

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-1107/2024

- Processo - TC/006163/2018
Contratante - Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras)
Contratada - Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A.
Acompanhamento da execução do Contrato 17/SMPR/Cogel/2017 (TA 01/2018)
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação em caráter emergencial de serviços indivisíveis de limpeza pública correspondente ao Agrupamento Noroeste que abrange as Prefeituras Regionais: Butantã, Casa Verde/Cachoeirinha, Freguesia/Brasilândia, Lapa, Mooca, Penha, Perus, Pinheiros, Pirituba/Jaraguá, Santana/Tucuruvi, Sé, Tremembé/Jaçanã e Vila Maria/Vila Guilherme, está sendo executado e fiscalizado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste, a partir das amostras analisadas pela Auditoria

3.331ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. EMERGÊNCIA. SMSUB. Serviços indivisíveis de limpeza pública. Agrupamento Noroeste. 1. A realização e entrega dos serviços não alteram as constatações das vistorias. 2. Os serviços, embora prestados, não foram executados com a qualidade esperada. 3. A qualidade da execução contratual é comprometida pela ausência de planejamento e efetiva fiscalização da execução de serviços. 4. Reconhecida a deficiência na estrutura da municipalidade. Ausência de prejuízos. IRREGULAR. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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 julgar irregular a execução do Contrato 17/SMPR/Cogel/2017, referente ao período fiscalizado.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, DOMINGOS DISSEI e RICARDO TORRES, em aceitar os efeitos financeiros, diante da ausência de prejuízos demonstrados.

Vencido, nesse aspecto, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que não acolheu os efeitos financeiros.

ACORDAM, à unanimidade, após as comunicações de praxe, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, DOMINGOS DISSEI e RICARDO TORRES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 7 de agosto de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo:	TC/006163/2018
Interessadas:	Prefeitura Regional da Sé – PR-SÉ e Prefeitura Regional do Butantã – PR-BT
Responsáveis:	Edson Tomaz de Lima Filho – Presidente – AMLURB, Evaldo Azevedo – Diretor de Gestão de Serviços – AMLURB, Eduardo Odloak – Prefeito Regional – PR-SÉ, Mariane Simões Pereira – Coordenadora de Projetos e Obras – PR-SÉ, Abrahão de Lellis Pereira – Supervisor Técnico de Limpeza Pública, Helena Emi Kavamura – Engenheira, Fiscal do Contrato na PR-SÉ, Paulo Vitor Sapienza – Prefeito Regional – PR-BT, Georg de Almeida Felix – Coordenador de Projetos e Obras, Fiscal do Contrato na PR-BT
Objeto:	Prestação em caráter emergencial de serviços indivisíveis de Limpeza Pública correspondente ao Agrupamento Noroeste, que abrange as Prefeituras Regionais: Butantã, Casa Verde/Cachoeirinha, Freguesia/Brasilândia, Lapa, Mooca, Penha, Perus, Pinheiros, Pirituba/Jaraguá, Santana/Tucuruvi, Sé, Tremembé/Jaçanã e Vila Maria/Vila Guilherme

EMENTA. ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO CONTRATUAL. EMERGÊNCIA. SERVIÇOS INDIVISÍVEIS DE LIMPEZA URBANA. SMPR. 1. A realização e entrega dos serviços não altera as constatações das vistorias. 2. Embora prestados os serviços, não foram executados com a qualidade esperada. 3. A ausência de planejamento e efetiva fiscalização da execução de serviços compromete a qualidade da execução contratual. 4. Deficiência na estrutura da municipalidade reconhecida. Ausência de prejuízos demonstrados. IRREGULAR, com aceitação de efeitos financeiros.

RELATÓRIO

Trata o TC/006163/2018 do Acompanhamento da Execução do Termo de Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017, firmado entre a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (SMPR) e a empresa Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A., tendo por objeto a prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública no Município de São Paulo – Agrupamento Noroeste, conforme descrito na Lei Municipal nº 13.478/2002.

A Coordenadoria VI, após análise, concluiu o seguinte (peça 4):

À vista dos exames documentais (compreendendo o período de 16.12.2017 a 13.06.2018), e das vistorias in loco realizadas (compreendendo o período de 27.03 a 25.05.2018), no âmbito das Prefeituras Regionais da Sé e Butantã, conclui-se que a

execução do Termo de Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017 apresentou as seguintes infringências/impropriedades:

4.1. Em relação à Execução do Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017 constatamos diversas infringências contratuais, tendo em vista os apontamentos dos seguintes subitens deste Relatório:

3.3.2.a. (PR-SÉ) Capinação, raspagem de terra e areia e pintura de meio fio - serviços executados apenas parcialmente, tendo em vista que os mesmos não foram executados em diversas vias programadas.

3.3.2.b. (PR-SÉ) Coleta manual e transporte de materiais diversos e de entulho - serviços executados de maneira irregular em face das Especificações Técnicas.

3.3.3.a. (PR-SÉ) Coleta de sacos oriundos dos serviços de roçada, raspagem de terra e areia e pintura de postes e meio-fio - a retirada dos resíduos produzidos não foi feita de imediato, estando em desconformidade com as Especificações Técnicas.

3.3.3.b. (PR-SÉ) Serviços de capinação e roçada - serviços executados de maneira irregular em face das Especificações Técnicas.

3.3.4. (PR-SÉ) A inexistência da previsão do serviço de limpeza da feira cerealista da madrugada no plano de trabalho, o que infringe as cláusulas: Terceira - do Plano de Trabalho, e Quarta - da Execução e do Planejamento, do Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017.

3.3.6.a. (PR-SÉ) Limpeza e desobstrução de bueiros e bocas de lobo - serviços programados não foram executados, em desacordo com o previsto na programação semanal da PR-SÉ.

3.3.6.b. (PR-SÉ) Limpeza de lixeiras - não ocorreu o esvaziamento de lixeiras, em desacordo com as Especificações Técnicas.

3.4. (PR-BT) Na amostra da Equipe de Auditoria apenas foi constatada a execução parcial dos serviços de varrição previstos no Plano de Trabalho, em especial inexecução e/ou irregularidades nos serviços de: coleta dos resíduos da varrição (por 1, 5 e 7 dias); execução de varrição; limpeza adequada de lixeira pública; capinação raspagem e/ou pintura de meio fio; limpeza e desobstrução de boca de lobo; coleta de transporte de entulho; ainda com uma redução dos custos orçados e contratados por utilizar-se apenas um varredor na equipe de varrição.

3.4.1. (PR-BT) No serviço de limpeza de feira livre fiscalizado foi constatada uma redução dos custos orçados e contratados pela utilização de apenas quatro varredores na equipe de varrição, ao invés de seis varredores, e apenas lavagem com água de reuso sem qualquer procedimento para desinfecção da via.

4.2. Em relação à Fiscalização do Contrato nº 17/AMLURB/2018 pela PR-SÉ e pela PR-BT, constatamos a ineficiência e falta de efetividade da mesma, tendo em vista os apontamentos dos seguintes subitens deste Relatório:

3.5. (PR-SÉ) Durante a vigência contratual de 180 dias não há comprovação de vistorias da PR-SÉ em diversos serviços, ou seja, o planejamento da fiscalização não contemplou o universo de serviços obrigatoriamente previstos para serem executados pela Contratada. A fiscalização realizada não identificou e registrou as infringências contratuais constatadas por esta Equipe de Auditoria, relatadas nos subitens 3.3.2.a, 3.3.2.b, 3.3.3.a, 3.3.3.b, 3.3.6.a e 3.3.6.b deste Relatório.

3.6. (PR-BT) Durante a vigência contratual nos meses de abril e maio de 2018 não há comprovação de vistorias da PR-BT em quase todos os serviços, sendo inexistente o planejamento da fiscalização e extremamente precária a quantidade de fiscais. A

fiscalização realizada não identificou e registrou as infringências contratuais constatadas por esta Equipe de Auditoria, relatadas nos subitens 3.4 e 3.4.1 deste Relatório.

4.3. Apesar de estarem previstos indicadores para aferição da qualidade no Termo de Contrato e demais especificações (ADC e IQD), pelo que se observa na prática nenhum deles é efetivamente apurado e utilizado na imposição de eventuais sanções à contratada, no caso do não cumprimento das metas estabelecidas quanto à qualidade dos serviços de limpeza. (subitem 3.7.1).

4.4. Não consta do Processo SEI nº 8310.2017/0000305-1 a "Anotação de Responsabilidade Técnica - ART" (Resolução nº 425/98 - CONFEA) que tenha sido apresentada pela Contratada, em infringência ao disposto na sub-cláusula 12.2 do Termo de Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017. (subitem 3.2.5.a).

4.5. Não consta do Processo SEI nº 8310.2017/0000305-1, ou em outro documento publicado acerca do contrato, a indicação formal do fiscal do contrato e seu substituto, em infringência ao art. 6º do Decreto nº 54.873/2014. (subitem 3.2.5.c).

4.6. Embora as Portarias SF nºs 92/2014 e 159/2017 não mencionem "Processos de Atestação", entendemos ser indispensável o relacionamento dos Processos de Atestação aos respectivos Processos de Pagamento, para que ocorra de forma integral o atendimento àquelas Portarias, ficando claramente demonstrada a vinculação entre os serviços prestados e os pagamentos realizados (subitem 3.7.2).

4.7. As planilhas de medição que integram os Processos de Pagamento e fundamentam os valores pagos não demonstram claramente qual a composição dos pagamentos mensais (subitem 3.7.3.a).

4.8. Nenhuma infração contratual foi convertida em multa à contratada, não sendo praticados descontos nos pagamentos realizados durante o período contratual. E mesmo as penalidades consolidadas após a etapa recursal, referentes ao contrato anterior (Contrato nº 73/SES/11), não foram descontadas dos pagamentos referentes ao Termo de Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017 (subitem 3.7.3.b)

Apresentaram manifestações a Subprefeitura do Butantã (peças 29 e 30), a AMLURB (peças 33 e 34), a Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A. (peças 35 e 36) e a Subprefeitura da Sé (peça 37).

A Coordenadoria VI, após a análise das manifestações, reiterou os apontamentos efetuados anteriormente, superando apenas a irregularidade quanto à feira livre no item 4.1 subitem 3.4.1. (peça 41).

A Assessoria Jurídica acompanhou as conclusões da Auditoria (peças 48 e 49).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do contrato ou o reconhecimento dos efeitos financeiros (peça 52).

A Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução contratual em exame.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a Execução do Termo de Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017, cujo objeto é a prestação, em caráter emergencial, de serviços indivisíveis de Limpeza Pública correspondente ao Agrupamento Noroeste compreendendo o período de 16.12.2017 a 13.06.2018 a análise documental e, 27.03 a 25.05.2018, as vistorias *in loco*, no âmbito das Prefeituras Regionais da Sé e Butantã.

Destaco que, na Sessão anterior, trouxe a julgamento matéria correlata a tratada nestes autos, relativa à Execução do Contrato 18/SMPR/COGEL/2017, no âmbito das Subprefeituras correspondente ao Agrupamento Sudeste, com apontamentos da Secretaria de Controle Externo semelhantes aos constatados nestes autos.

A instrução processual revelou apontamentos que passo a analisar mantendo-se a numeração apresentada pela Auditoria.

4.1. (PR-SÉ): Capinação, raspagem de terra e areia e pintura de meio fio executados apenas parcialmente. Coleta manual e transporte de materiais diversos e de entulho de maneira irregular. Retirada dos resíduos produzidos não foi feita de imediato. Serviços de capinação e roçada executados de maneira irregular. Inexistência da previsão do serviço de limpeza da feira cerealista da madrugada no plano de trabalho. Limpeza e desobstrução de bueiros e bocas de lobo não foram executados. Não ocorreu o esvaziamento de lixeiras. (PR-BT): Execução parcial dos serviços de varrição previstos no Plano de Trabalho. Redução dos custos orçados e contratados por utilizar-se apenas um varredor na equipe de varrição. Redução dos custos orçados e contratados pela utilização de apenas quatro varredores na equipe de varrição e apenas lavagem com água de reuso sem qualquer procedimento para desinfecção da via.

As informações trazidas aos autos pelos defendentes destacam a fragilidade do controle exercido pelas Subprefeituras desde a ausência de infraestrutura necessária para controle da execução contratual, como também falta de fiscais e treinamento adequado para verificar a prestação dos serviços contratados, a fim de fiscalizar e exigir que os serviços sejam realizados com a qualidade esperada, impondo, sempre que necessário, as multas contratuais previstas.

Os esclarecimentos apresentados no sentido de que os serviços foram realizados não altera o que foi constatado no dia das vistorias, de que os serviços não foram executados com a qualidade esperada nos locais visitados pelos auditores.

Resta evidenciado que a ausência de planejamento e efetiva fiscalização da execução de serviços compromete a qualidade da execução contratual gerando desperdício de recursos públicos ocasionado pela deficiente estrutura da municipalidade.

Ocorre que nos presentes autos não foram demonstrados prejuízos em face das falhas constatadas durante a execução contratual ou mesmo a indicação da necessidade de aplicação de multas, presumindo-se que os pontos observados eram passíveis de correção ou aprimoramento caso tivessem um acompanhamento rigoroso por parte da Subprefeitura.

Por esses motivos, me parece razoável resguardar os efeitos financeiros decorrentes.

4.2. (PR-SÉ): O planejamento da fiscalização não contemplou o universo de serviços obrigatoriamente previstos para serem executados pela Contratada. (PR-BT): Não há comprovação de vistorias em quase todos os serviços, sendo inexistente o planejamento da fiscalização e extremamente precária a quantidade de fiscais.

Sobre esses apontamentos, os defendentes alegam que a gestão dos contratos era de responsabilidade da AMLURB e a fiscalização realizada por cada Subprefeitura, ressaltando que os agentes de fiscalização das Subprefeituras deviam preencher os Boletins de Fiscalização de Serviços – BFS e autuar de acordo com as previsões contratuais.

Esclarecem que com a implementação do Sistema FLIP, as ações Fiscalizatórias ganharam em agilidade na forma de inserção de dados e vistorias, no entanto, havia necessidade de apontamento do agente de fiscalização no que tange ao cumprimento do Plano de Trabalho.

Relativamente aos presentes achados de auditoria, reitero as conclusões registradas no item precedente, já que as questões em suma estão relacionadas ao planejamento e fiscalização dos serviços.

4.3. Apesar de estarem previstos indicadores para aferição da qualidade no Termo de Contrato e demais especificações (ADC e IQD), pelo que se observa na prática nenhum deles é efetivamente apurado e utilizado na imposição de eventuais sanções à contratada, no caso do não cumprimento das metas estabelecidas quanto à qualidade dos serviços de limpeza. (fl.180v).

Sobre esse apontamento, os defendentes alegam que os índices de qualidade: IRU – Índice de Reclamação por Usuário, IA – Índice de atendimento, IS e IC – Índice de Satisfação e Índice de Conhecimento, que formam a ADC – Avaliação de Desempenho da Contratada estavam sendo apurados regularmente.

Ressaltam apenas um retardamento do Índice de Atendimento - IA, que é proveniente dos Laudos de Atestação dos Serviços Regulares – LASR e emitido pelas Subprefeituras.

Quanto ao Índice de Qualidade e Desempenho – IQD, afirma que estava regular até aquela data.

O que se verifica do apontamento é que a Auditoria não encontrou evidências de utilização dos índices não significando necessariamente que não estavam sendo utilizados.

Aliás, a Origem afirma que os índices estavam sendo apurados regularmente, havendo apenas um retardamento do Índice de Atendimento – IA, que é proveniente dos Laudos de Atestação dos Serviços Regulares – LASR e emitido pelas Subprefeituras.

Considerando a ausência de prejuízos demonstrados, acolho os esclarecimentos apresentados pela Origem quanto à apuração regular dos índices para considerar superado o apontamento.

4.4. Não consta do Processo SEI nº 8310.2017/0000305-1 a "Anotação de Responsabilidade Técnica – ART" (Resolução nº 425/98 – CONFEA) que tenha sido apresentada pela Contratada, em infringência ao disposto na subcláusula 12.2 do Termo de Contrato nº 17/SMPR/COGEL/2017. (fls. 180v).

Sobre esse apontamento, os defendentes alegam que não houve a suposta infringência, na medida em que foram efetivamente emitidas as ARTs em nome dos responsáveis técnicos (doc. 17).

Verifico que a ART não foi apresentada durante a Vigência do Contrato, entretanto, conforme registrado pela Auditoria, a contratada apresentou, posteriormente, a documentação, que foi juntada ao processo administrativo SEI.

Em que pese a falha apurada, verifico que nenhuma anotação de prejuízo foi registrada nos autos, de modo que me parece razoável relevar o apontamento.

4.5. Não consta do Processo SEI nº 8310.2017/0000305-1, ou em outro documento publicado acerca do contrato, a indicação formal do fiscal do contrato e seu substituto, em infringência ao art. 6º do Decreto nº 54.873/2014. (fl. 180v).

Sobre esse apontamento, os defendentes afirmam que a Diretoria de Gestão de Serviços da AMLURB encaminhou ofício para todas as Subprefeituras para Indicação dos Fiscais dos Contratos.

Em que pese a ausência de documentação comprobatória nos autos, entendo que a providência adotada pela Origem supre a falha com relação à indicação formal do fiscal do contrato, de modo que me parece razoável considerar superado o apontamento.

4.6. Embora as Portarias SF nºs 92/2014 e 159/2017 não mencionem "Processos de Atestação", entendemos ser indispensável o relacionamento dos Processos de Atestação aos respectivos Processos de Pagamento, para que ocorra de forma integral o atendimento àquelas Portarias, ficando claramente demonstrada a vinculação entre os serviços prestados e os pagamentos realizados (fl. 180v).

Sobre esse apontamento, a Diretoria de Gestão da AMLURB afirma que os Processos não foram vinculados por ser "físico", todavia, se comprometeu a regularizar o procedimento.

De fato, a não vinculação dos processos de atestação com os de pagamentos propicia um risco no controle de pagamentos que deve ser sanado como forma de garantir o cumprimento das portarias que regulamentam a fiscalização da execução do serviço.

Tendo em vista o comprometimento da Origem no sentido de regularizar a prática até então adotada, me parece razoável considerar superado o apontamento.

4.7. As planilhas de medição que integram os Processos de Pagamento e fundamentam os valores pagos não demonstram claramente qual a composição dos pagamentos mensais (fl. 180v).

Sobre esse apontamento, os defendentes alegam que o apontamento foi corrigido, posteriormente, nos Contratos Emergenciais. Entretanto, a Auditoria constatou que a composição dos pagamentos mensais ainda permanecia deficiente nos contratos posteriores.

Embora as informações constantes dos autos não modifiquem a situação constatada, verifico que nenhuma anotação de prejuízo foi demonstrada, evidenciando que a composição dos pagamentos mensais constantes dos processos administrativos não impediu a análise e conclusão dos trabalhos de auditoria, de modo que me parece razoável relevar o presente apontamento.

4.8. Nenhuma infração contratual foi convertida em multa à contratada, não sendo praticados descontos nos pagamentos realizados durante o período contratual. E mesmo as penalidades consolidadas após a etapa recursal, referentes ao contrato anterior (Contrato n° 73/SES/11), não foram descontadas dos pagamentos referentes ao Termo de Contrato n° 17/SMPR/COGEL/2017 (fl. 181).

Sobre esse apontamento, os defendentes apresentam uma tabela com cobrança de multas (fls. 226/226v).

A Contratada alega que as infrações contratuais identificadas pelos gestores durante a execução do contrato anterior (Contrato n. 73/SES/11) foram pagas assim que notificada sobre as multas (docs. 18 a 21).

Sobre as infrações contratuais identificadas no Contrato n° 17/SMPR/COGEL/2017, afirma que foram convertidas em multas, conforme documentos juntados aos autos.

Ressalta que os gestores do Contrato n° 17/SMPR/COGEL/2017 não poderiam glosar as faturas em razão de multas relativas ao contrato anterior, pois se tratam de instrumentos contratuais distintos.

Para melhor esclarecer, a Contratada encaminha cópia dos ofícios n° 390, de 14.09.2018, e n° 15, de 14.01.2019, solicitando o recolhimento de R\$ 484.455,41 e R\$ 162.432,71, respectivamente, derivados de penalidades originadas nos Contratos n° 73/SES/11 e 17/SMPR/17 (vide docs. 18 a 21).

Primeiramente, considero prejudicada parte do apontamento em relação às contratações anteriores tendo em vista que o presente julgamento abrange a Execução do Termo de Contrato 17/SMPR/COGEL/2017.

Ademais, conforme esclarecimento apresentado pela Origem as contratações são independentes entre si e, portanto, não contemplam qualquer previsão de compensação.

No que diz respeito à ausência de efetividade das multas aplicadas, em que pese o lapso temporal para processamento e cobrança, contrariando as cláusulas contratuais que disciplinam a

matéria, observo que houve a aplicação de multas em relação à execução contratual, conforme, inclusive, cópias dos documentos anexados aos autos, motivo pelo qual considero superado o presente apontamento.

O que se verifica dos apontamentos é que falhas pontuais ocorreram na execução dos serviços de limpeza pública devido à operacionalização e dinâmica do sistema como um todo, demandando a revisão e atualização contínua do planejamento e a presença constante de fiscais para acompanhamento da execução contratual.

Outrossim, considerando que nos presentes autos não foram demonstrados prejuízos em face das falhas constatadas ou mesmo a indicação da necessidade de aplicação de multas, me parece razoável resguardar os efeitos financeiros decorrentes da contratação.

Conforme registrado no meu voto constante do TC/006166/2018, reitero que esta Corte de Contas, por ocasião da análise do procedimento licitatório que deu origem aos contratos de indivisíveis de limpeza pública atualmente em vigor na cidade (TC/011477/2017), procedeu à formulação de diversas determinações e recomendações no sentido de tornar mais efetivo o procedimento de fiscalização dos serviços de varrição.

Diante de todo o exposto, **JULGO IRREGULAR** a Execução do Termo de Contrato 17/SMPR/COGEL/2017, referente ao período fiscalizado, aceitando, contudo, os efeitos financeiros em razão da ausência de prejuízos demonstrados.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator