TC 9.176/2018

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SMSUB. Serviços de recebimento e disposição final de resíduos sólidos inertes e da construção civil. 1. É imprescindível o emprego de critérios claros para composição dos preços de referência. ACOLHIDO. Votação unânime.

3.129ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 o edital do Pregão Eletrônico 11/Amlurb/2018.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à **Subsecretaria de Fiscalização e Controle** a instauração de procedimento de fiscalização, por amostragem, objetivando o acompanhamento da execução dos contratos decorrentes do Pregão.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, DOMINGOS DISSEI e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento do Edital do Pregão Eletrônico n° 11/AMLURB/2018, processado no âmbito da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, objetivando a prestação de serviços de recebimento e disposição final de resíduos sólidos inertes e da construção civil, classificados como Classe II – B, descartados em vias e logradouros públicos, coletados e transportados pela Prefeitura do Município de São Paulo, ou mediante contrato por ela firmado com transportadores cadastrados na AMLURB, ou outros transportadores autorizados por esta, sendo 01 (um) Aterro contratado, devidamente licenciado, para cada um dos agrupamentos definidos no Anexo II do Edital.

A análise decorreu de proposta da Secretaria de Fiscalização e Controle, por mim acolhida, em razão de apontamentos constantes no TC nº 72.011.481/17-55, que tratou do Acompanhamento do Edital nº 01/AMLURB/2017 de objeto idêntico, que resultou na Suspensão do Certame por esta Corte e, mais tarde, por decisão da Pasta, em sua revogação, conforme Despacho publicado no DOC de 07/09/2018.

Em pronunciamento preliminar, peças 11/12, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC suscitou as 14 (catorze) questões enunciadas na sequência que, comprometiam a higidez do procedimento:

4.1. O preço unitário de R$ 33,11 não se encontra devidamente justificado, impossibilitando a verificação de razoabilidade do preço;

4.2. Ausência de justificativa fundamentada, indicando que os quantitativos foram estimados sem critérios claros, parâmetros definidos e estudos mais elaborados, desconsiderando o impacto da futura contratação dos serviços indivisíveis de limpeza pública;

4.3. Ausência, no instrumento convocatório, das condições para a renegociação do contrato no caso de diminuição de quantitativos em função da futura contratação dos serviços indivisíveis de limpeza pública;

4.4. Ausência no processo dos estudos que basearam a adoção da distância limite de 16 km, em linha reta, do aterro a ser contratado ao ponto mais próximo dos limites da divisa do Município de São Paulo;

4.5. Desconsideração da Distância Média de Transporte (DMT) na composição do custo;

4.6. Exigência de comprovação de experiência anterior em operação de aterros de resíduos sólidos e da construção civil com características similares, equivalentes ou superiores ao objeto do contrato, sem esclarecer quais são estes critérios;

4.7. Vinculação de Prefeitura Regional/Subprefeitura ao aterro do respectivo agrupamento, contrariando o princípio da economicidade;

4.8. Exigência de que a licitante apresente atestado para a comprovação da capacidade técnico-operacional, com registro no CREA, em desacordo com a Resolução 1.025/09 do CONFEA;

4.9. Ausência de justificativa técnica para a exigência de integralização do capital social mínimo cumulada com os índices contábeis;

4.10. Subitens 10.4 e 10.17 do Termo de Referência em desacordo com o Instituto da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado;

4.11. Ausência de comprovação de publicação do Edital em jornais de grande circulação;

4.12. A minuta do contrato não contemplou cláusula estabelecendo a vinculação ao Edital de licitação e à proposta do licitante vencedor;

4.13. Necessidade de adequar o regime de execução que consta no preâmbulo, de forma a compatibilizá-lo com o regime de execução que consta no Termo de Referência e na Minuta do Contrato; e

4.14. Esclarecer no Edital do Pregão acerca da vedação ou permissão de participação de consórcio, bem como a sua justificativa.

Provocada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões alcançadas pela SFC, à exceção da questão suscitada no item 4.10, vez que não vislumbrou a irregularidade apontada nos subitens 10.4 e 10.7 do Termo de Referência, peças 14/15.

Desse modo, em razão das irregularidades apontadas e visando à preservação da própria Administração e de eventuais interessados em participar do Certame em foco, Determinei a Suspensão do Pregão Eletrônico nº 11/AMLURB/2018, Decisão essa referendada em 10/10/2018, na 3.005ª Sessão Ordinária, peça 23.

Oficiado o Presidente da AMLURB e intimado o Pregoeiro responsável pelo Certame, estes encaminharam os seus esclarecimentos, peças 24, 40, 58/59, 64/65 e 80/81, que, levados à análise dos Órgãos Técnicos desta Casa, resultaram na conclusão de superação dos apontamentos, peças 85 e 87/88, identificados como:

- 4.4 e 4.5;
- 4.1, 4.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.12, 4.13 e 4.14, condicionando-os às observações de mudanças propostas na nova versão do Edital, na ocasião de sua republicação;

- 4.11, desde que ocorra nova publicação em jornal de grande circulação quando da publicação da nova versão do edital; e
- 4.2 por entenderem que, apesar de não haver justificativa matemática, tal fato não constitui óbice para o prosseguimento do certame.

Quanto ao apontamento 4.10, não obstante mantido pela SFC, a AJCE opinou pela inexistência de irregularidade, por considerar que os subitens não possuem o condão de afastar o instituto da responsabilidade objetiva do Município de São Paulo e da AMLURB, art. 37, § 6º da CF[1], entendimento por mim compartilhado.

Nessa senda, submeti à decisão do Plenário a proposta de retomada do Certame em tela, com as condicionantes apontadas pelas Áreas Técnicas deste Tribunal e a devida republicação do Edital, medida essa acatada em 17/04/2019, na 3.034ª Sessão Ordinária, peça 90.

Em 11 de junho, a AMLURB publicou a reabertura do Certame, com data de Sessão agendada para o dia 28/06/19 e, no acompanhamento da retomada, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC verificou que o Edital republicado trazia nova pesquisa de preços e redução da estimativa de quantitativos de resíduos, em decorrência da assinatura dos novos contratos de serviços indivisíveis de limpeza pública ("varrição"), incluindo a destinação de tais resíduos.

Em sua análise, SFC detectou inconsistência no critério adotado para a pesquisa de preço, realizada por consulta direta ao mercado e sem levar em consideração uma composição dos custos relativos ao objeto, o que ocasionou alteração substancial do valor de referência, de R$ 33,11 para R$ 62,21 por tonelada, o que impossibilitou a verificação de sua razoabilidade, infringindo o inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93[2] e o inciso III do artigo 3º da Lei nº 10.520/02[3], peça 114.

Na sequência, determinei a expedição de ofício à AMLURB para apresentação dos esclarecimentos acerca da pesquisa de mercado para atualização do preço por tonelada, peça 115, os quais se mostraram insuficientes, peças 120 e 125.

---

[1] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."

[2] II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[3] Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: [...]
III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados

Assim, em razão da manutenção dessa irregularidade, determinei, "ad cautelam", nova Suspensão do Pregão Eletrônico nº 11/AMLURB/2018, até que fosse definitivamente afastada a infringência apontada pelo Órgão Técnico, peça 126, Decisão essa publicada no DOC de 28/06/19, peça 131, e referendada pelo Plenário na 3048ª S.O., peça 137.

Novamente intimada, a Pasta encaminhou os seus esclarecimentos, peças 145, 157/158 e 159/160, acompanhados de nova versão do Edital e recomposição dos custos, R$ 33,35 por tonelada, restando atendida a questão apontada por SFC, peças 149 e 164, o que resultou na autorização para retomada do Certame, na 3056ª SO, de 04/09/2019, peças 165/166.

Por derradeiro, no acompanhamento da retomada do Certame, os Órgãos Técnicos registraram que o Edital republicado em 07/09/2019, apresentou as alterações aptas a sanar os apontamentos registrados em seus Relatórios, peças 176 e 179.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM manifestou ciência do quanto processado e requereu sejam julgados regulares os atos ora em análise.

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento dos Órgãos Técnicos preopinantes, entendendo, igualmente, que as alterações realizadas no Edital republicado são aptas a sanar os apontamentos, opinando pela regularidade do Edital do Pregão Eletrônico nº 11/AMLURB/2018.

É o relatório.

VOTO

Trago a julgamento o Acompanhamento do Edital do Pregão Eletrônico n° 11/AMLURB/2018, processado no âmbito da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, objetivando a prestação de serviços de recebimento e disposição final de resíduos sólidos inertes e da construção civil, classificados como Classe II – B, descartados em vias e logradouros públicos, coletados e transportados pela Prefeitura do Município de São Paulo, ou mediante contrato por ela firmado com transportadores cadastrados na AMLURB, ou outros transportadores autorizados por esta, sendo 01 (um) Aterro contratado, devidamente licenciado, para cada um dos agrupamentos definidos no Anexo II do Edital.

Em pronunciamento preliminar, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC suscitou 14 (catorze) questões que comprometiam a higidez do procedimento, identificadas em seu relatório como 4.1 a 4.14, peças 11/12, acompanhadas pela AJCE, à exceção do apontamento 4.10, peças 14/15.

Nessa senda, em razão das irregularidades apontadas e visando à preservação da própria Administração, determinei a Suspensão do Certame em foco, Decisão essa referendada em 10/10/2018, na 3.005ª Sessão Ordinária, peça 23.

Na alargada instrução, sobretudo a partir da última intervenção da Pasta, peças 80/81, as análises dos Órgãos Técnicos resultaram na conclusão de superação dos apontamentos, condicionados, no caso dos itens 4.1, 4.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.12, 4.13 e 4.14 ao cumprimento das modificações por ela propostas, restando autorizada a sua retomada na 3.034ª Sessão Ordinária, realizada em 17/04/2019, peça 90.

No acompanhamento da retomada, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle verificou que o Edital republicado em 11/06/2019 apresentou redução da estimativa de quantitativos de resíduos, justificada em razão da assinatura dos novos contratos de serviços indivisíveis de limpeza pública ("varrição") e nova pesquisa de preços, detectando inconsistência no critério adotado, o que ocasionou alteração substancial do valor de referência, de R$ 33,11 para R$ 62,21, impossibilitando a verificação de sua razoabilidade, peça 114.

Ato contínuo, determinei a expedição de ofício à AMLURB para apresentação dos esclarecimentos acerca da nova pesquisa de mercado para atualização do preço por tonelada, peça 115, os quais se mostraram insuficientes, peças 120 e 125.

Desse modo, em razão da manutenção da irregularidade apontada, determinei, "ad cautelam", nova Suspensão do Certame, Decisão referendada na 3048ª SO, peças 126 e 137.

Após novas intimações, a Pasta apresentou recomposição do preço de referência, passando o valor para R$ 33,55 por tonelada, e nova versão do Instrumento Convocatório, peças 157/160, que, levado à análise da SFC, resultou na superação do apontamento, peça 164, e na autorização para retomada do Certame, na 3056ª SO, de 04/09/19, peças 165/166.

Isto posto, em razão da superação das questões levantadas pelos Órgãos Técnicos e considerando que as alterações propostas pela Pasta constaram da Peça de Chamamento, na ocasião de sua republicação, acolho o Edital do Pregão Eletrônico n° 11/AMLURB/2018.

Determino a instauração de procedimento de fiscalização, por amostragem, objetivando o acompanhamento da execução dos contratos dele decorrentes.

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