

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/04986	16.025/2022	-	28.11.22 a 09.12.22
Subprefeitura Perus/Anhanguera			
Objeto de auditoria Serviços - Sobreposição de objetos entre o Edital do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços indivisíveis de limpeza pública contratados por meio do Edital Concorrência nº 01/AMLURB/2019.			
Objetivo da auditoria Cumprir determinação do Conselheiro Relator			
Equipe técnica			
Luis Fernando de Freitas Rosa			RF nº 20.226

LISTA DE SIGLAS

Amlurb	–	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
fl./ fls.	–	Folha / folhas
NBASP	–	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
SEI	–	Sistema eletrônico de informação
SP-Regula	–	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo
SUB-PR	–	Subprefeitura de Perus/Anhanguera
TCM-SP	–	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

Esta Inspeção foi realizada em atendimento à determinação do Conselheiro Relator e tem como objetivo avaliar eventual sobreposição entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 e de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas contratados por meio do Contrato nº 08/SUB/PR/2020.

O objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 é a contratação de prestação de serviços para a subprefeitura Perus/Anhanguera, de empresa especializada em serviços de capina elétrica, por meio de equipamento para comutação eletrônica de eletrodos múltiplos para eletrocussão de plantas daninhas (sem remoção de resíduos).

No que pese a ausência de estudos técnicos detalhados no processo de instrução da licitação e de cláusulas editalícias mais bem detalhadas no instrumento convocatório, os quais possibilitariam afastar de imediato uma percepção sumária de eventual sobreposição entre o objeto da presente licitação e os objetos dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020, não foi possível confirmar a existência de sobreposição a partir de exames documentais e de uma análise mais exhaustiva do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022, razão pela qual se concluiu pela ausência de sobreposição entre os objetos preditos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1. Destinatário(s) da auditoria	5
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	5
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	6
2. METODOLOGIA.....	6
2.1. Critérios adotados	6
2.2. Métodos de coleta e análise de dados	7
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	7
3. ACHADOS DE AUDITORIA	7
3.1. Achado de Auditoria nº 01.....	7
4. CONCLUSÃO	19
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	20

1. INTRODUÇÃO

Esta Inspeção é realizada em atendimento à determinação da peça 2 e tem como objetivo avaliar eventual sobreposição entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 (SEI nº 8310.2019/0002424-9) e de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas contratados por meio do Contrato nº 08/SUB/PR/2020 (SEI nº 6049.2020/0000314-2).

O objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 é a contratação de prestação de serviços para a subprefeitura Perus/Anhanguera, de empresa especializada em serviços de capina elétrica, por meio de equipamento para comutação eletrônica de eletrodos múltiplos para eletrocussão de plantas daninhas (sem remoção de resíduos).

1.1. Destinatário(s) da auditoria

A presente auditoria tem como destinatários imediatos (finalidade específica) a Subprefeitura Perus/Anhanguera (SUB-PR), visando ao aprimoramento de sua gestão, e os conselheiros deste Tribunal (TCMSP), responsáveis pelo julgamento desta Inspeção.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

Trata o presente de Inspeção instaurada com o objetivo de avaliar eventual sobreposição entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 (SEI nº 8310.2019/0002424-9) e de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas contratados por meio do Contrato nº 08/SUB/PR/2020 (SEI nº 6049.2020/0000314-2). A adequação das cláusulas editalícias à legislação pertinente não integrou o escopo desta Auditoria.

Essa eventual sobreposição de objetos foi informada pela Auditoria ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 15/2022 (peça 1).

Ato contínuo, a Conselheira Relatora Substituta determinou a instauração desta Inspeção para análise do conteúdo do memorando supracitado, bem como oficiou a Subprefeitura Perus/Anhanguera, na pessoa da Senhora Subprefeita, e a Autoridade Municipal de Limpeza

Urbana, hoje SP-Regula, na pessoa de seu Diretor Presidente, para manifestarem-se no prazo de 05 dias, conforme despacho à peça 2.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SPRegula) e a Subprefeitura Perus/Anhanguera (SUB-PR) apresentaram defesa às peças 14 e 19, respectivamente.

Em atendimento à determinação da peça 21, analisou-se o conteúdo dessas manifestações no item **3.1** deste Relatório.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Nossos exames foram conduzidos em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai, e compreenderam: (a) o planejamento dos trabalhos; (b) a constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam as informações divulgadas e sua devida confirmação pela parte responsável quando necessário para uma asseguuração razoável; e (c) a avaliação das práticas adotadas na gestão e fiscalização dos serviços contratados.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram adotados os seguintes critérios para avaliar a existência de eventual sobreposição entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 e de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas contratados por meio do Contrato nº 08/SUB/PR/2020: disposições do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022, do Anexo I – Termo de Referência do Edital Concorrência nº 01/AMLURB/2019 (Contrato nº 010/AMLURB/2019) e do Termo de Referência da Ata de RP nº 12/SMPR/COGEL/2018 (Contrato nº 08/SUB/PR/2020); análise dos esclarecimentos apresentados pela Subprefeitura Perus/Anhanguera.

2.2. Métodos de coleta e análise de dados

Foram consultados os processos eletrônicos do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 (SEI nº 6049.2022/0000906-3), do Contrato nº 010/AMLURB/2019 (SEI nº 8310.2019/0002424-9) e do Contrato nº 08/SUB/PR/2020 (SEI nº 6049.2020/0000314-2).

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

A principal limitação à realização desta Inspeção relaciona-se à ausência de estudos técnicos detalhados no processo de instrução da licitação e de cláusulas editalícias mais bem detalhadas no instrumento convocatório. A ausência desses elementos: i) caracteriza descumprimento da legislação aplicável; ii) contribui para uma percepção sumária de eventual sobreposição entre o objeto da presente licitação e os objetos dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020; e iii) dificulta, se não impossibilita, tanto a definição do objeto efetivamente necessário ao atendimento e ao aperfeiçoamento de determinada política pública, quanto o acompanhamento do desempenho, a mensuração dos resultados e a aferição dos impactos dos futuros serviços prestados pela Subprefeitura, assim como a vantagem econômica da associação dos serviços.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado de Auditoria nº 01 – Eventual sobreposição entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 (SEI nº 8310.2019/0002424-9), bem como com os serviços de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas do Contrato nº 08/SUB/PR/2020, vigente na referida Subprefeitura (SEI nº 6049.2020/0000314-2).

Crítérios: Justificativa Técnica da contratação, itens 2.1 e 3.1 do Termo de Referência do Edital Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022, preâmbulo e item 1.9 do Anexo I – Termo de Referência do Edital Concorrência nº 01/AMLURB/2019 (Contrato nº 010/AMLURB/2019) e itens 2.3, 2.4 e 2.5 do Termo de Referência da Ata de RP nº 12/SMPR/COGEL/2018 (Contrato nº 08/SUB/PR/2020).

Análises e evidências apresentadas inicialmente no Memorando C-VI nº 15/2022 (peça 1):

A licitação acima referenciada chegou a conhecimento desta Coordenadoria por meio de duas representações (eTCM nºs 015658/2022 e 015664/2022).

Da análise dos pontos elencados pelas representações, notou-se uma aparente sobreposição entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 (SEI nº 8310.2019/0002424-9), bem como com os serviços de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas do Contrato nº 08/SUB/PR/2020, vigente na referida Subprefeitura (SEI nº 6049.2020/0000314-2). Explica-se.

Os termos da Justificativa Técnica para contratação do serviço de capina elétrica (doc SEI nº 068853331) apresentam os seguintes dizeres:

Justificamos o pedido do objeto em razão da necessidade de evitar que plantas invasoras prejudiquem o trânsito de pessoas e veículos, a segurança, o aspecto visual dos distritos de Perus/Anhanguera, além de evitar a proliferação de animais peçonhentos, contribuindo assim com a saúde pública.

Constam do Termo de Referência do Edital Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 as seguintes Especificações de Serviços:

2.1. A prestação de serviços se dará dentro da área da circunscrição desta Subprefeitura Perus/Anhanguera, nos Distrito Perus e Anhanguera, em **ruas, avenidas, praças públicas, acessos e outros locais** a serem oportunamente indicados, de acordo com a demanda e necessidade de cada um, por meio de Ordens de Serviço emitidas pela unidade gerenciadora da Coordenadoria de Projetos e Obras desta SUB/PR.

[...]

3.1. Controle de plantas daninhas em **guias e sarjetas**: procedimento realizado em áreas não edificadas, com o fim de evitar que plantas invasoras prejudiquem o trânsito de pessoas e veículos, a segurança, a estética urbana e a sanidade dos logradouros públicos, no limite de guias (meio fio) e sarjetas com largura efetiva entre passadas de no mínimo 1,20m e em eixos centrais de demais logradouros com largura efetiva entre passadas de no mínimo 2,40m. (fls. 25/26 do doc SEI nº 071185881, grifos nossos)

Em comparação ao Anexo I – Termo de Referência do Edital Concorrência nº 01/AMLURB/2019 (Contrato nº 010/AMLURB/2019), nota-se que os serviços possuem o mesmo objeto, qual seja, capinação de vias e logradouros públicos (guias, sarjetas, etc), como pode-se verificar a seguir:

DOS LOCAIS A SEREM LIMPOS: As áreas a serem mantidas limpas são as guias, sarjetas, monumentos públicos, Ecopontos, Pátios de Compostagem, calçadas, calçadas (com grande fluxo de pessoas), passarelas, passagens subterrâneas, escadarias, passeios públicos de áreas comerciais, tuneis, pontes, viadutos, faixas de serviço, pontos e abrigos de ônibus, postes e outros itens do mobiliário urbano nos passeios públicos, conforme definições dispostas no Decreto Municipal nº 45.904/05.

[...]

1.9. Capinação de vias e logradouros públicos: 1.9.1. Os serviços de capinação de vias e logradouros públicos compreendem a capina do mato, grama e vegetação rasteira de sarjetas, calçada, calçadas, pontos e abrigos de ônibus, outros mobiliários urbanos nos passeios públicos, canteiros laterais, passarelas, passagens subterrâneas, escadarias, passeios públicos de áreas comerciais, tuneis, pontes, viadutos e vias pertencentes a rede viária estrutural, com remoção de resíduos e transporte para a destinação final ambientalmente adequada e devidamente licenciada; (fls. 1 e 10 do Doc SEI nº 016823511)

Já em relação ao Contrato nº 08/SUB/PR/2020 vigente, cujo objeto é a prestação de serviços de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas, tem-se em seu Termo de Referência (Ata de RP nº 12/SMPR/COGEL/2018) a previsão expressa do serviço de capina com eliminação de ervas daninhas:

2.1. Limpeza geral:

[...]

2.3. Despraguejamento manual de canteiros:

2.3.1. Consiste na eliminação por arrancamento da parte aérea e do sistema radicular de pragas e plantas invasoras localizadas em canteiros, utilizando-se de ferramentas manuais como sacho, firmino, enxada, enxada, entre outros.

2.3.2. Nos gramados o serviço de despraguejamento deverá ser executado em toda a área objeto do corte de grama e, obrigatoriamente, antes desse serviço. Neste caso, o despraguejamento dos gramados não será computado para fim de produtividade.

2.3.3. O material proveniente do despraguejamento deverá ser embalado em sacos e não deverá ser reaproveitado. Deverão ser recolhidos e transportados até o local definido pela fiscalização.

2.4. Capina:

2.4.1. Eliminação de ervas daninhas utilizando-se de ferramentas manuais como enxada e enxada, entre outros.

2.5. Roçada:

2.5.1. Consiste no corte da vegetação ruderal com ferramental ou equipamento adequado em função da característica da área e das espécies vegetais envolvidas. (Doc SEI nº 026248399)

Dessa forma, apesar de o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 sugerir um método diferente para o serviço de capina, tem-se que se trata efetivamente de atividade já constante dos referidos contratos. Em outras palavras, a prefeitura já possui contratos destinados à realização de capina e à eliminação de ervas daninhas das áreas em questão, de forma que a realização de uma nova contratação para estes mesmos propósitos acarretaria a coexistência de contratos o mesmo objeto. Assim, sugere-se encaminhamento deste memorando à Subprefeitura Perus/Anhanguera para fins de esclarecimentos quanto à aparente sobreposição de objetos.

Defesa apresentada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SPRegula) (peça 14):

Inicialmente, cabe salientar que a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo - SP Regula não é sucessora universal da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB-em extinção.

A Lei Municipal nº 17.433/2020, que criou a SP Regula, assim determinou em seu art. 3º, caput:

Art. 3º A SP Regula atuará com independência e obedecendo aos princípios da legalidade, imparcialidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, proporcionalidade e eficiência, para a regulação e a fiscalização de todo e **qualquer serviço municipal delegado que lhe tenha sido atribuído pelo Executivo mediante decreto**, com as seguintes atribuições: (...).

Como se depreende da redação legal, a competência da SP Regula se restringe ao que lhe for atribuído pelo Município mediante decreto. A esse respeito, veja-se o disposto no Decreto Municipal nº 60.941/2021:

Art. 6º Fica atribuída à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula a regulação e a fiscalização dos serviços de limpeza urbana previstos na Lei nº 13.478, de 2002 que sejam passíveis de delegação a particulares por meio de concessão, permissão ou autorização.

Parágrafo único. Fica determinada a sub-rogação da SP Regula na posição contratual ocupada pela AMLURB nos instrumentos de delegação de serviços públicos e fica autorizada, ainda, a mesma sub-rogação em contratos, convênios, termos de colaboração, acordos e outros instrumentos de contratação úteis à regulação e fiscalização dos serviços delegados.

Assim, os serviços divisíveis de limpeza urbana, apenas, foram delegados à SP Regula. Os serviços indivisíveis, por sua vez, permaneceram com a Administração Direta. Especificamente sobre o Contrato nº 010/AMLURB/2019, o mesmo Decreto nº 60.941/2021 dispõe (grifos nossos):

Art. 4º Compete à Secretaria Municipal das Subprefeituras promover a licitação e formalizar, gerir e coordenar a contratação dos serviços de limpeza urbana em regime de empreitada, conforme previsto no artigo 25 da Lei nº 13.478, de 2002.

§ 1º A fiscalização dos serviços previstos no “caput” deste artigo compete às Subprefeituras, nos termos do § 5º, inciso I, do artigo 25 da Lei nº 13.478, de 2002, sob a coordenação da Secretaria Municipal das Subprefeituras.

§ 2º Nos termos do art. 85 da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020, fica determinada a **subrogação, à Secretaria Municipal das Subprefeituras, dos contratos** 006/AMLURB/2019, 007/AMLURB/2019, 008/AMLURB/2019, 009/AMLURB/2019, **010/AMLURB/2019** e 011/AMLURB/2019, bem como daqueles afetos à sua gestão e fiscalização.

Dado o exposto, sugere-se encaminhamento de resposta ao E. TCM a fim de esclarecer que a SP Regula não possui competência a respeito do contrato de varrição supra. (fls. 2/3 da peça 14).

Defesa apresentada pela Subprefeitura de Perus/Anhanguera (SUB-PR) (peça 19):

A atividade de capinação elétrica vem como um tratamento das gramíneas controlando ervas daninhas e plantas invasoras sem o uso de herbicidas.

Devido ao seu modo de ação livre de resíduos e direto, evita contaminações do solo ou quaisquer outros impactos ambientais negativos no ecossistema.

Com o uso de descargas elétricas de alta potência, no qual permite a destruição de plantas até a raiz - com um efeito que dura mais ou é comparável ao obtido com os agroquímicos convencionais, podendo ser de grande utilidade no desempenho dos serviços complementares nas áreas circunscritas à Subprefeitura em especial aos distritos Perus/Anhanguera.

A atividade Capina Elétrica não dispensa em primeiro momento o arrancamento manual ou corte mecanizado das gramíneas, tendo seu nome comercial como "Capina", mas tratando-se de fato de um tratamento de choque, caracterizando-se portando como um tratamento complementar.

Sua execução vem a somar com as atividades já existentes, pois como as mesmas ocorrem de maneira cíclico-periódica, é possível neste intervalo entre uma ação e outra, entrar com o tratamento Capina Elétrica visando assim o retardamento no desenvolvimento das ervas daninhas dos locais onde são realizados os serviços regulares, otimizando dessa maneira um melhor desempenho das equipes de capina, atualmente contratado, com uma melhor distribuição e aproveitamento desses serviços com uma maior abrangência dentro da circunscrição da Subprefeitura, obtendo para tanto maior e melhor produtividade dos serviços.

Sabe-se que as gramíneas se desenvolvem em torno de 1,5 a 5cm ao dia em clima propício.

Isso dificulta o desenvolvimento/planejamento das atividades das equipes, pois as mesmas precisam abranger todo o território com dois distritos.

As equipes, geralmente nestas condições, encontram problemas de logística no desenvolvimento de suas atividades, uma vez que a taxa de crescimento das gramíneas é maior que a capacidade de produção das equipes, promovendo dessa forma uma falsa sensação de ausência de zeladoria na região.

A utilização da Capina Elétrica entre os intervalos da execução dos serviços de capina realizado pelas equipes traria uma maior efetividade e otimização aos serviços de zeladoria desta espécie, trazendo maior vantajosidade à

administração pública, bem como melhor qualidade dos serviços sendo benéfico aos transeuntes e aos munícipes dos entornos.

A mutabilidade do ambiente urbano em razão do crescimento exponencial, ainda mais no que tange as áreas periféricas da cidade, traz consigo a necessidade de maior abrangência dos serviços de zeladoria promovidos pelas Subprefeituras, exigindo para tanto maior esforço na prestação de tais serviços.

Apesar de existirem, nos distritos de Perus/Anhanguera, muitas áreas de nomenclatura "RURAL", as mesmas se confundem, muitas vezes, com a "URBANA", em decorrência da taxa de ocupação dessas áreas periféricas.

Em tese os serviços de zeladoria, por força de lei, somente poderiam ser executados em áreas URBANAS com quadras fiscais e/ou áreas municipais, tendo o atendimento e realização em sistema de mutirão, de forma pontual e apenas em locais estratégicos para manutenção e segurança de pedestres e motoristas.

Todavia, as áreas "RURALS", conforme registradas no cadastro público, acabam por se fundirem com as áreas urbanas em razão da aceleração do crescimento e ocupação desses espaços, inclusive pela implantação de infraestrutura básica própria, gerando dessa forma diversas demandas aos vários órgãos da Administração Municipal, em especial uma maior abrangência dos serviços de zeladoria sob a competência das Subprefeituras.

Aqui podemos citar como exemplo o surgimento de núcleos habitacionais nos distritos Perus/Anhanguera com novos logradouros providos de guias e sarjetas onde necessitam desta atividade, não inseridas no planejamento inicial de varrição.

Em que pese a classificação dessas áreas sendo urbana ou rural a atividade de Capina Elétrica pode ser utilizada em ambos os casos, uma vez que é realizada sob demanda.

Somando as atividades nas áreas urbanas como já descrito e realizando-a por tratamento elétrico, abrangendo a manutenção em áreas desprovidas das ações por força de contrato.

O mais importante neste caso é destacar que os serviços previstos no Edital Concorrência n° 01 / AM LU RB/2019 e Contrato n° 08/SU B/PR/2020, atualmente em vigência, assim como o serviço de Capina Elétrica, não se sobrepõe, e sim, se complementam, uma vez que este último promoverá otimização dos serviços, dando celeridade à logística na execução dos serviços principais.

Não há que se falar em sobreposição do contrato de "Áreas ajardinadas", uma vez que as equipes são direcionadas às ações de manutenção/conservação de áreas verdes/jardins com suas particularidades como execução de plantio, preparo de solo, roçagem de grama separando das plantas ornamentais, por exemplo, etc.

O contrato de Capina Elétrica não prevê a roçada nem o despraguejamento, tendo ainda a necessidade do corte antes de sua passagem.

Em sua síntese para essa ação é necessária intervenção humana para distinguir, por exemplo, o que é considerado "praga" e planta de caráter ornamental, ação esta impossível de ser distinguida pela ação da ferramenta Capina Elétrica.

A atividade Capina Elétrica é um tratamento que vem a somar as atividades de zeladoria, precisa também ser de forma cíclica nos pontos de ação.

Com a atenuação no crescimento das gramíneas, as equipes poderão executar suas funções de forma mais abrangente nas áreas afetas à Subprefeitura, sem que haja a necessidade de ampliação de equipes o que pode ser mais vantajoso ao erário Municipal.

A sua efetividade não se dá na primeira aplicação, é um tratamento, com isso requer tempo para que seu resultado seja efetivo e ao longo do tempo tenha-se o ganho da redução na velocidade de crescimento destas gramíneas invasoras lindeiras aos logradouros tanto de áreas urbanas como de áreas rurais, otimizando as atividades de zeladoria já existentes e concentrando os esforços na atividade fim em locais previstos nos contratos vigentes.

Destacamos para o caso concreto que a Subprefeitura busca atender as demandas sob sua competência fundamentada no princípio da eficiência, o qual aduz que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da municipalidade e de seus membros. Ocorre que no caso em tela não se vislumbra caracterizado eventual sobreposição de contratos para a prestação de serviço semelhante, sendo certo que os serviços aqui tratados viabilizam apenas uma potencialização e maior agilidade aos serviços, sem que para tanto faça-se necessário o aditamento do contrato para se obter acréscimos na quantidade de equipes, o que tornaria o contrato vigente mais dispendioso ao erário.

De outro lado, conforme demonstrado a contratação da Capina Elétrica ofertaria produto complementar mais eficiente e menos oneroso aos cofres públicos. (fls. 1/5 da peça 19).

Análise e conclusão:

Destaca-se, inicialmente, que o objeto desta Inspeção se restringiu exclusivamente à análise de eventual sobreposição entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 e de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas contratados por meio do Contrato nº 08/SUB/PR/2020, conforme exposto no item **1.2** (escopo de auditoria) desta Inspeção. A adequação das cláusulas editalícias à legislação pertinente não integrou o objeto desta Auditoria.

Consta do Anexo I - Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 a justificativa e o objetivo para a contratação do serviço, conforme destacado abaixo:

A contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Capina elétrica, por meio de equipamento para comutação eletrônica de eletrodos múltiplos para eletrocussão de plantas daninhas (capina elétrica), será utilizado para atender a necessidade desta a Subprefeitura Perus/Anhanguera, buscando melhorar a qualidade dos serviços de limpeza pública, levando em conta vários fatores determinantes, dentre eles destacamos saúde pública, preservação ambiental, princípios da economicidade e da vantajosidade, bem como uma prestação de serviços eficiente e benéfica para o bem estar público. Os serviços servirão para evitar que plantas invasoras prejudiquem o trânsito de pessoas e veículos, a segurança, o aspecto visual do bairro, além de evitar a proliferação de

animais peçonhentos, contribuindo assim com a saúde pública, salientando que a prática de capina química está proibida em ambientes urbanos, conforme Nota Técnica nº 04/2016 emitida pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Assim, o referido serviço traz uma solução alternativa, segura, prática e de qualidade para a população, já que o equipamento utilizado na capina, já testado em outros municípios do Estado de São Paulo e de outros Estados da federação, atua sem a utilização de nenhum agente químico (produto agrotóxico/herbicidas), não agredindo o meio ambiente, não sendo prejudicial à saúde das pessoas, a fauna e a flora domésticas ou nativas existentes no entorno. (Fl. 25 do documento 071185881 do processo SEI nº 6049.2022/0000906-3).

Também consta do Anexo I - Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 a descrição do local de prestação dos serviços, conforme destacado abaixo:

2.1. A prestação de serviços se dará dentro da área da circunscrição desta Subprefeitura Perus/Anhanguera, nos Distrito Perus e Anhanguera, em ruas, avenidas, praças públicas, acessos e outros locais a serem oportunamente indicados, de acordo com a demanda e necessidade de cada um, por meio de Ordens de Serviço emitidas pela unidade gerenciadora da Coordenadoria de Projetos e Obras desta SUB/PR. (Fl. 25 do documento 071185881 do processo SEI nº 6049.2022/0000906-3).

Por fim, consta do Anexo I - Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 a especificação dos serviços, conforme destacado abaixo:

3.1. Controle de plantas daninhas em guias e sarjetas: procedimento realizado em áreas não edificadas, com o fim de evitar que plantas invasoras prejudiquem o trânsito de pessoas e veículos, a segurança, a estética urbana e a sanidade dos logradouros públicos, no limite de guias (meio fio) e sarjetas com largura efetiva entre passadas de no mínimo 1,20m e em eixos centrais de demais logradouros com largura efetiva entre passadas de no mínimo 2,40m. 3.2. Os serviços serão realizados na modalidade de eletrocussão entre o momento da emergência das plantas invasoras até 30 dias após a emergência, de forma a evitar a remoção da camada vegetal (sem remoção de resíduos). 3.3. O serviço será considerado entregue dentro da especificação se constatado a predominância (acima de 90%) de erva daninha SECA ou MORTA, no limite da faixa de aplicação, após 07 dias do início da execução. 3.4. Na realização dos serviços, deverá ser observado o horário de funcionamento desta Subprefeitura, sendo que em ruas comerciais ou acessos de alto movimento, os serviços poderão, eventualmente, ocorrer no período noturno ou finais de semana para melhor administração e controle do trânsito, sem ônus à PMSP. 3.5. A Sinalização de segurança será obrigatória e móvel, sendo que as ações de interdição ou uso de batedores serão suportadas pela CONTRATANTE, se ao seu critério julgar necessário. 3.6. O licitante vencedor será responsável por todo dano material causado pelo equipamento em propriedades particulares ou públicas, bem como danos em veículos, objetos ou equipamentos, inclusive, por danos materiais, físicos ou morais decorrentes de acidentes. (Fl. 26 do documento 071185881 do processo SEI nº 6049.2022/0000906-3).

Depreende-se dos itens editalícios supracitados e da manifestação apresentada pela Subprefeitura de Perus/Anhanguera à peça 19 que o serviço, objeto da contratação em análise, busca atender as necessidades da Subprefeitura e melhorar a qualidade dos serviços de limpeza pública atualmente prestados na região.

Não consta do processo de instrução da licitação (processo SEI nº 6049.2022/0000906-3), no entanto, estudo técnico detalhado justificando a necessidade desta nova contratação em face dos serviços já prestados por meio dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020, tampouco estudo técnico detalhado justificando como os serviços objeto desta nova contratação complementarão os serviços já prestados pelos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020, em desconformidade com a legislação aplicável.

A elaboração de estudo técnico preliminar à licitação, no caso em análise, é fundamental para se justificar técnica e quantitativamente algumas das vantagens hipotéticas da implantação do serviço de capina elétrica, tanto operacionais quanto econômicas, conforme exposto nos esclarecimentos apresentados pela Subprefeitura à peça 19, tais como: i) a otimização e o melhor desempenho dos serviços regulares de capina atualmente contratados, “[...] com uma melhor distribuição e aproveitamento desses serviços com uma maior abrangência dentro da circunscrição da Subprefeitura, obtendo para tanto maior e melhor produtividade dos serviços.”, a partir da implementação complementar do serviço de capina elétrica; ii) “[...] a taxa de crescimento das gramíneas é maior que a capacidade de produção das equipes [...]”, o que “[...] dificulta o desenvolvimento/planejamento das atividades das equipes [...]”, ocasiona “[...] problemas de logística no desenvolvimento de suas atividades [...]” e gera “[...] uma falsa sensação de ausência de zeladoria na região.”; iii) “[...] maior efetividade e otimização aos serviços de zeladoria desta espécie, trazendo maior vantagem à administração pública, bem como melhor qualidade dos serviços sendo benéfico aos transeuntes e aos munícipes dos entornos.”; iv) “[...] o surgimento de núcleos habitacionais nos distritos Perus/Anhanguera com novos logradouros providos de guias e sarjetas onde necessitam desta atividade, não inseridas no planejamento inicial de varrição.”; v) “Com a atenuação no crescimento das gramíneas, as equipes poderão executar suas funções de forma mais abrangente nas áreas afetadas à Subprefeitura, sem que haja a necessidade de ampliação de equipes o que pode ser mais vantajoso ao erário Municipal.”; vi) “[...] os serviços aqui tratados viabilizam apenas uma

potencialização e maior agilidade aos serviços, sem que para tanto faça-se necessário o aditamento do contrato para se obter acréscimos na quantidade de equipes, o que tornaria o contrato vigente mais dispendioso ao erário.”, razão pela qual “[...] a contratação da Capina Elétrica ofertaria produto complementar mais eficiente e menos oneroso aos cofres públicos.”.

No entanto, conforme exposto pela Auditoria no Memorando C-VI nº 15/2022 (peça 1), consta do processo de contratação apenas uma justificativa genérica para a contratação do serviço de capina elétrica, conforme exposto abaixo em sua integralidade:

Para atender a necessidade da Subprefeitura de Perus/Anhanguera, buscando melhorar a qualidade dos serviços de limpeza pública, otimizando o tempo de retorno com serviços de capina em logradouros públicos, levando em conta vários fatores determinantes, dentre eles destacamos saúde pública, preservação ambiental, princípios da economicidade e da vantajosidade, bem como uma prestação de serviços eficiente e alternativa para bem do interesse público. Justificamos o pedido do objeto em razão da necessidade de evitar que plantas invasoras prejudiquem o trânsito de pessoas e veículos, a segurança, o aspecto visual dos distritos de Perus/Anhanguera, além de evitar a proliferação de animais peçonhentos, contribuindo assim com a saúde pública. Assim entendemos que o referido serviço quando necessário trará uma solução alternativa, segura, prática e de qualidade para a população. Isso porque o equipamento utilizado na capina, já testado em outros municípios do Estado e de outros Estados, atua sem utilização de nenhuma agente químico e sem qualquer forma de agressão ambiental e a saúde de pessoas e animais. (Documento 068853331 do processo SEI nº 6049.2022/0000906-3).

A justificativa supracitada, assim como os esclarecimentos apresentados pela Subprefeitura de Perus/Anhanguera à peça 19, não apresentam estudos técnicos detalhados que possibilitem justificar a efetiva necessidade do serviço, tampouco sua efetiva complementaridade com os serviços atualmente prestados nos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020.

A elaboração de estudos técnicos preliminares à licitação, além de constituir elemento requerido pela legislação aplicável, é requisito fundamental para a definição do objeto efetivamente necessário ao atendimento e ao aperfeiçoamento de determinada política pública, assim como para o controle de eficiência, de eficácia e de efetividade de futuras contratações complementares às já existentes. A ausência de estudos técnicos dificulta, se não impossibilita, tanto o acompanhamento do desempenho, a mensuração dos resultados e a aferição dos impactos dos futuros serviços prestados, quanto a avaliação da efetiva complementaridade entre esse serviço e os atualmente prestados pelos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e

08/SUB/PR/2020, assim como da vantagem econômica da associação dos serviços.

A ausência de estudos técnicos detalhados, no entanto, não implica, necessariamente, na existência de sobreposição (escopo desta Inspeção) entre o objeto do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022 e os serviços de varrição contratados por meio do Contrato nº 010/AMLURB/2019 e de conservação e manutenção de áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas contratados por meio do Contrato nº 08/SUB/PR/2020.

Destaca-se, inclusive, que a ausência de estudos técnicos detalhados contribui para uma percepção sumária de eventual sobreposição entre o objeto desta nova contratação e os objetos dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020. A ausência de estudos técnicos implica, consequentemente, na ausência de cláusulas editalícias¹ mais bem detalhadas no instrumento convocatório, os quais constituem elementos e critérios técnicos necessários para se afastar de forma sumária essa percepção de eventual sobreposição.

Nesse sentido, a partir de uma análise mais exauriente do objeto da presente licitação, constata-se que o local de prestação dos serviços não se limita aos locais de prestação dos contratos nºs 010/AMLURB/2019² e 08/SUB/PR/2020³, englobando “[...] outros locais a serem oportunamente indicados, de acordo com a demanda e necessidade de cada um [...]”. Essa abrangência possibilita o atendimento das especificidades da Subprefeitura de Perus/Anhanguera que, conforme exposto em sede de manifestação à peça 19, informou existir uma mistura entre áreas com características simultaneamente rurais e urbanas na mesma região administrativa.

A intervenção objeto da presente licitação também se refere a período temporal específico⁴

¹ Especialmente em relação aos objetivos da contratação, às especificações do serviço e, principalmente, aos critérios de execução e de compatibilidade entre os futuros serviços e os atualmente prestados pelos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020.

² “DOS LOCAIS A SEREM LIMPOS: As áreas a serem mantidas limpas são as guias, sarjetas, monumentos públicos, Ecopontos, Pátios de Compostagem, calçadões, calçadas (com grande fluxo de pessoas), passarelas, passagens subterrâneas, escadarias, passeios públicos de áreas comerciais, tuneis, pontes, viadutos, faixas de serviço, pontos e abrigos de ônibus, postes e outros itens do mobiliário urbano nos passeios públicos, conforme definições dispostas no Decreto Municipal nº 45.904/05. [...] 1.9. Capinação de vias e logradouros públicos: 1.9.1. Os serviços de capinação de vias e logradouros públicos compreendem a capina do mato, grama e vegetação rasteira de sarjetas, calçada, calçadões, pontos e abrigos de ônibus, outros mobiliários urbanos nos passeios públicos, canteiros laterais, passarelas, passagens subterrâneas, escadarias, passeios públicos de áreas comerciais, tuneis, pontes, viadutos e vias pertencentes a rede viária estrutural, com remoção de resíduos e transporte para a destinação final ambientalmente adequada e devidamente licenciada;”, fls. 1 e 10 do documento 016823511 do processo SEI nº 8310.2019/0002424-9.

³ Áreas verdes, áreas urbanizadas e áreas ajardinadas no Município de São Paulo.

⁴ A título exemplificativo, cita-se previsão do item 8.21 do Anexo I-D Especificações técnicas – comuns a todos os serviços do Contrato nº 08/SUB/PR/2020: “8.21. As áreas verdes atendidas não poderão ser objeto de novos serviços no período de 30 (trinta) dias, exceto quando tecnicamente justificada pela contratante no Livro de Ordem.”, fl. 21 do documento 026248399 do processo SEI nº 6049.2020/0000314-2.

(momento da emergência das plantas invasoras até 30 dias após sua emergência⁵), com a finalidade de evitar a remoção da camada vegetal, resíduo esse presente nas intervenções constantes dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020⁶. Nesse sentido, o serviço executado por meio da capina elétrica será realizado a contento quando mais de 90% das ervas daninhas estiverem secas ou mortas no período de 7 dias após o início da execução do serviço⁷, momento a partir do qual eventuais resíduos poderão ser removidos pelos demais contratos atualmente em vigência.

Além disso, o objeto da presente licitação busca opção disponível no mercado para realização do serviço de capina por meio de metodologia alternativa às atualmente utilizadas nos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020 (capinação⁸ e roçada⁹) e às atualmente vedadas em ambientes urbanos (capina química)¹⁰.

Assim, conforme exposto pela Subprefeitura, o serviço objeto do presente contrato atuará em complementaridade com os demais serviços prestados pelos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e

⁵ Item 3.2 do Anexo I - Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022: "3.2. Os serviços serão realizados na modalidade de eletrocussão entre o momento da emergência das plantas invasoras até 30 dias após a emergência, de forma a evitar a remoção da camada vegetal (sem remoção de resíduos).".

⁶ Contrato nº 010/AMLURB/2019: "1.9. Capinação de vias e logradouros públicos: 1.9.1. Os serviços de capinação de vias e logradouros públicos compreendem a capina do mato, grama e vegetação rasteira de sarjetas, calçada, calçadões, pontos e abrigos de ônibus, outros mobiliários urbanos nos passeios públicos, canteiros laterais, passarelas, passagens subterrâneas, escadarias, passeios públicos de áreas comerciais, túneis, pontes, viadutos e vias pertencentes a rede viária estrutural, com remoção de resíduos e transporte para a destinação final ambientalmente adequada e devidamente licenciada; [...] 1.9.4. A destinação final do resíduo coletado neste serviço deverá ser em local ambientalmente adequado e devidamente licenciado, sendo a escolha e custo da CONTRATADA.", fl. 10 do documento 016823511 do processo SEI nº 8310.2019/0002424-9. Contrato nº 08/SUB/PR/2020: "1.1. A remoção de todos os resíduos provenientes dos serviços executados deverá ocorrer imediatamente após sua conclusão, não podendo restar materiais a serem removidos posteriormente.", fl. 14 do documento 026248399 do processo SEI nº 6049.2020/0000314-2.

⁷ Item 3.3 do Anexo I - Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022: "3.3. O serviço será considerado entregue dentro da especificação se constatado a predominância (acima de 90%) de erva daninha SECA ou MORTA, no limite da faixa de aplicação, após 07 dias do início da execução".

⁸ Contrato nº 010/AMLURB/2019: "1.9. Capinação de vias e logradouros públicos: 1.9.1. Os serviços de capinação de vias e logradouros públicos compreendem a capina do mato, grama e vegetação rasteira de sarjetas, calçada, calçadões, pontos e abrigos de ônibus, outros mobiliários urbanos nos passeios públicos, canteiros laterais, passarelas, passagens subterrâneas, escadarias, passeios públicos de áreas comerciais, túneis, pontes, viadutos e vias pertencentes a rede viária estrutural, com remoção de resíduos e transporte para a destinação final ambientalmente adequada e devidamente licenciada;", fl. 10 do documento 016823511 do processo SEI nº 8310.2019/0002424-9. Contrato nº 08/SUB/PR/2020: "2.4. Capina: 2.4.1. Eliminação de ervas daninhas utilizando-se de ferramentas manuais como enxada e enxadão, entre outros.", fl. 2 do documento 026248399 do processo SEI nº 6049.2020/0000314-2.

⁹ Contrato nº 08/SUB/PR/2020: "2.5. Roçada: 2.5.1. Consiste no corte da vegetação ruderal com ferramental ou equipamento adequado em função da característica da área e das espécies vegetais envolvidas.", fl. 2 do documento 026248399 do processo SEI nº 6049.2020/0000314-2.

¹⁰ Segundo Alexandre Brighenti, Maurílio de Oliveira e Sérgio Filho (2018, p. 48): "Ao contrário dos herbicidas que em geral demonstram sintoma alguns dias após a aplicação, os sintomas por causa do uso da eletrocussão são visíveis de imediato. Esta característica do método apresenta como vantagem a possibilidade de entrada de pessoas na área em razão da ausência de contaminantes. Isto facilita a execução de outros processos no campo em menor intervalo de tempo após a capina elétrica. Por estas características da técnica, a eletrocussão pode ser utilizada com sucesso no controle de plantas daninhas em áreas urbanas (figura 13 [uso da eletrocussão no controle de plantas daninhas em áreas urbanas]). Em municípios onde o controle químico de plantas daninhas em vias públicas foi proibido por força de legislação municipal, o controle por meio de descarga elétrica é plenamente viável.". (BRIGHENTI, A. M.; OLIVEIRA, M. F. DE; COUTINHO FILHO, S. De A. Controle de plantas daninhas por roçada articulada e eletrocussão. In: Controle de plantas daninhas: métodos físico, mecânico, cultural, biológico e alelopatia. Brasília, DF: Embrapa, 2018. - Disponível em: <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1103281>>, acesso em 07.12.2022).

08/SUB/PR/2020, conforme trecho destacado abaixo:

Sua execução vem a somar com as atividades já existentes, pois como as mesmas ocorrem de maneira cíclico-periódica, é possível neste intervalo entre uma ação e outra, entrar com o tratamento Capina Elétrica visando assim o retardamento no desenvolvimento das ervas daninhas dos locais onde são realizados os serviços regulares, otimizando dessa maneira um melhor desempenho das equipes de capina, atualmente contratado, com uma melhor distribuição e aproveitamento desses serviços com uma maior abrangência dentro da circunscrição da Subprefeitura, obtendo para tanto maior e melhor produtividade dos serviços.

Dessa forma, no que pese a ausência de estudos técnicos detalhados no processo de instrução da licitação e de cláusulas editalícias mais bem detalhadas no instrumento convocatório, os quais possibilitariam afastar de forma sumária uma percepção de eventual sobreposição entre o objeto da presente licitação e os objetos dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020, não foi possível confirmar a existência de sobreposição a partir de exames documentais e de uma análise mais exaustiva do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022.

Diante do exposto, conclui-se pela ausência de sobreposição entre o objeto desta nova contratação e os objetos dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020. No entanto, em razão da ausência de estudos técnicos preliminares à licitação, não foi possível assegurar as vantagens hipotéticas da implantação do serviço de capina elétrica, tanto operacionais quanto econômicas, conforme exposto pela Subprefeitura à peça 19.

4. CONCLUSÃO

A partir de exames documentais e de uma análise mais exaustiva do Pregão Eletrônico nº 03/SUB-PR/2022, no que pese a ausência de estudos técnicos detalhados no processo de instrução da licitação, assim como de cláusulas editalícias mais bem detalhadas no instrumento convocatório, que possibilitariam afastar de forma sumária a percepção de eventual sobreposição entre o objeto da presente licitação e os objetos dos contratos nºs 010/AMLURB/2019 e 08/SUB/PR/2020, não foi possível confirmar a existência de sobreposição entre esses serviços, razão pela qual se concluiu pela ausência de sobreposição entre os objetos preditos. No entanto, em razão da ausência de estudos técnicos preliminares à licitação, não foi possível assegurar as vantagens hipotéticas da implantação do serviço de capina elétrica, tanto operacionais quanto econômicas, conforme exposto pela Subprefeitura à peça 19.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

5.1. Encaminhar este Relatório para a Subprefeitura Perus/Anhanguera para ciência do seu conteúdo e para apresentação de defesa no prazo regimental, se assim o desejar.

5.2. Determinar à Subprefeitura Perus/Anhanguera que se atente à necessidade de elaboração de estudos técnicos preliminares à licitação e de melhor definição das cláusulas editalícias nas licitações elaboradas pela Subprefeitura, em conformidade com a legislação aplicável, fazendo constar o resultado de tais estudos nas justificativas técnicas dessas licitações. A ausência de elaboração de estudos técnicos preliminares à licitação, além de caracterizar descumprimento da legislação aplicável, dificulta, se não impossibilita, tanto a definição do objeto efetivamente necessário ao atendimento e ao aperfeiçoamento de determinada política pública, quanto o acompanhamento do desempenho, a mensuração dos resultados e a aferição dos impactos dos futuros serviços prestados pela Subprefeitura, assim como a vantagem econômica da contratação.

Em. 13.12.22.

LUIS FERNANDO DE F. ROSA
Auditor de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Supervisor de Controle Externo -
Substituto

GUILHERME KAZUHISA TANABE
Coordenador de Controle Externo – C-VI