que tal argumentação não deve prosperar haja vista que resta claro na cláusula 4.1.4 do edital, que **fica a critério do pregoeiro a aplicação da cláusula acima citada**. Restando claro que não há no referido edital obrigatoriedade, e sim a critério do pregoeiro, o qual no momento da negociação, julgou não ser pertinente a aplicabilidade da cláusula 4.1.4, uma vez que a licitante HIGILIMP apresentou as melhores propostas para todos os lotes, o que não se verificou por parte da recorrente”*. (Grifo Nosso)

Examinando-se mais uma vez o Item 4.1.4 percebe-se que foi utilizado o verbo “dever” para a escolha da preferência, o que denota a obrigatoriedade de ter sido questionada a preferência:

4.1.4. Caso a licitante se classifique em 1º (primeiro) lugar em mais de um lote, **deverá** escolher qual o lote de sua preferência, **quando solicitado pelo Sr. Pregoeiro**, sendo desclassificada, por ora, para os demais lotes. (Grifo Nosso)

Há sim um aspecto de discricionariedade quanto ao momento do questionamento por parte do Pregoeiro, visto que não há menção se a preferência pelo lote deveria ser realizada logo após a etapa de lances ou após o exercício do direito de preferência da LC nº 123/2016, por exemplo. Todavia, não parece caber discricionariedade na aplicação da norma por parte do Pregoeiro.

Ao se analisar os itens seguintes percebe-se que, após o direito de preferência pelo lote, haveria uma negociação com a segunda melhor licitante para a obtenção de uma proposta aceitável.

*“4.1.5. No lote preterido pelo melhor classificado, de acordo com o subitem anterior, **serão chamados os demais licitantes**, respeitada a ordem de classificação.*

*4.1.6 **O Pregoeiro examinará a oferta subsequente de menor preço**, negociando com o autor da proposta, decidindo sobre a sua aceitabilidade na ordem de classificação, até a apuração de uma oferta aceitável.”* (Grifo Nosso)

O item seguinte possui uma redação ambígua, pois retoma o Item 4.1.4 e é possível inferir que a empresa então desclassificada poderia voltar a ser vencedora, e neste caso, poderia acabar por vencer em mais de um lote:

"4.1.7. Esgotadas todas as negociações sem que se alcance o preço da licitante desclassificada, conforme subitem 4.1.4." (Grifo Nosso)

Considerando o parecer do Pregoeiro de que a Higilimp ofertara as melhores propostas para os três lotes, dizendo ser discricionária a aplicação dos Itens 4.1.4 à 4.1.7, não é possível confirmar que se tratou da melhor negociação para a Administração, visto que não houve a possibilidade dos demais licitantes renegociarem os valores das propostas apresentadas, pela falta de aplicação dos referidos itens por parte do Pregoeiro.

Para constar, a empresa Demax Serviços e Comércio Ltda. impetrou Mandado de Segurança junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Processo nº 1015859-55.2015.8.26.0053, em 05 de maio de 2015, o que acabou por retardar a finalização do processo licitatório. Em 02/09/2016 o processo foi julgado extinto devido à desistência da ação por parte da impetrante:

“O MINISTÉRIO PÚBLICO opinou pela concessão da segurança às fls. 277/280. A impetrante requereu a desistência da ação às fls. 281/283, tendo em vista que a autoridade impetrada irá adjudicar e homologar a seu favor o lote 2 do certame. Relatados. FUNDAMENTO e DECIDO. Homologo o pedido de desistência da ação e JULGO EXTINTO o processo, sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, VIII do Código de Processo Civil. Tendo em vista o acordo celebrado às fls. 282/283, encaminhem-se cópia dos autos ao Ministério Público para apurar eventual irregularidade entre a adjudicação dos lotes 01 e 03 à empresa HIGILIMP LIMPEZA AMBIENTAL LTDA, e o disposto nos itens 4.1.4 e 4.1.5 do Edital do Certame.”

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Com relação a este apontamento, manifestou-se o senhor pregoeiro no sentido de que o subitem 4.1.4., do Edital, não “prevê expressamente a desclassificação da empresa classificada em primeiro lugar em mais de um lote”, pois o referido subitem faz previsão de que a empresa seja desclassificada, por ora, para os demais lotes. Conclui-se que a empresa ficaria em “stand-by”, aguardando a análise de novas propostas para os demais lotes faltantes.

Informou, ainda, que posteriormente, solicitou às empresas, na sua ordem de colocação, propostas que cobririam os valores enviados pelo Sistema BEC pela empresa HIGILIMP LIMPEZA AMBIENTAL LTDA, e nenhuma das empresas se posicionaram positivamente.

Neste caso, no seu entender, e como consta no subitem 4.1.7., classificou, naquele instante, a empresa HIGILIMP.

Registrou, ainda, ter repassado à Assessoria Jurídica do Serviço Funerário do Município de São Paulo, para análise e ter se colocado à disposição para o retorno de etapa para a negociação e repasse para a empresa em 2º lugar.

Enfatizou que cabe esclarecer que a adjudicação do objeto à empresa DEMAX SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA., oriunda do acordo celebrado nos autos do processo judicial nº 1015859-55.2015.8.26.0053, se deu pelo valor ofertado pela primeira colocada, demonstrando assim a manutenção da melhor proposta.

Informou que, conforme já relatado, outras empresas não ofertaram propostas para o Lote 03, culminando na aceitação da melhor proposta, ofertada pela empresa HGILIMP LIMPEZA AMBIENTAL LTDA.

Por fim, assevera que pelos motivos acima expostos, é que os Lotes 01 e 03 foram adjudicados à empresa HIGILIMP LIMPEZA AMBIENTAL LTDA pela Senhora Superintendente L.S.F.P, que o homologou em seguida.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Esta Equipe de Auditoria enfatiza que a constatação refere-se ao fato de não ter havido questionamento sobre a preferência a ser inquirida à melhor colocada e renegociação com a segunda melhor colocada no lote preterido. Desta forma, tal qual ao citado pela Unidade, entendemos que não haveria desclassificação de licitante em primeiro lugar para um mesmo lote.

Pelos questionamentos encaminhados pela empresa “Demax Serviços e Comércio Ltda.” durante a realização do Pregão Eletrônico, através da ferramenta de comunicação do Sistema BEC, é perceptível verificar que houve sim entendimentos diversos sobre a preferência prevista no Edital.

Adicionalmente, a resposta da Unidade, a qual menciona que houve solicitação para que as demais empresas cobrissem a oferta da primeira colocada, parece entrar em conflito com a resposta ao recurso impetrado (fl. 1060 – PA nº 2014-0.248.161-2), mencionado nesta constatação, que citou, em sua resposta à época, tratar-se a aplicação da cláusula sobre a preferência de mera discricionariedade do Pregoeiro.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que, em caso de necessidade de restrição de adjudicação de mais de um lote por empresa licitante, que o procedimento para a classificação, desclassificação (re)negociação, entre outros, seja claramente descrito no Edital a fim de evitar-se ambiguidade em sua interpretação.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que o SFMSP estimule os funcionários responsáveis por realizações de certames licitatórios a participarem de treinamentos, bem como a realizar reuniões prévias para identificação das principais regras para a realização do certame.

CONSTATAÇÃO 002 - Fragilidade no controle e responsabilização da empresa Higilimp.

A empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. sagrou-se vencedora nos três lotes do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014; contudo, mesmo antes da finalização do processo licitatório, a empresa iniciou a prestação de serviço junto ao SFMSP, em caráter emergencial, devido ao término da vigência do contrato anterior em 17/04/2015, consoante informação constante do Processo SEI nº 6410.2015/0000003-0, no documento de nome “Solicitação 2 - COPIA PARCIAL PROCESSO PREGÃO (0015142)”. Em suma, os seguintes contratos foram firmados com a empresa citada:

Tabela 05 – Contratos assinados pela empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda.

| Termo de Contrato | Processo Administrativo | Lote(s) | Data de Assinatura | Vigência | Valor Mensal |
|--|-------------------------|-------------------------------|--------------------|--|-----------------|
| 24/SFMSP/2015 (contrato emergencial) | 2015-0.095.374-8 | Lote 01 Lote 02 Lote 03 | 28/04/2015 | 18/04/2015 a 30/06/2015 | R\$ 484.786,58 |
| Termo de Aditamento nº 01 ao TC nº 24/SFMSP/2015 | 2015-0.095.374-8 | Lote 02 Lote 03 | 01/07/2015 | 01/07/2015 a 14/10/2015 | ~R\$ 301.341,42 |
| 27/SFMSP/2015 (contrato do PE nº 73/SFMSP/2014) | 2014-0.248.161-2 | Lote 01 | 01/07/2015 | 12 meses a partir da Ordem de Início (documento não localizado pelo SFMSP para verificação da data) | R\$ 177.650,13 |
| 54/SFMSP/2015 (contrato emergencial) | 2015-0.259.923-2 | Lote 02 Lote 03 | 22/10/2015 | 180 dias a partir da Ordem de Início (documento não localizado pelo SFMSP para verificação da data) com cláusula resolutiva até que a conclusão do procedimento licitatório do PA nº 2014-0.248.161-2 - PE nº 73/SFMSP/2014. | R\$ 307.136,45 |

O Processo nº 2015-0.259.923-2, referente ao Termo de Contrato nº 54/SFMSP/2015, não foi localizado pela Autarquia, que respondeu em 18/08/2018 a esta Equipe de Auditoria, por meio do Ofício nº 347/FM S/2018, de que a Comissão Permanente de Processos Extraviados (CPPE) seria acionada para as devidas providências.

O referido contrato emergencial, obtido por meio do Portal da Transparência (<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/Contratos-v2.aspx>), mostra que o acordo

foi assinado em 22 de outubro de 2015, com início de 180 dias a contar da data de início para os lotes 02 e 03 e cláusula resolutiva até o término do Pregão nº 73/SFMSP/2015.

Não é possível saber a data de início da prestação do serviço, tampouco verificar o que ocorreu entre os dias 14/10/2015 (término do aditamento ao Contrato Emergencial nº 24/SFMSP/2015) e 22/10/2015 (data de assinatura de novo contrato emergencial, o de nº 54/SFMSP/2015), o que já deixaria o SFMSP por quase 10 dias sem serviços de limpeza nos lotes 02 e 03.

A Autarquia também não encontrou a Ordem de Início do Contrato nº 27/SFMSP/2015, referente ao lote 01, assinado em 1º de julho de 2015. Tal documento indica a data de início do prazo de vigência contratual, sendo necessária a sua correta anexação ao processo.

Ainda, em continuação à análise do PA nº 2014-0.248.161-2, consoante e-mail (fls. 1323) encaminhado pela servidora L.V.G, datado de 17 de dezembro de 2015, a empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. estaria descumprindo diversos dispositivos contratuais, conforme figura 02 abaixo:

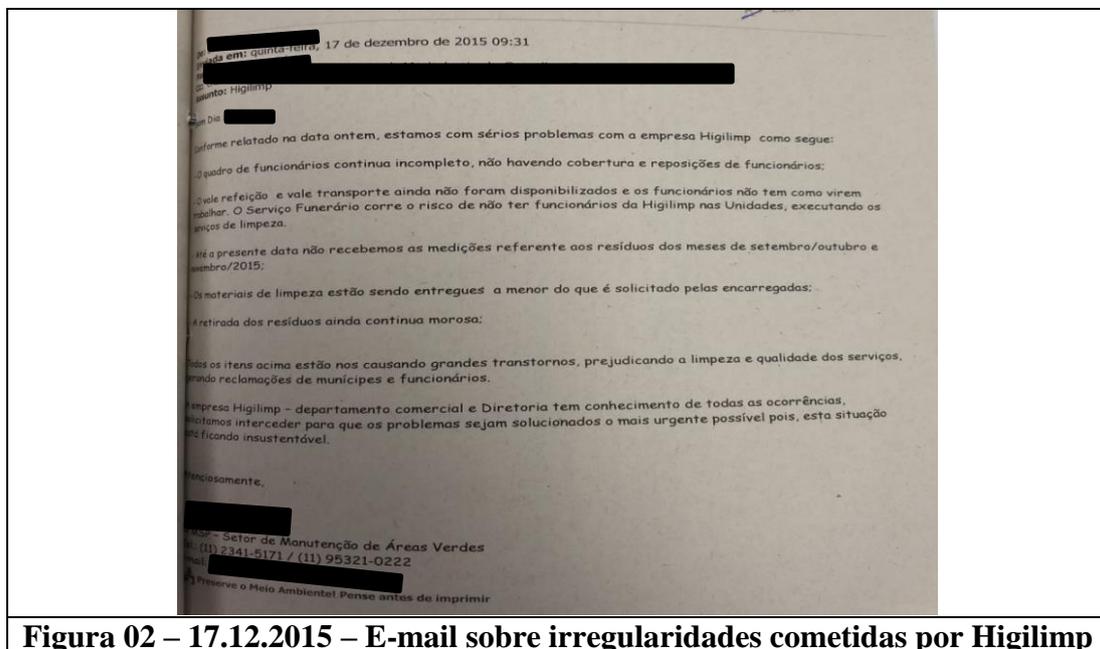


Figura 02 – 17.12.2015 – E-mail sobre irregularidades cometidas por Higilimp

Conforme consta no e-mail, diversas irregularidades estavam ocorrendo, a saber:

- **“O quadro de funcionários continua incompleto, não havendo cobertura e reposições de funcionários”;**

Trata-se do descumprimento de itens do Anexo I – Especificações Técnicas, tais quais:

“2.6 Os serviços deverão ser prestados nos padrões técnicos recomendados e contar com quadro de pessoal operacional capacitado e em número suficiente.

16.19 Disponibilizar empregados em quantidade necessária que irão prestar serviços, devidamente registrados em suas carteiras de trabalho;”

Da mesma forma, pode-se verificar o descumprimento da cláusula “Das Obrigações da Contratada” (cláusula quinta – Contrato nº 54/SFMSP/2015 e cláusula sexta – Contrato nº 27/SFMSP/2015), tais quais:

“6.1.6. Garantir a assiduidade e pontualidade das equipes, com o número total de funcionários de cada equipe, para execução de cada um dos serviços, a fim de atender toda a demanda; caso exista falta, por qualquer motivo, o funcionário escalado deverá ser substituído imediatamente.

6.1.7. A CONTRATADA obriga-se a manter a fiscalização do andamento das tarefas de seus empregados, as suas exclusivas expensas;

6.1.8. A escala de empregados especificada deverá estar permanentemente preenchida, correndo por conta da CONTRATADA a substituição de elementos em folha, licença ou em férias, sob pena de inadimplemento contratual, sem prejuízo das demais penalidades aplicáveis.”

- **“O vale refeição e vale transporte ainda não foram disponibilizados e os funcionários não tem como virem trabalhar. O Serviço Funerário corre o risco de não ter funcionários da Higilimp nas Unidades, executando os serviços de limpeza”;**

Trata-se de descumprimento de item do Anexo I – Especificações Técnicas, a saber:

“16.18 Observar a legislação trabalhista, inclusive quanto à jornada de trabalho e outras disposições previstas em normas coletivas da categoria profissional;”

Trata-se também de descumprimento da cláusula “Das Obrigações da Contratada” (cláusula quinta – Contrato nº 54/SFMSP/2015 e cláusula sexta – contrato nº 27/SFMSP/2015), quais sejam:

“6.1.19. Observar os prazos legais e regulamentares na entrega aos seus empregados do auxílio-transporte e do auxílio-refeição.

6.1.23. Responsabilizar-se pelo transporte de seu pessoal até as dependências dos locais de execução dos serviços da CONTRATANTE, e vice-versa, por meios próprios ou mediante auxílio-transporte, inclusive em casos de paralisações dos transportes coletivos, bem como nas situações onde se faça necessária a execução de serviços em regime extraordinário.”

- **“Até a presente data não recebemos as medições referentes aos resíduos dos meses de setembro/outubro e novembro/2015”;**

Trata-se de descumprimento de item do Anexo I – Especificações Técnicas, tais quais:

“1.3. Ao final do mês, a CONTRATADA apresentará um Relatório Mensal contendo: Os serviços executados, conforme “Ficha Diária de Produção”.

A presença da Equipe, equipamentos, máquinas e veículos, conforme “Ficha Diária de Presença”.

A relação do material consumido (especificação e quantidade), resíduo gerado (tipo e quantidade”, conforme “Ficha Diária de Produção”.

“Controle Mensal de Produtividade”.

14.4. A fiscalização analisará o relatório Mensal que, com o seu parecer favorável, será parte integrante do processo de pagamento mensal.”

E descumprimento da cláusula “Condições de Recebimento do Objeto” (cláusula sétima – Contrato nº 54/SFMSP/2015 e cláusula oitava – Contrato nº 27/SFMSP/2015), a saber:

“8.3. O objeto contratual será recebido mensalmente mediante relatório de medição dos serviços executados no mês, emitido pela CONTRATADA, sendo tal relatório submetido à fiscalização da CONTRATANTE, que, após conferência, atestará se os serviços foram prestados a contento, atestado esse que deverá ser acompanhado de fatura ou nota fiscal fatura, bem como da cópia reprográfica da nota de empenho, para fins de pagamento.

8.3.1. Após o término de cada período mensal, a CONTRATADA elaborará relatório contendo os quantitativos totais mensais de cada um dos tipos de serviços efetivamente realizados.

8.3.2. As medições, para efeito de pagamento, serão realizadas de acordo com os serviços efetivamente prestados, descontando o equivalente aos não realizados bem como aqueles não aprovados por inconformidade aos padrões estabelecidos desde que por motivos imputáveis à contratada, sem prejuízo das sanções disciplinares neste contrato, observados os trâmites legais e os princípios do contraditório e da ampla defesa.”

- **“Os materiais de limpeza estão sendo entregues a menor do que é solicitado pelas encarregadas”;**

Trata-se de descumprimento de itens do Anexo I – Especificações Técnicas, tais quais:

“10.1. Todos os insumos e materiais necessários à execução dos serviços deverão ser fornecidos pela CONTRATADA em perfeito estado de uso e devem ser acompanhados de todos os acessórios para a correta execução das tarefas.

16.15. A Contratada, além da disponibilização de mão de obra, dos produtos de limpeza e higiene pessoa (papel higiênico, sabonete, papel toalha), dos materiais e dos utensílios e equipamentos necessários à perfeita execução dos serviços de limpeza das áreas envolvidas, bem como das obrigações constantes na Minuta do Termo de Contrato, obriga-se a:

16.15.1. Os produtos de limpeza e higiene pessoal deverão atender a legislação e normas vigentes e estarão sujeitos à verificação e apresentações de laudos emitidos por laboratórios credenciados junto aos órgãos competentes. A qualidade esperada é a mesma ou superior a dos produtos especificados pela administração.

16.16. Responsabilizar-se integralmente pelos serviços contratados, nos termos da legislação vigente;

16.29. Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos, fornecendo todos os saneantes domissanitários, materiais, inclusive, sacos plásticos para acondicionamento de detritos e equipamentos em quantidade, qualidade e tecnologia adequadas, com a observância às recomendações aceitas pela boa técnica, normas e legislação;

16.30. A contratada deverá distribuir nos sanitários, papel higiênico, sabonete e papel toalha, de forma a garantir a manutenção de seu abastecimento;”

Trata-se igualmente de descumprimento da cláusula “Das Obrigações da Contratada” (cláusula quinta – Contrato nº 54/SFMSP/2015 e cláusula sexta – Contrato nº 27/SFMSP/2015), tais quais:

“6.1.27. Fornecer os materiais, insumos, equipamentos e veículos necessários ao bom desempenho dos serviços, conforme especificações técnicas do Anexo I do presente edital;”

- **“A retirada dos resíduos ainda continua morosa”.**

Trata-se de descumprimento de itens do Anexo I – Especificações Técnicas, a saber:

“13.1. Ficará a cargo da contratada a destinação adequada, conforme legislação vigente dos resíduos abaixo especificados:

13.1.1. Resíduos Sólidos Domiciliares (RSD).

13.1.2. Resíduos Recicláveis.

13.1.3. Resíduos de Serviço de Saúde (RSS).

13.1.4. Resíduos de Exumação.”

E, por fim, descumprimento da cláusula “Das Obrigações da Contratada” (cláusula quinta – Contrato nº 54/SFMSP/2015 e cláusula sexta – Contrato nº 27/SFMSP/2015), a saber:

“6.1.28. Executar os serviços objeto do presente contrato sem prejudicar o expediente normal de trabalho da CONTRATANTE;”

Considerando que, aparentemente, o SFMSP já vinha apurando irregularidades no serviço prestado e que a empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. já possuía conhecimento dos fatos apurados, caberia à Autarquia aplicar as penalidades previstas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993, conjuntamente com os dispositivos do Termo de Contrato (cláusula oitava – contrato nº 54/SFMSP/2015 e cláusula nona – contrato nº 27/SFMSP/2015), independentemente das glosas previamente realizadas.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Em complemento a manifestação lançada, o Departamento Técnico de Cemitérios, encaminhou, em relação este item, a seguintes considerações:

Preliminarmente, insta registrar que os apontamentos contidos no email datado em 17/12/2015, que podem em tese, configurar infrações contratuais sujeitas às respectivas penalidades, foram feitas por servidora que já não integra o Quadro de funcionários desta Autarquia.

Ademais, deve ainda ficar consignado que os responsáveis pela fiscalização dos serviços executados pela contratada eram, à época, os administradores dos cemitérios, sendo que boa parte desses servidores (se não todos) também já não integram os Quadros Funcionais desta Administração Indireta.

Dessa forma, sugeriu o referido Departamento que os servidores mencionados sejam contatados para o fim de prestar esclarecimentos quanto aos apontamentos realizados pela Auditoria da CGM, de modo à subsidiar resposta a ser encaminhada a esse Órgão, adotando-se, caso ainda não tenham sido tomadas, as medidas administrativas competente para elucidação do caso.

Após essas considerações a Presidência da Comissão de Sindicância foi contatada para esclarecer se há algum procedimento em curso que trate da empresa Higilimp.

Em resposta, a Presidência manifestou-se que há procedimento que, atualmente, encontra-se sobrestado.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Os autos que se encontram na Comissão de Sindicância serão analisados com o fito de se verificar se há elementos que possam subsidiar os esclarecimentos necessários a serem prestados a esta Controladoria.

Caso não haja elementos capazes de subsidiar as informações a serem prestadas buscar-se-á contatar os ex-servidores para que esses possam elucidar os questionamentos e apontamentos que são feitos, adotando-se, para tanto, conforme sugerido pelo Departamento competente, as medidas administrativas que se fizerem necessárias.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Mediante justificativa da Unidade de que há dificuldade na averiguação dos fatos em virtude de os funcionários responsáveis pela fiscalização à época da prestação do serviço, bem como a funcionária que notou as irregularidades em dezembro/2015, não constarem mais no quadro de funcionários do SFMSP, demonstra que houve falta de tempestividade na apuração dos fatos e na aplicação de penalidades.

O sobrestamento do procedimento relacionado à Higilimp na Comissão de Sindicância também é um indicativo de atraso na apuração de possíveis responsáveis.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se que os servidores responsáveis pela fiscalização de contratos sejam preferencialmente servidores de carreira do SFMSP e/ou servidores de carreira cedidos por outros órgãos ou entidades da Prefeitura do Município de São Paulo.

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se que seja dada continuidade à análise de eventuais processos de apuração relacionados à empresa Higilimp para esclarecimentos dos fatos e eventuais responsabilizações pelo setor competente.

RECOMENDAÇÃO 005

Recomenda-se o SFMSP utilize as cláusulas que versam sobre multas e penalizações, de forma tempestiva, quando da fiscalização da execução de prestação de serviços.

RECOMENDAÇÃO 006

Recomenda-se que, em não havendo restrição para que uma mesma empresa sagre-se vencedora em mais de um lote de prestação de serviço, que seja normatizado, em futuros contratos, uma multa de caráter indenizatório, no valor de 5% do valor global do contrato, proporcional ao tempo de inexecução causada por paralização ou abandono do serviço.

CONSTATAÇÃO 003 - Ausência de aplicação de penalidade referente ao descumprimento do Contrato Emergencial nº 54/SFMSP/2015 e a morosidade na cobrança dos valores relativos ao descumprimento do Contrato nº 27/SFMSP/2015.

Apesar das dificuldades apontadas no e-mail de Dezembro de 2015 (figura 02), em 12/02/2016 o SFMSP publicou no DOC a homologação do processo licitatório de limpeza para a empresa Demax Serviços e Comércio Ltda. (lote 02) e para a empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. (lote 03), após acordo firmado entre estas, protocolado no Processo nº 101.5859-55.2015.8.26.0053, perante a 13ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo/SP.

Em continuidade à análise do PA nº 2014-0.248.161-2, em 10/02/2016, o fiscal dos contratos à época, F.J.O, encaminhou e-mail (fls. 1268) informando que a prestação de serviço durante o carnaval (05/02/2016 à 10/02/2016) havia “deixado a desejar” e que houvera redistribuição de materiais entre os cemitérios, sendo que naquele momento foi solicitada providência à Superior Administração:

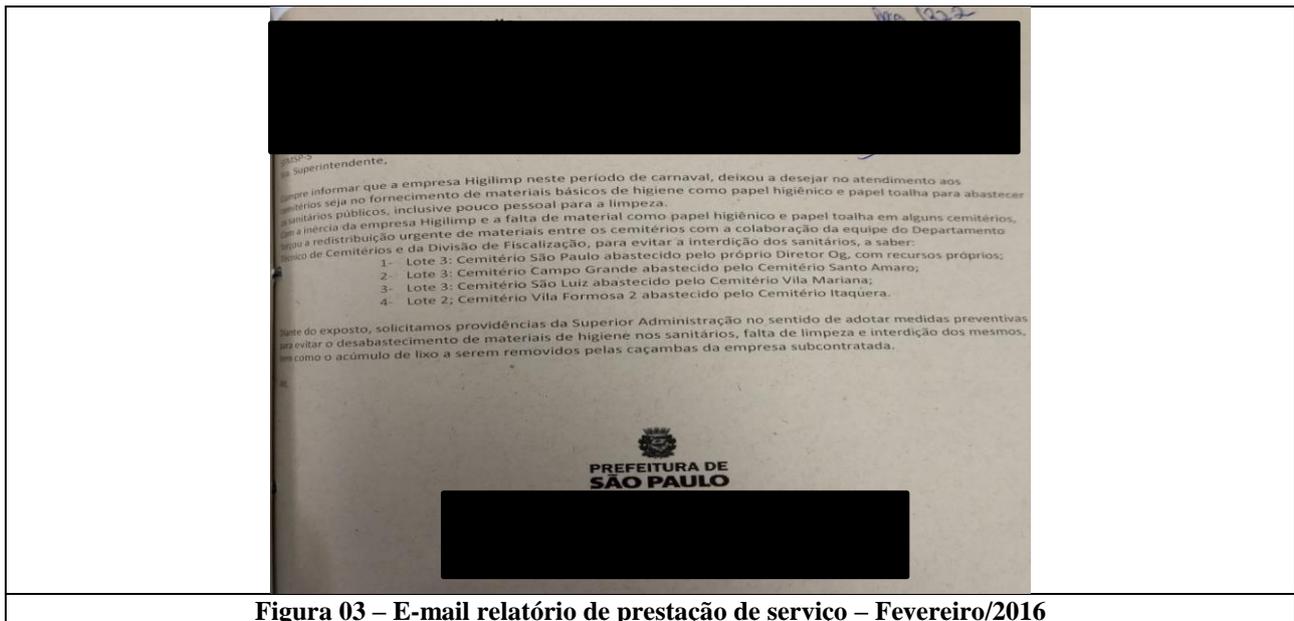


Figura 03 – E-mail relatório de prestação de serviço – Fevereiro/2016

O SFMSP encaminhou notificação à empresa acerca do relatório apresentado pelo fiscal do contrato bem como as tentativas de contato com a diretoria da Higilimp e seus prepostos no dia 12/02/2016.

Cumpramos ressaltar que nos dias 11 e 12 de fevereiro de 2016 houve na mídia veiculação de notícias sobre o “sumiço da empresa Higilimp”, que deixara milhares de trabalhadores sem salários (<http://www.ugt.org.br/post/12428-Higilimp-abandona-quase-3000-funcionarios,-some-com-seus-equipamentos-e-fecha-as-portas-durante-o-Carnaval> e <https://www.revistaforum.com.br/empresa-contratada-pelo-governo-de-sp-fecha-as-portas-e-abandona-trabalhadores-sem-salario/>).

O SFMSP publicou em 19/02/2016 decisão referente à rescisão unilateral do Contrato nº 27/SFMSP/2015 (lote 01) em razão de inexecução total do contrato:

- a-) aplicação de multa prevista no subitem 9.3.2. do contrato (multa de 10% por inexecução parcial do contrato);
- b-) aplicação de multa prevista no subitem 9.3.4. (multa de 20% por rescisão do contrato decorrente da inadimplência da contratada); e
- c-) suspensão de licitar e contratar com o SFMSP pelo prazo de dois anos a contar da publicação.

Todavia, não há menção quanto à penalidade referente ao Contrato Emergencial nº 54/SFMSP/2015, assinado em 22/10/2015, para os lotes 02 e 03, com vigência de 180 dias a partir da ordem de início e cláusula resolutiva até o cumprimento do procedimento licitatório tratado no PA nº 2014-0.248.161-2 – Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014.

Conquanto tenha havido a homologação dos lotes 02 e 03 em 12/02/2016 para as empresas Demax Serviços e Comércio Ltda. e Higilimp Limpeza Ambiental Ltda., respectivamente, caberia a aplicação de penalidades, tendo em vista que houve o descumprimento do Contrato nº 54/SFMSP/2015. O SFMSP poderia, por exemplo, ter se valido dos subitens citados quando da aplicação da penalidade do Termo de Contrato nº 27/SFMSP/2015, bem como dos subitens 8.1.1. (multa pelo retardamento do início da execução dos serviços) e/ou item 8.2. (referente às infrações por grau).

Contudo, há publicação no DOC, datada de 23/02/2016, referente à “*omissão da empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. em retirar a nota de empenho e dos fatos públicos e notórios envolvendo o abandono das obrigações contratuais avençadas com órgãos públicos*” seguida de aplicação de multa de 20% sobre o valor do ajuste (subitens 13.6. e 13.6.1. do edital do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014) e penalidade de suspensão por dois anos do direito de licitar e contratar com o Serviço Funerário do Município de São Paulo (subitem 13.6.2. do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014 e art. 7º da Lei Federal nº 10.520/2002), sem prejuízo de posterior aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade.

Além disso, após a não apresentação de recurso por parte da empresa, posteriormente à intimação, o SFMSP autorizou o levantamento da garantia contratual referente ao Termo de Contrato nº 27/SFMSP/2015, a saber:

“10.1. Em garantia do cumprimento das obrigações contratuais, a CONTRATADA prestou garantia, no valor de R\$ 106.590,08 (cento e seis mil, quinhentos e noventa reais e oito centavos), (5% do valor integral do Contrato), representada por Seguro garantia J.Malucelli, Apólice nº 02.0775-0287575, (garantia em qualquer das modalidades previstas no § 1º do artigo 56 da Lei federal nº 8.666/93 e alterações).”

Após apresentação de “Relatório Final de Regulação de Sinistro”, apresentado pela seguradora acima citada, em 10/10/2016, e após encaminhamento pelo SFMSP do “Termo de Pagamento, Quitação e Outras Avenças”, em 20/10/2016, a Autarquia acusou pagamento por meio do Guia de Arrecadação emitido em 28/12/2016.

Em 14/02/2017, o Departamento Técnico de Administração e Finanças do SFMSP encaminhou à Assessoria Jurídica providências para o pagamento integral da multa, tendo sido esta a última movimentação sobre o assunto no Processo nº 2014-0.248.161-2. Desta forma, não há evidência do recebimento da multa contratual nos autos do processo.

Em face das constatações relacionadas acima, solicita-se manifestação sobre a ausência de aplicação de penalidade referente ao descumprimento do Contrato Emergencial nº 54/SFMSP/2015 e a morosidade na cobrança dos valores relativos ao descumprimento do Contrato nº 27/SFMSP/2015.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Com relação a possível ausência de aplicação de penalidade referente ao descumprimento do contrato emergencial nº 54/SFMSP/2015 a Comissão Permanente de Processos Extraviados será contatada quanto a localização do Processo nº 2015-0.259.923-2 para que se verifique se efetivamente não houve aplicação de penalidade, bem como para devida análise dos autos processuais.

Com relação à cobrança dos valores relativos ao descumprimento do contrato nº 27/SFMSP/2015, o Processo nº 2014-0.248.161-2 será encaminhado a Divisão Técnica de Contabilidade para atualização do valor das multas aplicadas com consequente remessa a Douta

Procuradoria Geral do Município para ajuizamento da ação competente destinada à resguardar o interesse desta Autarquia.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Tão logo o Processo retorne da Divisão Técnica de Contabilidade e não havendo mais a necessidade de consulta dos autos, pelas áreas técnicas, para subsidiar resposta a esta Controladoria, será efetuada a remessa à Procuradoria do Município.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Em complementação a informação prestada por meio do Ofício nº 016/FMS/2019, informamos que o Processo nº 2014-0.248.161-2, após as devidas atualizações contábeis, foi remetido, em 18/01/2019, à Douta Procuradoria Geral do Município para adoção das medidas judiciais cabíveis destinadas à satisfação do interesse patrimonial desta Autarquia, conforme extrato do SIMPROC.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria ainda aguarda pela averiguação e esclarecimentos, por parte do SFMSP, sobre a penalidade referente ao Contrato Emergencial nº 54/SFMSP/2015. Vale ressaltar que em resposta anteriormente encaminhada a esta Coordenadoria de Auditoria, por meio do Ofício nº 347/FM S/2018 (citado na constatação nº 02), já constava a informação de que a Comissão Permanente de Processos Extraviados seria interpelada em relação ao contrato supracitado.

Conquanto o processo de penalização relativo ao Contrato nº 27/SFMSP/2015, com atualização dos valores a serem aplicados, tenha sido encaminhado à Procuradoria Geral do Município, questiona-se o porquê da morosidade em tais apurações, visto que no caso em análise, foi necessária a realização de auditoria para acionar a continuidade do procedimento.

RECOMENDAÇÃO 007

Recomenda-se que seja verificado se há procedimento concernente à penalização relacionada ao Contrato Emergencial nº 54/SFMSP/2015 para futuro encaminhamento à Procuradoria Geral do Município.

RECOMENDAÇÃO 008

Recomenda-se, mais uma vez, tempestividade na apuração de eventuais irregularidades na execução contratual para evitar a perda de informação e/ou prescrição do processo.

CONSTATAÇÃO 004 - Falta de planejamento nas contratações.

Atualmente, todas as três empresas contratadas em 2016 continuam prestando serviços ao SFMSP, conforme resumo apresentado abaixo, de acordo com a relação de contratos e aditamentos assinados:

Tabela 08 – Contratos e aditamentos - Arcolimp

| CONTRATADA | AJUSTE | VALOR MENSAL | ACRÉSCIMO (em relação ao último ajuste) | VALOR GLOBAL |
|---|--|-----------------|---|------------------|
| Arcolimp Serviços Gerais Ltda. Lote 1 - compreendendo as Unidades: Araçá, V.N. Cachoeirinha, Consolação, Dom Bosco, Freguesia do Ó, Lapa, Santana, Tremembé, CENTRAL - D. Paulina, Esc. Consolação. | TC nº 12/SFMSP/2016 | R\$ 177.650,12 | -- | R\$ 740.208,89 |
| | Termo de Aditamento nº 01 – Prorrogação por mais 12 meses a partir de 01/07/2016. | R\$ 177.650,12 | -- | R\$ 2.131.801,60 |
| | Termo de Aditamento nº 02 – Prorrogação por mais 180 dias a partir de 01/07/2017 e acréscimo contratual. | R\$ 203.452,82 | ▲ 14,53% | R\$ 1.220.716,88 |
| | Termo de Aditamento nº 03 – Renegociação contratual e substituição do índice de reajuste de preços, em atendimento ao Decreto Municipal nº 57.580, de 19 de janeiro de 2017. | -- | -- | -- |
| | Termo de Aditamento nº 04 – Prorrogação por mais 116 dias a partir de 01/01/2018. (até 26/04/2018) | ~R\$ 212.608,19 | ▲ 4,50% | R\$ 822.085,00 |
| | Termo de Aditamento nº 05 – Prorrogação por mais 116 dias a partir de 27/04/2018. (até 20/08/2018) | ~R\$ 212.608,19 | -- | R\$ 822.085,00 |
| | Termo de Aditamento nº 06 – Prorrogação por mais 180 dias a partir de 21/08/2018. (até 16/02/2019) | R\$ 222.175,59 | ▲ 4,50% | R\$ 1.333.053,55 |

Tabela 09 – Contratos e aditamentos - Demax

| CONTRATADA | AJUSTE | VALOR MENSAL | ACRÉSCIMO (em relação ao último ajuste) | VALOR GLOBAL |
|--|--|----------------|---|------------------|
| Demax Serviços e Comércio Ltda. Lote 2 – compreendendo as Unidades: Itaquera, Lageado, Penha, Quarta Parada, Saudade, Vila Formosa I, Vila Formosa II, Agência Itaquera, Dep. Coroa. | TC nº 03/SFMSP/2016 | R\$ 169.279,40 | -- | R\$ 2.031.352,68 |
| | Termo de Aditamento nº 01 – Prorrogação por mais 90 dias a partir de 15/02/2017. | R\$ 186.256,86 | ▲ 10,03% | R\$ 558.770,58 |
| | Termo de Aditamento nº 02 – Prorrogação por mais 90 dias a partir de 15/05/2017. | R\$ 186.256,86 | -- | R\$ 558.770,58 |
| | Termo de Aditamento nº 03 – Prorrogação por mais 90 dias a partir de 15/08/2017. | R\$ 193.173,89 | ▲ 3,71% | R\$ 579.521,67 |
| | Termo de Aditamento nº 04 – Prorrogação por mais 90 dias a partir de 15/11/2017. | R\$ 193.173,89 | -- | R\$ 579.521,67 |
| | Termo de Aditamento nº 05 – Prorrogação por mais 90 dias a partir de 15/02/2018. | R\$ 193.173,89 | -- | R\$ 579.521,67 |
| | Termo de Aditamento nº 06 – | R\$ 193.173,89 | -- | R\$ 579.521,67 |

| | | | | |
|--|--|----------------|---------|----------------|
| | Prorrogação por mais 60 dias a partir de 15/05/2018. | | | |
| | Termo de Aditamento nº 07 – Prorrogação por mais 90 dias a partir de 14/07/2018. | R\$ 195.669,13 | ▲ 1,29% | R\$ 587.007,40 |

Tabela 10 – Contratos e aditamentos - Carrara

| CONTRATADA | AJUSTE | VALOR MENSAL | ACRÉSCIMO (em relação ao último ajuste) | VALOR GLOBAL |
|--|--|----------------|---|------------------|
| Carrara Serviços Ltda. Lote 3 – compreendendo as Unidades: São Luiz, Campo Grande, Parelheiros, Santo Amaro, São Paulo, Vila Mariana, Crematório, São Pedro, Agência Servidor Municipal. | TC nº 11/SFMSP/2016 | R\$ 137.857,06 | -- | R\$ 1.654.284,69 |
| | Termo de Aditamento nº 01 – Prorrogação por mais 12 meses a partir de 26/02/2017. | R\$ 151.683,10 | ▲ 10,03% | R\$ 1.820.197,15 |
| | Termo de Aditamento nº 02 – Renegociação contratual e substituição do índice de reajuste de preços, em atendimento ao Decreto Municipal nº 57.580, de 19 de janeiro de 2017. | -- | -- | -- |
| | Termo de Aditamento nº 03 – Prorrogação por mais 12 meses a partir de 26/02/2018. | R\$ 158.508,84 | ▲ 4,50% | R\$ 1.902.106,02 |

Verifica-se que o SFMSP promoveu cinco prorrogações (Tabela 08) com a empresa **Arcolimp Serviços Gerais Ltda.**, sendo que destas, duas foram por 180 dias, duas por 116 dias e uma por 12 meses.

A **Demax Serviços e Comércio Ltda.** teve seu contrato prorrogado (Tabela 09) por sete vezes, sendo seis vezes por 90 dias e uma vez por 60 dias.

E por fim, a Autarquia promoveu apenas duas prorrogações (Tabela 10) com a empresa Carrara Serviços Ltda., ambas por 12 meses.

É necessário que a Autarquia esclareça se a realização de diversas prorrogações, como no caso da Arcolimp e da Demax, em tão curto espaço de tempo, reflete uma necessidade da entidade ou uma ineficiência no planejamento da licitação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Com relação a este item, o Departamento competente apresentou um breve resumo:

“Quanto à empresa Demax Serviços e Comércio Ltda, SEI 6410.2017/0000064-6, registramos que: assinamos o termo de contrato em 12/02/2016, conforme doc (1916692), ordem de serviços 15/02/2016 (1916716), pelo período de 12 meses. Após o vencimento desse período, iniciamos as tratativas de prorrogação (2049801) e a empresa nos respondeu negativamente (20419915), o que foi avaliado pelo Departamento Técnico de Administração e Finanças, que encaminhou um ofício, solicitando reavaliação do posicionamento da empresa (2049989), que

posteriormente acabou aceitando a prorrogação contratual por 90 dias (2050084), sendo o despacho (2129219) e o termo aditivo assinado (2196367).

Após o vencimento desse prazo, a superintendente da época, em tratativas com a empresa, solicitou nova prorrogação por mais 90 dias (2553980), que foi atendida pela empresa (2965285) - despacho (3010849) e termo aditivo (3112850).

Em 03/08/2017, solicitamos nova prorrogação, por ordem do gabinete (4024257), que mais uma vez foi atendida pela empresa (4024257) - despacho (4144447) e termo aditivo (4356729). Posteriormente, o departamento solicitou nova prorrogação (5094430), que foi atendida pela empresa (5170050) - despacho (5434631), termo aditivo (5731054).

Em 30/01/2018, encaminhamos ofício de prorrogação (6626580), que nos atendeu (6626632) - despacho (6713316) e termo aditivo (6931368). Em 04/04/2018, o gestor solicitou nova prorrogação por 90 dias (7595857) por meio de ofício (7746798), sendo que a empresa não aceitou (7746866). O departamento técnico de cemitérios, solicitou então, prorrogação por 60 dias (7761264) por meio do ofício (7761589), tendo a empresa concordado (7761731) - despacho (8351305) e termo aditivo (8565252).

*Em 28/05/2018, a gestora pediu nova prorrogação por 90 dias (8668760) por meio do ofício (8756906), tendo a empresa atendido (8756846) - despacho (9545177). Em 24/08, as tratativas novamente iniciaram-se conforme ofício (01190627), com a negativa da empresa (01190649)”.
“*

Ao final, com relação a essa empresa, concluiu as considerações no seguinte sentido: “Em vista do relato apontado acima, bem como de demais documentos e informações juntados no processo SEI, verifica-se que as sucessivas prorrogações decorreram de necessidade desta Autarquia manter os serviços de limpeza nas necrópoles e demais dependências, tendo em vista a inexistência de processo de licitação, bem como de comissão de licitação à época”.

Manifestou-se, ainda quanto a este apontamento, apresentando um breve relato, nos seguintes termos:

“Quanto à empresa Arcolimp Serviços Gerais Ltda, SEI 6410.2017/0000051-4, informamos que assinamos o termo de contrato em 26/02/2016 (1903566), ordem de início 04/03/2016 (1903580), com vigência até 30/06/2016 (a empresa assumiu um contrato remanescente da empresa HIGILIMP).

Após o vencimento desse prazo o contrato teve uma primeira prorrogação, por 12 meses (1912052), sendo que em 02/03/2017 iniciamos as tratativas para tanto (2294347), ofício (3504689), parecer (3581656), despacho (3584897), termo aditivo (3919054).

Em 24/10/2017 iniciamos as tratativas de outra prorrogação por 180 dias (5134474), parecer (6111433), despacho (6135178), termo aditivo (6494292).

Após o vencimento desse prazo, iniciou-se tratativa de prorrogação por 116 dias (677999), ofício (7647956), resposta positiva da empresa (8071390), despacho (8071481), termo aditivo (8419359).

Em 05/06/2018, iniciamos as tratativas de nova prorrogação por 116 dias (9631989), e a empresa manifestou-se positivamente (010234572), parecer (010363421), despacho (0104746250), termo aditivo (010672049)”.

Ao final, com relação a essa empresa, concluiu as considerações no seguinte sentido: “Em vista do relato apontado acima, bem como de demais documentos e informações juntados no processo SEI, verifica-se que as sucessivas prorrogações decorreram de necessidade desta Autarquia manter os serviços de limpeza nas necrópoles e demais dependências, tendo em vista a inexistência de processo de licitação, bem como de comissão de licitação à época”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

É fato que há a necessidade de manter os serviços de limpeza nas dependências do Serviço Funerário, porém o que a Equipe de Auditoria questiona é se, considerando tratar-se de prestação de serviço contínuo, quando do planejamento do certame, tal fato não poderia ser tomado em consideração para a definição do tempo de contrato inicialmente estabelecido.

Visto que as empresas conhecem a necessidade do ente, é possível que negociem um valor contratual baixo quando da realização do certame licitatório, porém utilizem os aditamentos contratuais para acrescer o valor mensal/global nas suas condições e devido à impossibilidade de realização de nova licitação e a necessidade de manter o serviço, acabe a Autarquia aceitando os ajustes.

RECOMENDAÇÃO 009

Recomenda-se que o SFMSP estude e realize pesquisa de preços para compreender um período de tempo maior para a contratação do serviço de limpeza quando da realização da licitação, considerando, inclusive, o reajuste anual de preços.

RECOMENDAÇÃO 010

Recomenda-se que, caso o SFMSP opte por manter as contratações por períodos curtos, os aditamentos sejam realizados com antecedência necessária para a manutenção do serviço e que os valores dos acréscimos sejam monitorados para justificativa do aditamento ou a realização de novos procedimentos licitatórios.

CONSTATAÇÃO 005 - Fragilidade nas pesquisas de preços para aditamentos dos contratos atuais de limpeza.

Em análise às pesquisas de preços realizadas para o aditamento dos atuais contratos em vigência, percebe-se que há falhas quanto ao atendimento deste requisito.

A pesquisa de preços relacionada ao último termo de aditamento realizado junto à empresa **Arcolimp Serviços Gerais Ltda.** encontra-se anexada ao PA eletrônico 6410.2017/0000051-4, sob o nome “Pesquisa de Preços (10068119)”, resultando nas seguintes informações:

Tabela 11 – Pesquisa de preços para o TA nº 06 ao Contrato nº 12/SFMSP/2016

| Arcolimp Serviços Gerais Ltda. Lote 01 - Termo de Aditamento nº 06 ao Contrato nº 12/SFMSP/2016 Pesquisa de Preços | | |
|---|-----------------------|--------------------------------|
| Empresa | Valor Mensal | Valor Global (180 dias) |
| Carrara Serviços Ltda. | R\$ 665.916,00 | R\$ 3.995.496,00 |
| Não identificável | R\$ 300.994,46 | R\$ 1.805.966,76 |
| Demax Serviços e Comércio Ltda. | R\$ 454.700,00 | R\$ 2.728.200,00 |
| Média | R\$ 473.870,15 | R\$ 2.843.220,92 |
| Arcolimp - TA nº 06 | R\$ 222.175,60 | R\$ 1.333.053,55 |

Verifica-se que os três valores cotados (Tabela 11) são muito distintos entre si, com uma diferença de mais de 100% entre o valor mais barato e o mais caro. Tal discrepância pode causar distorções no valor médio e na percepção do valor de mercado médio e aceitável.

Adicionalmente, pelo anexo, não é possível identificar a empresa que forneceu o valor mais econômico, visto que não há identificação no documento enviado quanto ao nome da empresa, logotipo, endereços e dados essenciais para a sua correta identificação.

Outra informação importante refere-se ao fato de que as empresas identificadas na cotação são as empresas que também já vêm prestando serviços ao SFMSP em relação ao mesmo objeto, porém em lotes distintos.

Já a pesquisa de preços relacionada ao último termo de aditamento realizado junto à empresa **Demax Serviços e Comércio Ltda.** encontra-se anexada ao PA eletrônico 6410.2017/0000064-6, sob o nome “Pesquisa de Preços (9487475)”, resultando nas seguintes informações:

Tabela 12 – Pesquisa de preços para o TA nº 07 ao Contrato nº 03/SFMSP/2016

| Demax Serviços e Comércio Ltda. Lote 02 - Termo de Aditamento nº 07 ao Contrato nº 03/SFMSP/2016 Pesquisa de Preços | | |
|---|-----------------------|-------------------------|
| Empresa | Valor Mensal | Valor Global (12 meses) |
| A. Tonnanni Construções e Serviços Ltda. | R\$ 1.345.866,67 | R\$ 16.150.400,04 |
| Marilana Comércio Representações e Serviços Eireli - ME | R\$ 280.000,00 | R\$ 3.360.000,00 |
| Max Comércio Representações e Serviços Eireli - ME | R\$ 275.000,00 | R\$ 3.300.000,00 |
| R. Ribas Representação Comercial - ME | R\$ 276.125,00 | R\$ 3.313.500,00 |
| Média (com Tonanni) | R\$ 544.247,92 | R\$ 7.603.466,68 |
| Média (sem Tonanni) | R\$ 277.041,67 | R\$ 3.324.500,00 |
| Demax - TA nº 07 (03 meses) | R\$ 195.669,13 | R\$ 587.007,40 |

Verifica-se que a 1ª empresa listada (Tabela 12) apresenta um valor muito acima dos valores cobrados, o que acarreta o mesmo problema verificado na Tabela 11.

Nota-se também que a pesquisa considerou um período de doze meses de fornecimento, ao invés de três meses referente ao período de aditamento. É normal que haja variação de valores entre cotações de curto e de longo prazo.

A pesquisa de preços relacionada ao último termo de aditamento realizado junto à empresa **Carrara Serviços Ltda.** encontra-se anexada ao PA eletrônico 6410.2017/0000062-0, sob o nome “Pesquisa de Preços (6622948)”, resultando nas seguintes informações:

Tabela 13 – Pesquisa de Preços para o TA nº 03 ao TC nº 11/SFMSP/2016

| Carrara Serviços Ltda. Lote 03 - Termo de Aditamento nº 03 ao Contrato nº 11/SFMSP/2016 Pesquisa de Preços | | |
|--|-----------------------|-------------------------|
| Empresa | Valor Mensal | Valor Global (12 meses) |
| Paineira Soluções Profissionais | R\$ 385.146,42 | R\$ 4.621.757,04 |
| Arcolimp Serviços Gerais Ltda. | R\$ 320.000,00 | R\$ 3.840.000,00 |
| Demax Serviços e Comércio Ltda. | R\$ 417.160,00 | R\$ 5.005.920,00 |
| Média | R\$ 374.102,14 | R\$ 4.489.225,68 |
| Carrara - TA nº 03 | R\$ 158.508,84 | R\$ 1.902.106,02 |

Mais uma vez verifica-se que a pesquisa foi realizada com dois prestadores de serviços que já possuem contrato para o mesmo objeto, porém em lotes distintos, com o SFMSP.

Importante notar que a pesquisa de preços junto aos fornecedores é apenas um dos métodos passíveis de utilização constante do Decreto Municipal nº 44.279/2003 e alterações posteriores, a saber:

“Art. 4º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá em consulta ao banco de preços de referência mantido pela Prefeitura.

§ 1º Na hipótese de inexistência do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar no banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, bem como na hipótese de incompatibilidade de sua especificação técnica com aquela que serve de base para a

composição do banco, desde que devidamente caracterizadas, fica autorizada a utilização dos seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preços:

- I - pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso;*
- II - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;*
- III - contratações similares de entes públicos, em execução; ou*
- IV - múltiplas consultas diretas ao mercado.”*

Sobre os diversos assuntos aqui elencados, o Tribunal de Contas da União possui os seguintes entendimentos:

Acórdão TCU nº 1620/2010 - Plenário:

*“É necessário realizar **pesquisa de preço de maneira mais ampla possível** de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.”* (Grifo Nosso)

Acórdão TCU nº 2318/2014 - Plenário:

*“Consoante entendimento deste Tribunal de Contas da União (Acórdãos 819/2009-TCU-Plenário, 1685/2010-TCU-2ª Câmara e 265/2010-TCU-Plenário), para se comprovar o preço de mercado, **a pesquisa deve levar em conta diversas origens**, como, por exemplo, cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível.”* (Grifo Nosso)

Acórdão TCU nº 2637/2015 - Plenário:

*“As estimativas de preços prévias às licitações devem **desconsiderar as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado**, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.”* (Grifo Nosso)

Acórdão TCU nº 1548/2018 – Plenário:

*“Quanto à jurisprudência sobre a pesquisa mercadológica, cita-se, para resumir o posicionamento do TCU, o Acórdão 2.787/2017-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman), o qual dispõe que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação **não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro**, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos. Em adendo o Acórdão 3.684/2014-TCU-2ª Câmara (Relatora: Ministra Ana Arraes) inclui, dentre os parâmetros a serem considerados, os contratos anteriores do próprio órgão.”* (Grifo Nosso)

Compete à Autarquia planejar em tempo hábil, anteriormente aos aditamentos, a realização da pesquisa de preço, para que suas consultas junto ao mercado não sejam utilizada como primeira e única opção pelo simples fato de ser um “costume” da Administração.

Para uma adequada pesquisa, devem ser utilizados os entendimentos jurisprudenciais, como os citados, bem como a legislação em vigor.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Manifestou a área técnica competente em relação à tabela 11 da Solicitação Final, que o setor responsável recebeu a proposta que apresentava o número do CNPJ e assinatura do responsável, e tirou o documento pertinente com esses dados, conforme SEI 10068164 e 10068119, sendo que com o cartão do CNPJ é possível a identificação da empresa.

O mesmo setor esclarece que no que tange a tabela 12 da Solicitação Final, apesar de constar a proposta da empresa A Tonnanni, a mesma foi desconsiderada na média, com a justificativa de que o preço estava muito acima das outras propostas, conforme SEI 9487735 e 9487475.

Registrou que esse procedimento, é habitual dentro do setor, até para que a empresa que foi consultada, não questione futuramente o porque da sua proposta não constar no processo, tendo em vista que preços muito acima ou muito abaixo, são desconsiderados da média.

Com relação às pesquisas de preços e recomendações da controladoria, informou-se, ainda, que os servidores responsáveis pela realização de pesquisa de preços realizaram treinamento para incrementar as pesquisas a serem efetuadas, de modo a tornarem mais amplas.

De todo modo, salientou que deve-se registrar que em relação ao modo como se deram as pesquisas tratadas nesta auditoria não há, nas plataformas (CADITEC) e banco de preços registro dessa modalidade de prestação de serviços, que é muito específica. Além disso, não foram encontrados contratos administrativos com objetos similares.

Também ponderou que deve ser informado que são enviadas correspondências para várias empresas, mas poucas retornam, seja por desinteresse, seja por conta da especificidade do serviço a ser realizado.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O treinamento para a equipe responsável pela realização das pesquisas de preços é fundamental, bem como a compreensão da legislação e jurisprudências citadas. Vale ressaltar que é importante que as pesquisas contenham os elementos básicos para identificação da empresa de forma clara e simples, bem como datas de envio da proposta e descritivo da cotação.

RECOMENDAÇÃO 011

Recomenda-se que o banco de dados de eventuais fornecedores seja atualizado, com especial atenção aos que costumadamente não respondem às atuais solicitações do SFMSP (verificar se o fornecedor ainda existe e/ou se houve atualização de e-mail para solicitação de orçamentos).

RECOMENDAÇÃO 012

Recomenda-se que seja verificada a existência de outras opções de preços, que não somente potenciais fornecedores, quando da realização da pesquisa.

RECOMENDAÇÃO 013

Recomenda-se que haja justificativa no processo sempre que a pesquisa obtiver menos de 03 bases de preços ou que seja baseada apenas em fornecedores atuais do SFMSP.

RECOMENDAÇÃO 014

Recomenda-se que o setor responsável inclua justificativa no processo licitatório (SEI) quando da impossibilidade de cumprimento dos incisos I, II e III do Art. 4º §1º do Decreto Municipal nº 44.279/2003.

CONSTATAÇÃO 006 - Incoerência na redação contratual referente aos relatórios mensais necessários para pagamento e recebimento.

Na redação dos termos contratuais das atuais empresas contratadas (Arcolimp Serviços Gerais Ltda., Demax Serviços e Comércio Ltda. e Carrara Serviços Ltda.) consta em sua Cláusula Quinta – Da Forma de Pagamento os seguintes itens:

“5.11 A CONTRATANTE executará mensalmente a medição dos serviços prestados pela área mensal contratual, descontado do valor devido, o equivalente à indisponibilidade dos serviços contratados e por motivos imputáveis à CONTRATADA, sem prejuízo das demais sanções disciplinares em contrato.

5.12 A apresentação da primeira via da Nota Fiscal ou Nota Fiscal-Fatura pela CONTRATADA deverá ser feita somente após a elaboração da planilha de medição pela fiscalização do contrato, da qual deverão constar os serviços efetivamente realizados no período da medição, bem como eventuais descontos (glosas), apontados estritamente de acordo com as especificações técnicas, e ainda multas ou indenizações devidas.” (Grifo Nosso)

Compreende-se que cabe ao SFMSP elaborar relatórios mensais em relação ao serviço prestado para que posteriormente a Contratada venha encaminhar Nota Fiscal para fins de pagamento.

No entanto, em capítulo posterior, Cláusula Oitava – Condições de Recebimento do Objeto, procedimento distinto é apresentado, a saber:

“8.2 A execução dos serviços objeto desta contratação, deverá ser atestada pelo responsável pela fiscalização, pela CONTRATANTE, atestado esse que deverá ser acompanhado de fatura ou nota fiscal fatura, bem como da cópia reprográfica da nota de empenho para fins de pagamento.

8.3 O objeto contratual será recebido mensalmente mediante relatório de medição dos serviços executados no mês, emitido pela CONTRATADA, sendo tal relatório submetido à fiscalização da CONTRATANTE, que, após conferência, atestará se os serviços foram prestados a contento, atestado esse que deverá ser acompanhado de fatura ou nota fiscal fatura, bem como da cópia reprográfica da nota de empenho, para fins de pagamento.

8.3.1. Após o término de cada período mensal, a CONTRATADA elaborará relatório contendo os qualitativos totais mensais de cada um dos tipos de serviços efetivamente realizados.” (Grifo Nosso)

Com base na leitura, verifica-se que a Contratada deveria elaborar seu relatório mensal, o qual em momento posterior seria conferido pela fiscalização para o ateste em relação ao serviço prestado.

Ainda, em consulta aos processos de pagamentos das contratadas (SEI), finalizados do mês de Junho de 2018 – 6410.2017/0000356-4 (Arcolimp Serviços Gerais Ltda.), 6410.2017/0000339-4 (Demax Serviços e Comércio Ltda.) e 6410.2017/0000321-1 (Carrara Serviços Ltda.) – verificou-se que estão sendo encaminhados relatórios mensais de medição dos serviços prestados, quantitativos e não qualitativos (subitem 8.3.1. acima), os quais são anexados ao processo de pagamento:



A
SERVIÇO FUNERÁRIO DE SP
Pregão Eletrônico nº 73/SFMS/2014
Proc. Adm. Nº 2014-0.248.161-2
SÃO PAULO - SP

Início: 04/03/2016
vencimento dia 30
CODIGO HK 270

LOTE 1
Período 01 a 30/06/2018

| - UNIDADE ESCRITÓRIO CONSOLAÇÃO | | | |
|---------------------------------|----------|----------------|----------------------|
| ÁREAS | ÁREA | PREÇO UNIT. M2 | PREÇO TOTAL MENSAL |
| Interna - Carpete | 2.000,00 | R\$ 12,6294265 | R\$ 25.258,85 |
| Interna - Piso Frio | | | R\$ - |
| Externa | | | R\$ - |
| Vidros Externos | 322,06 | R\$ 5,028546 | R\$ 1.619,49 |
| | | | R\$ 26.878,34 |
| Auxiliar de Limpeza | 4 | R\$ - | R\$ - |
| Encarregado | 1 | R\$ - | R\$ - |
| Limpador de Vidro | Volante | R\$ - | R\$ - |
| VALOR TOTAL MENSAL | | | R\$ 26.878,34 |

Figura 04 – Medição de limpeza – Arcolimp – Unidade Consolação (Junho/2018)




PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SERVIÇO FUNERÁRIO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 2018-0.033.309-1
CONTRATO Nº 03/SFMS/16
OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL
MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS Nº 29 - PERÍODO DE 01/06/2018 À 30/06/2018.
UNIDADE DEPOSITO COROA

LOTE II

| ITENS | ITENS | UNIDADE | ÁREA | PREÇO UNITÁRIO MENSAL | TOTAL MENSAL |
|-------|-----------------|---------|----------|-----------------------|---------------|
| 1 | Áreas Internas | M² | 3.060,00 | R\$ 14,27 | R\$ 43.669,28 |
| 2 | Área Externa | M² | 180,00 | R\$ 5,36 | R\$ 965,16 |
| 3 | Vidros Externos | M² | 261,17 | R\$ 4,22 | R\$ 1.102,44 |
| TOTAL | | | | | R\$ 45.736,87 |

Figura 05 – Medição de limpeza - Demax – Unidade Dep. Coroa (Junho/2018)

| Medição - Unidade Crematório- período 01/06/2018 a 30/06/2018 | | | |
|---|--------------------------------------|--|-----------------------|
| | Área (estimada) (m ²) | Preço unitário do m ² | Preço Total Mensal |
| Área Interna | 5.322,60 | R\$ 12,33 | R\$ 65.627,65 |
| Vidro Externo | 785,47 | R\$ 2,21 | R\$ 1.735,88 |
| Preço Total Mensal | | | R\$ 67.363,53 |

Figura 06 – Medição de limpeza – Carrara – Unidade Crematório (Junho/2018)

Considerando que o recebimento implica no pagamento, a descrição correta do procedimento para elaboração e entrega de relatórios se faz necessária para evitar interpretações errôneas além de possível duplicidade de trabalho.

Adicionalmente, o Edital do Pregão Eletrônico nº 73/SF MSP/2014 continha, em seu Anexo I – Especificações Técnicas, outros relatórios mensais que deveriam ser produzidos:

“5.9.8 A CONTRATADA deverá fornecer à Contratante, planilhas mensais constando todo quantitativo de retirada dos resíduos, separadamente de cada Unidade.

14.3 Ao final do mês, a CONTRATADA apresentará um Relatório Mensal contendo:

Os serviços executados, conforme “Ficha Diária de Produção”;

A presença da Equipe, equipamentos, máquinas e veículos, confirme “Ficha Diária de Presença”;

A relação do material consumido (especificação e quantidade), resíduo gerado (tipo e quantidade) conforme “Ficha Diária de Produção”;

Controle Mensal de Produtividade.

14.4 A fiscalização analisará o Relatório Mensal que, com o seu parecer favorável, será parte integrante do processo de pagamento mensal.” (Grifo Nosso)

Nota-se também que o Edital previa um número maior de informações a serem disponibilizadas pela Contratada, não previstas no termo de contrato, e a necessidade do parecer da fiscalização, anexado ao processo de pagamento.

É importante que a Autarquia, quando da elaboração do edital e dos termos contratuais, estude quais as informações necessárias para o correto monitoramento da prestação do serviço, procedimentos de pagamento e responsabilização, para que estes sejam capazes de gerar informações suficientes a fim de subsidiar a tomada de decisão, por exemplo, quando de aditamentos de contratos e elaboração de novos editais de licitação.

Além disso, em virtude dos processos eletrônicos no SEI serem passíveis de acesso livre (quando públicos) ou por acesso à informação (quando restritos – exceto os casos de sigilo previstos em legislação), pareceres ou relatórios produzidos pelo SF MSP ou pela empresa contratada, anexados aos processos são próprios para permitir que o controle social possa agir de forma concomitante, contestando as informações atestadas e ajudando o gestor no caso de existirem informações divergentes entre os dados e informações prestados e a realidade observada.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Manifestou-se o Departamento técnico, no sentido de que sejam feitos os ajustes necessários na redação, espancando, por definitivo, quaisquer dúvidas que possam ser suscitadas, de modo a deixarmos claro que a responsabilidade pelo preenchimento das Planilhas de Medições dos serviços executados é da empresa contratada a ser posteriormente aferida pela fiscalização do contrato.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Dessa forma, ponderou-se que nos momentos de eventuais aditamentos seja corrigida a redação que podem suscitar dúvidas.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria entende que o procedimento deve ser normatizado para futuras contratações e eventuais aditamentos.

RECOMENDAÇÃO 015

Recomenda-se o correto descritivo dos relatórios necessários, de responsabilidade da Contratada e/ou do SFMSP no Termo de Referência das novas licitações e dos novos contratos.

RECOMENDAÇÃO 016

Recomenda-se que os relatórios exigidos para fins de pagamentos constem dos processos eletrônicos (SEI) de pagamento mensal e/ou prestação de contas.

CONSTATAÇÃO 007 - Fragilidades na prestação dos serviços de limpeza devido a possíveis falhas nos controles sobre materiais e sobre frequência na prestação do serviço.

Foram visitadas algumas unidades do SFMSP, referentes aos diferentes lotes de atuação das empresas de limpeza, no intuito de observar a atual prestação de serviço e oportunidades de melhoria quanto sua prestação, conforme elencado a seguir:

Tabela 14 – Visitas da Equipe de Auditoria

| Lote | Unidade | Data da Visita | Empresa Responsável |
|------|---------|----------------|---------------------|
|------|---------|----------------|---------------------|

| | | | |
|---|------------------------------------|------------|---------------------------------|
| 1 | Araçá | 21/08/2018 | Arcolimp Serviços Gerais Ltda. |
| | Santana | | |
| 2 | Vila Formosa | 16/08/2018 | Demax Serviços e Comércio Ltda. |
| | Penha | | |
| 3 | São Pedro - Crematório e Cemitério | 30/08/2018 | Carrara Serviços Ltda. |
| | Parelheiros | | |

- **Cemitério Araçá:** Em visita realizada no dia 21/08/2018, a Equipe de Auditoria foi recebida pela representante da empresa Arcolimp, que estava substituindo as férias da responsável pelo local. Foram visitados o almoxarifado, o velório, a capela, a administração, a agência e o vestiário.

No almoxarifado estavam estocados os produtos de limpeza (figuras 07 e 08), de responsabilidade da Contratada, conforme consta no Termo de Referência (Item 2.2 das “Especificações gerais”). O único controle de saída de material disponível no local era a ficha de retirada de papel higiênico e papel toalha, conforme é possível verificar na figura 09. Para a solicitação de materiais, a responsável anotava em ficha própria a quantidade necessária a ser solicitada, por mês, para a reposição (figura 10).



Figuras 07 e 08 – Almoxarifado

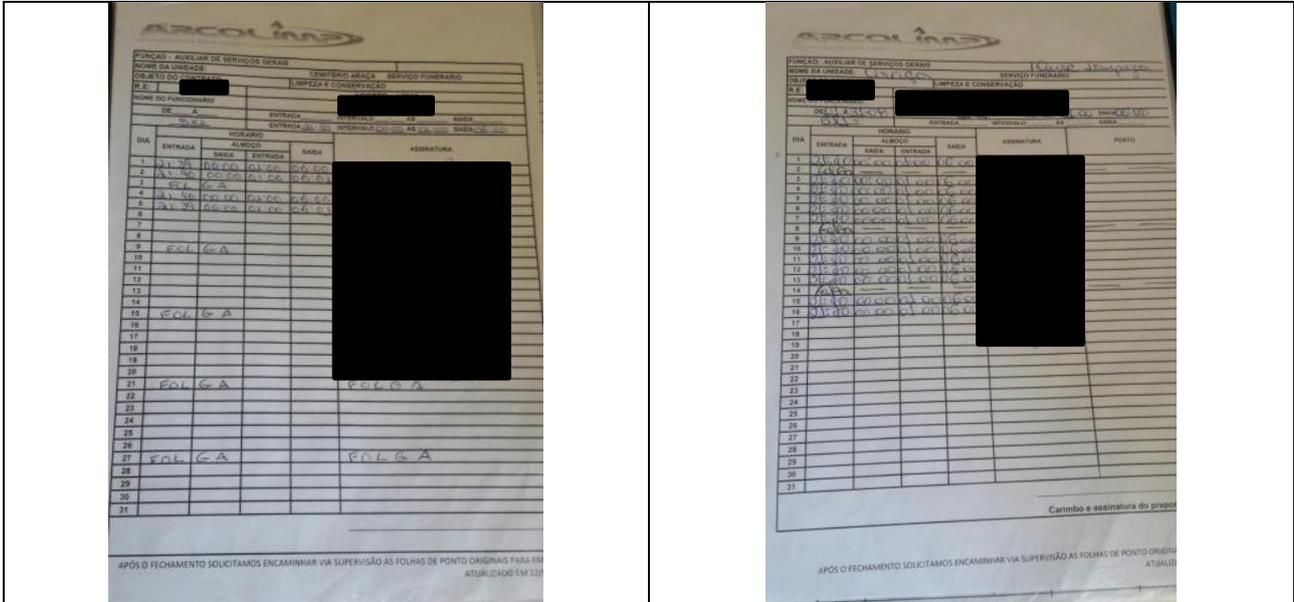
| MATERIAL | TIPO | LOCAL COLOCADO | QUANTIDADE | NOME FUNCIONÁRIO | DATA |
|-----------|------|----------------|------------|------------------|----------|
| Higiênico | 1 | 1 | 1 | | 21/08/18 |
| Higiênico | 1 | 1 | 1 | | 21/08/18 |
| Higiênico | 1 | 1 | 1 | | 21/08/18 |
| Higiênico | 1 | 1 | 1 | | 21/08/18 |
| Higiênico | 1 | 1 | 1 | | 21/08/18 |

Figura 09 – Ficha de controle de saída de materiais

| PRODUTOS | UNID. | QUANT. |
|--|-------|--------|
| 1) ALCOOL 40% HIGIÊNICO 1L ARCHOTE | UN | |
| 2) ALCOOL 40% HIGIÊNICO 1L ARCHOTE | UN | |
| 3) BALDE DE ESPRUMIDOR MOP ÁGUA | PC | |
| 4) BALDE PLÁSTICO 20L ALCA METAL | PC | |
| 5) BALDE PLÁSTICO 20L ALCA METAL | UN | |
| 6) BALDE MOP ÁGUA | UN | |
| 7) BALDE MOP PÓ | UN | |
| 8) CERA AUTO BRILHO START 5 LTRS | GL | |
| 9) CILINDRO 1L DETERGENTE | GL | 09 |
| 10) DETERGENTE BRILHO 500 ML | UN | |
| 11) DETERGENTE FLORAL 5 LTRS VALENCIA | UN | |
| 12) DETERGENTE AGRO 500 ML | UN | |
| 13) DETERGENTE VERDE 300 ML | UN | |
| 14) ESCOVA 7 DEGRAS | UN | |
| 15) ESCOVA OVAL 800 ML LÁSTICA | UN | |
| 16) ESCOVA SANITÁRIA C/ SUORTE | UN | |
| 17) ESPONJA 67 TIRANDO 3M | UN | 10 |
| 18) FIBRA LIP USO GERAL, BETTANNI 500G C/ 15 | PC | |
| 19) PLANELA 36X36 BRANCA | UN | 10 |
| 20) LATA DE ACCION YEDIA | UN | |
| 21) LIMPA KATREX VANISH 500 ML | UN | |
| 22) LIMPA VIDRO 1L ARCHOTE | UN | |
| 23) LUSTRA MÓVEIS POLIFLOR LAVANDA 200 ML | UN | |
| 24) LAVA DE LÁTEX AMARELA TOP G SANRO | PC | |
| 25) LAVA DE LÁTEX AMARELA TOP M SANRO | PC | |
| 26) FERRALUBRA S/M/T COMPLETA | BIT | |
| 27) MASCARA DESCARTÁVEL PFF-2 C/ VÁLVULA | UN | |
| 28) MUITO USO WORKER 500ML | UN | |
| 29) P. RES. ROLÃO 100% CEL. 8X300 BABY | CK | |
| 30) P. INT. 2000 100% 22-50X21 C/ 1000 BABY | PT | 02 |
| 31) PÁ LIXO PLÁSTICA CABO LONGO 1.00MT DSR | PC | |
| 32) PEDRA SANITÁRIA 12X25 G SANIMEX FLORAL | PT | |
| 33) PÁ LIXO 1X0P ÁGUA | UN | |
| 34) PÓ LIXO L23 400 SILVO 200ML | UN | |
| 35) PULVERIZADOR 500ML UNILK | UN | |
| 36) PURIFICADOR GLADE LAVANDA 360ML | UN | |
| 37) REFIL 1X3P ÁGUA | UN | 04 |
| 38) REFIL MOP PÓ 40CM | UN | |
| 39) REMOVEDOR CERA MAGICO 3L START | GL | 04 |

Figura 10 – Ficha de controle de solicitação de

O controle de entrada e saída dos funcionários também era realizado de forma manuscrita. A escala de trabalho informada era de três turnos, em virtude do funcionamento por 24 horas do velório. Algumas das fichas analisadas estavam incompletas, o que pode contribuir para erros no controle de frequência (figuras 11 e 12).



Figuras 11 e 12 – Ficha de frequência de funcionários da empresa Arcolimp.

Ao se visitar as dependências do velório, constatou-se boa condição de higiene e limpeza. De acordo com o relato da responsável, as salas de velório são limpas a cada término de uso e os banheiros higienizados sempre que necessário. Todavia, não havia uma ficha de controle de quantas vezes os locais eram limpos ao dia. Nos banheiros, por exemplo, não havia ficha de controle de higienização, com horário e nome de quem realizou o serviço.

Ainda sobre a limpeza, o mesmo cuidado não foi verificado nos banheiros externos da Capela (figura 13) e da Administração. Segundo informações da responsável, as condições dos banheiros devem-se ao fato de estes serem utilizados, diariamente, por moradores de rua, que buscam as dependências do cemitério para se abrigar. Não havia, nestes banheiros, controle de limpeza, não sendo possível saber se estavam sendo higienizados ao menos uma vez ao dia. Já, as dependências da administração do cemitério apresentavam boas condições de limpeza, assim como os banheiros utilizados pelos servidores do SFMSP (figura 14).

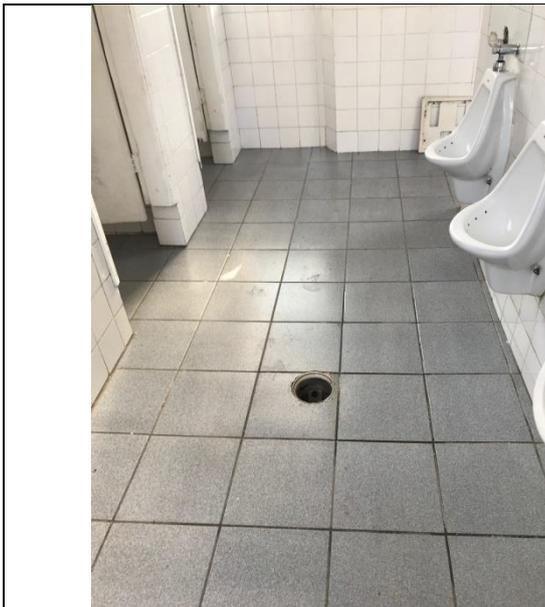


Figura 13 – Banheiro da Capela (externo)



Figura 14 – Banheiro da Administração (interno)

- **Cemitério Santana:** O cemitério Santana foi visitado pela Equipe de Auditoria no dia 21/08/2018. Foram visitados o velório, a administração, a agência, os vestiários e o refeitório. A Equipe foi recebida pela responsável da empresa Arcolimp no local, que acompanhou a visita e dirimiu eventuais dúvidas.

Em visita ao almoxarifado, verificou-se a falta de local apropriado para acondicionamento dos produtos de higiene e limpeza. O local, de infraestrutura pequena, era utilizado pela equipe de limpeza como espaço de descanso e refeições. Assim, produtos de limpeza/higiene acabavam sendo acondicionados junto a produtos alimentícios (figuras 15 e 16).



Figura 15 – Alimentos acondicionados em local impróprio



Figura 16 – Falta de espaço para guardar produtos de higiene e limpeza

O controle da entrada/saída dos produtos do almoxarifado se mostrou precário. Não existia um monitoramento efetivo das quantidades que entravam ou saíam do local. Segundo informações da responsável, uma vez ao mês se procede ao encaminhamento, à empresa contratada, de listagem de produtos faltantes para reposição.

Sobre a execução do serviço contratado, os locais visitados pela Equipe de Auditoria estavam em boas condições de higiene e limpeza. Os espaços estavam limpos e em condições apropriadas de uso.

- **Cemitério Vila Formosa:** O cemitério de Vila Formosa foi visitado na data de 16/08/2018. A Equipe de Auditoria foi recebida pela responsável local da empresa Demax. Primeiramente foi visitado o almoxarifado, onde estavam guardados os produtos de limpeza e higiene. No local, a representante da empresa mantinha os controles de ponto dos funcionários e de entrada e saída de material. No relatório de frequência mensal não havia indicação do horário de entrada e saída dos funcionários, para controle do tempo trabalhado (figura 17). Contudo, a responsável mantinha um caderno onde anotava o nome dos funcionários que trabalharam em determinado dia, se entraram em horário diferente do habitual, quem estava de folga ou havia faltado ao serviço (figura 18).

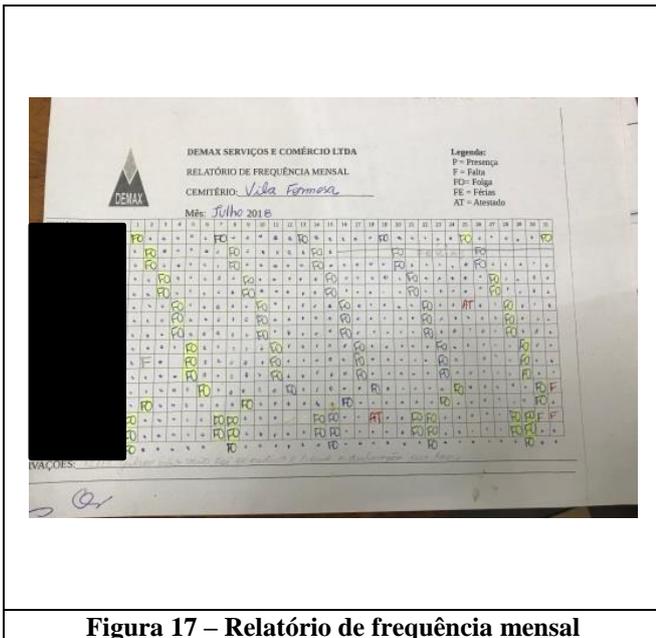


Figura 17 – Relatório de frequência mensal

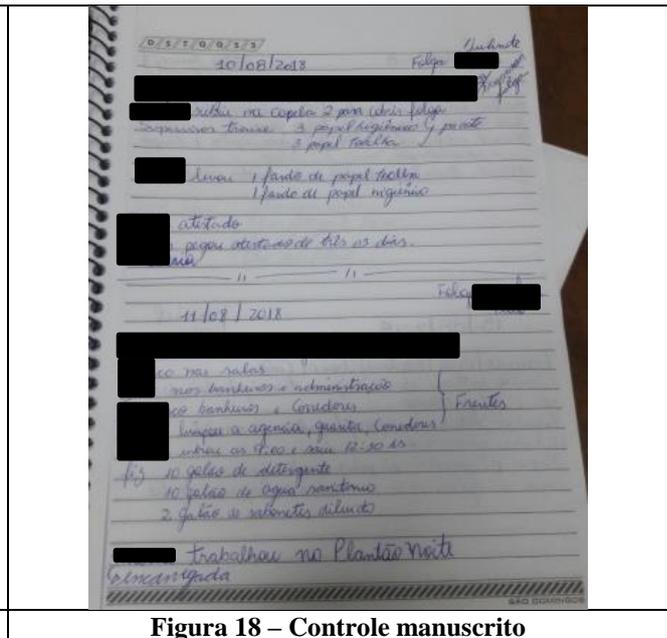


Figura 18 – Controle manuscrito

Como é possível verificar na figura 18 acima, o controle sobre a entrada e a saída dos materiais de limpeza era realizado mediante anotação, pela responsável, em caderno de controle diário. Destaca-se que os produtos de limpeza recebidos no local, entregues pela Demax, conforme especificado no Item 10 do Termo de Referência, eram “preparados” para o uso, ou seja, eram diluídos em água, a fim de “render maior quantidade”.

Não constam, no Termo de Referência, as quantidades mínimas de cada produto a ser disponibilizadas. O Item 10.3 somente aponta que “a fiscalização poderá estabelecer rol mínimo de insumos e materiais de reposição que deverão ser disponibilizados pela CONTRATADA para a execução dos serviços”, porém não há documento especificando se este mínimo foi estabelecido.

Em relação à limpeza, o Cemitério de Vila Formosa foi o que apresentou maior quantidade de problemas. Todavia, algumas ponderações devem ser realizadas. O cemitério todo é composto por quadras gerais, muitas delas cobertas somente por terra, sem plantio de grama. Falta calçamento no entorno do velório e nas vias do cemitério. O fluxo de pessoas é grande e constante. Tudo isso, associado à chuva, contribuiu para que o chão do velório não estivesse limpo no momento da visita. Mesmo com o esforço do funcionário de limpar o local sempre que necessário, o intenso movimento não permitiu a manutenção do serviço. Contudo, entende-se que a empresa poderia ter se adaptado às condições do local, com a finalidade de manter as condições adequadas de limpeza.

Destaca-se a grande quantidade de cachorros no interior do velório, problema que será tratado, em solicitação específica (O.S nº 59-D/2018). O fluxo dos animais, que se alimentam e fazem suas

necessidades nos corredores do velório, contribuem para os problemas quanto à higiene do local (figuras 19 e 20).



Figura 19 – Cachorros no interior do velório



Figura 20 – Marcas de urina dos animais

A limpeza dos banheiros não estava adequada (figura 21). Conforme a representante da Demax, a limpeza era realizada sempre que necessário. Contudo, não havia controle de quantas vezes o serviço foi executado no dia.

Além disso, não havia papel higiênico em todas as cabines, ficando o *dispenser* localizado do lado de fora destas. Conforme o relato da responsável, os rolos de papel higiênico eram constantemente furtados, assim como os frascos de sabonete líquido. Por isso era disponibilizado um único rolo de papel para cada banheiro e o sabonete era colocado em garrafas *pet* descartáveis (figura 22).



Figura 21 – Banheiro masculino (velório)



Figura 22 – Banheiro feminino (velório)

A limpeza do vestiário dos servidores do SFMSP não estava a contento (figuras 23 e 24). Devido à falta de controle, não havia como saber se em algum momento do dia a limpeza foi efetuada no local.



Figuras 23 e 24 – Vestiário dos servidores do SFMSP

A fragilidade nos controles sobre os serviços de limpeza também não permitiu saber se foi realizada qualquer higienização nos banheiros ao lado da Capela. No dia da visita, esta Equipe constatou que o local não estava em adequadas condições de uso, conforme pode ser visto nas figuras 25 e 26.



Figuras 25 e 26 – Banheiro feminino (capela)

- **Cemitério Penha:** O cemitério da Penha foi visitado por esta Equipe de Auditoria em 16/08/2018. A equipe chegou ao Cemitério às 13h30min e não encontrou no local a representante da empresa Demax, que havia sido liberada pelo responsável da Administração do cemitério para “resolver problemas particulares”. O horário de trabalho da responsável, conforme o funcionário, terminaria às 16h. Assim, a visita foi acompanhada pelo próprio Administrador. Foram visitados o Almoxarifado, a Administração, a Capela e o Refeitório.

Assim como nos demais cemitérios visitados, não havia controle efetivo sobre a limpeza realizada. Não foi possível saber se alguma higienização foi realizada no local no dia da visita. A constatação da Equipe de Auditoria é que todos os banheiros verificados estavam sujos, como é possível verificar nas figuras 27, 28 e 29 abaixo.



Figuras 27, 28 e 29 – Banheiros da unidade

Quanto aos controles referentes à frequência e ao estoque de materiais, não foi possível verificar como estes eram realizados. A equipe teve acesso ao almoxarifado (figuras 30 e 31), mas, devido à falta da representante da empresa, não foi possível verificar se existiam fichas de entrada e saída de pessoal e material.



Figuras 30 e 31 – Estoque de materiais de limpeza

- **Crematório e Cemitério São Pedro:** A Equipe de Auditoria visitou, no Crematório, na data de 30/08/2108, as áreas administrativas da unidade, banheiros, salas de manutenção, copa e cozinhas, a área onde são realizados os procedimentos de cremação e as áreas comuns de acesso ao público, como a recepção, área de espera e sala de cerimonial. A visita nesta unidade foi acompanhada por funcionária da empresa Carrara Serviços Ltda, responsável pela equipe limpeza do Crematório, e por duas funcionárias de seção administrativa do SFMSP.

No Cemitério, por sua vez, foram visitadas as áreas administrativas, salas de velórios (quando vazias), banheiros e áreas comuns de acesso ao público. A visita nesta unidade foi acompanhada por funcionária da empresa Carrara Serviços Ltda.

As unidades do Crematório e do Cemitério São Pedro, no geral, encontravam-se em ótimo estado de limpeza, com ressalvas aos seguintes itens:

- **Crematório:** aparente lotação da sala de estoque (figuras 32 e 33) causada possivelmente pelo fato de o Cemitério não possuir sala disponível para estoque próprio, devendo os materiais de higiene e limpeza ser solicitados pela equipe do Cemitério à equipe do Crematório quando da necessidade de reabastecimento.



Figura 32 – Sala de estoque do Crematório e Cemitério São Pedro



Figura 33 – Sala de estoque do Crematório e Cemitério São Pedro

- **Cemitério:** unidade do banheiro feminino, de acesso ao público, era utilizada como depósito de material de limpeza (figuras 34 e 35), devido à falta de espaço adequado. Uma das funcionárias da empresa Carrara Serviços Ltda. informou que havia um espaço em construção/manutenção que poderia vir a ser utilizado pela equipe terceirizada, que hoje ocupa uma pequena sala na área administrativa do Cemitério. Caso haja essa possibilidade, a sala mencionada poderia tornar-se um local de depósito de materiais de limpeza.



Figura 34 – Depósito de material de limpeza no banheiro feminino de acesso ao público

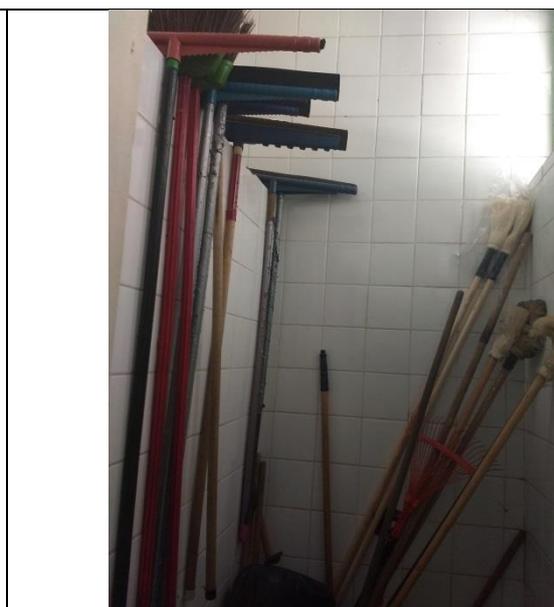


Figura 35 – Depósito de material de limpeza no banheiro feminino de acesso ao público

- **Crematório e Cemitério São Pedro:** os controles de entrada e saída de materiais das duas unidades são realizados de forma centralizada, pela líder da limpeza da unidade do Crematório, visto que o Cemitério não possui um espaço adequado para grande estoque de materiais.

A entrada de materiais é realizada por meio de documento de nome “Pedido de Venda”, cujo contratante é a empresa Carrara. Os itens entregues na unidade são checados pela responsável pela limpeza na unidade de forma manual por meio de identificação “ok” ao lado dos produtos recebidos, conforme figura 36:

| Item | Código | Un | Qtd | Valor Unitário | Valor Total |
|---|---------|-----|---------|----------------|-------------|
| ALCOOL 40° 1 LITRO | 7800195 | L | 3,0000 | 2,6300 | 7,89 |
| BALDE DE PLASTICO 10 L | 7800013 | UN | 2,0000 | 3,7850 | 7,56 |
| CLORO 5 LITROS LAVABO | 7800026 | GL | 7,0000 | 4,5300 | 31,64 |
| DESINFETANTE LAVANDA 5 LITROS | 7800008 | GL | 5,0000 | 4,5000 | 22,50 |
| DESINFETANTE NEUTRO PROJOHN 5 LITROS | 7800023 | GL | 6,0000 | 6,8000 | 40,80 |
| ESFONJA QUADRADA 40x40 CM | 7800186 | UN | 5,0000 | 2,4600 | 12,30 |
| FLANELA BRANCA 20x30 CM | 7800102 | UN | 5,0000 | 0,5350 | 2,68 |
| LAVA AMARELA LATEX G | 7800004 | PAR | 7,0000 | 1,7800 | 12,46 |
| LAVA AMARELA LATEX XL | 7800003 | PAR | 3,0000 | 3,7600 | 11,28 |
| PAPEL HIG. ROLÃO FOLHA SIMPLES BRANCO 15 X 300 M 200 FOLHAS | 7800110 | ED | 25,0000 | 12,9600 | 324,00 |
| PAPEL TOALHA INTER. 2 DOB BRANCO MED. 21 X 28 CM C/ 1000 FOLHAS | 7800029 | ED | 50,0000 | 4,6000 | 230,00 |
| REFIL CASCARINHA UNIVERSAL 850 ML BIALMARRA | 7800140 | UN | 2,0000 | 2,6100 | 5,20 |
| COORDINADOR ONLY LAVANDA SEMA | 7800188 | UN | 2,0000 | 6,6300 | 13,26 |
| SABÃO BARRA ESTRELA 200GR COCO | 7800202 | UN | 13,0000 | 1,6100 | 16,10 |
| SABONETE LÍQUIDO PENICILADO ERVA DOCE PROJOHN 5 LITROS | 780002 | GL | 4,0000 | 10,5000 | 42,00 |
| SABÃO ALVEJADO 42MS CM ESPECIAL | 7800021 | UN | 3,0000 | 1,6900 | 5,07 |
| SACO DE LIXO PRETO COMUM 100 L C/100 UN | 780006 | PCT | 3,0000 | 29,4800 | 88,38 |
| SACO DE LIXO PRETO COMUM 200 L C/100 UN | 780006 | PCT | 4,0000 | 27,5000 | 110,00 |
| SACO DE LIXO PRETO COMUM 60 L C/100 UN | 780004 | PCT | 3,0000 | 12,4900 | 37,47 |
| VASSOURA PARA TETO | 7800020 | UN | 1,0000 | 1,0600 | 1,06 |
| VASSOURA PARA PIAÇA | 780003 | UN | 2,0000 | 4,6300 | 9,26 |
| RODO BURRACHA 60 CM CABEÇAS | 7800030 | UN | 2,0000 | 1,0000 | 2,00 |
| CERA ACRILICA IMPERMEABILIZANTE MASTER START SL | 7800077 | UN | 1,0000 | 4,9700 | 4,97 |
| REMEDIADOR DESENCRUANTANTE MAGICO 5 LITROS | 7800050 | GL | 10,0000 | 47,8200 | 478,20 |
| CABO PLASTIFICADO PARA RODO OU VASSOURA 1,20 METROS | 7800016 | UN | 8,0000 | 1,8300 | 14,64 |
| CABO DE ALUMINIO P/ SUPORTE LT | 7800014 | UN | 1,0000 | 11,5000 | 11,50 |
| SUPORTE LT | 7800022 | UN | 1,0000 | 9,9000 | 9,90 |
| REMOVEDOR DE RANHURA 1 LITRO | 7800024 | UN | 1,0000 | 1,3800 | 1,38 |
| FIBRA VERDE PARA SUPORTE LT | 7800037 | L | 2,0000 | 4,0300 | 8,06 |
| PA DE LIXO BASE (CABEÇAS) | 7800013 | UN | 1,0000 | 1,4100 | 1,41 |
| CABO DE PA DE LIXO 80 CM | 7800015 | UN | 1,0000 | 1,1500 | 1,15 |

Figura 36 – Entrada de Material (Carrara)

Já a saída do estoque, para a higiene e limpeza do Crematório ou do Cemitério, é realizada por meio de anotação em caderno que fica em responsabilidade da líder da limpeza do Crematório, a qual anota, de acordo com o dia, os produtos que saíram da sala de estoque, conforme figuras 37 e 38, a seguir:

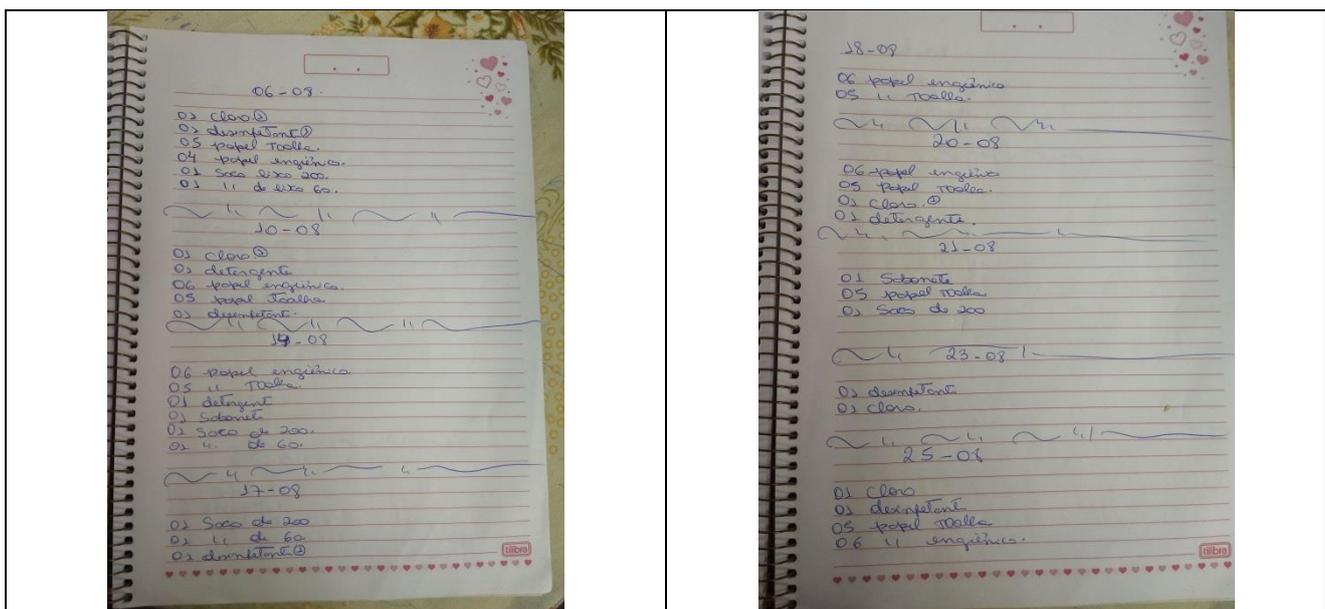


Figura 37 e 38 – Saída de material do estoque (Carrara)

- **Parelheiros:** O cemitério de Parelheiros foi visitado pela Equipe de Auditoria no dia 30/08/2018. Foram inspecionadas a área administrativa da unidade, os banheiros de acesso ao público e a área de velório. No geral, a unidade encontrava-se em bom estado de limpeza e conservação. No local, o problema identificado se refere à infraestrutura da Capela do cemitério, fato que será tratado em solicitação específica (O.S nº 59-D/2018).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

- *Cemitério Araçá*

A área técnica se manifestou no sentido de que o controle de saída de material especificando apenas os itens papel higiênico e papel toalha, foi devido ao grande consumo dos mesmos e tendo em vista que são materiais básicos que devem estar permanente à disposição dos munícipes nos sanitários públicos. Cumpre lembrar que conforme as especificações do contrato, o Serviço Funerário do Município de São Paulo não tem custo a maior pelo consumo de materiais de limpeza.

Em relação ao controle de frequência dos funcionários da empresa contratada ser realizado de forma manuscrita, foi esclarecido pelo setor técnico que no contrato não existe óbice quanto à utilização deste método, ou seja, o uso de folha de frequência individual (FFI) está em conformidade com o contrato enquanto forma de verificação da frequência. Ademais, foi informado que o controle de entrada e de saída de funcionários terceirizados é acompanhado pela administração do cemitério, sendo que o funcionário terceirizado também assina diariamente uma folha de frequência individual na administração. No fechamento mensal, esta “ficha” (FFI) do SFMSP é confrontada com a folha de frequência que fica de posse da responsável da empresa contratada, objetivando acertar o fechamento mensal dos serviços prestados.

Em relação ao estado de limpeza e execução dos serviços de asseio e conservação predial, restou esclarecido que há limpeza diária dos sanitários públicos, inclusive os que ficam externos à capela. Ocorre que, por se tratar de um equipamento público e de livre acesso, há utilização livre destes sanitários por quaisquer munícipes, até mesmo por pessoas em situação de rua, tal como foi relatado no relatório SA Final da CGM. Este é o motivo que implica na dificuldade em garantir que estes banheiros permaneçam em bom estado de asseio e higiene.

- *Cemitério Santana*

Inicialmente cumpre esclarecer que o cemitério Santana dispõe de refeitório para a realização de refeições. Tal espaço é coletivo e de uso compartilhado, ficando à disposição tanto

dos servidores públicos municipais, quanto de funcionários terceirizados das empresas contratadas pelo SFMSP. Desta forma, as funcionárias da empresa contratada para prestação dos serviços de limpeza e asseio predial deveriam usar o refeitório local, que oferece condições adequadas para acondicionamento de produtos alimentícios e realização de refeições. No entanto, devido a problema de organização e controle nesse cemitério, tais funcionárias terceirizadas estavam utilizando o mesmo espaço para alimentação e guarda de materiais.

Após ciência do Departamento Técnico competente, foi vetada a realização de refeições fora de locais adequados, sendo determinada a afixação de comunicado sobre o compartilhamento do refeitório.

- *Cemitério Vila Formosa e Cemitério Penha*

Os problemas reportados quanto ao controle de frequência dos funcionários terceirizados, controle de entrada e saída de materiais e ficha de execução dos serviços de limpeza, ocorreram quando da vigência do Contrato nº 03/SFMSP/2016 com a empresa Demax Serviços e Comércio Ltda., o qual venceu em 13/10/2018.

Encerrado o contrato assim citado, os serviços de limpeza, asseio e conservação predial foram assumidos pela empresa Maximus Ambiental e Serviços Ltda., conforme o Termo de Contrato nº 46/SFMSP/2018.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

- *Cemitério Araçá*

O Departamento competente informou que será solicitado da empresa terceirizada uma planilha de controle de saída de material com todos os itens que são utilizados no contrato, bem como requisitaremos que implante e mantenha ficha de controle de higienização nos locais (ex.: banheiros e velórios) com a indicação dos horários em que os serviços foram realizados e identificação da funcionária responsável.

- *Cemitério Santana*

A Diretoria do Departamento Técnico de Cemitérios informou que reiterou a orientação quanto ao compartilhamento do refeitório local entre os servidores públicos municipais e os funcionários terceirizados, bem como determinou a afixação do comunicado, conforme imagem abaixo:

COMUNICADO

USO DAS INSTALAÇÕES SANITÁRIAS VESTIÁRIOS E REFEITÓRIOS

Visando a melhoria das condições de higiene e segurança do trabalho e, conjuntamente, observar o disposto na Norma Regulamentadora – NR 24 que trata das Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho, este comunicado tem por objetivo estabelecer que **o uso dos refeitórios e vestiários localizados nos cemitérios é comum aos servidores desta Autarquia, bem como aos funcionários das empresas terceirizadas que aqui prestam serviço.**

Os horários de utilização deverão ser organizados pelo administrador do local, de modo a não haver superlotação e garantir que todos possam usufruir confortavelmente das instalações.

Departamento Técnico de Cemitérios – FM 3

- *Cemitério Vila Formosa e Cemitério Penha*

O Departamento Técnico de Cemitérios noticiou que equipe do SFMSP realizará vistoria aos locais para verificar se os problemas apontados pela CGM persistem com o novo contrato, caso seja identificado algum dos mencionados problemas, será solicitada sua correção por parte da contratada.

Ademais, noticiou que visando padronizar os procedimentos, será solicitado da empresa terceirizada uma planilha de controle de saída de material com todos os itens que são utilizados no contrato, bem como uma ficha de controle de higienização nos locais (ex.: banheiros e vestiários) com a indicação dos horários em que os serviços foram realizados e identificação da funcionária responsável.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

- *Cemitério Araçá*

Prazo: 1 mês.

- *Cemitério Santana*

Implementação imediata.

- *Cemitério Vila Formosa e Cemitério Penha*

Prazo: 1 mês.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade auditada reconheceu os apontamentos identificados pela Equipe de Auditoria, com providências imediatas ou com plano de implementação. Desta forma espera-se solução dos problemas evidenciados e o monitoramento das ações, por parte do SFMSP, para evitar reincidência e o prejuízo nos serviços prestados.

Em relação ao comentário da Unidade, quando da análise dos achados do Cemitério Araçá, de que “*por se tratar de um equipamento público e de livre acesso, há utilização livre destes sanitários por quaisquer municípios, até mesmo por pessoas em situação de rua*”, foi verificado por esta Equipe de Auditoria que se trata de situação comum nas unidades visitadas.

RECOMENDAÇÃO 017

Recomenda-se que os controles realizados nas diferentes unidades do SFMSP, embora realizados por empresas distintas em distintos lotes, possua um núcleo padronizado para fins de comparação e medição de serviços.

RECOMENDAÇÃO 018

Recomenda-se que a fiscalização, por parte do SFMSP, nas diferentes unidades também possua regras padronizadas para ateste dos serviços prestados.

RECOMENDAÇÃO 019

Recomenda-se que, não obstante a auditoria tenha atingido apenas 06 unidades, eventuais problemas comuns sejam objeto de averiguação e padronização em todas as unidades do SFMSP.

RECOMENDAÇÃO 020

Recomenda-se que a Unidade verifique a possibilidade de realização de parceria com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) para o acolhimento de pessoas em situação de rua que frequentem as diversas unidades da Autarquia.

CONSTATAÇÃO 008 - Problemas comuns a todos os cemitérios no tocante ao controle sobre a prestação e ao acondicionamento de resíduos.

Outro ponto que merece atenção relaciona-se à “Gestão de Resíduos Sólidos”, constante do Item 5.9 do edital do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014 que, conforme as constatações da Equipe de Auditoria, está sendo desobedecida.

Em relação aos sacos de lixo depositados em local exposto, tal situação infringe o Subitem 5.9.4 do edital do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, que afirma:

5.9.4. A CONTRATADA deverá estipular e estabelecer a correta periodicidade da retirada dos diversos resíduos, visando, sempre e em todos os casos:

5.9.4.1. Não deixar resíduos expostos ou em locais inapropriados;

5.9.4.2. Aproveitar a capacidade das caçambas/containers sem sobrecarrega-las;

5.9.4.3. Limpeza, ordem e higiene nas Unidades do Serviço Funerário;

5.9.4.4. Não atrair nem possibilitar a proliferação de animais indesejados e vetores de doenças.

As figuras abaixo demonstram a situação narrada acima:



Figura 40 – Depósito de lixo (São Pedro)



Figura 41 – Falta de espaço adequado para acondicionamento de resíduos (Araçá)



Figura 42 – Lixo descartado em local impróprio (Araçá)



Figura 43 – Falta de local apropriado para descarte do lixo (Santana)



Em relação às caçambas das empresas colaboradoras, para acondicionamento de resíduos diversos, de acordo com o edital do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, tem-se que a Contratada é responsável pelo acondicionamento, depósito e correta destinação, de acordo com a legislação específica, dos resíduos sólidos domiciliares; resíduos recicláveis; resíduos de serviço de saúde e resíduos de exumação. Ademais, conforme o Subitem 5.9.1.1.:

“5.9.1.1. Fica proibido, exceto quando justificado e autorizado pelo representante legal da Contratante, o acondicionamento de resíduos inerentes de construção civil, nas caçambas/containers.”

Verifica-se que as caçambas disponibilizadas estavam sendo utilizadas para acondicionar resíduos diversos. Não foram encontradas a necessária justificativa e autorização, conforme preconiza o Subitem citado.



MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

A periodicidade (frequência) de execução de cada serviço (“rotina de limpeza”) é aquela definida no Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, com ajustes às especificidades de cada local, por exemplo, a rotina 1 - “esvaziar cestos de lixo, acondicionando-os em local indicado pelo Contratante” deve ser realizada diariamente, entretanto, conforme o perfil do cemitério a frequência diária pode variar. Em um cemitério pequeno e/ou com menor fluxo de pessoas e serviços, esvaziar os cestos de lixo 1 ou 2 vezes por dia é suficiente, enquanto que outros cemitérios podem necessitar que tal rotina seja executada 3 ou 4 vezes ao dia. O acompanhamento e ajustes na periodicidade de realização dos serviços cabem aos fiscais do contrato (administradores de cemitérios).

Quanto às situações demonstradas nas figuras 40 a 45 da SA Final da CGM, referentes ao depósito de sacos de lixo nos cemitérios Araçá, Santana, São Pedro e Penha, o setor competente relatou que as duas primeiras necrópoles citadas não possuem “lixeiros”, ou seja, espaço especificamente destinado ao acondicionamento provisório de resíduos sólidos, por tal motivo os sacos de lixo ficam temporariamente acumulados em pontos dos cemitérios até que o caminhão passe para recolhê-los e encaminhá-los ao destino final (aterro sanitário).

Especificamente para o caso do cemitério Araçá, foi destacado pela área técnica que o mesmo se encontra em área de restrição de circulação de caminhões, por isso existe maior dificuldade quanto aos horários para recolhimento dos resíduos sólidos. Em que pese tal situação, informou que a figura 42 da SA Final da CGM demonstra uma anormalidade, pois mesmo quando não há “lixreira” não deve haver acondicionamento de sacos de lixo entre túmulos.

Quanto aos cemitérios Penha e São Pedro, as figuras 44 e 45 da SA Final da CGM ilustram anomalias, pois tais unidades possuem locais especificamente destinados ao acondicionamento provisório de resíduos sólidos.

Por fim, informa a área técnica que em relação às figuras 46 e 47 da SA Final da CGM, informamos que as caçambas são utilizadas apenas para armazenar os resíduos sólidos gerados no processo de exumação. Ocorre que algumas exumações em túmulos de concessão ou “gavetões” podem gerar alguns resíduos de construção civil (RCC), por exemplo, quando há quebra de lajes de concreto ou tijolos. Assim, somente os RCC gerados na exumação podem ser acondicionados nestas caçambas, ou seja, resíduos inerentes à atividade realizada pelos servidores do SFMSP. Segue em vigor a proibição de acondicionamento de RCC gerados por construtores em construção,

reforma ou reparo em túmulos, bem como aqueles gerados por reparos nas edificações (Administração, refeitório, vestiário, velório, entre outros).

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

- *Araçá e Santana*

Solicitaremos à empresa contratada que aumente a frequência de remoção dos resíduos, de modo que o caminhão passe mais vezes para execução desta tarefa.

- *São Pedro e Penha*

O Departamento competente esclarece, ainda, que a equipe do SFMSP verificará se o problema de acondicionamento de resíduos persiste nestas unidades e se identificar irregularidade tomará as providências para que os resíduos sejam colocados somente nas suas respectivas lixeiras.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

- *Cemitérios Araçá e Santana*

Prazo: 1 mês.

- *Cemitérios São Pedro e Penha*

Prazo: 1 mês

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria entende que deva ser dada especial atenção aos casos tratados como “anormalidades” pela Autarquia, a fim de evitar acúmulos de resíduos em locais irregulares, os quais podem provocar desconforto aos que visitam os cemitérios da Prefeitura.

RECOMENDAÇÃO 021

Recomenda-se que os problemas aqui relatados sejam objeto de observação em todas as unidades do SFMSP, visto que aparentam ser comuns nas dependências da Autarquia.

RECOMENDAÇÃO 022

Recomenda-se que a fiscalização do contrato, nas diferentes unidades, tenha especial atenção em relação aos resíduos gerados objetivando o aperfeiçoamento no armazenamento e recolhimento daqueles para evitar acúmulos nas diversas dependências da Autarquia.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

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

- Planejamento dos trabalhos e reuniões com os responsáveis pela área auditada;
- Reuniões com os responsáveis pela área auditada;
- Solicitação de processos e documentos ao SFMSP;
- Consulta e análise dos Processos Administrativos relacionados ao Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014;
- Conferência e análise de conformidade dos comprovantes e da documentação relativa à execução dos contratos;
- Visitas de campo.