

Intimação 856/2022

Processo Eletrônico TC/013434/2021

Assunto Acompanhamento – Execução Contratual - Prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública no Município de São Paulo (Lote 3)

Proc. Externo 8310.2018/0000221-9

Referência s/n

Conselheiro João Antonio Instância 1ª Instância Encaminha Cópia da(s) peça(s) 18 e 35 dos autos.

Com escusas pelo tempo decorrido, em razão da necessidade de diligenciar junto aos processos administrativos os esclarecimentos solicitados, venho através da presente informar o quanto segue:

4.1. Somente no ano de 2020, foi constatada uma diferença de R\$ 20.760.813,68, já incluso BDI, em mão de obra remunerada na planilha orçamentária e proposta à época da licitação, mas não disponibilizada para a execução dos serviços, além da não aplicação da cláusula 20.1 do contrato para efetuar o reequilíbrio econômico financeiro do contrato. (item 3.4.6);

R: Informo-lhe primeiramente se faz necessário esclarecer que, conforme cláusula 4, itens 4.1 e 4.2 do Edital de Licitação, a modalidade de licitação de deu por preço global mensal, atribuindo-se à contratada a responsabilidade pela elaboração do plano de trabalho e à contratante, a aprovação deste, bem como que o plano de trabalho deve conter a forma de execução dos serviços:

4. REGIME DE TRABALHO, AVALIAÇÃO DE QUALIDADE E REMUNERAÇÃO:

4.1. O regime de trabalho será o de execução indireta, na modalidade de empreitada por PREÇO GLOBAL MENSAL para cada Lote, sendo a respectiva CONTRATADA responsável pelo plano de trabalho aprovado pela CONTRATANTE contendo o planejamento, organização e disposição dos recursos necessários para a execução e gestão dos serviços e manutenção do nível de limpeza de todas as áreas, bens, vias e logradouros públicos dentro de seu Lote pela duração do Contrato.

4.2. O Contrato de cada Lote, pelo modelo de empreitada por PREÇO GLOBAL MENSAL, pressupõe a execução de todos os serviços constantes no objeto e suas respectivas Especificações Técnicas, conforme planos de trabalho contendo a forma de execução, apresentados pela CONTRATADA, e aprovados pela CONTRATANTE.

Já quanto aos quantitativos mínimos constantes no Anexo VIII, este é claro ao dizer: “possuem quantitativos estimados pela PMSP para a execução dos serviços”

Em sendo assim, considerando os termos do Edital e do aditivo, conclui-se que o plano de trabalho pode estabelecer quantitativos de equipes, desde que sejam suficientes para atender à completa execução do



serviço, conforme escrito no Anexo I – Especificações Técnicas – Item 9 – Planejamento, Frequência e Horário (Plano de Trabalho), as descrições das equipes devem (e estão) descritas nos referidos Planos de Trabalhos, conforme as Frequências e Turnos das Execuções dos Serviços, sendo passível a Divisão das Equipes nessas condições, conforme Item 10 – Regime de Trabalho, Avaliação de Qualidade e Remuneração – Item 10.8.2.

Considerando que todos os planos apresentados, apesar de diferirem em quantitativos do disposto no Anexo VIII, sempre contemplavam a completa execução dos serviços contratados, uma vez aprovados, foram fiscalizados pelos poucos funcionários disponíveis nas subprefeituras e também pelo sistema de monitoramento conforme já respondido nas intimações 1576 e 1581/2021 e nos pontos fiscalizados os serviços foram bem executados e quando não o foram, a contratada foi devidamente autuada.

No que se refere ao reequilíbrio econômico e financeiro, o item 20.1 do contrato diz que deve ser feito quando “tiverem reflexo na redução de custos”, contudo, este que vos responde não tem como concluir se houve ou não redução de custos para a contratada com as melhorias por ela implantadas.

4.2. Foi constatada uma diferença de R\$ R\$ 8.170.312,68 anuais, já incluso BDI, em equipamentos remunerados na planilha orçamentária e propostos à época da licitação, mas não disponibilizados para a execução dos serviços, além da não aplicação da cláusula 20.1 do contrato para efetuar o reequilíbrio econômico financeiro do contrato. (item 3.4.7);

R: Conforme Anexo I – Especificações Técnicas – Item 7.1 e 7.3, a Contratada deverá disponibilizar “os equipamentos adequados e necessários a cada tipo de serviço deverão ser dimensionados de forma a ser suficientes, em quantidade e qualidade, para atender, de maneira adequada, a prestação dos serviços propostos”, bem como “ser mantidos com todos os seus componentes funcionando nas mesmas condições especificadas, não obstante o desgaste normal por uso, inclusive as unidades de reserva”, conforme descrito no Item 7.3.

Com base no acompanhamento do Contrato e Fiscalizações das Subprefeituras e AMLURB, não houveram Glosas que resultassem na Cláusula Contratual nº 14.3.31 “Pela Não Execução do Plano de Trabalho” (Grau 5 – Por Ocorrência), demonstrando que a Contratada manteve disponível durante todo o período do contrato (até o presente momento) seus Equipamentos para realização dos Serviços.

4.3. No período de um ano, a ausência dos equipamentos e da mão de obra contratados poderiam dar causa ao montante de R\$ 9.887.786,36 em aplicação de sanções contratuais, demonstrando a dimensão das deficiências na fiscalização do contrato. (item 3.4.8);

R: Como é de conhecimento, as atividades pertencentes a Diretoria de Gestão de Serviços estão descritas no Artigo 217 da Lei Municipal 13.478/2002, sendo dever do Diretor as Gestões dos Contratos de Limpeza Urbana da Cidade de São Paulo tais como os Contratos das Empresas prestadoras dos Serviços Indivisíveis, Divisíveis, Aterros Sanitários Classe II-A, II-B, Empresa de Balança para Medição dos Resíduos em Sistema SISCOR, Revisão do Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos do Município, Manutenções de Aterro Desativado, dentre outras atribuições.

Nesse sentido, os Fiscais de Contrato são designados para que o Contrato seja cumprido de forma exequível, sendo necessário o aumento no quadro dos servidores públicos, conforme Lei Federal n.º 9.962/2000, art. 2º, a contratação de pessoal para emprego público deve ser precedida de concurso público:

Art. 2º A contratação de pessoal para emprego público deverá ser precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade do emprego.

Neste mesmo sentido é a Lei nº 8989/1979 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo):

Art. 2º Para os efeitos deste Estatuto, funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é aquele criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres municipais, ao qual corresponde um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a funcionário público.

(...)

Art. 12 - A investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas, ou provas e títulos.

Assim, para contratação de pessoal é preciso realização de concurso público e para este é preciso de verba. Se não há verba e dotação orçamentária para contratação de pessoal, não há como disponibilizar mais funcionários para fiscalizar. Sem funcionários suficientes a fiscalização é feita por amostragem e por elas a contratada tem cumprido de forma satisfatória com o contrato, sendo que, quando constatada irregularidade é lavrado o auto de constatação de irregularidade contratual, aplicando-se a respectiva penalidade quando o caso.

Veja, a aplicação de penalidade apenas pode ser feita quando efetivamente constatada a ausência ou irregularidade. Apensar de numericamente apontar falta de pessoal, pelo dimensionamento constante nos planos de trabalho, o serviço foi executado a contento pela (s) Subprefeitura (s), o que fica evidente pela ADC - Análise dos Indicadores do Contrato, prevista no Anexo X – Critérios de Avaliação de Desempenho da Contratada, pelo qual as Empresas prestadoras dos Serviços Indivisíveis de Limpeza Pública são avaliadas levando-se em conta:

- Índice de Reclamação por Domicílio
- Índice de Atendimento de Solicitações
- Índice de Satisfação
- Índice de Conhecimento

A execução dos serviços objetiva o resultado constante no edital e tem base nos planos de trabalho aprovados, não existindo qualquer previsão de que as contratadas deveriam apresentar já na proposta um plano de trabalho com número e composição de equipes conforme o Anexo VIII, principalmente porque tal anexo é um parâmetro para que as propostas fossem formuladas, de modo que essa referência não pode ser interpretada como exigência mínima quando da efetiva prestação dos serviços.

Além disso, a contratação foi feita por “empreitada por preço global” (art. 10, II, “a” da Lei n.º 8.666/93), contrato este que é pago considerando o preço global mensal, não se submetendo aos custos estimados no edital e às propostas comerciais. A falta de funcionário ou equipamento, quando constatada pela fiscalização é penalizada por aplicação de multa.

E mais, o Anexo I, impõe que a execução dos serviços objeto do contrato ocorra conforme o plano de trabalho

10.2 O Contrato de cada Lote, pelo modelo de empreitada por preço global mensal, pressupõe a execução de todos os serviços constantes no objeto e suas respectivas Especificações Técnicas, conforme planos de trabalho e formas de execução apresentadas pela CONTRATADA.

Ou seja, as contratadas devem executar todos os serviços previstos no contrato, de forma satisfatória, não cabendo falar em quantitativos de empregados/equipamentos estabelecido pelo Edital ou Contrato.

E mais, o item 13.3.4 do edital assim determina:

“13.3.4. Os quantitativos estabelecidos para a composição dos valores de referência para a execução dos serviços, seja em toneladas, quilometragem, m², etc., correspondem às quantidades mínimas exigidas e não poderão ser reduzidas na formulação das propostas.”

Desta forma, pelo contrato de empreitada por preço global é esperado um resultado final por parte do contratado e, no caso, este resultado é a eficiente execução dos Serviços Indivisíveis de Limpeza Pública, de modo que a diferença de trabalhadores/equipamentos apresentada quando da proposta e a constante no plano de trabalho não pode ser considerada para efeitos de glosa ou utilização da cláusula 20.1 do contrato.

E isto porque o pagamento é feito conforme dotação orçamentária e preços estipulados no edital e a glosa apenas é possível quando a empresa não cumpre o contrato, enquanto que, para haver alteração de valores pagos por meio do reequilíbrio contratual é preciso que haja, como já mencionado, redução de custos para a contratada.

Salientamos ainda que o Anexo I – Especificações Técnicas – Item 9 – Planejamento, Frequência e Horário (Plano de Trabalho), estabelece que as descrições das equipes devem (e estão) descritas nos Planos de Trabalho, conforme as Frequências e Turnos das Execuções dos Serviços, sendo passível a Divisão das Equipes nessas condições, conforme Item 10 – Regime de Trabalho, Avaliação de Qualidade e Remuneração – Item 10.8.2.

Outrossim, com base no acompanhamento do Contrato e Fiscalizações das Subprefeituras e AMLURB, não houveram Glosas que resultassem na Cláusula Contratual nº 14.3.31 “Pela Não Execução do Plano de Trabalho” (Grau 5 – Por Ocorrência), demonstrando que a Contratada manteve disponível durante todo o período do contrato (até o presente momento) seus Equipamentos para realização dos Serviços.

No Anexo I – Especificações Técnicas – Item 7.1 e 7.3, também dispõe que a Contratada deverá disponibilizar *“os equipamentos adequados e necessários a cada tipo de serviço deverão ser dimensionados de forma a ser suficientes, em quantidade e qualidade, para atender, de maneira adequada, a prestação dos serviços propostos”, bem como “ser mantidos com todos os seus componentes funcionando nas mesmas condições especificadas, não obstante o desgaste normal por uso, inclusive as unidades de reserva”*.

Importante dizer que o equilíbrio contratual busca garantir a manutenção da equação econômica inicialmente contratada, isto é, a proporção entre os encargos para a execução do serviço e a contraprestação (remuneração) pactuada, evitando-se a locupletação de uma em detrimento da outra, ressaltando-se que tal reequilíbrio é condicionado à ocorrência de fato superveniente, imprevisível e extraordinário¹

¹ Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.

Portanto, não é possível a aplicação da cláusula 20.1 ao caso.

4.4. Desde o início da contratação, não há indícios do uso do sistema de gerenciamento e monitoramento para a fiscalização do contrato, em infringência ao subitem 4.3.1 do edital nº 01/AMLURB/2018 e a seu Anexo IX, o que inviabiliza a fiscalização adequada do contrato tendo em vista o grande número de equipes e a quantidade insuficientes de fiscais conforme já constatado nos acompanhamentos contratuais desde o ano de 2014. Tal conduta também resulta no desperdício de R\$ 588.502,44 anuais em manutenção do sistema de GPS sem sua efetiva utilização. (item 3.4.5);

R: Assim que os serviços dos Contratos nºs 06, 07, 08, 09, 10 e 11/AMLURB/2019, que cuidam destes serviços indivisíveis – conhecidos popularmente como os “Contratos de Varrição” foram iniciados, foi firmada Contratação Direta da Fundação Escola e Sociologia Política de São Paulo – FESPSP. Neste contrato foram realizados estudos e pesquisas para o desenvolvimento de sistema de monitoramento, visando aperfeiçoar a avaliação da qualidade com a qual os serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo são realizados.

Estes contratos foram o fruto de uma mudança de paradigma na Limpeza Pública da Cidade. Anteriormente a cidade estava dividida em duas grandes áreas, a semelhança da Concessão da Coleta; o grupamento Noroeste e o Sudeste. Áreas muito grandes, heterogêneas, grandes dificuldades de gestão, de fiscalização e de comunicação entre os diversos players – as Subprefeituras, a AMLURB e as duas empresas, que por serem grandes e centralizadas, não atendiam a contento seus clientes, os diversos agentes da Prefeitura. Os serviços, mal definidos contratualmente, não permitiam um controle adequado.

A cidade foi dividida em seis lotes, com características urbanas mais homogêneas, homogeneidade esta que de certa maneira facilitou uma redução de custos por parte das empresas; os serviços foram descritos detalhadamente; a destinação final dos resíduos passou a ser responsabilidade das empresas – anteriormente a municipalidade pagava toda a destinação, de maneira indiferenciada, gerando um ônus financeiro e ambiental desnecessário. Ou seja, as soluções ambientalmente corretas e com custo otimizado se impuseram. Por outro lado, a divisão da cidade em seis lotes ao invés de dois permitiu que mais empresas participassem, com mais disputa e com ganhos evidentes, reduzindo ainda o risco de se ter apenas dois fornecedores.

Além do ganho de eficiência esperado, o custo anual do serviço foi reduzido em R\$ 400 milhões, nos números da época, 2019. Cerca de 33% do custo foi economizado.

Uma outra mudança importante foi a obrigatoriedade do monitoramento. É obrigação da Contratante, nos Contratos citados, este monitoramento. Com efeito, dada a magnitude da Cidade e o volume e a complexidade dos trabalhos de Limpeza Pública, é necessário um sistema de monitoramento munido de recursos de controle estatístico, utilizando-se técnicas de amostragem estratificadas adequadamente. Além deste trabalho de campo, de natureza estatística, cada equipamento - lutocares, caminhões etc. - foi equipado com um sensor que permitiu que sua localização e movimento fosse acompanhado on-line se necessário. Ou seja, permitiu que cada equipamento fosse visto executando o plano de trabalho em que está sendo empregado – seja on-line, seja a posteriori. Este controle assegura ao Gestor que os serviços contratados estão sendo executados, o que, em conjunto com o monitoramento, permite que se diga que estão sendo executados “a contento” e recebam conformidade dentro dos padrões explicitamente estabelecidos em Contrato. Foi este o eixo do estudo desenvolvido pela FESPSP.

Ou seja, não houve o alegado desperdício de recursos, no valor de R\$ 588.502,44 anuais em manutenção do sistema de GPS, porque este sistema foi efetivamente utilizado.

A FESPSP envolveu no desenvolvimento deste projeto equipe de campo, professores, consultores, especialistas e funcionários administrativos. A FESPSP remodelou uma área de aproximadamente 120 m² no prédio da AMLURB, equipando-a completamente – móveis, computadores etc. Lá manteve uma equipe fixa de 15

funcionários trabalhando em período integral no desenvolvimento do projeto, envolvidos na análise de conformidade dos trabalhos de campo e na interface necessária com a equipe da AMLURB.

Com base neste estudo, foi desenvolvida toda a inteligência do Sistema, aí incluídos todos os algoritmos, procedimentos e protocolos necessários. Dado o pioneirismo da iniciativa, tiveram que ser mapeados, descritos e classificados todos os planos de trabalho referentes aos serviços a serem executados – estamos falando sobre cerca de 51 mil logradouros da cidade, abrangendo a limpeza dos 450 mil bueiros e bocas de lobo, a varrição de 16 mil km de vias, a limpeza das 883 feiras livres semanais, dentre outros - cobrindo cerca de 2 milhões de planos de trabalho individuais localizados especificamente – por exemplo, varrer o trecho da rua X, entre as ruas y e z. Ou limpar o monumento k.

Os planos de trabalho foram agrupados por tipo de serviço e foi definida a estratificação adequada. Definidos os critérios (e explicitados via formulários) de avaliação de cada Plano de Trabalho, cobrindo cerca de 20 serviços diferentes, estratificados em 4 grupos e nas 6 regiões, cada uma delas objeto de cada contrato. Definidos os critérios de avaliação, o trabalho em campo, com cerca de 20 monitores, cada um destes elaborando 10 avaliações diárias sorteadas dentro das técnicas estatísticas de amostragem, retroalimentou as informações e permitiu que se chegasse a um ponto, senão ótimo, pelo menos suficiente para dar confiabilidade ao protótipo de sistema que foi desenvolvido. Esta classificação e estratificação foi definida pela equipe de AMLURB em conjunto com a FESPSP.

O produto deste contrato foi um protótipo de Sistema, testado com sucesso por meses, consultados na ocasião todos os partícipes do processo de Limpeza Pública, que estão sob a égide dos Contratos em questão, monitorando com sucesso o desempenho das contratadas, sempre de acordo com os contratos citados, tendo sido o protótipo de sistema aprovado – e este protótipo deu suporte durante meses à análise de conformidade dos Contratos acima citados. Com efeito, a metodologia desenvolvida e testada permite, com no máximo uma margem de 5% de erro, avaliar a qualidade dos serviços indivisíveis, conforme previsto nos contratos.

Foram considerados mais de 20 mil Planos de Trabalho, cobrindo aproximadamente 2 milhões de trechos e demais ocorrências em campo, classificados e estratificados de maneira a que uma amostragem adequada permitisse o monitoramento adequado dos serviços, aferindo sua execução e qualidade, de maneira a atender as cláusulas contratuais dos Contratos acima citados.

Foram elaborados quadros comparativos entre os resultados obtidos pela observação e aferições definidas pela amostragem diária e os dados obtidos pelo sistema FLIP, pelas reclamações relatadas no sistema 156 e pelas autuações elaboradas pela Fiscalização das Subprefeituras. Este procedimento garante a consistência do observado.

Foi elaborado Relatório – um “dashboard” - sob forma de painel com interfaces gráficas com os usuários que fornece uma visualização dos principais indicadores de desempenho das empresas contratadas - dentro do que é relevante para uma avaliação de desempenho na execução dos contratos. Sintetiza os resultados obtidos, de forma a permitir rápida e sintética avaliação por parte dos Gestores.

Foram enfrentadas inúmeras dificuldades metodológicas, principalmente no trabalho de campo, tendo sido necessário o concurso de uma especialista em estatística, professora e pesquisadora da USP, na análise daquilo que estava sendo desenvolvido. As questões de conformidade das observações foram exauridas, com a análise crítica das observações de campo e a criação de regras para sua conformidade.

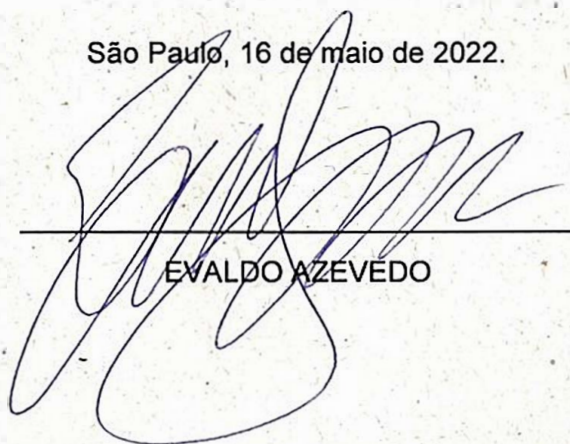
Finalmente chegou-se a um modelo de trabalho que foi testado exaustivamente, sendo utilizado com êxito por meses. Atende perfeitamente a necessidade de monitorar e avaliar continuamente a qualidade e adequação dos serviços de limpeza prestados para a Cidade pelas empresas, através dos Contratos em questão. E permite a sua continua melhoria, mantendo assim o padrão almejado de excelência.

Estes produtos, em que estão documentados o monitoramento e suas análises, mês a mês, podem ser vistos no SEI nº 8310.2018/0001896-4, onde se encontra documentado o Contrato nº 012/AMLURB/2019 e sua execução, firmado entre a FESPSP e a AMLURB. Muito embora estes relatórios de monitoramento não estejam presentes diretamente nos SEI's dos contratos com as empresas de varrição, existiram, foram lidos e levados

em conta pelas equipes que fiscalizaram os serviços -inclusive houve intensa troca de informações e de experiências entre estas equipes e os desenvolvedores da FESPSP. Reiteramos, não houve o alegado desperdício de recursos, no valor de R\$ 588.502,44 anuais em manutenção do sistema de GPS, porque este sistema foi intensamente utilizado.

Portanto, a fiscalização adequada do contrato foi viabilizada, superando-se assim a questão do grande número de equipes e a quantidade insuficiente de fiscais. Ou seja, o problema constatado pelos auditores do Tribunal nos acompanhamentos contratuais desde o ano de 2014 foi, de fato, superado pela AMLURB.

São Paulo, 16 de maio de 2022.



A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and flourishes, is written over a horizontal line. Below the line, the name 'EVALDO AZEVEDO' is printed in a bold, sans-serif font.

EVALDO AZEVEDO