TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-128/2026

Processo	-	TC/003913/2004 (Tramitam em conjunto os processos TC/000527/2004 e TC/003913/2004)
Inspecionada	-	Secretaria Municipal das Subprefeituras
Objeto	-	Inspeção para verificar a execução dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos de acordo com os Contratos 002 a 010/Limpurb/02

73ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SMSUB. SERVIÇOS DE VARRIÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Art. 2º, 5º, II, e 6º, I, Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDA. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/000527/2004 e TC/003913/2004, 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 inspeção realizada e reconhecer a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução 10/2023 desta Corte.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, EDUARDO TUMA – Revisor e RICARDO TORRES, em julgar extinto o feito, com julgamento de mérito, determinando seu correspondente arquivamento, nos termos do art. 12, parágrafo único da Resolução 10/2023, ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para casos futuros.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar a remessa de cópia dos autos à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução citada e, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Vencido, quanto ao mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, com declaração de voto apresentada, reconheceu a irregularidade na execução contratual, especialmente quanto ao desequilíbrio econômico-financeiro decorrente da alocação de varredores em número inferior ao necessário à adequada prestação dos serviços e recomendou que a Secretaria Municipal competente adote medidas de aprimoramento da fiscalização e da gestão contratual, bem como a revisão dos procedimentos de controle, de forma a evitar reincidências e mitigar riscos de prejuízo ao erário.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 17 de dezembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/cv

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 16/03/2026 12:57:31 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 16/03/2026 15:47:27 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC nº 527/2004 e TC nº 3913/2004

Interessado: Álya Construtora S/A (antiga Queiroz Galvão S. A.), Câmara Municipal de São Paulo (*), Construtora Marquise S.A., Corregedoria Regional De Policia Federal, Enob Engenharia Ambiental Ltda., JSL S.A. (antiga Júlio Simões Transportes e serviços Ltda.), Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP, Procuradoria Geral do Município (*), Secretaria de Serviços e Obras, Secretaria Municipal das Subprefeituras (*), SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., Supremo Tribunal Federal - STF, Vega Engenharia Ambiental S.A.

Responsáveis: Fábio Pierdomênico, Diretor de LIMPURB.

Objeto:

TC/003913/2004 Limpeza Pública - Vias/Lograd. Realizar inspeção na atividade de varrição de vias e logradouros públicos, constantes dos serviços de limpeza urbana, a fim de verificar sua execução, de acordo com os contratos em vigência (nºs 2 a 10/limpurb/2002).
TC/000527/2004 Limpeza Pública - Verificar se a gestão da atividade limpeza urbana assim como seus controles, são adequados (contas 2003)

INSPEÇÃO - Limpeza Pública - Vias/Lograd. Realizar inspeção na atividade de varrição de vias e logradouros públicos, constantes dos serviços de limpeza urbana, a fim de verificar sua execução, de acordo com os contratos em vigência (nºs 2 a 10/limpurb/2002). AUDITORIA PROGRAMADA - Limpeza Pública - Verificar se a gestão da atividade limpeza urbana assim como seus controles, são adequados (contas 2003). RECONHECE a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023.

RELATÓRIO

Trata o **TC nº 000527/2004** da Auditoria Programada com o objetivo de verificar se a gestão da atividade de limpeza pública urbana e seus controles, pelo Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB), no período de 28.01 à 26.02.04, são adequados.

Adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, a peça produzida pela Douta Secretaria Geral desta Corte por entender que o relatório produzido por aquele órgão registra as principais ocorrências da instrução processual destes autos até o presente momento:

> *"Cuida o presente de Auditoria Programada com o objetivo de verificar se a gestão da atividade de limpeza pública urbana e seus controles, pelo Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB), no período de 28.01 à 26.02.04, são adequados.*

Tratam-se os autos, nesta fase, da análise das defesas apresentadas pelas empresas Áyla Construtora S.A. (atual denominação social da Construtora Queiroz Galvão S.A.) (peça 73), Enob Engenharia Ambiental Ltda. (peças 75 e 76) e Construtora Marquise S.A. (peças 77 a 80), em virtude do V. Acórdão (peça 23) proferido em sede recursal, na 3.267ª Sessão Ordinária realizada em 29.03.2023, que declarou a nulidade do Acórdão proferido em 22.10.2014 (peça 05), nos seguintes termos:

"ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher a preliminar de cerceamento de defesa apresentada, para declarar a nulidade do Acórdão proferido em 22/10/2014, bem como em determinar a intimação das empresas Enob Engenharia Ambiental Ltda., Construtora Queiroz Galvão S.A. e Construtora Marquise S.A. para conhecimento da presente decisão e apresentação de defesa."

Diante dos ofícios e intimações expedidos às peças 34 a 43, 47 a 52, 55 e 57 a 60, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) manifestou sua ciência quanto ao r. julgado (peça 45), enquanto as empresas Áyla Construtora S.A. (peça 73), Enob Engenharia Ambiental Ltda. (peças 75 e 76) e Construtora Marquise S.A. (peças 77 a 80) acostaram suas defesas.

Instada a se manifestar, a Auditoria deferiu provimento à alegação de prescrição apresentada pelas contratadas, declarando prescritas as pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste processo de controle externo. Entretanto, negou provimento quanto ao mérito, eis que não foram trazidos aos autos elementos técnicos que alterassem as conclusões alcançadas pelo órgão técnico (peça 84).

Ao seu turno, a AJ opinou pela possibilidade de reconhecimento da prescrição quinquenal, elevando, à critério superior, a avaliação do precedente contido no TC 000366/2011 a fim de se definir o alcance do conteúdo declaratório e o efeito do reconhecimento da prescrição sobre o presente feito, podendo resultar na extinção do processo ou na preservação da função declaratória do provimento de mérito (peças 86 e 87).

Por fim, a PFM requereu a extinção do processo em razão do reconhecimento da prescrição, com fulcro no art. 12, parágrafo único, da Resolução nº 10/2023 deste Tribunal de Contas (peça 92)."

Ao fim da instrução processual o Secretário Geral, em sua manifestação (peça 95) opina no sentido de que o presente processo seja extinto, com fundamento no parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 10/2023, em razão da incidência da prescrição administrativa quinquenal.

Por fim, trata o **TC nº 003913/2004** do procedimento de Inspeção instaurado para avaliar a atividade de varrição de vias e logradouros públicos, constante dos serviços de

limpeza urbana, com o fito de verificar sua execução de acordo com os contratos nºs 002 a 010/LIMPURB/02.

Cujo o relatório, com os ajustes pertinentes, a peça produzida pela Douta Secretaria Geral desta Corte por entender que o relatório produzido por aquele órgão registra as principais ocorrências da instrução processual destes autos até o presente momento:

> *"Cuida o presente de procedimento de Inspeção instaurado para avaliar a atividade de varrição de vias e logradouros públicos, constante dos serviços de limpeza urbana, com o fito de verificar sua execução de acordo com os contratos nºs 002 a 010/LIMPURB/02.*
>
> *Tratam-se os autos, nesta fase, da análise das defesas apresentadas pelas empresas Áyla Construtora S.A. (atual denominação social da Construtora Queiroz Galvão S.A.) (peça 99), Construtora Marquise S.A. (peças 101 a 104) e Enob Engenharia Ambiental Ltda. (peças 105 e 106), em virtude do V. Acórdão (peça 51) proferido em sede recursal, na 3.267ª Sessão Ordinária realizada em 29.03.2023, que declarou a nulidade do Acórdão1 proferido em 22.10.2014 (peça 17), nos seguintes termos:*
>
> *"ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher a preliminar de cerceamento de defesa apresentada, para declarar a nulidade do Acórdão proferido em 22/10/2014, bem como em determinar a intimação das empresas Enob Engenharia Ambiental Ltda., Construtora Queiroz Galvão S.A. e a Construtora Marquise S.A. para conhecimento do presente Acórdão e apresentação de defesa."*
>
> *Diante dos ofícios e intimações expedidos às peças 62 a 78, 82 e 84 a 86, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) manifestou sua ciência quanto ao r. julgado (peça 80), enquanto as empresas Áyla Construtora S.A. (peça 99), Construtora Marquise S.A. (peças 101 a 104) e Enob Engenharia Ambiental Ltda. (peças 105 e 106) acostaram suas defesas.*
>
> *Instada a se manifestar, a Auditoria deferiu provimento à alegação de prescrição apresentada pelas contratadas, declarando prescritas as pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste processo de controle externo. Entretanto, negou provimento quanto ao mérito, eis que não foram trazidos aos autos elementos técnicos que alterassem as conclusões alcançadas pelo órgão técnico (peça 110).*
>
> *Ao seu turno, a AJ opinou pela possibilidade de reconhecimento da prescrição quinquenal, elevando, à critério superior, a avaliação do precedente contido no TC 000366/2011 a fim de se definir o alcance do conteúdo declaratório e o efeito do reconhecimento da prescrição sobre o presente feito, podendo resultar na extinção do processo ou na preservação da função declaratória do provimento de mérito (peças 112 e 113).*

Por fim, a PFM requereu a extinção do processo em razão da prescrição, afastando qualquer juízo acerca da regularidade/irregularidade dos atos que constituíram seu objeto ou, subsidiariamente, destacou a necessidade de nova intimação da Origem para a análise de mérito, face aos elementos acrescidos (peça 118).”

Ao fim da instrução processual o Secretário Geral, em sua manifestação (peça 121) opina no sentido de que o presente processo seja extinto, com fundamento no parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 10/2023, em razão da incidência da prescrição administrativa quinquenal.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento englobado a Auditoria Programada autada no TC nº 000527/2004, bem como a Inspeção tratada no TC nº 003913/2004.

Relativamente à matéria ora em julgamento me parece oportuno elucidar primeiramente a eventual incidência prescricional nos autos ante a evolução do assunto no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União e neste Tribunal de Contas do Município.

É fato que durante muito tempo essa matéria foi objeto de diversos entendimentos e interpretações no âmbito dos Tribunais de Contas no país, sendo possível afirmar que no próprio Tribunal de Contas da União havia quem defendesse o prazo de 5 anos para efeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, sendo também conhecido entendimentos que defendiam o prazo de 10 anos e inclusive os que defendiam a imprescritibilidade da ação fiscalizatória do órgão.

Isto porque o ordenamento jurídico brasileiro não prevê uma regra específica para disciplinar o instituto da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

Diante do aprofundamento dos estudos, o Supremo Tribunal Federal, após apreciação do Recurso Extraordinário 636.886, firmou o entendimento quanto ao TEMA 899 com o seguinte teor: “**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**”, de acordo com a ementa que segue:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve

garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

O que se verifica deste julgamento é que o reconhecimento da imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário somente seria possível quando fundadas em atos de improbidade administrativa, os quais, evidentemente, extrapolam a competência exercida pelos Tribunais de Contas.

A partir julgamento do Supremo Tribunal Federal, o assunto restou resolvido para as Cortes de Contas com a decretação da prescritibilidade da decisão do Tribunal de Contas, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal.

Evidente que a cobrança do crédito fiscal tem origem, em regra, numa sentença e, especificamente com relação ao Tribunal de Contas, num acórdão, que corresponde ao resultado da instrução processual, compatível com o processo de conhecimento no Poder

Judiciário, onde ocorre a apreciação de todas as provas permitidas em lei e pelo regimento interno da instituição.

Com efeito, o grupo de estudo realizado acerca da aplicabilidade do instituto da prescrição aos processos de controle externo em tramitação nesta Corte (eTCM nº 734/2014) ao analisar este tema reforçou o pronunciamento quanto ao Tema 899 no sentido de que **a prescrição nessa hipótese foi definida em 5 anos após o exaurimento da atividade de controle externo**.

Relativamente à instrução do processo no âmbito das Cortes de Contas, observo que, com o julgamento da ADI nº 5.509, o STF fixou o entendimento de que, na ausência de lei específica disciplinadora da temática prescricional nos processos de controle externo, deve ser aplicada a Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

Assim, reconheceu o Supremo Tribunal Federal que a prescrição da pretensão condenatória no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser regulada pela LF nº 9.873/1999, equiparando a atividade de controle externo ao poder de polícia para fins de contagem do prazo prescricional.

Diante do progresso da jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, disciplinando a incidência da Lei nº 8.973/99 aos processos daquela Corte de Contas.

Referida resolução regulamentou, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no prazo de cinco anos, contados dos termos iniciais elencados no art. 4º do supracitado normativo, considerando-se as causas de interrupção dispostas em seu art. 5º, que são as mesmas previstas na LF nº 9.873/99.

Na mesma linha de atuação do Tribunal de Contas da União, este Tribunal aprovou a Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12.06.2023, que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas.

Nos presentes autos verifico que do último marco interruptivo decorreram mais de 05 (cinco) anos, hipótese enquadrada na situação prevista no art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023, deste Tribunal.

Imperioso, portanto, reconhecer a incidência da **prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória** em relação às impropriedades nos referidos autos, nos termos da Resolução disposta.

Neste sentido, **o reconhecimento** da prescrição, que constitui instituto de direito material, é **matéria prejudicial ao exame do conteúdo fático analisado nos autos, visto**

que extingue o processo, uma vez que a mesma é *"causa extintiva da **pretensão de direito material** pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei"*[1]

Vale ressaltar que a apreciação da prescrição é destinada a **todos** os processos de controle externo **e não somente aos casos que possuem disposição de conteúdo ressarcitório e punitivo.**

Ademais, importante frisar que as ações deste Tribunal de Contas, sobretudo as análises e acompanhamentos dos atos administrativos, não são de ordem meramente declaratória, mas, **preponderantemente condenatórias, e portanto, sujeitas à prescritibilidade.**

Neste sentido, o **Tribunal de Contas da União** vem se posicionando:

> ***Acórdão 2456/2023 do Tribunal de Contas da União**, nos termos do voto do Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, dispõe que:*
> *"(...) o reconhecimento da prescrição, que se qualifica como **questão prejudicial de mérito**, obsta o exame da questão de fundo da causa.*
> *(...) Em outras palavras, **o reconhecimento do instituto da prescrição em desfavor do Tribunal obsta o prosseguimento a análise de mérito do processo".** (Acórdão 2456/2023. Plenário. Processo 009.521/2009-2. Relatório de Levantamento. Data da sessão 29/11/2023).*

Neste diapasão, esclarece a doutrina que a *"prescrição atinge diretamente a ação e, por via oblíqua, faz desaparecer o direito tutelado"*, ou seja, no contexto em questão, faz perecer a ação de persecução pela Corte de Contas de apuração de eventual prejuízo. (ARAUJO, Edmir Netto de, A Prescrição em Abstrato no Processo Administrativo Disciplinar, Revista de Direito Administrativo, v. 244, p. 103–110, 2007*).*

Todavia, "observados os critérios de materialidade, risco e relevância envolvidos", nada impede que o resultado das análises técnicas constantes dos autos seja encaminhado à Origem a fim de subsidiar, **pedagogicamente**, a implementação de medidas corretivas ou preventivas **na forma de <u>recomendações para casos futuros</u>**, compreensão que faço da leitura dos artigos 12 e 13 da Resolução 10/2023.

Desta feita, CONHEÇO dos trabalhos realizados e RECONHEÇO a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** os feitos com julgamento de mérito e determino seu correspondente arquivamento, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da citada Resolução, **<u>ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para casos futuros</u>**, com remessa à Origem da decisão a ser alcançada para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

---

[1] NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. Código de Processo Civil Comentado. 17 ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2018. p. 467

Após as demais comunicações de praxe, **DETERMINO** o arquivamento dos autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 26/01/2026 16:41:57 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

SONP nº 73

Englobados

Item 1) e-TCM nº 3.913/2004

Item 2) e-TCM nº 527/2004

Objeto: Auditoria programada na atividade de varrição de vias e logradouros públicos, constante dos serviços de limpeza urbana, a fim de verificar sua execução de acordo com os Contratos nos 002 a 010/LIMPURB/02. (CONTAS 2003). TC nº 527/2004 (período inspecionado de 28/01/2004 a 19/02/2004) e TC nº 3.913/2004 (período inspecionado de 15/07/2004 a 18/08/2004).

Interessados: Secretaria Municipal de Serviços – SES, SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., Enob Engenharia Ambiental Ltda., Construtora Queiroz Galvão S.A., Construtora Marquise S.A. e Vega Engenharia Ambiental Ltda.

Responsáveis: Fábio Pierdomenico – Diretor da Limpurb.

Relator: Conselheiro João Antonio

Revisor: Conselheiro Eduardo Tuma

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço das Inspeções para fins de registro, uma vez que elas alcançaram o resultado almejado.

Em sede preliminar, reconheço a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da Resolução nº 10/2023.

No mérito, acolho as manifestações convergentes da SCE, AJ e SG, reconhecendo a irregularidade verificada na execução contratual, especialmente quanto ao desequilíbrio econômico-financeiro decorrente da alocação de varredores em número inferior ao necessário à adequada prestação dos serviços.

Recomendo, à Secretaria Municipal competente, a adoção de medidas de aprimoramento da fiscalização e da gestão contratual, bem como a revisão dos procedimentos de controle, de forma a evitar reincidências e mitigar riscos de prejuízo ao erário.

TCM, 15 de dezembro de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.12.15 11:48:24 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-102/2023

Processo	-	TC/003913/2004 (Tramitam em conjunto os processos TC/000527/2004 e TC/003913/2004)
Recorrentes	-	SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., Enob Engenharia Ambiental Ltda., Construtora Queiros Galvão S.A., Construtora Marquise S.A. e Vega Engenharia Ambiental Ltda.
Objeto	-	Recursos interpostos em face do V. Acórdão de 22/10/2014 – Secretaria Municipal de Serviços (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras)/ Departamento de Limpeza Urbana – Inspeção para verificar a regularidade da varrição de vias e logradouros públicos constantes dos serviços de limpeza urbana, e se a execução está de acordo com o pactuado nos Contratos 02 a 10/Limpurb/2002

3.267ª Sessão Ordinária

RECURSOS. VOLUNTÁRIOS. SMSUB. Inspeção para verificar a regularidade da varrição de vias e logradouros públicos constantes dos serviços de limpeza urbana. 1. O argumento de ocorrência de prescrição punitiva não deve prosperar, pois se dá cinco anos a partir do trânsito em julgado do Acórdão condenatório. Art. 37, 5º, CRFB/88. 2. Acolhida a preliminar de cerceamento de defesa suscitada. Art.116, § 3º, RITCMSP. Res. 04/2003. Art. 5º, LV, CRFB/1988. 3. Declarada a NULIDADE do Acórdão. CONHECIDOS. DETERMINAÇÃO. 1. Intime-se as empresas interessadas para a apresentação de defesa. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/000527/2004 e TC/003913/2004, ora em grau de recurso, 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 acolher a preliminar de cerceamento de defesa apresentada, para declarar a **nulidade do Acórdão** proferido em 22/10/2014, bem como em determinar a intimação das empresas Enob Engenharia Ambiental Ltda., Construtora Queiroz Galvão S.A. e a Construtora Marquise S.A. para conhecimento do presente Acórdão e apresentação de defesa.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processos: **TC/000527/2004 e TC/003913/2004**
Interessadas: Enob Engenharia Ambiental Ltda.; Queiroz Galvão S.A.; Marquise S.A.
Objeto: Recursos interpostos em face de decisão deste tribunal que determinou a adoção de providências necessárias ao ressarcimento dos cofres municipais em virtude de desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09/LIMPURB/2002 que tiveram como objeto os serviços de varrição de vias e logradouros públicos.
Processo: **TC/000527/2004** – Auditoria Programada objetivando verificar a gestão da atividade de limpeza pública urbana empreendida pelo Departamento de Limpeza Urbana - LIMPURB, no período de 28/01 a 26/02/04.
Responsável: Fábio Pierdomênico, Diretor de LIMPURB
Processo: **TC/003913/2004** – Inspeção realizada em LIMPURB/SSO, tendo por objetivo verificar a execução dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos de acordo com os contratos em vigência (n.º 002 a 010/LIMPURB/02).
Responsável: Fábio Pierdomênico, Diretor de LIMPURB

RELATÓRIO

O **TC/000527/2004** trata da Auditoria Programada, objetivando verificar a gestão da atividade de limpeza pública urbana empreendida pelo Departamento de Limpeza Urbana - LIMPURB, no período de 28/01 a 26/02/04.

Consta dos autos o Venerando Acórdão de fls. 437/438, vazado na seguinte conformidade:

> *"**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria realizada, pois atingiu a sua finalidade.*
>
> ***ACORDAM**, também, à unanimidade, considerando a ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro nos Contratos 02, 03, 04, 06, 07, 08 e 09 de 2002, gerando prejuízos para a Administração, em determinar a expedição de ofícios, seguidos de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, assim como do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Procuradoria Geral do Município a fim de que, caso ainda*

não tenham procedido, adotem as providências necessárias ao ressarcimento dos cofres municipais, bem como a eventual responsabilização de agentes públicos na fiscalização da execução contratual atinente ao período auditado.

***ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a intimação das empresas contratadas dos ajustes retro mencionados, para conhecimento e eventual interposição de recurso, nos termos regimentais.*

***ACORDAM**, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo, em resposta aos questionamentos enviados a este Tribunal.*

***ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar, uma vez cumprida as formalidades legais, o arquivamento dos autos."*

Na presente fase processual, em análise os recursos interpostos pelas empresas SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., às fls. 759/779, Enob Engenharia Ambiental Ltda., às fls. 781/859, Construtora Queiroz Galvão S.A., às fls. 860/891, Construtora Marquise S.A., às fls. 893/904, e JSL S.A., às fls. 905/957, bem como da documentação encaminhada pela PFM, juntada às fls. 453/454 e pela Secretaria Municipal de Serviços, às fls. 696/718.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em parecer de fls. 997/1008, entendeu que os recursos podem ser conhecidos, tendo em vista o cumprimento dos requisitos regimentais, exceto quanto aos apelos das empresas Marquise S.A. e JSL S.A., por terem sido intempestivos.

Quanto à preliminar de cerceamento à defesa, alegada pelas empresas Enob, Queiroz Galvão e Marquise, salientou que em análise de processos semelhantes, tem afastado a suposta ofensa a direito dos recorrentes por entender que não há nulidade onde não há prejuízo, considerando a natureza dos fundamentos que levaram à rejeição dos ajustes, a matéria amplamente discutida nos apelos e, ainda, a competência do Órgão julgador. Dessa maneira, entendeu que a preliminar alegada deve ser afastada.

Em relação à prescrição aduzida pelas empresas Enob e Queiroz Galvão, ressaltou que a pretensão de ressarcimento ao erário por danos decorrentes de atos de improbidade administrativa é imprescritível, consoante se depreende da parte final do §5º, do art. 37, da CF/88, bem como a Súmula n° 282, do TCU. Assim, entendeu que a alegação de prescrição administrativa deve ser afastada.

Quanto à prescrição da pretensão punitiva, considerou que também não ocorreu no presente processo, haja vista a natureza instrumental do feito, não havendo sido determinado qualquer tipo de punição no Acórdão recorrido.

No mérito, considerando que o conhecimento da Auditoria gera determinações, entendeu que não há como eximir as recorrentes do que restou determinado no V. Acórdão, uma vez que as irregularidades não apenas foram constatadas no procedimento, mas também geraram efeitos.

A Coordenadoria VI, às fls. 1065/1071, examinou as razões de recurso apresentadas, concluindo pela manutenção da ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro nos contratos em análise, ressaltando que a empresa **Sustentare** (sucessora da empresa **Qualix**) teve a questão dirimida, tendo em vista ter sido comprovado à Origem o desconto do valor devido da remuneração mensal, quitando o montante apontado como pago indevidamente.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, opinando pelo desprovimento dos recursos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à fl. 1078 dos autos, opinou pelo desprovimento dos recursos.

A Secretaria-Geral entendeu que não merecem ser acolhidas às preliminares de cerceamento de defesa e de prescrição da pretensão de reparação do dano ao erário, opinando, ao final, pelo não provimento dos recursos.

O **TC/003913/2004** trata de Inspeção, realizada em LIMPURB/SSO, tendo por objetivo verificar a execução dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos de acordo com os contratos em vigência (n.º 002 a 010/LIMPURB/02).

Consta dos autos o Venerando Acórdão de fls. 2467/2468, vazado na seguinte conformidade:

> *"**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção.*
>
> ***ACORDAM**, também, à unanimidade, considerando a ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro nos Contratos 02, 03, 04, 06, 07, 08 e 09 de 2002, gerando prejuízos para a Administração, em determinar a expedição de ofícios, seguidos de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, assim como do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, à Secretaria Municipal de Serviços, à Agência Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb e à Procuradoria Geral do Município a fim de que, caso ainda não tenham procedido, adotem as providências necessárias ao ressarcimento dos cofres municipais, bem como a eventual responsabilização de agentes públicos na fiscalização da execução contratual atinente ao período auditado.*
>
> ***ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a intimação das empresas contratadas dos ajustes retromencionados, para conhecimento e eventual interposição de recurso, nos termos regimentais.*
>
> ***ACORDAM**, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo, em resposta aos questionamentos enviados a este Tribunal.*
>
> ***ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar, uma vez cumprida as formalidades legais, o arquivamento dos autos."*

Nessa fase processual, em análise os recursos interpostos pelas empresas SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., às fls. 2757/2778, Enob Engenharia Ambiental Ltda., às fls. 2780/2858, Construtora Queiroz Galvão S.A., às fls. 2859/2890, Construtora Marquise S.A., às fls. 2891/2902, e Vega Engenharia Ambiental Ltda., às fls. 2903/2912, bem como da documentação encaminhada pela PFM, juntada às fls. 2483/2484.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo às fls. 3075/3086, entendeu que os recursos encontram-se em condições de serem conhecidos, tendo em vista o cumprimento dos requisitos regimentais.

Quanto à preliminar de cerceamento à defesa, alegada pelas empresas Enob, Queiroz Galvão e Marquise, salientou que em análise de processos semelhantes, tem afastado a suposta ofensa a direito dos recorrentes por entender que não há nulidade onde não há prejuízo, considerando a natureza dos fundamentos que levaram à rejeição dos ajustes, a matéria amplamente discutida nos apelos e, ainda, a competência do Órgão julgador. Dessa maneira, entendeu que a preliminar alegada deve ser afastada.

Em relação à prescrição aduzida pelas empresas Enob e Queiroz Galvão, ressaltou que a pretensão de ressarcimento ao erário por danos decorrentes de atos de improbidade administrativa é imprescritível, consoante se depreende da parte final do § 5º, do art. 37, da CF/88, bem como a Súmula n.°282, do TCU. Assim, entendeu que a alegação de prescrição administrativa deve ser afastada.

Quanto à prescrição da pretensão punitiva, considerou que também não ocorreu no presente processo, haja vista a natureza instrumental do feito, não havendo sido determinado qualquer tipo de punição no Acórdão recorrido.

No mérito, considerando que o conhecimento da Inspeção gera determinações, entendeu que não há como eximir as recorrentes do que restou determinado no V. Acórdão, uma vez que as irregularidades não apenas foram constatadas no procedimento, mas também geraram efeitos.

Às fls. 3112/3117, consta a documentação complementar encaminhada pela Origem, com informações acerca da lotação de funcionários no serviço de varrição.

A Coordenadoria VI, em manifestação de fls. 3117/3123v, examinou as razões de recurso apresentadas, concluindo pela manutenção da ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro nos contratos em análise.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, opinando pelo desprovimento dos recursos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à fl. 3130 dos autos, opinou pelo desprovimento dos recursos.

A Secretaria-Geral entendeu que não merecem ser acolhidas às preliminares de cerceamento de defesa e de prescrição da pretensão de reparação do dano ao erário, opinando, ao final, pelo não provimento dos recursos.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento englobado os Recursos interpostos em face dos V. Acórdãos que reconheceram a ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro nos Contratos 02, 03, 04, 06, 07, 08 e 09/LIMPURBd e 2002 e determinaram a adoção de providências necessárias ao ressarcimento aos cofres municipais, bem como a eventual responsabilização de agentes públicos na fiscalização da execução contratual atinente ao período auditado.

Em suma, os Recorrentes alegam que a conclusão acerca da ocorrência do desequilíbrio econômico financeiro está equivocada, requerendo-se, ao final, seja dado provimento aos recursos para afastar a determinação de ressarcimento aos cofres públicos.

No que tange à admissibilidade, constata-se que os recursos ordinários estão aptos a serem conhecidos e processados, visto que atendidos os requisitos exigidos nos artigos 138 e seguintes, do Regimento Interno deste Tribunal.

Preliminarmente ao ingresso no mérito, passo à análise das alegações de cerceamento de defesa e prescrição suscitadas por parte das Recorrentes.

Em relação à ocorrência de prescrição alegada pelas empresas Enob Engenharia Ambiental Ltda. e Queiroz Galvão S.A., ressalte-se que o assunto durante muito tempo foi objeto de diversos entendimentos e interpretações no âmbito dos Tribunais de Contas no país,

tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro não prevê uma regra específica para disciplinar o instituto da prescrição no âmbito das Cortes de Contas.

Em recente julgado do Supremo Tribunal Federal, após apreciação do Recurso Extraordinário 636.886, foi firmado o entendimento quanto ao TEMA 899 no sentido de que "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**".

Assim, a partir da orientação do Supremo Tribunal Federal, o assunto restou superado no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo fixada a prescrição da pretensão punitiva em cinco anos, a partir do trânsito em julgado do Acórdão condenatório, o que não se verifica no presente caso, já que a matéria ainda se encontra em análise, de modo que a tese apresentada não pode prosperar.

Quanto ao cerceamento de defesa alegado pelas empresas Enob Engenharia Ambiental Ltda., Queiroz Galvão S.A. e Marquise S.A. essas usaram como justificativa a ausência de intimação prévia e pessoal para apresentação de defesa durante a fase instrutória do feito.

Assim como adotado no TC/002436/2002, entendo que mesmo o assunto tendo sido disciplinado no âmbito deste Tribunal pela Resolução nº 04, de 10/12/2003, é fato que a Constituição Federal já consagrava o princípio do contraditório e da ampla defesa, em seu art. 5º, LV, desde 1988.

Verifico, ainda, que o STF tem ratificado reiteradamente os postulados do devido processo legal, conforme é possível observar da análise do MS 23.550:

> "A oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, **não lhe suprindo a falta a admissibilidade de recurso**, mormente quando o único admissível é o de reexame pelo mesmo plenário do TCU, de que emanou a decisão". G.N.

Ademais, a instrução processual indica prejuízos a serem suportados pelas empresas, bem como a eventual responsabilização de agentes públicos na fiscalização da

execução contratual atinente ao período auditado, fatos que denotam a importância do contraditório antes de uma possível decisão condenatória.

Diante de todo o exposto, **ACOLHO** a preliminar de cerceamento de defesa apresentada, entendendo que este Pleno deva declarar a **NULIDADE** dos Acórdãos proferidos nos processos TC/00527/2004 e TC/003913/2004, determinando a intimação das empresas Enob Engenharia Ambiental Ltda., Queiroz Galvão S.A. e Marquise S.A. para tomar conhecimento da presente decisão e apresentar defesa nos autos.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

TC 3.913/2004

1º Julgado - 2.772ª Sessão Ordinária
INSPEÇÃO. SES. Verificação da atividade de varrição de vias e logradouros públicos. Limpeza urbana. Ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro com prejuízos para a Administração. Necessidade de ressarcimento. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 4º, I, 'a', LRF. Art. 37, Lei 4.320/64. Lei 13.226/2001. Art. 37, XXI, CF. Arts. 58, I, §§ 1º e 2º; 65, § 1º e 92, Lei 8.666/93. Lei 13.275/02. Art. 2º e 7º, Res. 6/00 TCMSP.

TCs citados: 72.004.429.01-58, 72.002.310.02-95, 72.002.318.02-05, 72.002.436.11-14, 72.002.429.11-59, 72.002.430.11-38, 72.002.431.11-09, 72.002.432.11-63, 72.002.433.11-26, 72.002.434.11-09, 72.002.435.11-51, 72.001.062.11-00, 72.002.023.12-75 e 72.002.024.12-38.

Relatório e voto englobado TCs 72.003.913.04-58 e 72.000.527.04-78

A C Ó R D Ã O[1]

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção.

ACORDAM, também, à unanimidade, considerando a ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro nos Contratos 02, 03, 04, 06, 07, 08 e 09 de 2002, gerando prejuízos para a Administração, em determinar a expedição de ofícios, seguidos de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, assim como do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, à Secretaria Municipal de Serviços, à Agência Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb e à Procuradoria Geral do Município a fim de que, caso ainda não tenham procedido, adotem as providências necessárias ao ressarcimento dos cofres municipais, bem como a eventual responsabilização de agentes públicos na fiscalização da execução contratual atinente ao período auditado.

[1] Anulado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo. TC nº 3.913/2004, Sessão 3.267ª, Relator João Antonio, Pleno, julgado em 29/03/2023.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a intimação das empresas contratadas dos ajustes retromencionados, para conhecimento e eventual interposição de recurso, nos termos regimentais.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo, em resposta aos questionamentos enviados a este Tribunal.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, uma vez cumprida as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de outubro de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Primeiro, cumpre informar que o Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital enviou ofícios a este Tribunal de Contas, solicitando informações acerca da decisão alcançada nestes autos.

O **TC 527.04-78** trata da auditoria programada realizada no período de 28 de janeiro a 26 de fevereiro de 2004, junto ao Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB, para avaliar a gestão da atividade limpeza urbana, assim como se os seus controles são adequados.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em seu relatório de auditoria programada, concluiu que a gestão da limpeza urbana e seus controles eram adequados, entendo que os seguintes itens eram passíveis de melhoria:

"*1) Continuam as disparidades no número de fiscalizações realizadas sobre o serviço de varrição de cada Regional (...) o que impede que a LIMPURB ateste, com segurança, que os serviços constantes na medição foram efetivamente realizados (...)*;

2) os recursos empenhados, no exercício de 2003, para as atividades de coleta (...) e varrição (...), no valor de R$ 349.755.918,40 [trezentos e quarenta e nove milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil novecentos e dezoito reais e quarenta centavos]*, estão aquém do valor estimado para as despesas, de R$ 356.363.892,53* [trezentos e cinquenta e seis milhões, trezentos e sessenta e três mil oitocentos e noventa e dois reais e cinquenta e três centavos]*, implicando insuficiência de R$ 6.607.974,13* [seis milhões, seiscentos e sete mil novecentos e setenta e quatro reais e treze centavos]*. Esta insuficiência foi sanada com a emissão de notas de empenho à conta de elemento de despesa 3390.9200 – Despesa de Exercícios Anteriores;*

3) A Origem, no sentido de aperfeiçoar o sistema de fiscalização, está adotando, em fase experimental, um sistema eletrônico de sorteio de setores a serem fiscalizados. Por este sistema, pretende-se que todos os setores da regional sejam fiscalizados pelo menos uma vez por mês".

A Secretaria Municipal de Serviços foi oficiada para tomar conhecimento do quanto apurado, bem como para apresentar as suas justificativas.

O Departamento de Limpeza Urbana apresentou os relatórios enviados pelas empresas prestadoras dos serviços (Contratadas dos contratos vigentes à época: Contratos 2 a 10 de 2002, Cliba Ltda., Construtora Marquise S/A, Construtora Queiroz Galvão, Enob Ambiental Ltda., Julio Simões Transporte e Serviços Ltda., Qualix Serviços Ambientais Ltda., SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., Vega Engenharia Ambiental S/A.).

Em resposta ao quanto acrescido aos autos pela Origem – oficiada para tomar conhecimento das considerações feitas pela Auditoria deste Tribunal –, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que:

"*a) os boletins de inspeção devem ser melhores detalhados, com especificação das ruas/trechos fiscalizados, para um controle mais eficiente;*

b) a utilização do sistema de sorteio eletrônico, recentemente implantado, evitará discrepâncias nos quantitativos de vistoria nas Administrações Regionais;

c) não houve justificativa que se enquadrasse no art. 37 da Lei Federal 4.320/64, com relação à utilização de recursos do exercício de 2004 para cobertura de gastos de 2003, contrariando-se os bons princípios de Gestão Fiscal, especialmente quanto ao equilíbrio entre receitas e despesas (alínea 'a', inciso I, do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal)".

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou "*pelo conhecimento, para registro, da auditoria realizada e dos esclarecimentos da origem*" (folha 370).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo apenas relatou o quanto manifestado pela auditoria e concluiu que "a presente auditoria encontra-se em condição de ser submetida à apreciação do Nobre Conselheiro Relator (folhas 373/375).

Pedido de vista do então Vereador Antonio Donato Madorno (folha 377).

A Secretaria Geral (folhas 385/387), acompanhando as conclusões da Auditoria, entendeu que "*a gestão da atividade de limpeza urbana atendeu as diretrizes estabelecidas, todavia a forma de controle pode ser aprimorada, conforme bem destacou a Divisão Técnica II em seu minucioso relatório. Quanto à execução orçamentária houve descaracterização do planejado inicialmente conforme se observa nas informações prestadas pela Origem. Ante o exposto, entendo que o desempenho da atividade limpeza urbana foi satisfatório, estando a presente auditoria em condições de ser conhecida e registrada*".

Em razão da indicação de falhas nos controles da fiscalização da execução dos serviços de varrição e do grande número de matérias veiculadas sobre os serviços de varrição do Município de São Paulo, principalmente pela imprensa, foi autuado o **TC 3.913.04-58**, ora julgado de maneira englobada, cujo objeto é "*realizar inspeção na atividade de varrição de vias e logradouros públicos, constantes dos serviços de limpeza urbana, a fim de verificar sua execução, de acordo com os contratos em vigência (nºs 2 a 10/Limpurb/2002)*".

Cuidam os autos do **TC 3.913.04-58** de procedimento de Inspeção realizada no Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB (da antiga Secretaria de Serviços e Obras), tendo por objetivo verificar a execução dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos, de todos os contratos em vigência (Contratos n.º 002 a 010/LIMPURB/02), todos decorrentes da Concorrência nº 12/SSO/2001.

A então Divisão Técnica II emitiu o Relatório de Inspeção relativo ao período auditado (meses de abril e maio de 2004), apontando as seguintes irregularidades:

"*3.2- falta de aprovação dos Planos de Trabalho;*

3.3- Apesar das alterações e melhorias realizadas nos procedimentos fiscalizatórios, constatou-se o não cumprimento da Lei 13.226/2001, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgar na internet a relação de ruas a serem varridas com a respectiva frequência;

3.4- na inspeção física dos serviços de varrição, foram obtidos os seguintes resultados: 68,43% [sessenta e oito vírgula quarenta e três por cento] *dos munícipes entrevistados afirmaram que os serviços são executados na frequência prevista no plano de varrição; 93,36%* [noventa e três vírgula trinta e seis por cento] *disseram que os serviços são realizados a contento; 54,77%* [cinquenta e quatro vírgula setenta e sete por cento] *dos moradores afirmaram que os varredores são sempre os mesmos e 39,83%* [trinta e nove vírgula oitenta e três por cento] *não soube responder e 5,4%* [cinco vírgula quatro por cento] *afirmaram que houve mudança de varredores; 93,75%* [noventa e três vírgula setenta e cinco por cento] *dos varredores dos circuitos selecionados para inspeção foram encontrados, nos horários devidos. Foi constatado erro na elaboração dos mapas de varrição.*

3.5- quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato: na medida em que o numero de varredores de vias e logradouros públicos constantes das relações fornecidas pelas empresas é menor que o número previsto na composição do custo unitário desse serviço. A diferença atingiria 19% [dezenove por cento] *que, transformados em valores monetários, totalizava, em 2005, um valor aproximado de R$ 1.750.000,00* [um milhão, setecentos e cinquenta mil reais] *mensais*" (folhas 421/436).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, destacando o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em prejuízo da Administração Pública, em face da não observância à predeterminação do objeto contratual.

Atentou para a infringência ao inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, que fixa expressamente a obrigatoriedade de manter "as condições efetivas da proposta". Tendo o principio da tutela ao equilíbrio econômico financeiro do contrato sede constitucional, consignou que a intangibilidade da equação deriva diretamente do principio da indisponibilidade do interesse público, que significa que a Administração não pode arcar com desembolsos superiores aos necessários à satisfação de suas necessidades.

Diante disso, opinou pela irregularidade da execução contratual no período auditado (folhas 441/443).

Oficiada, a Secretaria Municipal de Serviços apresentou seus esclarecimentos às folhas 459/476.

Intimado o Diretor Presidente de LIMPURB, indicado como responsável pela fiscalização da execução dos contratos (folhas 490/644).

Em síntese, o Responsável alegou que a Origem informou que os planos de trabalho fornecidos pelas empresas haviam sido "*formalmente recepcionados pelo Departamento, através de sua Supervisão de Fiscalização, Divisão responsável pela Gestão e fiscalização dos contratos*" (fl. 423).

Em seus esclarecimentos, o Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Serviços informou que os planos de trabalho foram, mesmo que a destempo, aprovados pela Supervisão de Fiscalização, órgão técnico de LIMPURB apto a examinar o atendimento do plano às necessidades do contrato. Enviaram, anexadas aos esclarecimentos, as cópias dos ofícios emitidos pela Supervisão de Fiscalização que aprovam os referidos planos. A falta de assinatura da Diretoria, segundo a Origem, seria um mero lapso formal, sem repercussão para a Administração (fls. 460-461).

No tocante à publicidade requerida pela Lei nº 13.226/2001, a Origem informou que o não cumprimento decorreu de "*dificuldades técnicas de apresentação e consulta pelos munícipes (software adequado)*", *mas que a situação já se encontrava regularizada e a relação de ruas do plano de varrição estava* disponível no endereço eletrônico http://www6.prefeitura.sp.gov.br/pmsp/portal/secretarias/servicoseobras.

Com relação ao resultado das pesquisas, a Origem concluiu, ao analisar esses índices, que "*a execução dos serviços de varrição tem sido do agrado da população, apresentando qualidade e efetividade*" (fl. 462).

Quanto aos erros apontados na elaboração dos mapas de varrição, a Origem informou que são *"decorrentes da utilização de mapa digitalizado e de software adequado (mapinfo ou maptude) para possibilitar a marcação das ruas com cores e/ou numeração adequada. Esse trabalho requer uma atenção redobrada para evitar que trechos indesejados sejam apontados*". Conclui, ratificando que "*em caso de dúvida, o que é considerado correto é o plano descritivo de varrição manual de vias*" (fl. 462).

Ao analisar os dados provenientes da pesquisa, o ex-Diretor teceu considerações no sentido de que "*estes dados refletem a excelência dos serviços executados, como bem o cuidado despendido pelo Departamento de Limpeza Urbana na busca permanente de satisfação aos usuários finais, evidenciando que o contentamento indicado não se deu em resposta às denúncias mencionadas no relatório apresentado, mas, sim, em razão do escorreito cumprimento do Edital e dos contratos executados, conforme decorre logicamente do indicado na alínea 'c' desse subitem e do subitem 3.4.2*" (fl. 508).

Sobre a indicação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a Origem aduziu o seguinte:

1.- os valores do item varrição na proposta apresentada sofreram reduções antes da assinatura dos contratos, representando sete milhões de reais em valores nominais/ano em favor da prefeitura;

2.- no item "Coleta e Transporte de Resíduos Domiciliares", foi estimada em cerca de 3.700.000 (três milhões e setecentas mil) toneladas/ano, visto que, ao final de 2004, a quantidade coletada chegava a pouco mais de 3.100 (três mil e cem) toneladas/ano, o que equivale a um decréscimo de

cerca de 19% (dezenove por cento) em relação à quantidade originalmente estimada, representando uma considerável perda de escala na operação dos serviços;

3.- em 2003, em virtude da recomposição e aumento real de salários para a categoria, as empresas contratadas protocolizaram pedido de desequilíbrio econômico-financeiro com o fim de equacionar o ônus acrescido sem lastro correspondente no último índice de correção aplicado aos contratos, o que foi indeferido;

4.- os contratos sofreram aditamento para excluir a coleta e o transporte de resíduos sólidos domiciliares a partir da segunda quinzena de outubro de 2004 (em virtude da assinatura dos Contratos de Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana, firmados na modalidade de Concessão), e reduzir a escala dos outros serviços integrantes dos contratos nos meses de novembro e dezembro de 2004;

5.- os serviços não rotineiros, que tinham na planilha de referência uma previsão de se manter em níveis diários de expedição das correspondentes Ordens de Serviço para todas as equipes à disposição por força dos contratos, sofreram oscilações na medida da necessidade dos serviços, com média de decréscimo de até 20% (vinte por cento) comparados os anos de 2003 e 2005, fruto da intensidade da fiscalização e posturas municipais. Em outras palavras, continua: o incremento fiscalizatório no combate, por exemplo, ao descarte clandestino de resíduos inertes em vias e logradouros públicos, ocasionou uma redução na necessidade de se expedirem Ordens de Serviço para a remoção desse material, conquanto ficasse o mesmo número de equipes sempre disponível à municipalidade (folhas 512/690).

A Coordenadoria VI, após o exame das defesas acrescidas, ratificou sua conclusão inicial, mantendo, somente, a irregularidade decorrente do equilíbrio econômico financeiro que, recalculado com as informações enviadas por LIMPURB, passou a totalizar o montante de R$ 1.169.924,19 (um milhão, cento e sessenta e nove mil novecentos e vinte e quatro reais e dezenove centavos), em valores de junho/2004 (antes o montante era de R$ 1.750.398,29 – um milhão, setecentos e cinco mil trezentos e noventa e oito reais e vinte e nove centavos), e as incongruências verificadas entre os planos de trabalho e os mapas elaborados pelo serviço de varrição, com as recomendações propostas. Quanto aos índices apurados nas entrevistas, que, em tese, atestariam a satisfação com o serviço e a sua regularidade, deveriam ser vistos com restrições.

Íntegra do relatório da Auditoria:

"*DA DEFESA APRESENTADA*

2.1 - Falta de aprovação dos planos de trabalho (subitem 3.2)

Fizemos constar que a falta de aprovação dos planos de trabalho contrariava o determinado no subitem 22.1 do Edital da Concorrência nº 012/SSO/01 (fl. 434). A Origem informou que o plano fornecido pelas empresas havia sido '*formalmente recepcionado pelo Departamento, através de sua Supervisão de Fiscalização, Divisão responsável pela Gestão e fiscalização dos contratos*' *(fl. 423).*

Em seus esclarecimentos, o Chefe de Gabinete de SES informa que os planos de trabalho foram, mesmo que a destempo, aprovados pela Supervisão de Fiscalização, órgão técnico de LIMPURB apto a examinar o atendimento do plano às necessidades do contrato. Enviam, anexadas aos esclarecimentos, as cópias dos ofícios emitidos pela Supervisão de Fiscalização que aprovam os referidos planos. A falta de assinatura da Diretoria, segundo SES, seria um mero lapso formal, sem repercussão para a Administração (fls. 460-461).

O Diretor de LIMPURB, à época, alinha-se aos argumentos apresentados pelo Chefe de Gabinete de SES. Reitera, no entanto, que '*a falta de um termo de aprovação não outorga o direito de se concluir por eventual incerteza a se gerar em relação às ruas e logradouros públicos que deveriam ser varridos, tanto mais quando se tem que o pagamento dos serviços era realizado tão somente pela quilometragem prevista no instrumento convocatório, sendo cediço que qualquer alteração dessa quantidade (para mais ou para menos) seria motivo para aditamento contratual, ato vinculado em conformidade com o princípio da legalidade administrativa*' *(fl. 494).*

<u>Do nosso entendimento</u>

Esse assunto já foi analisado na inspeção, conforme consignamos à fl. 425.

Os ofícios de fls. 464-476 demonstram que os planos de trabalho não foram apenas formalmente recepcionados, mas efetivamente aprovados, sob a responsabilidade da Supervisão de Fiscalização, estando, assim, aptos para serem exigidos pela Administração o seu cumprimento.

2.2 - Alterações dos procedimentos fiscalizatórios (3.3)

Arrolamos uma série de procedimentos implementados na fiscalização dos serviços em comento. Ressaltamos, no entanto, que a Unidade não estava cumprindo a Lei nº 13.226/2001, que dispunha sobre a obrigatoriedade de divulgar na Internet a relação das ruas a serem varridas com a respectiva frequência (fl. 434).

De acordo com os esclarecimentos apresentados pela Origem, de fl. 461, esse não cumprimento decorreu de '*dificuldades técnicas de apresentação e consulta pelos munícipes (software adequado)'.*

O ex-Diretor, em sua manifestação, traz detalhes dos procedimentos implementados na fiscalização dos serviços de varrição nas fls. 495-499.

Com relação à publicidade requerida pela Lei nº 13.226/2001, que determina sejam disponibilizadas na rede mundial de computadores a relação de ruas do plano de varrição, a frequência da prestação do serviço e os dias de sua execução, o ex-Diretor informa que os mesmos estão disponíveis no endereço eletrônico http://www6.prefeitura.sp.gov.br/pmsp/portal/secretarias/servicoseobras.

<u>Do nosso entendimento</u>

Ao acessarmos o referido endereço eletrônico, no entanto, não encontramos meios para acessar as informações do contrato conforme cópias das telas de fls. 592-597, juntadas pela Origem.

Ressalte-se que essas informações somente foram acessadas em outros endereços eletrônicos:

- *http://www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/servicos_e_obras/servicos/Varricao/Mooca.xls;*
- *http://www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/servicos_e_obras/servicos/Varricao/Pinheiros.xls.*

Tais endereços constam na parte inferior das telas de fls. 592 e 597. No entanto, do endereço indicado pelo ex-Diretor, não foi possível acessar essas informações.

Entendemos que o acesso às informações sobre os serviços de varrição, na rede mundial de computadores, como determina a Lei nº 13.226/2001, deva ser facilitado para que os munícipes possam acompanhá-los, inclusive fiscalizando a sua execução.

2.3 - Resultado das entrevistas (3.4.1)

Nas entrevistas realizadas com os munícipes, usuários do serviço em tela, 68,43% [sessenta e oito vírgula quarenta e três por cento] *dos munícipes afirmaram que os serviços eram realizados na frequência prevista no plano de varrição; 93,36%* [noventa e três vírgula trinta e seis por cento] *disseram que os mesmos estavam sendo realizados a contento; e 54,77%* [cinquenta e quatro vírgula setenta e sete por cento] *informaram que os varredores eram sempre os mesmos (fl. 435).*

A Origem conclui, analisando esses índices, que '*a execução dos serviços de varrição tem sido do agrado da população, apresentando qualidade e efetividade*' *(fl. 462).*

Do nosso entendimento

Como o ex-Diretor elaborou seus comentários sobre este e os dois seguintes itens de forma englobada, tecemos nossos comentários no item 2.5.

2.4 - Localização das equipes de varrição (3.4.2)

Nessa mesma entrevista, constatamos que 93,75% [noventa e três vírgula setenta e cinco por cento] *dos varredores dos circuitos selecionados para inspeção foram encontrados. Os moradores entrevistados confirmaram que os varredores passavam regularmente nos setores em que não foram encontrados (fl. 435).*

Da mesma forma que no item anterior, a Origem conclui que '*a execução dos serviços de varrição tem sido do agrado da população, apresentando qualidade e efetividade*' *(fl. 462).*

Do nosso entendimento

Tecemos nossos comentários no item a seguir.

2.5 - Situação das ruas com varrição irregular (3.4.3)

Constatamos divergências na elaboração dos mapas de varrição em relação ao plano de varrição (fl. 435).

Os erros na elaboração dos mapas de varrição são, de acordo com a Origem, '*decorrentes da utilização de mapa digitalizado e de software adequado (mapinfo ou maptude) para possibilitar a marcação das ruas com cores e/ou numeração adequada. Esse trabalho requer uma atenção redobrada para evitar que trechos indesejados sejam apontados*'*. Conclui, ratificando que* '*em caso de dúvida, o que é considerado correto é o plano descritivo de varrição manual de vias*' *(fl. 462).*

Analisando os dados provenientes da pesquisa, o ex-Diretor tece considerações no sentido de que '*estes dados refletem a excelência dos serviços executados, como bem o cuidado despendido pelo Departamento de Limpeza Urbana na busca permanente de satisfação aos usuários finais, evidenciando que o contentamento indicado não se deu em resposta às denúncias mencionadas no relatório apresentado, mas, sim, em razão do escorreito cumprimento do Edital e dos contratos executados, conforme decorre logicamente do indicado na alínea 'c' desse subitem e do subitem 3.4.2*' *(fl. 508).*

Do nosso entendimento

Entendemos, entretanto, que esse levantamento há que ser visto com restrições, uma vez que, ao longo da nossa pesquisa, pudemos

constatar a forte empatia que existe entre os munícipes e os varredores. Estes são vistos por aqueles como o elo frágil dessa relação contratual, imaginando os entrevistados que uma possível má-avaliação dos serviços poderia, de alguma forma, prejudicar os varredores.

Percebe-se que a avaliação recai mais sobre a figura da pessoa dos varredores, que têm a simpatia dos munícipes, e menos na avaliação dos serviços executados. Saliente-se aqui a extrema dificuldade em se avaliar um serviço desse tipo, uma vez que, além de haver um forte componente de subjetividade, torna-se de extrema complexidade, uma vez que o serviço, sendo executado somente nas sarjetas, mas não nas calçadas e nos leitos carroçáveis, faz com que os resíduos que ali se encontravam fossem carregados de volta para as sarjetas pelo vento, o que impede uma correta avaliação da efetiva realização dos serviços. Os carros estacionados nas ruas também acarretam grande empecilho para a realização desses serviços e, por conseguinte, dificultam ainda mais a avaliação dos munícipes.

Entendemos, assim, que esses percentuais têm de ser vistos com ressalvas, pelos motivos acima expostos.

2.6 - Verificação das vias mencionadas nos jornais e com indícios de irregularidade (3.4.4)

Realizamos inspeção nas ruas mencionadas nos jornais e que apresentavam, segundo os mesmos, indícios de irregularidade. A rua Córrego do Limoeiro não possui sarjeta, nem consta do plano de varrição. As ruas Cássia das Antilhas e Dr. Chafik Juvenal Chede não possuem arruamento, nem placa indicativa de logradouro; apesar de pintadas no mapa, não constam do plano de varrição. A rua Dr. Otávio Ramos, uma rua de terra, apesar de estar pintado no mapa, não consta do plano de varrição. A rua Abel Tavares é uma rua extensa, com trechos com e sem sarjeta; como a rua consta do plano de varrição, dá a entender que estes trechos integram, indevidamente, a medição (fls. 435-436).

Do nosso entendimento

Os esclarecimentos prestados pela Origem corroboram as conclusões atingidas pelos auditores nesta inspeção, ressaltando o fato de que a rua Abel Tavares, cuja extensão total de 2.865 m possui trechos sem guia de 2.604,07 m, que, considerada a frequência semanal de varrição, de 0,13468, se converte em 350,71 m. Segundo LIMPURB, a varrição desses trechos é indevida, tendo-se autuado o PA nº 2004-0.167.428-9, visando ao ressarcimento do pagamento feito relativamente ao trecho (fl. 462).

O ex-Diretor acrescenta que foram constituídos Grupos de Trabalho para a realização de estudos do Plano de Varrição executados nos agrupamentos que abrangem as Subprefeituras de Casa Verde, Freguesia do Ó, Jaçanã-Tremembé, Pirituba-Jaraguá, Perus e Santana; as de Ipiranga e Vila

Prudente; e as de Ermelino Matarazzo, Guaianazes, Itaquera, S. Miguel Paulista, São Matheus, Cidade Tiradentes e Itaim Paulista (fls. 508-510).

Não traz maiores informações sobre as conclusões alcançadas por esses grupos.

2.7 - Quebra do equilíbrio econômico-financeiro (3.5)

Concluímos pela ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, uma vez que o número de varredores de vias e logradouros públicos constantes das relações fornecidas pelas empresas era menor que o número previsto na composição do custo unitário desse serviço. Entendíamos que a Origem deveria tomar providências para fazer cumprir o disposto no art. 58 da Lei nº 8.666/93 (fl. 436).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo deste E. Tribunal manifestou-se sobre o assunto no sentido de que '*os fatos relatados demonstram, a meu ver, um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em prejuízo da Administração Pública, em face da não observância à predeterminação do objeto contratual*'*. E, conclui, ratificando que* '*nessas condições e adstrita à questão indagada, entendo irregular a execução contratual em análise*' *(fl. 442-443).*

A Origem esclarece que foram abertos processos administrativos para a análise do desequilíbrio econômico-financeiro de cada contrato, que '*irão coletar os elementos necessários para sua instrução, colher as razões da empresa e estabelecer os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, caso seja necessário*' *(fl. 463).*

Os seguintes processos foram autuados por LIMPURB: 2005-0.186.279-6, 2005-0.186.288-5, 2005-0.186.291-5, 2005-0.186.295-8, 2005-0.186.309-1, 2005-0.186.404-7, 2005-0.186.417-9, 2005-0.186.423-3 e 2005-0.186.429-2. Não encontramos nesses processos uma manifestação conclusiva por parte de LIMPURB.

Com relação a este item, o ex-Diretor argumenta, fundamentando-se nos ensinamentos de Marçal Justen, que '*a equação econômico-financeira se delineia a partir da elaboração do ato convocatório*'*, que a mesma se firma* '*no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante. A partir de então, essa equação está protegida e assegurada pelo direito*' *(fl. 511).*

Continua a sua exposição de motivos dizendo que '*o conceito de equilíbrio financeiro consiste em considerar o contrato administrativo como formando um todo no qual os interesses das partes se condicionam*'*. Em assim, faz-se mister analisar os dados coletados no bojo dos contratos firmados com a Municipalidade em seu objeto como um todo, considerando todos os elementos que, direta ou indiretamente, contribuíram para sua execução e que infirmam as conclusões dos senhores técnicos. (fl. 512).*

Nesta linha de raciocínio, informa que:

(I)- houve redução significativa, antes mesmo da assinatura dos contratos, nos serviços da varrição, no montante anual de R$ 7.000.000,00 [sete milhões de reais]*;*

(II)- houve uma redução de cerca de 19% [dezenove por cento] *em relação à quantidade originalmente estimada no serviço de coleta e transporte de resíduos domiciliares;*

(III)- houve, em 2003, aumento real de salários para a categoria, que, segundo as contratadas, acarretou um desequilíbrio econômico-financeiro. Em virtude disso, foi protocolado um pedido de restabelecimento do equilíbrio, indeferido pela Origem;

(IV)- os contratos sofreram aditamento que excluíram a coleta e o transporte de resíduos sólidos domiciliares;

(v) a intensificação da fiscalização de posturas municipais ocasionou uma redução na necessidade de se expedir Ordens de Serviços para a remoção de materiais, como, por exemplo, resíduos inertes em vias e logradouros públicos, em até 20% [vinte por cento].

Acrescenta que '*a alteração das condições originais é requisito necessário, mas não suficiente para configuração da quebra do equilíbrio. É imperioso que essa modificação acarrete uma consequência, consistente na alteração dos resultados econômicos previstos originalmente*' *(fl. 516).*

Sustenta que '*a recomposição da equação econômico-financeira somente é aplicada em face de eventos de natureza extraordinária. Os fatos que possam ser reputados como inerentes à atividade empresarial, abrangidos no risco comum e normal do negócio, não podem ser invocados pelas partes. Mais precisamente, as modificações da relação original entre encargos e benefícios produzidos por eventos ordinários não autorizam a recomposição da equação econômico-financeira original*' *(fl. 517).*

Prossegue afirmando que '*o conceito de imprevisibilidade também pode ser utilizado para indicar a ausência de participação da parte interessada na produção do evento danoso. Se a quebra da equação econômico-financeira derivou de conduta culposa do sujeito, não se admitirá a recomposição. Essa ideia pode ser expressa pela concepção de que a parte tem o dever de diligência de acautelar-se contra os riscos do negócio*' *(fl. 517).*

Conclui sua argumentação, dizendo que '*deste modo, não restam dúvidas de que, para falar em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, como pretende o relatório, deveria ter antes considerado o contrato como um todo, sob a ótica de todos os elementos envolvidos no balanço da equação, e não apenas*

um item isolado, destacado cronologicamente numa pequena amostragem auditada em relação ao período todo de execução contratual' (fl. 518).

Ao final, deixa consignado que 'a partir do memorando nº 013/LIMPURB-G/04 de fevereiro de 2004 deu-se a primeira partida para que fosse estabelecida uma parceria entre a AEF (Assessoria Econômica e Financeira) do Departamento e a Divisão de Fiscalização do mesmo para que se pudesse apurar através do recolhimento fundiário e previdenciário, o estrito cumprimento do contrato' (fls. 518-519).

Do nosso entendimento

Passamos a analisar os argumentos apresentados pelo ex-Diretor de LIMPURB.

A planilha de um contrato que envolva a execução de vários serviços, entendemos, não há que ser analisada como um todo, uma vez que ela deve retratar o custo real de cada um desses serviços na sua execução.

A argumentação de que os resultados nas execuções de cada um dos serviços se compensam não pode prosperar, uma vez que a transparência é um princípio basilar que deveria nortear todo o serviço público. Desta forma, o fato de ter havido variações, de quase 20% [vinte por cento] *para menos, nos quantitativos previstos em alguns serviços, não justifica executar outros serviços em desacordo com o avençado.*

Segundo o § 1º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, 'o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato'.

Os descontos concedidos antes do início do contrato foram, por seu turno, feitos, de livre e espontânea vontade, pelas contratadas que entendiam poder concedê-los (fl. 616-629).

Com relação à solicitação do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro solicitado pelas contratadas, em virtude da recomposição e aumento real de salários obtido pela categoria, a Origem informa que a mesma foi denegada, conforme documentos de fls. 631-644. De acordo com uma dessas contratadas, esse desequilíbrio atingiu 29,07% [vinte e nove vírgula zero sete por cento] *(fls. 632-633).*

Admitindo-se, tão somente para fins de raciocínio, a necessidade de recomposição esse desequilíbrio econômico-financeiro, é de se estranhar que essas mesmas empresas tenham aceitado prorrogar, por sucessivas vezes, seus contratos, nas mesmas bases pactuadas originalmente. Os contratos emergências de varrição, de nºs 01 a 09/LIMPURB/05, que vigoraram entre 13 de abril de 2005 e 12 de outubro de 2005, foram firmados com as mesmas empresas,

em seus respectivos agrupamentos, sendo que os preços unitários foram corrigidos, tão somente, de acordo com a variação do índice de varrição, publicada mensalmente pela Secretaria de Finanças. O documento de fl. 690 mostra os preços pactuados quando da contratação emergencial de uma das empresas e espelha o reajuste sofrido pelo preço, apenas pela sua aplicação: 31,53% [trinta e um vírgula cinquenta e três por cento].

Em outro item de sua argumentação, o ex-Diretor sustenta que '*a recomposição da equação econômico-financeira somente é aplicada em face de eventos de natureza extraordinária*' *(fl. 516).*

Continuando, '*o conceito de imprevisibilidade também pode ser utilizado para indicar a ausência de participação da parte interessada na produção do evento danoso. Se a quebra da equação econômico-financeira derivou de conduta culposa do sujeito, não se admitirá a recomposição. Essa ideia pode ser expressa pela concepção de que a parte tem o dever de diligência de acautelar-se contra os riscos do negócio*' *(fl. 517).*

Conclui dizendo que '*obviamente, esse dever refere-se aos riscos ordinários, inerentes à atividade e que se entranham com o seu desenvolvimento usual*' *(fl. 517).*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo deste E. Tribunal assim se manifestou sobre o assunto, trazendo à colação os ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Mello:

'*Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado pelas obrigações assumidas pelo contratado no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá*' *(fl. 442).*

O princípio da tutela do equilíbrio econômico-financeiro, prossegue a Assessoria Jurídica, tem '*sede constitucional. A intangibilidade da equação deriva diretamente do princípio da indisponibilidade do interesse público, que significa que a Administração Pública não pode arcar com desembolsos superiores aos necessários à satisfação de suas necessidades*' *(fl. 443).*

Temos a acrescentar, também tomando por base o livro acima mencionado, de edição mais recente (2002), que '*a tipologia do chamado contrato administrativo reclama de ambas as partes um comportamento ajustado a certas pautas. Delas procede que, pela via designada contratual, o Poder Público pode se orientar unicamente para a satisfação do interesse público que ditou a formação do ajuste. O particular contratante procura a satisfação de uma pretensão econômica, cabendo-lhe, para fazer jus a ela, cumprir com rigor e inteira lealdade as obrigações assumidas*' *(fl. 583 do livro).*

Em outro trecho, com relação ao contratado, ensina que '*o contratante privado não pode buscar qualquer proveito econômico adicional*

excedente de equilíbrio originário tratado – isto é, não previsto – que seja auferível em detrimento e às expensas da Administração' *(fl. 584 do livro).*

Do acima exposto, concluímos que o desequilíbrio econômico-financeiro pode ser causado, não somente pela álea extraordinária como quis mostrar o ex-Diretor, mas também pelas partes contratantes e pela satisfação do interesse público. E, em ocorrendo, há que se restabelecê-lo, conforme disposto no art. 58, inc. I, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.666/93:

'*Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituídos por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:*

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

(...)

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual'.

Por fim, esse desequilíbrio não foi '*destacado cronologicamente numa pequena amostragem auditada em relação ao período todo de execução contratual*' *(fl. 518), como afirma o ex-Diretor. Como é cediço, esse tipo de serviço requer uma bem planejada logística para a sua execução, sendo impensável que a sua variável mais significativa, qual seja, o número de varredores envolvidos na sua execução, possa ser alterado, de forma considerável, de mês para mês.*

O equilíbrio econômico-financeiro, estabelecido na assinatura do contrato quando da apresentação dos custos para a realização desse serviço, há que ser mantido ao longo de sua execução. Qualquer alteração na composição desses custos acarretará o desequilíbrio contratual, que deverá ser restabelecido.

Saliente-se que, conforme informa o ex-Diretor, '*a partir do memorando nº 013/LIMPURB-G/04 de fevereiro de 2004 deu-se a primeira partida para que fosse estabelecida uma parceria entre a AEF (Assessoria Econômica e Financeira) do Departamento e a Divisão de Fiscalização do mesmo para que se pudesse apurar através do recolhimento fundiário e previdenciário, o estrito cumprimento do contrato*' *(fls. 518-519).*

No relatório de inspeção, deixamos consignado que '*não foram considerados, em nossas análises, os descontos incondicionais concedidos pelas empresas adjudicatárias antes da assinatura dos respectivos contratos*' *(fl. 422). Com os documentos de fls. 615-629, ora anexados pela Origem em seus*

esclarecimentos, recalculamos o novo montante desse desequilíbrio, que totalizou, conforme quadro de fl. 691, R$ 1.169.924,19 [um milhão, cento e sessenta e nove mil novecentos e vinte e quatro reais e dezenove centavos]*, em valores de junho/2004. Esse valor era de R$ 1.750.398,29* [um milhão, setecentos e cinquenta mil trezentos e noventa e oito reais e vinte e nove centavos]*, na mesma data-base, conforme quadro de fl. 347.*

2.8 - Reavaliação da velocidade média dos varredores

Na inspeção, em nossas análises, apuramos estar a velocidade média de varrição subavaliada em aproximadamente 31,7% [trinta e um vírgula sete por cento] *(fl. 436).*

LIMPURB informa que '*a recomendação de efetuar estudo para definir novos parâmetros para a velocidade média de varrição deverá ser seguida pelo Departamento para novas licitações, sendo considerada nos estudos da nova licitação*' *(fl. 463).*

Do nosso entendimento

No Edital da Concorrência nº 01/SES/05 (PA nº 2005-0.129.783-5), relativa à licitação para execução dos serviços indivisíveis de limpeza pública no Município de São Paulo, compreendendo a varrição manual de vias e logradouros públicos, o parâmetro da velocidade média de varrição de um homem foi incrementado de 500 para 614 m/Hxh, o que representou um incremento de 22,8% [vinte e dois vírgula oito por cento]*.*

3 - CONCLUSÃO

Do acima exposto, podemos concluir que:

*3.1 - o acesso às informações sobre os serviços de varrição, na rede mundial de computadores, como determina a Lei nº 13.226/2001, deve ser facilitado para que os munícipes possam acompanhá-los, inclusive fiscalizando a sua execução (subitem **2.2**);*

3.2 - as pesquisas trazem informações que devem ser interpretadas com restrições (subitem 2.5);

3.3 - permanece o desequilíbrio econômico-financeiro que, recalculado com as informações enviadas por LIMPURB, totaliza o montante de R$ 1.169.924,19 [um milhão, cento e sessenta e nove mil novecentos e vinte e quatro reais e dezenove centavos]*, em valores de junho/2004. O montante, anteriormente calculado, era de R$ 1.750.398,29* [um milhão, setecentos e cinquenta mil trezentos e noventa e oito reais e vinte e nove centavos]*, na mesma data-base (subitem **2.7**)*" (folhas 692/).

A Contratada Cliba Ltda. apresentou defesa sustentando a regularidade da execução contratual. No que diz respeito ao indicado desequilíbrio

econômico financeiro do contrato, alegou equívoco nos números do relatório da Auditoria deste Tribunal, afirmando que no período auditado de abril e maio/04, diferentemente dos 336 (trezentos e trinta e seis) varredores apontados pela Auditoria, anexou documentação (SEFIP) indicando que o número de varredores era de 359 (trezentos e cinquenta e nove), ou seja, muito maior do que o exigido contratualmente.

Desta forma, não teria ocorrido o indicado desequilíbrio contratual, nos seguintes dizeres:

"(...) *Pesem os respeitos pelo Egrégio Tribunal de Contas do Município de São Paulo, o relatório está equivocado, conforme demonstram as anexas Planilhas dos meses de abril e maio/2004, constando o número de 336* [trezentos e trinta e seis] *varredores. No entanto o número de varredores era até mesmo maior do que o n° de 336* [trezentos e trinta e seis] *varredores. Conforme demonstra a documentação anexa (SEFIP), na verdade o número de varredores era de 359* (trezentos e cinquenta e nove)*, muito acima do exigido, demonstrando que a empresa até mesmo superava as expectativas na prestação do serviço de limpeza*" (grifos da contratada) (folhas 704/1260).

A Coordenadoria VI, após apreciação da documentação apresentada pela Contratada Cliba, ratificou integralmente a suas conclusões.

No tocante às alegações da empresa Cliba sobre o apontado desequilíbrio econômico, a Auditoria ressaltou o seguinte:

"*Esclarecemos que os quantitativos foram levantados a partir da análise das relações de varredores de vias e logradouros públicos fornecidas pela empresa, nos meses de abril e maio de 2004, com apuração da quantidade média de 309* [trezentos e nove] *empregados.*

Em nossa análise de fls. 432/433 e 696/701, concluímos que:

"*... o desequilíbrio econômico-financeiro pode ser causado, não somente pela álea extraordinária como quis mostrar o ex-Diretor, mas também pelas partes contratantes e pela satisfação do interesse público. E, em ocorrendo, há que se restabelecê-lo, conforme disposto no art. 58, inc. I, §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 8.666/93* (*...*)" *(fl. 700).*

Na análise da documentação anexa, relativamente à relação de trabalhadores constantes no SEFIP, cuja listagem a contratada solicita nosso reexame, ressaltamos a impossibilidade de se comprovar o número de varredores através da documentação enviada. Isso porque, independentemente dos números a que se chegue, não é possível comprovar que a relação de trabalhadores ora anexada é a mesma da '*Relação de Funcionário por Administração Regional (Setor de Varrição), meses: abril e maio de 2004*'*, que foi a base da nossa contagem, e não fornecida pela contratada nesta oportunidade. Trata-se de uma listagem geral*

de varredores, contendo, inclusive, muitas páginas com trechos completamente ilegíveis.

Diante disso, enfatizamos a importância da recomendação proposta por nossa equipe de fiscalização:

"*Ressaltamos, por oportuno, que, nos próximos editais e contratos, conste uma cláusula com a obrigatoriedade de as contratadas apresentarem, junto com as medições, as relações de funcionários que atuaram nos diversos serviços, especificando o tipo de serviço executado, o setor/circuito em que atuaram, as horas trabalhadas e outras informações que se fizerem necessárias para um eficaz acompanhamento e controle da execução do contrato, a fim de que seja preservado o equilíbrio contratual*" *(fl. 433).*

Do exposto, e tendo em vista que examinamos a documentação enviada pela própria contratada, ratificamos nossa opinião quanto à situação de desequilíbrio econômico-financeiro verificada.

Diante disso, a Coordenadoria VI alcançou a seguinte conclusão:

"CONCLUSÃO

4.1 – A questão da aprovação dos planos de trabalho encontra-se superada, pois a Origem comprovou, em oportunidade anterior, através de documentos trazidos aos autos, as referidas aprovações (item 3.1).

4.2 – Ratificamos nossa opinião quanto às incongruências verificadas entre os planos de trabalho e os mapas elaborados para execução dos serviços de varrição, sem prejuízo da recomendação proposta (item 3.2).

4.3 – Os índices apurados nas entrevistas junto aos munícipes que, ao menos em tese, atestariam a satisfação dos moradores pelo serviço de varrição, devem ser vistos com restrições, pelos motivos expostos (item 3.4).

4.4 – O número de varredores verificado é inferior àquele inicialmente previsto. Em face do observado, fica caracterizado o desequilíbrio econômico-financeiro verificado (item 3.5)" (folhas 1263/1269).

Em novo pronunciamento, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reiterou sua conclusão inicial pela irregularidade da execução contratual, nos seguintes termos:

"*Em análise à defesa apresentada pela Origem, a Coordenadoria VI já apontava, às fls. 696/698, que o fato de ter havido variações, conforma alegado, de quase 20%* [vinte por cento] *para menos nos quantitativos*

previstos de alguns serviços, não justifica a execução de outros serviços em desacordo com o avençado (§ 1° do art. 65 da Lei Federal n° 8.666/92).

De fato, a previsão de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro trata-se de manter a garantia constitucional de que seriam preservadas as condições efetivas da proposta ao longo de sua execução (artigo 37, inc. XXI).

O equilíbrio econômico-financeiro não cuida de assegurar o lucro da empresa contratada. Assim exclusivamente entendido poderia dar guarita ao particular que formule proposta exageradamente baixa e, após vencer o procedimento licitatório, pleiteie aumento de sua remuneração ou diminuição de seus custos em detrimento do encolhimento do objeto contratual.

Cabia ao contratado o dever de, ao formular sua proposta, levar em consideração todas as circunstâncias variáveis passíveis de serem previstas. Já que a situação descrita, pretensamente ensejadora do desequilíbrio, pode ser considerada passível de previsão, se dessa maneira a contratada não procedeu, deve arcar com os prejuízos de sua omissão.

Ademais, o artigo 92 da Lei Federal n° 8.666/93 previu que constitui crime ‘*admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei (...)*’*grifos nossos.*

Não se verifica nos autos comprovação da existência de autorização passível de admitir a modificação em discussão.

Por fim, a defesa anexada pela Contratada, com a alegação de que o relatório da Auditoria deste Tribunal se equivoca quando da constatação de 336 [trezentos e trinta e seis] *varredores, quando, na verdade, o número de varredores era de 359* [trezentos e cinquenta e nove]*, não se sustenta porque também não está devidamente comprovada.*

A empresa apresentou, como forma de comprovar suas alegações, planilhas que não detêm esse dom, conforme constatado pela Especializada desta Corte de contas.

Pelo exposto, opinamos, da mesma forma que a Coordenadoria VI, por ratificar o parecer anterior desta Assessoria, entendendo irregular a execução contratual em debate, devido à constatação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em prejuízo da Administração Pública” (folhas 1273/1281)

A pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal (folhas 1285/1294), a Secretaria Municipal de Serviços foi novamente oficiada, para que se manifestasse sobre o apontado desequilíbrio econômico financeiro do contrato bem como apresentasse os processos administrativos.

Em resposta, a Origem encaminhou os documentos de folhas 1290/2362.

Às folhas 2369/2373 consta pedido de vista e extração de cópia da Construtora Queiroz Galvão, o qual foi deferido por meio do despacho de folha 2373.

Às folhas 2385/2396 a Secretaria Municipal de Serviços fez juntar documentação em que atesta o recolhimento aos cofres municipais dos valores considerados irregulares pela Auditoria deste Tribunal.

À folha 2394 consta o comprovante de recolhimento de R$ 1.011.097,29 (um milhão e onze mil e noventa e sete reais e vinte e nove centavos) pela empresa Qualix Serviços Ambiental, referente aos serviços do mês de abril e maio do ano de 2004, atualizados e acrescidos de juros até maio/2008.

A Subsecretaria de Fiscalização teceu as seguintes constatações, especificando nos respectivos Contratos:

"Quanto ao Contrato da Construtora Marquise S.A.

Conforme a '*Tabela Comparativa de Custos da Varrição*'*, de fl. 691, o custo unitário da varrição, apresentado pela Construtora Marquise, foi de R$ 38,31* [trinta e oito reais e trinta e um centavos]*, considerados o desconto incondicional concedido pela contratada e o BDI de 30,00%* [trinta por cento]*.*

Se desconsiderarmos esse BDI, teremos um custo unitário líquido de R$ 29,47 – vinte e nove reais e quarenta e sete centavos (R$ 38,31/1,3000 – trinta e oito reais e trinta e um centavos / um vírgula três, zero, zero, zero).

O custo unitário, calculado por esta Auditoria, considerando-se o número menor de varredores, é de R$ 25,47 (vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos)*, sem o BDI.*

Como esse valor (R$ 25,47 – vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos) é inferior ao valor contratado (R$ 29,47 – vinte e nove reais e quarenta e sete centavos), entendemos ter havido pagamento a maior nos meses de abril/2004 e maio/2004, quando da realização de nossa inspeção.

Manifestação da LIMPURB

Através do Memorando nº 04/LIMPURB-1/STLD/2008, de 29 de maio de 2008, a Origem informa, à fl. 1303, que, '*(...) ainda que o número de funcionários da função 'varredor' identificados estejam abaixo do previsto na composição de custos da empresa em questão, esta diferença não resultou em acréscimo no preço unitários (sic), já que esta (a empresa) ofereceu desconto à época a contratação neste item, resultando no preço unitário de R$ 38,31/km* [trinta e

oito reais e trinta e um centavos por quilômetro]*, abaixo do preço unitário encontrado na revisão por nós calculada no processo em questão, e que resultou no preço unitário de R$ 38,76/km* [trinta e oito reais e setenta e seis centavos por quilômetro]'.

Conclui, assim, que, '*(...) s.m.j., a empresa em questão, nada tem a recolher aos cofres municipais referente à diferença na qualidade de funcionários alocados nos serviços de varrição manual de vias e logradouros públicos nos meses de abril e maio de 2004*' *(grifos no original).*

Nosso entendimento

A Origem apresenta o custo recalculado para os meses de abril e maio de 2004, considerando-se o número menor de varredores de vias e logradouros públicos, de R$ 38,76/km [trinta e oito reais e setenta e seis centavos por quilômetro]*. No entanto, nada consta em seus esclarecimentos quanto ao detalhamento da composição desse custo.*

Este valor não corresponde, no entanto, ao custo elaborado por esta Auditoria, de fl. 389, em que, considerando o número menor de varredores, estabelecemos o montante de R$ 25,47 [vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos]*, sem o BDI de 30%* [trinta por cento]*. Acrescentando-se o mesmo, temos como resultado R$ 33,11* [trinta e três reais e onze centavos] *(R$ 25,47 x 1,3000* – vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos x um vírgula três zero, zero, zero*).*

Entendemos, assim, ter havido um pagamento indevido, de R$ 5,20 (cinco reais e vinte centavos) *(R$ 38,31 – R$ 33,11) (*trinta e oito reais e trinta e um centavos, menos, trinta e três reais e onze centavos]*) por quilômetro varrido, conforme demonstrado na Tabela de fl. 691.*

Do exposto, ratificamos a nossa conclusão anterior.

3.2- Quanto ao Contrato da Cliba Ltda.

Conforme a '*Tabela Comparativa de Custos da Varrição*'*, de fl. 691, o custo unitário da varrição, apresentado pela Cliba, foi de R$ 41,30* [quarenta e um reais e trinta centavos]*, considerados o desconto incondicional concedido pela contratada e o BDI de 39,00%* [trinta e nove por cento].

Se desconsiderarmos esse BDI, teremos um custo unitário líquido de R$ 29,71 [vinte e nove reais e setenta e um centavos] *(R$ 41,30/1,3900 – quarenta e um reais e trinta centavos / um vírgula três, nove, zero, zero).*

O custo unitário, calculado por esta Auditoria, considerando-se o número menor de varredores, é de R$ 30,02 [trinta reais e dois centavos]*, sem o BDI.*

Como esse valor (R$ 30,02 – trinta reais e dois centavos) é superior ao valor contratado (R$ 29,71 – vinte e nove reais e setenta e um centavos), entendemos não ter ocorrido pagamento a maior nos meses de abril/2004 e maio/2004, quando da realização de nossa inspeção.

Manifestação da LIMPURB

Conforme esclarece a Origem, a empresa detentora do contrato foi instada a se manifestar, através do Ofício nº 102/LIMPURB-G/06 (fl. 2359), sobre o consignado, quando fez juntar a '*Relação dos trabalhadores constantes no arquivo SEFIP*' *que deu origem às guias* '*GFIPs*', *bem como a* '*Relação de horas trabalhadas*' *na função* '*varredor*', *relativos aos meses de abril e maio de 2004.*

Estes documentos indicam os seguintes números de funcionários (fl. 2360):

MÊS	*ABR/04*	*MAI/04*	*MÉDIA*
VARREDORES	*359*	*360*	*359,5*

Com relação ao custo unitário dos serviços de varrição de vias e logradouros públicos, assim se manifestou a Origem (fl. 2360):

'*(...) Informo ainda, que após a aplicação do B.D.I. o preço unitário revisado pelo TCM de R$ 41,72/km* [quarenta e um reais e setenta e dois centavos por quilômetro] *(R$ 30,02 x 1,39 – trinta reais e dois centavos x um vírgula trinta e nove centavos) é maior do que o preço unitário praticado no contrato tendo em vista desconto oferecido no ato da contratação resultando no preço unitário de R$ 41,30/km* [quarenta e um reais e trinta centavos por quilômetro]'.

Conclui, assim, que, não se apresentou '*(...) no caso em questão o desequilíbrio econômico-financeiro*' *(fl. 2360).*

Nosso entendimento

Assiste razão à Origem no que tange ao valor unitário do serviço de varrição de vias e logradouros públicos, posto que, conforme demonstra a planilha de fl. 691, o valor determinado por esta Auditoria foi de R$ 30,02/km [trinta reais e dois centavos por quilômetro], *sem o BDI, enquanto o custo estabelecido pela empresa para executar os serviços em tela foi de R$ 29,71/km* [vinte e nove reais e setenta e um centavos por quilômetro], *sem BDI.*

Há que se fazer, no entanto, uma ressalva com relação à quantidade de varredores mencionados pela Contratada (média de 359,5 – trezentos e cinquenta e nove vírgula cinco) contra a quantidade verificada pela Auditoria (média de 309 – trezentos e nove).

Os quantitativos apresentados pela Contratada (359 – trezentos e cinquenta e nove, em abril/2004 e ***360 –*** *trezentos e sessenta, em maio/2004) foram também encontrados por esta Auditoria, quando analisamos o* '*Relatório de Horas Trabalhadas – Abril/Maio/2004*'*). Nesse relatório, a função dos colaboradores é identificada genericamente como* '*varredor*'*.*

Ocorre que esse número de varredores não é compatível com o apresentado pela '*Relação de Funcionários por Administração Regional (Setor Varrição) – Meses: Abril e Maio de 2004*'*, que relaciona os nomes dos vários funcionários que trabalharam nos serviços de varrição de vias e logradouros públicos, indicando em que via estiveram os mesmos alocados nos referidos meses.*

Na contagem desses colaboradores, concluímos que estiveram executando serviços de varrição de vias e logradouros públicos 309 [trezentos e nove] *varredores, tanto no mês de abril como no mês de maio de 2004.*

Essa discrepância justifica-se na medida em que, dentre os serviços prestados pela Cliba, estão os serviços de varrição de vias e logradouros públicos e os de varrição de feiras-livres, conforme demonstram os Boletins de Medição nº 25, de fls. 166-175, relativos ao mês de abril/04.

O serviço de varrição de feiras-livres é pago pelo número de feiras varridas por mês, enquanto o de varrição de vias e logradouros públicos, por km varrido. Ambos os serviços são executados em separado, uma vez que exigem equipes distintas pelas suas formas diferenciadas de remuneração.

Isto posto, pode-se concluir que na relação utilizada pela Contratada para totalizar 359 [trezentos e cinquenta e nove]*, em abril, e 360* [trezentos e sessenta]*, em maio de 2004, constam todos os varredores, quer sejam de varrição de vias e logradouros públicos, quer os de varrição de feiras-livres.*

Essa nossa hipótese é confirmada quando analisamos a relação específica dos varredores que executaram os serviços nos trechos específicos de vias e logradouros públicos. Nessa análise, computamos 309 [trezentos e nove] *varredores em ambos os meses considerados.*

Entendemos, assim, fazendo-se os esclarecimentos acima quanto à discrepância no número de varredores observados pela Contratada e por esta Auditoria, não haver diferenças a serem recolhidas pela Cliba, como bem demonstra o quadro de fl. 691.

3.3- Quanto ao Contrato com a Qualix Serviços Ambientais Ltda.

Conforme a '*Tabela Comparativa de Custos da Varrição*'*, de fl. 691, o custo unitário da varrição, apresentado pela Enterpa-Qualix, foi de R$ 39,49* [trinta e nove reais e quarenta e nove centavos]*, considerados o desconto*

incondicional concedido pela contratada e o BDI de 34,10% [trinta e quatro reais e dez centavos]*.*

Se desconsiderarmos esse BDI, teremos um custo unitário líquido de R$ 29,45 [vinte e nove reais e quarenta e cinco centavos] *(R$ 39,49/1,3410* - trinta e nove reais e quarenta e nove centavos / um vírgula três, quatro, um, zero*).*

O custo unitário, calculado por esta Auditoria, considerando-se o número menor de varredores, é de R$ 22,14 [vinte e dois reais e catorze centavos]*, sem o BDI.*

Como esse valor (R$ 22,14 – vinte e dois reais e catorze centavos*) é inferior ao valor contratado (R$ 29,45* – vinte e nove reais e quarenta e cinco centavos*), entendemos ter ocorrido pagamento a maior nos meses de abril/2004 e maio/2004, quando da realização de nossa inspeção.*

Manifestação da LIMPURB

A Origem esclarece, através do Ofício nº 429/SES-G/2008, de 1º de setembro de 2008, fl. 2385, que foi instituída, pela Portaria Intersecretarial nº 004/SES-SF-SNJ/08, Grupo de Trabalho, para análise da situação em comento, cujo relatório está acostado às fls. 2390-2394.

Segundo a Folha de Informação nº 2386, foi autorizado o '*(...) pagamento do Contrato nº 05/LIMPURB/02 celebrado com a empresa Qualix Serviços Ambientais Ltda, por meio da Oferta Pública nº 01/2008 (Processo Administrativo nº 2008-0.017.517-0) com a relação dos valores apontados pela Auditoria do TCM, devidamente corrigidos (...)*', *conforme comprova a cópia do Extrato de Liquidação e Pagamento nº 139968, de 18 de julho de 2008, acostada à fl. 2389.*

Nosso entendimento

O procedimento adotado pela Origem está conforme o estabelecido na Lei nº 13.275/2002, que dispõe sobre a atualização monetária de débitos para com a Fazenda Municipal.

Entendemos resolvida a questão com relação à Empresa em tela.

2.- INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Não constam neste TC as manifestações de LIMPURB sobre as demais empresas prestadoras de serviços de varrição à época dessa Inspeção, bem como as informações relativas a eventuais formalizações de Termos Aditivos que dessem respaldo às alterações constatadas no número de varredores de vias e logradouros públicos.

Ratificamos, assim, nossa conclusão anteriormente alcançada (fl. 1269), no sentido de ter ocorrido desequilíbrio econômico-financeiro nos meses de abril /2004 e maio/2004, quando da realização da Inspeção em comento.

3.- RELAÇÃO DOS TCs ENVOLVIDOS

Segue, conforme determinação do Sr. Conselheiro Relator, a relação dos processos TCs deste E. Tribunal que tratam dos Contratos n^{os} 2 a 10/LIMPURB/2002, em razão dos quais a presente Auditoria foi instaurada.

CONTRATO nº	CONTRATADA	AGRUPAMENTO	TC nº
02/LIMPURB/02	Vega Eng. Ambiental	I	2.310.02-95
03/LIMPURB/02	Vega Eng. Ambiental	VIII	2.311.02-58
04/LIMPURB/02	Construtora Marquise	VII	2.312.02-10
05/LIMPURB/02	Qualix - Enterpa Ambiental	III	2.313.02-83
06/LIMPURB/02	Construtora Queiroz Galvão	IV	2.314.02-46
07/LIMPURB/02	SPL Construtora e Pavimentadora	IX	2.315.02-09
08/LIMPURB/02	Júlio Simões Transportes e Serviços	II	2.316.02-71
09/LIMPURB/02	ENOB Ambiental	V	2.317.02-34
10/LIMPURB/02	Cliba	VI	2.318.02-05

Dessa forma, analisadas as justificativas apresentadas por LIMPURB, concluiu a Subsecretaria de Fiscalização e Controle como segue:

6.1- No que tange à diferença apontada com relação à Construtora Marquise, a Origem, em fazendo a revisão dos preços unitários, estabelece o montante de R$ 38,76 [trinta e oito reais e setenta e seis centavos]*, superior ao montante estabelecido pela Empresa, contratualmente, de R$ 38,31* [trinta e oito reais e trinta e um centavos]. *Não esclarece, no entanto, o detalhamento da composição desse custo, razão pelo qual ratificamos a nossa conclusão anterior (subitem **3.1**).*

6.2- Feitos os esclarecimentos relativos às discrepâncias no número de varredores encontrados pela empresa Cliba e por esta Auditoria, reiteramos nossa posição anterior no sentido de não haver diferenças a serem recolhidas, como demonstra o quadro de fl. 691 (subitem 3.2).

*6.3- Com relação à Qualix Serviços Ambientais Ltda., entendemos resolvida a questão, com a retenção dos valores conforme Extrato de Liquidação e Pagamento nº 139968, de fl. 2389 (subitem **3.3**).*

6.4- Não foram encontradas manifestações de LIMPURB sobre as demais empresas prestadoras de serviços de varrição de vias e logradouros públicos, bem como informações relativas a eventuais formalizações de Termos Aditivos que dessem respaldo às alterações constatadas no número de

*varredores desse serviço, fato que nos leva a ratificar a conclusão anteriormente alcançada (subitem **3.4**).*

*6.5- A relação dos processos TCs relativos aos Contratos n^{os} 02 a 10/LIMPURB/2002, em razão dos quais a presente Inspeção foi realizada, está consignada na tabela constante do item **5.***

*6.6- Ratificamos, outrossim, as nossas opiniões que deixamos consignado nos subitens **4.2** e **4.3**, à fl. 1269*" (folhas 2417/2423).

Em parecer derradeiro, a Assessoria Jurídica acompanhou as conclusões da Especializada, "principalmente no que concerne à demonstração da Auditoria de que existe diferença nos custos de varrição com relação à Construtora Marquise, que estabeleceu o montante de R$ 38,76 (trinta e oito reais e setenta e seis centavos), superior ao custo elaborado pela Auditoria (fl. 389), de R$ 33,11(trinta e três reais e onze centavos), sem, no entanto, detalhar a composição do custo conseguido, gerando pagamento indevido de R$ 5,20 [cinco reais e vinte centavos] por quilômetro varrido nos meses de abril/2004 e maio/2004".

Dessa forma, opinou pela irregularidade da execução contratual analisada (folhas 2427/2430).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu novo chamamento da Origem. No mais, opinou pelo conhecimento da inspeção, requerendo sejam promovidos os ajustes para afastar eventuais prejuízos causados à Administração (folhas 2432/2433) em 23/08/2011).

A Secretaria Geral entendeu que a inspeção se encontra em condições de ser submetida a julgamento, vez que atingiu a sua finalidade. No tocante à divergência entre os critérios de cálculos da Auditoria e da Origem para a apuração de custos, acompanhou a Auditoria, vez que as justificativas da Origem não foram capazes de comprovar a não ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro contratual apontado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle (folhas 2435/2440).

É o Relatório

VOTO ENGLOBADO

Primeiro, informo que o Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital enviou ofícios a este Tribunal de Contas, solicitando informações acerca da decisão alcançada nestes autos.

No **TC 527.04-78,** foi realizada auditoria programada junto ao Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB para "avaliar a gestão da

atividade de limpeza urbana, bem como a adequação dos seus controles, no período referente a 28 (vinte e oito) de janeiro a 26 (vinte e seis) de fevereiro de 2004".

A conclusão da Subsecretaria de Fiscalização e Controle foi no sentido de que "*a gestão da limpeza urbana e seus controles são adequados, sendo que alguns itens eram passíveis de melhoria*":

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Procuradoria da Fazenda Municipal seguiram a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, e entenderam que "*a auditoria realizada alcançou os seus objetos, encontrando-se em condições de ser conhecida e registrada*".

A Secretaria Geral, por seu turno, acompanhou os preopinantes, destacando o seguinte: "*a gestão da atividade de limpeza urbana atendeu as diretrizes estabelecidas, todavia a forma de controle pode ser aprimorada, conforme bem destacou a Divisão Técnica II em seu minucioso relatório. Quanto à execução orçamentária houve descaracterização do planejado inicialmente conforme se observa nas informações prestadas pela Origem. Ante o exposto, entendo que o desempenho da atividade limpeza urbana foi satisfatório, estando a presente auditoria em condições de ser conhecida e registrada*".

Em razão da veiculação de matérias na imprensa sobre as deficiências e irregularidades na prestação dos serviços de varrição do Município de São Paulo à época (2004), foi determinada a autuação do TC 3.913.04-58, ora julgado de maneira englobada, com o fim de realizar "*Inspeção na atividade de varrição de vias e logradouros públicos, constantes dos serviços de limpeza urbana, a fim de verificar a sua execução, de acordo com os contratos em vigência*".

À época da realização da inspeção, que abrangeu o período de abril e maio de 2004, os serviços de limpeza urbana, compreendendo os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos e serviços de varrição manual e mecanizada, eram executados por meio dos Contratos nºs 02 a 10/2002, firmados pelo então Departamento de Limpeza Urbana.

A Concorrência nº 12/SSO/2001, promovida pela antiga Secretaria de Serviços e Obras e os referidos Contratos nº 2 a 10 de 2002 foram apreciados e julgados regulares por este Tribunal de Contas nos autos do TC 4.429.01-58 e dos TCs 2.310 a 2.318 de 2002. (o acompanhamento da execução dos referidos ajustes não foi objeto de análise por este Tribunal)**.**

No relatório final de Inspeção relativo aos meses de abril e maio de 2004, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve os seguintes apontamentos:

"*1) irregularidade em razão das incongruências verificadas entre os planos de trabalho e os mapas elaborados pelo serviço de varrição*; e

2) irregularidade decorrente do desequilíbrio econômico financeiro ocorrido em desfavor à Municipalidade em razão da constatação de que o número de varredores constantes das relações fornecidas pelas empresas era menor que o número previsto na composição do custo unitário desse serviço. Assim, após o exame das informações enviadas por LIMPURB (Departamento de Limpeza Urbana), o valor total pago a mais pelos serviços de varrição nos meses de abril e maio de 2004 passou a totalizar o montante de R$ 1.169.924,19 (um milhão, cento e sessenta e nove mil novecentos e vinte e quatro reais e dezenove centavos) em valores de junho/2004 (valor somado de todos os contratos – nº 2 a 10/2002)".

Esse valor total se encontra discriminado para cada um dos contratos na tabela elaborada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle à folha 691, a saber:

1) No Contrato 02/02, firmado com a empresa Vega Engenharia Ambiental, atinente ao Agrupamento I, a Auditoria apontou o valor de R$ 193.297,81 (cento e noventa e três mil, duzentos e noventa e sete reais e oitenta e um centavos - data base/jun/2004) como montante pago a mais para a Contratada, por terem sido localizados apenas 717 (setecentos e dezessete) varredores quando deveriam constar 804 (oitocentos e quatro). Esse valor, atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA (índice de preços ao consumidor amplo), equivale a R$ 334.374,38 (trezentos e trinta e quatro mil, trezentos e setenta e quatro reais e trinta e oito centavos).

2) No Contrato nº 03/02, celebrado com a mesma empresa (Vega Engenharia Ambiental), referente ao Agrupamento VIII, a Auditoria apontou o valor de R$ 151.139,27 (cento e cinquenta e um mil, cento e trinta e nove reais e vinte e sete centavos -data base/jun/2004) – como montante pago a mais para a Contratada por terem sido localizados apenas 187 (cento e oitenta e sete) varredores quando deveriam constar 266 (duzentos e sessenta e seis). Esse valor atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA (índice de preços ao consumidor amplo), corresponde a R$ 261.446,83 (duzentos e sessenta e um mil, quatrocentos e quarenta e seis reais e oitenta e três centavos).

3) No Contrato 04/02, firmado com a Construtora Marquise, atinente ao Agrupamento VII, a Auditoria apontou o valor de R$ 113.234,61 (cento e treze mil, duzentos e trinta e quatro reais e sessenta e um centavos- data base/jun/2004) – como montante pago a mais para a Contratada pois foram localizados apenas 283 (duzentos e oitenta e três) varredores quando deveriam constar 350 (trezentos e cinquenta). Esse valor atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA (índice de preços ao consumidor amplo), equivale a R$ 195.877,81 (cento e noventa e cinco mil, oitocentos e setenta e sete reais e oitenta e um centavos).

4) No Contrato 05/02, firmado com a Qualix -Enterpa Ambiental, atinente ao Agrupamento III, a Auditoria apontou o valor de R$ 294.382,33 (duzentos e noventa e quatro mil, trezentos e oitenta e dois reais e

trinta e três centavos- data base/jun/2004) – como montante pago a mais para a Contratada por terem sido localizados somente 340 (trezentos e quarenta) varredores quando deveriam constar 481 (quatrocentos e oitenta e um). Esse valor atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA, equivale a R$ 509.234,48 (quinhentos e nove mil, duzentos e trinta e quatro reais e quarenta e oito centavos).

5) No Contrato 06/02, firmado com a Construtora Queiroz Galvão, atinente ao Agrupamento IV, a Auditoria apontou o valor de R$ 260.632,30 (duzentos e sessenta mil, seiscentos e trinta e dois reais e trinta centavos - data base/jun/2004) – como montante pago a mais, na medida em que foram encontrados apenas 274 (duzentos e setenta e quatro) varredores quando deveriam constar 422 (quatrocentos e vinte e dois). Esse valor atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA (índice de preços ao consumidor amplo), corresponde a R$ 450.852,31 (quatrocentos e cinquenta mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e trinta e um centavos).

6) No Contrato 07/02, firmado com a SPL Construtora e Pavimentadora, atinente ao Agrupamento IX, a Auditoria apontou o valor de R$ 124.546,84 (cento e vinte e quatro mil, quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta e quatro centavos - data base/jun/2004) – como pago a mais, pois foram localizados somente 180(cento e oitenta) varredores quando deveriam constar 246 (duzentos e quarenta e seis). Esse valor atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA (índice de preços ao consumidor amplo), equivale a R$ 215.446,17 (duzentos e quinze mil, quatrocentos e quarenta e seis reais e dezessete centavos).

7) No Contrato 08/02, firmado com a Júlio Simões Transportes e Serviços, atinente ao Agrupamento II, a Auditoria apontou o valor de R$ 16.238,62 (dezesseis mil, duzentos e trinta e oito reais e sessenta e dois centavos -data base/jun/2004) – como pago a mais à Contratada, pois foram localizados 179 (cento e setenta e nove) varredores em vez de 190 (cento e noventa). Esse valor atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA (índice de preços ao consumidor amplo), corresponde a R$ 28.090,22 (vinte e oito mil, noventa reais e vinte e dois centavos).

8) No Contrato 09/02, firmado com a ENOB Ambiental, atinente ao Agrupamento V, a Auditoria indicou o valor de R$ 26.234,63 (vinte e seis mil, duzentos e trinta e quatro reais e sessenta e três centavos - data base/jun/2004) – como montante pago a mais para a Contratada, por terem sido localizados 250 (duzentos e cinquenta) varredores quando deveriam constar 262 (duzentos e sessenta e dois). Esse valor atualizado para setembro de 2014, pelo índice IPCA(índice de preços ao consumidor amplo), equivale a R$ 45.381,73 (quarenta e cinco mil, trezentos e oitenta e um reais e setenta e três centavos).

Quanto ao Contrato nº 10/2002, firmado com a empresa Cliba Ltda., a Auditoria concluiu "*não ter ocorrido pagamento a mais nos meses de abril/2004 e maio/2004, quando da realização de nossa inspeção*"*.*

No tocante ao Contrato nº 05/2002, firmado com a Qualix Serviços Ambientais Ltda. (consórcio Enterpa – Qualix), a Coordenadoria VI entendeu: "*resolvida a questão com relação à Empresa em tela*", pois a Origem comprovou que descontou da remuneração mensal da Contratada o valor de R$ 1.011.097,29 (um milhão, onze mil, noventa e sete reais e vinte e nove centavos) "quitando", por conseguinte, o montante apontado pela Auditoria como pago indevidamente à Contratada. A cópia do Extrato de Liquidação e Pagamento nº 139968, de 18 de julho de 2008, encontra-se acostada à folha 2.389.

Em razão da ausência de manifestação de LIMPURB (Departamento de Limpeza Urbana) sobre a devolução de valores pelas demais empresas Contratadas ou acerca de eventual formalização de Termos Aditivos que dessem respaldo às alterações constatadas no número de varredores, a Auditoria "*manteve o apontamento referente a quebra do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, na medida em que o numero de varredores de vias e logradouros públicos constantes das relações fornecidas pelas empresas era menor que o número previsto na composição do custo unitário desse serviço, com a consequente necessidade de recolhimento dos valores considerados pagos a mais*" – vide tabela de folha 691.

Saliente-se que os serviços indivisíveis (varrição) são prestados, atualmente, por meio dos Contratos nº 73/SES/11 e 74/SES/11 (decorrentes da Concorrência nº 07/SES/11), firmados entre a Secretaria Municipal de Serviços e o Consórcio São Paulo Ambiental, depois substituído pela Empresa Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A. – para o Agrupamento Noroeste e com o Consórcio Soma – Soluções e Meio Ambiente – para o Agrupamento Sudoeste.

A execução do Contrato nº 51/2006 (anterior aos contratos com vigência atual) também foi objeto de acompanhamento por este Tribunal, realizado por área de abrangência, correspondente a 9 (nove) processos próprios. (Subprefeitura Parelheiros no TC nº 2.436.11-14, Subprefeitura Cidade Ademar no TC nº 2.429.11-59, Subprefeitura Campo Limpo no TC nº 2.430.11-38, Subprefeitura Capela do Socorro no TC nº 2.431.11-09, Santo Amaro no TC nº 2.432.11-63, Subprefeitura M'Boi Mirim no TC nº 2.433.11-26, Subprefeitura Ipiranga no TC nº 2.434.11-09, Subprefeitura Jabaquara no TC nº 2.435.11-51 e Subprefeitura Vila Mariana no TC nº 1.062.11-00).

Já os serviços Divisíveis (coleta de lixo) são executados atualmente por meio dos Contratos de Concessão nº 26 e 27 de 2004, firmados entre o então Departamento de Limpeza Urbana e as Concessionárias EcoUrbis Ambiental S/A.-ECOURBIS e Logística Ambiental de São Paulo S.A. – LOGA, sucedidos pelos Termos de Compromisso Ambiental – TCA, firmados entre as partes em 26 e 29 de outubro de 2007, respectivamente.

O acompanhamento da execução desses contratos já foi objeto de diversos TCs, dentre os quais se encontram os TCs nº 2.023.12-75 e 2.024.12-38. Os mencionados Termos de Compromisso Ambiental são formalmente analisados nos TCs 3.842/12 e 3.835/12.

Assim, diante de todo o exposto, com amparo nos posicionamentos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, Conheço da Auditoria realizada no TC 527/04 e da Inspeção efetivada no TC 3.913.04-58, nos termos do artigo 2º e 7º da Resolução 6/00 deste Tribunal de Contas, pois atingiu a sua finalidade de "inspecionar a *atividade de* ***varrição*** *de vias e logradouros públicos, constantes dos serviços de limpeza urbana, a fim de verificar sua execução, de acordo com os contratos em vigência à época (2004)*".

Em razão das conclusões alcançadas pela Auditoria, apontando a ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro nos contratos 02, 03, 04, 06, 07, 08 e 09 de 2002, gerando prejuízos para a Administração, determino a expedição de Ofícios, seguidos de cópias do relatório, voto, da decisão a ser alcançada e dos relatórios da Subsecretaria de Fiscalização e Controle à Secretaria Municipal de Serviços, à Agencia Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB e à Procuradoria Geral do Município a fim de que, caso assim ainda não tenham procedido, adotem as providências necessárias ao ressarcimento dos cofres municipais, bem como a eventual responsabilização de Agentes Públicos na fiscalização da execução contratual atinente ao período auditado.

Expeça-se intimação às empresas Contratadas (dos Ajustes acima mencionados), para conhecimento e eventual interposição de recurso, nos termos regimentais.

Determino também, a expedição de Ofício, acompanhado de cópia do relatório e voto, além da decisão a ser alcançada ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo, em resposta aos questionamentos enviados a este Tribunal.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.