TC 788/2016

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SES. Serviços de natureza consultiva para a execução de ações necessárias ao cumprimento das metas e ajustes do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

Relatório e voto englobados TCs 788/2016 e 1.904/2016

5ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/000788/2016 e TC/001904/2016, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, pois presentes os pressupostos regimentais de admissibilidade, e, quanto ao mérito, com base nos esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Serviços, pelos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral desta Corte, respaldado pela decisão de retomada do certame por este Pleno, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao DD Representante do Ministério Público do Estado de São Paulo, em resposta ao Ofício nº 760/2016 – PJPP nº 391/2016, da 3ª PJ da Capital, assim como ao Nobre Vereador Milton Leite da Silva e ao DD Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, para ciência do presente Acórdão.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento dos termos do artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam-se, nestes autos, do julgamento conjunto da Inspeção instaurada mediante a Ordem de Serviço 2016.08852-5, objetivando apuração de denúncia anônima sobre o processo de contratação indevida, pela AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, de empresa para prestação de serviços de consultoria sobre o PGIRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, por meio da Concorrência 02/SES/2015, TC nº 1.904.16.20, bem como a Representação interposta pelo vereador Milton Leite em face da referida Concorrência, autos do TC nº 788.16.95, sob a alegação de possível sobreposição dos trabalhos já contratados com o Consórcio PWC-Geotech, Termo de Contrato nº 02/AMLURB/2015.

Em razão da conexão dos objetos, ambos os TCs serão julgados de forma englobada.

TC nº 788.16.95

Trata-se de Representação interposta pelo vereador Milton Leite em face da referida Concorrência. Em síntese, o Representante alegou que:

(i) há ofensa ao disposto no artigo 40, inciso I, da Lei Federal 8.666/93, na medida em que (i.i) os resíduos sólidos envolvidos no objeto da licitação reclamam tratamento individual; (i.ii) deveriam ter sido especificadas as espécies de resíduos; e (iii) é confusa a natureza dos trabalhos envolvidos, pois o PGIRS envolve ações não somente de natureza intelectual, mas também construtiva.

(ii) não está clara a conveniência de se realizar uma licitação desse porte, de custos elevados, para um contrato com prazo de vigência de 2 (dois) anos, passível de prorrogação, quando o escopo dos serviços contempla atividades que devem ser executadas pela própria Municipalidade, mas especificamente a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB);

(iii) inexistem os elementos suficientes para aferição de custos e BDI;

(iv) a escolha da modalidade licitatória é equivocada, pois deveria ter sido utilizado o concurso;

(v) há violação ao princípio da ampla competitividade,

(v.i) com a exigência de garantia na ordem de 1% do valor estimado do contrato, e prazo de validade de no mínimo 90 (noventa) dias corridos da data para a entrega dos envelopes; e (v.ii) com a limitação ao número de empresas consorciadas.

Em parecer inicial, a AJCE opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, considerou salutar a suspensão do certame para que fossem dirimidas as dúvidas suscitadas (fls. 326/328).

Porém, como a própria Origem publicou decisão de suspender a abertura da sessão, a qual estava prevista para ocorrer no dia 11.02.2016, para o dia 18.02.2016, o Conselheiro Relator decidiu apreciar o pedido de suspensão liminar do certame somente após a oitiva da SES. Diante dessa decisão, a Origem foi intimada a prestar esclarecimentos, conforme fls. 329.

Os esclarecimentos da origem foram juntados às fls. 334/346, sendo devolvidos à AJCE para manifestação.

Em parecer de fls. 348/350, a AJCE considerou justificados os questionamentos dos itens (iv) e (v), sendo considerados improcedentes em relação ao Edital. Já no tocante aos itens (i), (ii) e (ii), a Especializada sugeriu a manifestação da área técnica, a fim de que fossem elucidados os aspectos essencialmente técnicos apontados na Representação.

Desta forma, os autos foram encaminhados à SFC que, em manifestação de fls 356/359 concluiu:

"Do exposto, consideram-se as alegações do N. Vereador Representante ***procedentes*** *no que tange à* ***imprecisão da natureza dos trabalhos envolvidos*** *(subitem 2.1.2), a* ***falta de clareza quanto à conveniência de realizar o certame*** *(subitem 2.2) e a* ***inexistência de elementos suficientes para aferição de custos e BDI*** *(subitem 2.3).*

Consideram-se ainda ***improcedentes as alegações do N. Vereador em relação à necessária caracterização dos resíduos*** *(subitem 2.1.1)*.

A origem juntou novos esclarecimentos às fls. 363/370, os quais foram submetidos a nova manifestação da SFC, fls. 373/376.

Nesta última manifestação, a SFC concluiu que os esclarecimentos prestados pela AMLURB não elidiram os apontamentos anteriores, de forma que a Auditoria reiterou as conclusões de fls. 356/359.

Em novo pronunciamento, fls. 378/380v, com base nas conclusões da SFC, a AJCE opinou pela procedência da Representação, nos seguintes termos:

"No tocante aos demais pontos – "i", "ii" e "iii" –, ante a natureza estritamente técnica, acompanhamos as conclusões trazidas por AUD às fls. 359vº. Assim, inobstante improcedente a questão atinente a individualização e especificação dos resíduos, os demais pontos foram considerados procedentes, quais sejam: natureza dos trabalhos envolvidos; falta de clareza quanto à conveniência de realizar o certame; e inexistência de elementos suficientes para aferição de custos e BDI.

Ante o exposto, e com as ponderações acima, opinamos pela procedência parcial da Representação, tendo em vista os pontos destacados por AUD."

Diante das conclusões da SFC e da AJCE, o Conselheiro Relator determinou, na data de 23.05.2016, a suspensão liminar do certame, conforme despacho de fls. 386/387, decisão esta referendada na Sessão Ordinária nº 2.871.

Na sequência, a Origem apresentou esclarecimentos complementares aos apontamentos ensejadores da suspensão do certame, conforme documento de fls. 398/433.

Em nova manifestação de fls. 448/453v, a SFC manteve seu posicionamento anterior, concluindo que os esclarecimentos suplementares apresentados pela Origem não modificam as conclusões anteriores, opinando pela manutenção da condição de procedência parcial da Representação.

Às fls. 455/527 sobreveio novos documentos da Origem, os quais foram submetidos à SFC que, em manifestação de fls. 530/533v, manteve o posicionamento pela procedência parcial da Representação.

Em 31.08.2016, na Sessão Ordinária nº 2.888 o Conselheiro Relator levou a Plenário a proposta de retomada do Certame, mediante as cautelas delineadas no despacho de fls. 534/541 e, ainda, que a SFC procedesse à análise da futura contratação decorrente da presente Concorrência. A proposta de retomada foi referendada à unanimidade pelo Pleno, com as recomendações sugeridas pelos srs. Conselheiros, fls. 540v/541.

Em novo pronunciamento, fls. 546/549, a AJCE assim se pronunciou:

"Destarte, após os novos esclarecimentos trazidos pela Origem, fls. 398/433 e 455/527, deliberou, por unanimidade, o E. Plenário desta Corte de Contas, pela retomada do certame, o que parece significar estarem superadas as questões postas na Representação que, em primeiro momento, poderiam ter maculado a realização válida da Concorrência nº 02/SES/2015.

De se ressaltar a preocupação dos N. Conselheiros em determinar o acompanhamento do contrato que será celebrado e sua respectiva execução, em autos apartados."

Já o sr. Assessor Chefe de Controle Externo, às fls. 549, entendeu que, em razão do deliberado pelo Plenário desta Corte, na Sessão de 31.08.2016, que a Representação deveria ser julgada improcedente.

Por seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 551, pugnou pela improcedência da Representação, tendo por base o pronunciamento do sr. Assessor Chefe de Controle Externo às fls. 549.

Em pronunciamento definitivo, fls. 553/557, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da Representação, eis que atendidos os requisitos legais e, no mérito, tendo em vista o voto do Conselheiro Relator proferido na Sessão nº 2.888, o qual foi referendado à unanimidade pelo Plenário, considerou superados os apontamentos, concluindo pela improcedência da Representação.

TC nº 1.904.16.20:

Quanto ao TC nº 1.904.16.20, que trata de denúncia anônima endereçada a esta Corte, em face da referida Concorrência, alegando possível sobreposição dos trabalhos já contratados com o Consórcio PWC-Geotech, Termo de Contrato nº 02/AMLURB/2015, foi instaurado procedimento de Inspeção.

Em Relatório inicial de fls. 164/168v, a SFC concluiu pela sua parcial procedência da denúncia, nos seguintes termos:

"3.1 - Em relação a possível duplicidade de objeto há necessidade de esclarecimento por parte da Origem acerca das similaridades de escopo descritas, haja vista o risco de superposição entre os objetos das duas contratações (subitem 2.1).

3.2 - Em relação à definição do objeto, do valor e do prazo, o Edital não atende ao que estabelece o art. 6º, inciso IX e o art. 7º, § 2º, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93, pois não constam do Edital as características analíticas de cada produto de consultoria a ser contratado e nem o detalhamento da composição da planilha orçamentária utilizada na licitação, confirmando a procedência da denúncia para este item (subitem 2.2).

3.3 - Em relação à possível terceirização da atividade fim da AMLURB entende-se não ser possível concluir pela procedência da denúncia, pois, a caracterização do objeto da licitação questionada é imprecisa e incompleta (subitem 2.3).

3.4 - Em relação à possibilidade de aproveitamento dos trabalhos desenvolvidos pelo Consórcio PWC-AMLURB-VERIFICADOR

INDEPENDENTE no âmbito das concessões acata-se a alegação da denúncia tendo em vista que não há informação capaz de esclarecer se no objeto da nova licitação há interface ou conflito com os produtos já contratados (subitem 2.4).

3.5 - Em relação à exigência de que os coordenadores técnicos tenham diploma de Engenharia Civil entende-se como necessário o esclarecimento da Origem quando tal exigência (subitem 2.5).

Diante de tais apontamentos, a Origem foi oficiada para apresentar esclarecimentos, os quais foram juntados às fls. 188/246. Na sequencia, os autos foram encaminhados à SFC que assim se manifestou:

"(...) *os esclarecimentos da Origem quanto aos itens 3.1, 3.3 e 3.5 do Relatório Inicial desta Coordenadoria não afastaram as irregularidades apontadas na Denúncia, bem como restam reiteradas e ratificadas as conclusões referentes aos itens 3.2 e 3.4, alcançadas às fls. 168/168vº*" (fls. 249-254).

Novamente oficiada, a Origem trouxe novos esclarecimentos, juntados às fls. 257/868.

Em nova análise, a SFC concluiu que restaram "reiteradas e ratificadas as conclusões aos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5, alcançadas às fls. 168/168vº do Relatório e à fl. 254 da Manifestação desta Coordenadoria VI" (fls. 871/877).

Nesse interim, o Conselheiro Relator levou à deliberação do Plenário desta Corte a proposta de retomada do Certame, o qual se encontrava suspenso em decorrência do apurado nos autos do TC nº 788.16.95, que a este acompanha.

Naqueles autos, ficou assim decidido:

"O *Plenário referendou as medidas determinadas pelo E. Conselheiro Relator no sentido de que, em face do "relevante interesse público envolvo na matéria em debate, submeto a este Egrégio Plenário a proposta de RETOMADA da Concorrência 02/SES/2015 objeto destes autos, com fundamento no inciso XVII, parágrafo único do artigo 31 do regimento Interno desta Corte. DETERMINO que seja incorporado expressamente à minuta de contrato a responsabilidade da Amlurb em relação à tomada final de decisões e normatização da implementação do PGIRS, de forma a assegurar suas competências finalísticas. DETERMINO, ainda, que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte proceda em autos apartados o acompanhamento do contrato que será celebrado e da sua respectiva execução."* Fls. 878/885)

No mesmo sentido, os demais Conselheiros fizeram considerações que foram acrescentadas ao voto do Relator, a saber:

"*(i) o N. Conselheiro Maurício Faria enfatizou "a necessidade de um planejamento especial e uma abordagem continuada da execução contratual por parte dos Órgãos Técnicos desta Corte, tendo em vista o significado do contrato na política de resíduos sólidos no Município de São Paulo"; e (ii) o N. Conselheiro Domingos Dissei propôs "incluir determinação à Amlurb para que, em homenagem à transparência, divulgue em sua página eletrônica o cronograma das atividades a serem desenvolvidas em cada uma das etapas dos serviços, bem como os resultados alcançados frente às metas estabelecidas no referido plano, oque foi encampado pelo E. Plenário*" (fls. 884vº/ 885).

Após a comunicação à Origem da revogação da medida liminar de suspensão do certame, conforme fls. 887, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica de Controle Externo para manifestação.

Em relação aos requisitos de admissibilidade, a AJCE apontou que os mesmos não foram plenamente atendidos, já que a denúncia foi efetuada de forma anônima. No entanto, em face da importância e relevância do tema, entendeu ser possível superar o não atendimento de tais exigências e dar continuidade à sua análise.

Quanto ao mérito, destacou a conexão do tema com aquele constante do TC nº 788.16.95, instaurado em face de Representação objetivando fosse julgado o procedimento licitatório da Concorrência nº 02/SES/15. Concluiu desta forma, que a referida conexão possibilitou, após os novos esclarecimentos trazidos pela Origem, que o E. Plenário desta Corte de Contas deliberasse, por unanimidade, pela retomada do certame em comento, por estarem superadas as questões postas na Denúncia em análise.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fl. 1.023, concluiu que a documentação carreada aos autos permite concluir pela improcedência da denúncia, em razão da qual requereu o arquivamento dos autos.

Em parecer conclusivo, a Secretaria Geralàs fls. 1047/1050, a SG opinou pelo conhecimento da denúncia, por se tratar de assunto relevante a merecer análise desta Corte.

No mérito, a SG opinou pela improcedência da denúncia, nos seguintes termos:

"(...) *conforme nosso posicionamento exarado no parecer anterior, a meu ver,* ***os questionamentos abordados na Denúncia anônima****, que tem conexão com os constantes da Representação em análise nos autos do TC 72.000.788/16-95, em que pese às conclusões da Equipe Técnica, tanto neste TC quanto naquele,* ***foram devidamente superados pelos Nobres Conselheiros desta Casa que, que à unanimidade, às fls. 878/885, deliberaram pela retomada do certame****.*

Vale destacar também, as determinações constantes do voto do Nobre Conselheiro:

1) - ***que seja incorporado expressamente à minuta de contrato a responsabilidade da AMLURB em relação à tomada final de decisões e normatização da implementação do PGIRS, de forma a assegurar suas competências finalísticas****;*

02) que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte proceda em autos apartados, o ***acompanhamento do contrato que será celebrado e da sua respectiva execução****; e por fim, a proposta do Nobre Conselheiro Domingos Dissei de* ***incluir determinação à AMLURB para que, em homenagem à transparência, divulgue em sua página eletrônica o cronograma das atividades a serem desenvolvidas em cada uma das etapas dos serviços, bem como os resultados alcançados frente às metas estabelecidas no referido plano****, também acompanhado pelo Egrégio Plenário.*

(...)

Assim, ratificando nosso posicionamento anterior, e diante do acrescido neste, preliminarmente, entendo que a Denúncia poderia ser conhecida, e ***no mérito****, observada a ressalva feita às questões de ordem técnica eventualmente existente nesta última manifestação da Origem, em que pese os pronunciamentos técnicos da Equipe Auditora, diante do voto do Nobre Conselheiro Relator, referendado à unanimidade pelo Egrégio Plenário,* ***os questionamentos foram superados, o que resulta, a meu ver, s.m.j., na improcedência da presente Denúncia***." (fls. 1049/1049v - grifei)

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em julgamento a denúncia anônima sobre o processo de contratação efetivado pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, TC nº 1.904.16.20, bem como a Representação interposta pelo Vereador Milton Leite, tratada nos autos do TC nº 788.16.95.

Em síntese, tanto a denúncia quanto a Representação questionam possível sobreposição de objeto em relação aos serviços já contratados com o Consórcio PWC-Geotech, Termo de Contrato nº 02/AMLURB/2015.

Em sede de juízo de admissibilidade, a AJCE e a SG observaram que a Representação merece ser conhecida, pois presentes os requisitos previstos no Regimento Interno desta Corte.

Já em relação à denúncia, em que pese a mesma ter sido feita em caráter de anonimato, os Órgãos pré-opinantes entenderam que, excepcionalmente, poderia ser conhecida, uma vez que o tema objeto da denúncia merecia análise pormenorizada desta Corte. Desta forma, opinaram pelo recebimento da exordial.

Quanto ao mérito, aponto que em razão dos questionamentos apresentados a esta Corte, em ambos os TCs, a Concorrência nº 02/SES/2015 teve seu Edital submetido à análise pela SFC em duas oportunidades.

Nos autos da Representação, em face dos apontamentos da SFC, este Conselheiro, na condição de Relator da matéria, determinou, liminarmente, a suspensão do certame, até que a Origem esclarecesse os quesitos pendentes no Relatório da Auditoria, TC 788.16.95.

Paralelamente, determinei, nos autos da denúncia anônima, que fosse realizada Inspeção, a fim de analisar todos os aspectos envolvendo o Edital em comento.

Após as conclusões da SFC, da AJCE e da Secretaria Geral, as quais foram exaustivamente apontadas no Relatório que acompanha o presente Voto, submeti a este E. Plenário, na Sessão de nº 2.888, de 31.08.2016, a proposta de retomada do Certame, uma vez que os esclarecimentos prestados pela AMLURB/SES revelaram-se suficientes para demonstrar a inexistência de irregularidade e ou ilegalidade na Concorrência 02/SES/2015.

Nesse sentido, faço remissão ao meu voto proferido na Sessão nº 2.888, fls. 534/541 do TC nº 788.16.95. Na oportunidade, este Plenário referendou a proposta de retomada do certame, concordando que não há coincidência entre o objeto do Termo de Contrato 02/AMLURB/2015, celebrado com o Consórcio PWC com o objeto da presente Concorrência.

Por outro lado, ao referendar a proposta de retomada da Concorrência 02/SES/2015, os demais Conselheiros agregaram sugestões e determinações que foram acolhidas por este Relator, conforme Notas Taquigráficas anteriormente referidas.

Como conclusão daquele Voto, determinei: 1) que fosse incorporado expressamente à minuta de contrato a responsabilidade da AMLURB em relação à tomada final de decisões e normatização da implementação do PGIRS, de forma a assegurar suas competências finalísticas; 02) que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte procedesse, em autos apartados, ao acompanhamento do contrato a ser celebrado e da sua respectiva execução contratual; e (3), por fim, a proposta do Nobre Conselheiro Domingos Dissei de incluir determinação à AMLURB para que, em homenagem à transparência, divulgasse em sua página eletrônica o cronograma das atividades a

serem desenvolvidas em cada uma das etapas dos serviços, bem como os resultados alcançados frente às metas estabelecidas no referido plano.

Todas estas determinações foram, da mesma maneira, acompanhadas por este Egrégio Plenário.

Por fim, em pronunciamento final quanto ao mérito da denúncia, a AJCE concluiu que:

"(...) ratificando nosso posicionamento anterior, e diante do acrescido neste, preliminarmente, entendo que a Denúncia poderia ser conhecida, e no mérito, observada a ressalva feita às questões de ordem técnica eventualmente existente nesta última manifestação da Origem, em que pese os pronunciamentos técnicos da Equipe Auditora, ***diante do voto do Nobre Conselheiro Relator, referendado à unanimidade pelo Egrégio Plenário, os questionamentos foram superados, o que resulta, a meu ver, s.m.j., na improcedência da presente Denúncia***." (TC 1.904.16.20)

Já em relação à Representação, assim concluiu a AJCE:

"(...) após os novos esclarecimentos trazidos pela Origem, (fls. 398/433 e 455/527), deliberou, este Plenário desta Corte de Contas, pela retomada do certame, o que parece significar estarem superadas as questões postas na Representação que, em primeiro momento, poderiam ter maculado a realização válida da Concorrência nº 02/SES/2015."

Ressalte-se que os posicionamentos foram acompanhados pela PFM e pela SG, em ambos os TCs.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da Representação interposta pelo Vereador Milton Leite, pois presentes os pressupostos regimentais de admissibilidade e **CONHEÇO EXCEPCIONALMENTE** da denúncia anônima, por se tratar de fato de relevante interesse público.

Quanto ao mérito, com base nos esclarecimentos prestados pela Origem, pelos pareceres da AJCE e da SG, os quais adoto como razões de decidir e, ainda, respaldado pela decisão de retomada do Certame por este Pleno, **JULGO IMPROCEDENTES** a denúncia anônima encartada nos autos do TC 1.904.16.20, bem como a Representação formulada pelo Vereador Milton Leite, TC 788.16.95.

Oficie-se ao D. Representante do Ministério Público do Estado de São Paulo, em resposta ao Ofício nº 760/2016 – PJPP nº 391/2016, da 3ª PJ da Capital, assim como o Nobre Vereador Milton Leite, DD. Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, dando-se ciência da decisão a ser alcançada pelo Plenário.

Após as demais comunicações de praxe, arquivem-se os autos.