III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-391/2026

Processo	-	TC/010579/2020
Contratantes	-	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (atual Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo, SP Regula) e Fundo Municipal de Limpeza Urbana
Contratada	-	Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – Fesp SP
Contrato	-	12/Amlurb/2019 R$ 14.987.330,00
TA	-	01 ao Contrato 12/Amlurb/2019
TA	-	02 ao Contrato 12/Amlurb/2019
Objeto	-	Realização de estudos e pesquisas para aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, visando ao desenvolvimento institucional da Amlurb

3.417ª Sessão Ordinária

ANALISE. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SP REGULA. FMLU. SISTEMA DE MONITORAMENTO. LIMPEZA URBANA. INOVAÇÃO DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS. COMPROVAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. 1. A justificativa do valor do Contrato e do Termo Aditivo dizem respeito a problemas relacionados à efetiva comparação entre os valores ofertados, diante da ausência de definição dos critérios. A não fixação hermética dos elementos que iriam compor os serviços, notadamente da quantificação e qualificação dos profissionais envolvidos, é ocorrência a ser analisada no contexto da realidade fática relacionada à inovação dos serviços de limpeza pública propostos, aliada ao receio de se estabelecer uma relação trabalhista com a Contratada, que poderia ser suscitada com a personificação de funcionários, jornadas de trabalho e identificação da localidade de prestação dos serviços. 2. A falta de comprovação da condição econômico-financeira da contratada no momento da contratação e a ausência de comprovação quanto à sua regularidade fiscal na data de assinatura do Contrato, não culminaram em efetivos danos à Administração Pública, porquanto as certidões, devidamente atualizadas, e negativas, instruíram os pagamentos de cada produto posteriormente entregue e pago. Art. 21, LINDB. ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação unânime.

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, pelos votos do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, com

relatório e voto, da Conselheira Substituta ANA CAROLINA ALBUQUERQUE – Revisora e dos Conselheiros JOÃO ANTONIO, este com declaração de voto apresentada, e EDUARDO TUMA, em acolher excepcionalmente o Contrato 12/AMLURB/2019 e os Termos Aditivos 01 e 02, nos exatos termos do art. 22, *caput*, e § 1º da LINDB.

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

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta ANA CAROLINA ALBUQUERQUE – Revisora e os Conselheiros JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 08 de julho de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator
JOÃO ANTONIO – Conselheiro com declaração de voto

/js

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/010579/2020 (Item I)**
Interessadas:	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb) e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)
Objeto:	Análise do Contrato nº 012/AMLURB/2019 e dos Termos Aditivos nºs 01 e 02 – Realização de estudos e pesquisas para aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, visando ao desenvolvimento institucional da Amlurb

Processo:	**TC/010580/2020 (Item II)**
Interessadas:	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb) e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)
Objeto:	Execução Contratual – Contrato nº 012/AMLURB/2019, por meio de contratação direta, para a realização de estudos e pesquisas para aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, visando ao desenvolvimento institucional da Amlurb
Relator:	Conselheiro ROBERTO BRAGUIM
Revisora:	Conselheira Substituta ANA CAROLINA ALBUQUERQUE

RELATÓRIO

Trago a julgamento, de forma englobada, os processos a seguir alinhados: o e-TCM nº 10579/2020, que versa sobre a Análise do Contrato nº 012/AMLURB/2019 e dos Termos Aditivos nºs 01 e 02, celebrados pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, decorrente de Dispensa de Licitação com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, tendo como objeto a realização de estudos e pesquisas para aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, visando ao desenvolvimento institucional da Amlurb, pelo prazo de 15 meses a partir de 06.05.19 e valor de R$ 12.987.330,00, e o e-TCM nº 10580/2020, cujo objeto é a Acompanhamento da Execução do referido Ajuste.

Em relação ao Item I – e-TCM nº 10579/2020, a Equipe Auditora deste Tribunal, em seu Relatório Preliminar, concluiu pela existência das seguintes irregularidades: (4.1) não foram estabelecidas qualificações e experiências profissionais para líderes ou coordenadores da equipe, quadro mínimo de profissionais nas áreas de conhecimento relacionadas com as especificações técnicas, quantidades mínimas de trabalho nas três atividades resultantes da subdivisão

dos serviços, gerando falta de clareza e precisão nas condições de execução do Ajuste; (4.2) a não fixação de habilitações e competências do pessoal gera risco de não atingimento dos objetivos e ineficácia do Contrato; (4.3) o preço ajustado não está justificado; (4.4) não houve comprovação da condição econômico-financeira da FESPSP no momento da contratação; (4.5) não ficou comprovada a plena regularidade fiscal da FESPSP na data de assinatura do Contrato, por apresentar a "Certidão de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo" e a "Ficha de Dados Cadastrais - Cadastro de Contribuintes Mobiliários do Município" fora das respectivas datas de validade; (4.6) a garantia da contratação foi consolidada 76 dias após a assinatura do Ajuste, em infringência à subcláusula 11.1; (4.7) não foi aplicada a multa contratual por atraso superior a 10 dias na apresentação da garantia; (4.8) o preço estabelecido para o Termo de Aditamento nº 02 não está justificado; (4.9) o reforço da garantia contratual para o Termo de Aditamento nº 02 foi efetuado R$ 2.717,07 a menor do que o devido.

Na sequência, a Assessoria Jurídica acompanhou as conclusões da Secretaria de Controle Externo e sugeriu a expedição de ofício à Administração Municipal, em homenagem ao devido processo legal.

Em resposta, foram apresentadas as manifestações encaminhadas por Edson Luis Batista, pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - Amlurb e por Evaldo Azevedo que, novamente submetidas à análise da Auditoria, resultou na opinião pela possibilidade de superação do apontamento consubstanciado no item 4.9, mantidas as demais conclusões arroladas em seu Relatório anterior. Tal entendimento foi corroborado, na íntegra, pela Assessoria Jurídica.

Mais uma vez oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados, foram acostados novos esclarecimentos aos autos encaminhados pela Amlurb, por Edson Tomaz de Lima Filho e por Evaldo Azevedo, os quais não foram capazes de alterar a opinião antes exarada pela Auditoria deste Tribunal, que manteve os apontamentos 4.1 a 4.8 do Relatório inicial.

Em sua derradeira manifestação, a Assessoria Jurídica reiterou seu entendimento pela irregularidade do Ajuste e dos Aditivos, observando, contudo, a possibilidade de superação das irregularidades constantes dos itens 4.6 e 4.7, nos termos do disposto no artigo 22, §1º da LINDB, diante dos obstáculos e das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, que, no caso

em tela, experenciou dificuldades tecnológicas do Banco Itaú para atender as novas formalidades instituídas por meio da Portaria SF 76/19, quando da consolidação da garantia, dada de forma extemporânea.

Em regular tramitação, a Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando a extinção da Amlurb, requereu fosse a São Paulo Regula – SP Regula oficiada, a fim de instruir os autos com as justificativas cabíveis, as quais foram apresentadas na peça 165 dos autos.

Ato contínuo, a Equipe Auditora observou que o Contrato nº 012/AMLURB/2019 está relacionado aos serviços indivisíveis de limpeza urbana, cuja responsabilidade pela gestão e fiscalização é, na verdade, da Secretaria Executiva de Limpeza Urbana - SELIMP, vinculada à Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB.

Dessa forma, a fim de complementar a instrução dos autos, foram regularmente oficiadas as aludidas Pastas que, após apresentarem suas contribuições, não foram capazes de alterar as conclusões técnicas anteriormente colacionadas aos autos, tampouco o endereçamento da responsabilidade para a Amlurb

Em seu pronunciamento, a PFM pugnou pelo acolhimento integral do Contrato em referência, bem como de seus Aditamentos, ou a preservação da validade do Ajuste e de seus efeitos jurídicos já produzidos e consolidados, ante a ausência de vícios insanáveis e de qualquer prejuízo ao Erário, considerando, ainda, a diligente atuação da Administração em todas as etapas do procedimento e a indiscutível ausência de dolo ou má de qualquer agente público, observado o disposto nos artigos 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Contrato nº 012/AMLURB/2019, tendo em vista os achados de Auditoria remanescentes (itens 4.1 a 4.5 e 4.8).

No que concerne ao Item II, e-TCM nº 10580/2020, em sede de Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual, a Auditoria consignou os seguintes apontamentos: (4.1) falta de entrega da Tarefa AT 3.1 - Plano de Transferência de Tecnologia e Metodologia Desenvolvidas, fato não observado pela fiscalização e que não gerou aplicação de sanção; (4.2) à medida que a execução se aproximou da entrega de resultados substanciais, a apresentação dos relatórios foi se alongando no tempo injustificadamente, sem

aplicação de sanções; (4.3) a partir do 8º e até o 15º período mensal, alguns dos principais produtos que compõem a essência do objetivo do contrato não foram entregues, sem aplicação de sanção; (4.4) os pagamentos foram concentrados nas fases iniciais do Ajuste, sendo que, até a metade já tinha sido pago 67,26% dos recursos, mesmo estando nas etapas teóricas e conceituais; (4.5) a reprogramação do cronograma físico-financeiro inicial reduziu as atividades de Monitoramento Pleno e Transferência de Conhecimento, e aumentou o monitoramento *in loco*, que não era o objetivo do Contrato; (4.6) o desenvolvimento da execução contratual demonstrou cessão de mão de obra da contratada à Amlurb, não sendo cumpridas as exigências estabelecidas pela SF e pela SMSUB a respeito da comprovação da regularidade das obrigações sociais e trabalhistas, para os pagamentos em contratos que envolvem a utilização de mão de obra de terceiros.

A Equipe Auditora fez, ainda, as seguintes recomendações: (4.7) regulamentar as cessões e doações de móveis, equipamentos, softwares e aplicativos da FESPSP à Amlurb por meio de aditamento contratual, resguardando direitos e obrigações de ambas as partes; (4.8) avaliação da real oportunidade e conveniência da manutenção da presente contração na forma adotada, uma vez que existem empresas e soluções aptas a viabilizar um processo licitatório; (4.9) reitera a recomendação do Relatório Anual de Fiscalização do Exercício 2019 - TC/006366/2020: Divulgar de maneira proativa cronogramas, progressos e resultados nas contratações de serviços de estudos, consultorias e auditorias, bem como os benefícios resultantes desses serviços para o desempenho das atividades finalísticas da Amlurb, atendendo assim também à Determinação da 2.888ª Sessão Ordinária deste Tribunal.

Ao seu turno, a Assessoria Jurídica consignou a necessidade de se oficiar a Origem para manifestação prévia e indicação dos responsáveis diretos pelos atos analisados.

Em atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram oficiados e apresentaram esclarecimentos a Amlurb (peça 259), a FESPSP e Evaldo Azevedo (Diretor de Gestão e Serviços e Gestor do Contrato/Amlurb à época), enquanto Edson Tomaz de Lima Filho (Presidente da Amlurb à época) e Monty Dahan (Diretor de Planejamento e Desenvolvimento e Gestor do Contrato/Amlurb à época) deixaram transcorrer *in albis* o prazo para se manifestarem.

Em novo pronunciamento, a AJ externou opinião pelo não acolhimento da execução do Contrato nº 12/AMLURB/2019, sendo que a SCE, em seu Relatório Conclusivo, manteve o posicionamento pela irregularidade da execução do Ajuste em tela, em face das seguintes apontamentos: (4.1) a sistemática de monitoramento, apesar de transferida para a Amlurb por meio de treinamentos, não resultou em melhorias para a Administração, visto que o sistema é aparentemente um "Protótipo", não sendo plenamente utilizável, tornando insubsistentes as ações de transferência de tecnologia previstas no Módulo III; (4.2) não houve cessão formal para a Amlurb dos sistemas e informações digitais desenvolvidos pela Contratada; (4.3) falta de entrega da Tarefa AT 3.1 - Plano de Transferência de Tecnologia e Metodologia Desenvolvidas, fato não observado pela fiscalização e que não gerou aplicação de sanção; (4.4) à medida que a execução se aproximou da entrega de resultados substanciais, a apresentação dos relatórios foi se alongando no tempo injustificadamente, sem aplicação de sanções; (4.5) a partir do 8º e até o 15º período mensal, alguns dos principais produtos que compõem a essência do objetivo do contrato não foram entregues, sem aplicação de sanção; (4.6) a reprogramação do cronograma físico-financeiro inicial reduziu as atividades de Monitoramento Pleno e Transferência de Conhecimento, e aumentou o monitoramento *in loco*, que não era o objetivo do Contrato; (4.7) o desenvolvimento da execução contratual demonstrou cessão de mão de obra da contratada à Amlurb, não sendo cumpridas as exigências estabelecidas pela SF e pela SMSUB a respeito da comprovação da regularidade das obrigações sociais e trabalhistas, para os pagamentos em contratos que envolvem a utilização de mão de obra de terceiros; (4.8) a Contratada não atendeu à amostra mínima para realização do monitoramento *in loco* em 9 dos 12 meses do período de abrangência, tampouco disponibilizou pessoal suficiente para tal, sendo que o primeiro relatório, também remunerado na integralidade, teve caráter de treinamento; (4.9) há indícios de que a falta de definição de parâmetros objetivos ocasionou ineficiência quanto ao atendimento dos objetivos da contratação, em termos qualitativos, face aos valores remunerados. A Equipe Auditora reiterou, ainda, a seguinte recomendação: (4.10) recomendação do Relatório Anual de Fiscalização do Exercício 2019 - TC/006366/2020: Divulgar de maneira proativa cronogramas, progressos e resultados nas contratações de serviços de estudos, consultorias e auditorias, bem como os benefícios resultantes desses serviços para o desempenho das atividades finalísticas da Amlurb.

Regularmente oficiados/intimados para apresentação de defesas, foram colacionadas aos autos as razões apresentadas pela Amlurb, por Edson Tomaz de Lima Filho, Evaldo Azevedo, Monty Dahan e FESPSP que, devidamente analisadas por SCE, resultaram na

reiteração das conclusões então exaradas em sede de Relatório Conclusivo, à exceção do apontamento consignado do item 4.7.

Em derradeiro pronunciamento, a AJ opinou pela possibilidade de superação dos itens 4.3, pois o atraso foi considerado justificado na seara administrativa, a despeito da ausência de documentos que alterassem oficialmente o cronograma, e 4.4, face a justificativa da Pasta, no sentido de que a demora decorre do conteúdo do próprio produto e da dinâmica de trabalho conjunto entre as equipes técnicas da Amlurb e da Contratada, tendo sido os dados coletados no tempo certo, com a respectiva análise feita no tempo necessário e possível, dadas as circunstâncias vividas e as dificuldades encontradas no decorrer do desenvolvimento do projeto, inclusive a pandemia. Ao final, concluiu pelo não acolhimento da execução do Contrato nº 12/AMLURB/2019, considerando a permanência dos apontamentos constantes dos itens 4.1, 4.2, 4.5, 4.6, 4.8, 4.9 e 4.10.

A PFM requereu o acolhimento da execução contratual ou, subsidiariamente, o reconhecimento dos seus efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais.

Ao seu turno, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução do Termo de Contrato nº 012/AMLURB/2019, face a manutenção dos apontamentos 4.1, 4.2, 4.5, 4.6, 4.8, 4.9 e 4.10, elevando, a critério superior, a possibilidade de superação dos apontamentos 4.3 e 4.4.

Os autos referentes ao Item II, e-TCM nº 10580/2020, foram levados a julgamento na 3.378ª Sessão Ordinária deste Tribunal, oportunidade em que, após sustentação oral realizada pelo advogado Celso Augusto Coccaro Filho, representando a interessada Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, o Plenário, por unanimidade, houve por bem converter o feito em diligência, para melhor instrução.

Nesses termos, determinei o encaminhamento de novo ofício à SMSUB, responsável pela Secretaria Executiva de Limpeza Pública (SELIMP), bem como à SIURB, responsável pela sucessão da Amlurb, a fim de que esclarecessem se os resultados alcançados com a Contratação Direta nº 012/AMLURB/2019 estavam sendo utilizados no gerenciamento atual dos contratos de prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública.

Em resposta, a SMSUB, em suma, corroborou a relevância da Contratação Direta em debate, notadamente no contexto de mudança de paradigmas na gestão da limpeza pública da cidade, bem como sua colaboração na viabilização do interesse público pretendido. Destacou, ainda, que o modelo de fiscalização atualmente vigente no Município de São Paulo foi formulado sobre as bases construídas no Ajuste sob exame.

Em nova manifestação, a PFM reiterou sua manifestação anterior, no sentido do acolhimento da execução contratual ou, subsidiariamente, do reconhecimento de seus efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais.

Ao final, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução do Contrato nº 012/AMLURB/2019, tendo em vista a manutenção da recomendação e dos achados de Auditoria correspondentes aos apontamentos 4.1, 4.2, 4.5, 4.6, 4.8, 4.9 e 4.10.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento, de forma englobada, o e-TCM nº 10579/2020 (Item I), que versa sobre a Análise do Contrato nº 012/AMLURB/2019 e dos Termos Aditivos nºs 01 e 02, celebrados pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, decorrente de Dispensa de Licitação com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, tendo como objeto a realização de estudos e pesquisas para aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, visando ao desenvolvimento institucional da Amlurb, pelo prazo de 15 meses a partir de 06.05.19 e valor de R$ 12.987.330,00, e o e-TCM nº 10580/2020 (Item II), cujo objeto é a Acompanhamento da Execução do referido Ajuste.

Ambos os processos foram devidamente instruídos, com diversas análises exaradas pela Secretaria de Controle Externo e pela Assessoria Jurídica desta Casa, bem como substancialmente observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, com a ciência dos interessados e colação de seus respectivos esclarecimentos.

No Item I (e-TCM nº 10579/2020), a Área Auditora opinou pela manutenção dos apontamentos contantes dos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.8 de seu Relatório de Análise de Contratação, os quais se referem, em síntese, a problemas na fixação de habilitações e competências da equipe responsável pela prestação dos serviços, justificativas para o preço ajustado, falta de comprovação da condição econômico-financeira da FESPSP no momento da assinatura do Ajuste, assim como de sua regularidade fiscal, e garantia contratual apresentada de forma extemporânea e insuficiente.

A Assessoria Jurídica, por sua vez, após avaliar os argumentos instrutórios colacionados aos autos pelas defesas, acompanhou a Auditoria quanto aos apontamentos consignados nos itens 4.1, 4.2, 4.3 e 4.8. Contudo, entendeu que as questões relacionadas à documentação da Contratada (itens 4.4 e 4.5) poderiam ser sopesadas, considerando a ausência de prejuízo concreto posterior e a aferição de regularidade no curso da execução contratual, sendo passíveis de superação os itens 4.6 e 4.7 e superado o item 4.9, que se referem, respectivamente, ao atraso na consolidação da garantia do Ajuste, não aplicação de multa e reforço a menor da garantia no Termo de Aditamento nº 02.

No que concerne às irregularidades remanescentes, a Auditoria, em seu Relatório, apontou que não foi definido o número de pessoas para a execução dos serviços, suas qualificações e experiências, o quadro mínimo de profissionais para as diversas áreas de conhecimento e dimensionamento esperado de trabalho nas atividades, situação que poderia gerar risco de não atingimento dos objetivos almejados com a contratação, conforme considerações expostas nos itens 4.1e 4.2.

A esse respeito, insta salientar que o Acompanhamento da Execução do Contrato em tela, levado a efeito o e-TCM nº 11590/2020 (Item II), não revelou a existência de relação direta entre a alegada indefinição qualitativa e quantitativa dos profissionais envolvidos na prestação os serviços e a qualidade da entrega do objeto contratual.

Ao contrário, naqueles autos restaram consignadas observações acerca da presença constante de gerentes, monitores, analistas e técnicos da Contratada na sede da Amlurb, sem comentários sobre suposta ineficiência dos serviços ou quantificação equivocada de profissionais. Ainda sobre o tema, a Amlurb afirmou que o acompanhamento da execução do

Contrato com a FESPSP era realizado por meio de análise dos relatórios, produtos e resultados entregues, não se estabelecendo, por incabível, a exigência de controle sobre a quantidade, jornada ou nomes, sob pena, até mesmo, de se configurar locação de mão de obra.

Nessa seara, vale destacar que o Termo de Referência definiu o objeto do Contrato com vistas ao resultado pretendido, de maneira que a equipe a ser disponibilizada para a prestação dos serviços foi citada, mas não de maneira excessivamente enrijecida, a fim de não impedir iniciativas tecnicamente mais eficientes a serem organizadas pela Contratada, que era exatamente o que se buscava com o Ajuste.

Dessa forma, apesar de constatada a necessidade da Administração melhorar seus procedimentos para estabelecer, com clareza e precisão, as condições da execução do Ajuste, nos termos do atual artigo 89, parágrafo 2º da Lei nº 14.133/2021, correspondente ao artigo 54, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93, vigente à época da contratação, fato é que o apontamento se referia a possível futuro risco de relação entre a imprecisão das condições de execução do Ajuste com a qualidade dos serviços, situação essa que não logrou comprovar a ocorrência.

Ademais, ainda sobre o ponto, acolho a ponderação feita pela Assessoria Jurídica deste Tribunal, no sentido de que a excelência e expertise da Contratada, somadas à solicitação via e-mail feita pela Amlurb para obter informações obre o quadro de profissionais envolvidos e respectivas qualificações técnicas, dentre outros, são elementos que devem ser considerados na avaliação da natureza e da gravidade da infração, à luz do art. 22, § 2º, da LINDB.

No que tange aos apontamentos 4.3 e 4.8, relacionados à justificativa do valor do Contrato e do Termo Aditivo, as falhas identificadas dizem respeito não à falta de pesquisa de preços, que de fato foi feita com três diferentes instituições, mas sim a problemas relacionados à efetiva comparação entre os valores ofertados, diante da ausência de definição dos critérios.

A questão, de certa forma, decorre dos itens 4.1 e 4.2, anteriormente debatidos. Nesse sentido, friso que a não fixação hermética dos elementos que iriam compor os serviços, notadamente da quantificação e qualificação dos profissionais envolvidos, é

ocorrência a ser analisada no contexto da realidade fática vivenciada pelo gestor no momento de uma contratação que, à época, inovava os serviços de limpeza pública na Cidade de São Paulo, sem qualquer parâmetro de comparação no Brasil ou até mesmo no mundo, gerando cerca de dois milhões de Planos de Trabalho a serem monitorados.

Assim, é possível afirmar que a ausência de parâmetros que pudessem tornar comparáveis, de forma plena, os três orçamentos obtidos para fins de pesquisa de mercado decorre, diretamente, das dificuldades práticas do gestor não apenas em definir a composição exata dos elementos necessários para definir um serviço totalmente inovador, mas também do receio de se estabelecer uma relação trabalhista com a Contratada, que poderia ser suscitada com a personificação de funcionários, jornadas de trabalho e identificação da localidade de prestação dos serviços, por exemplo. Nesse ponto, entendo que deve ser considerado que a Amlurb buscava a entrega de resultados, identificados no Termo de Referência, sendo a forma pela qual os possíveis prestadores chegariam ao objeto contratual fator de menor relevância.

Os itens 4.4 e 4.5 relatam situações inerentes à comprovação da condição econômico-financeira da FESPSP no momento da contratação e à ausência de comprovação quanto à sua regularidade fiscal na data de assinatura do Contrato. Os problemas documentais acima expostos, ainda que existentes, não culminaram em efetivos danos à Administração Pública, porquanto as certidões, devidamente atualizadas – e negativas - instruíram os pagamentos de cada produto posteriormente entregue e pago.

Dessa forma, entendo que as irregularidades apresentadas não se afiguram suficientes para gerar a invalidação do Contrato nº 012/AMLURB/2019, notadamente diante do disposto no artigo 21 da LINDB.

Quanto ao Item II (e-TCM nº 10580/2020), dos apontamentos efetuados pela Equipe Auditora, destaco a falta de evidências quanto ao efetivo desenvolvimento, transferência e cessão formal de tecnologia por parte da Contratada à Amlurb, a fim de otimizar o monitoramento e a avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana na Cidade de São Paulo.

Tal como afirmado nas próprias defesas colacionadas aos autos, o objetivo dos estudos desenvolvidos pela Contratada era a entrega de um “protótipo de sistema”,

sendo que o desenvolvimento dos softwares escapava do escopo e das possibilidades do Contrato nº 012/AMLURB/2019. Tratava-se, portanto, do desenvolvimento de uma sistemática de monitoramento passível de ser automatizada e implantada "on-line", a fim de que os fiscais pudessem atestar, com segurança, a conformidade dos contratos de limpeza urbana com as respectivas exigências contratuais.

A esse respeito, insta consignar que a irregularidade apontada pela Auditoria deste Tribunal adveio da impossibilidade de se obter acesso ao protótipo da FESPSP, bem como da falta de evidências do seu pleno funcionamento nos processos de pagamento da Amlurb. Da mesma maneira, foram detectados problemas relacionados à efetiva transferência de tecnologia à Amlurb, com a entrega de um produto concreto e plenamente utilizável pois, mesmo após o término do prazo para o repasse de conhecimento, as partes firmaram termo aditivo, a fim de possibilitar a continuidade do monitoramento pela Contratada.

Tal fato, portanto, viabiliza a conclusão de que a Administração, ao fim do Ajuste, ainda não conseguia realizar as atividades por si só, como resultado da eficiência do Ajuste, com a efetiva transmissão de novos conhecimentos advindos da FESPSP para a Amlurb, tendo sido o treinamento de pessoas a única forma de transferência de trabalhos realizada, houve a perda total da sistemática com a dissolução da equipe da Amlurb, extinta pela Administração Municipal, configurando-se prejuízo ao erário pela perda do investimento realizado com a contratação.

A identificação de atrasos na entrega de diversas etapas previstas no cronograma contratual, sem a correspondente aplicação de sanções, demonstra situação reprovável que, a despeito da necessidade de recomendação de ordem geral para que não ocorra na Administração Pública, está impossibilitada de alcançar a Autarquia contratante, já extinta de forma consolidada.

Contudo, não obstante as considerações efetuadas pela Equipe Auditora desta Corte de Contas, em sede de conversão do julgamento em diligência para melhor instrução dos autos, aprovada por unanimidade pelo Plenário, determinei fossem intimadas a SMSUB, responsável pela Secretaria Executiva de Limpeza Pública (SELIMP), bem como a SIURB, responsável pela sucessão da Amlurb, a fim de esclarecer se os resultados alcançados com a

Contratação Direta nº 012/AMLURB/2019 estavam sendo utilizados no gerenciamento atual dos contratos de prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública.

Em resposta, a Secretaria Municipal das Subprefeituras afirmou que o resultado do Contrato nº 012/AMLURB/2019 contribuiu de maneira técnica e conceitual para a modelagem da contratação atualmente em vigor, porquanto "possibilitou a elaboração de parâmetros metodológicos, o desenvolvimento de indicadores de desempenho, a estruturação de fluxos de informação e a prototipagem de ferramenta tecnológica voltada ao monitoramento das operações de limpeza urbana". Aduz, ainda, que "a contratação vigente, formalizada por meio do Processo Licitatório nº 6012.2023/0007667-4, representa a consolidação e o aprimoramento desse arcabouço, incorporando avanços substanciais. Dentre eles, destacam-se: a integração plena com os sistemas oficiais do Município; a utilização de rastreadores portáteis para monitoramento em campo; a geração de relatórios e painéis gerenciais em tempo real; e a constituição de uma Equipe de Operação Assistida em Centro de Controle Operacional, garantindo suporte contínuo à fiscalização".

Por fim, consigna que a responsabilidade pela operação, manutenção e suporte do sistema atual é integralmente atribuída à contratada vigente, sob acompanhamento técnico e administrativo da SMSUB/SELIMP. A seu ver, a relação entre o contrato anterior e o atual reside no aproveitamento técnico de experiências pregressas, reconfiguradas e aprimoradas para atender às exigências contemporâneas de gestão e fiscalização dos serviços de limpeza pública, resultando na execução de um novo sistema de monitoramento que traduz a evolução institucional dos instrumentos de gestão e garante a adequada supervisão dos contratos em vigor, a adoção tempestiva de medidas corretivas e a transparência dos resultados obtidos.

Assim, apesar das falhas constatadas pela Equipe de Auditoria relativas ao desenvolvimento do Contrato nº 012/AMLURB/2019, entendo que as afirmações efetuadas de forma assertiva pela Secretaria Municipal das Subprefeituras apresentam-se, nesse momento, como fundamentos condutores que viabilizam a conclusão pelo acolhimento excepcional da execução contratual ora em debate, notadamente diante do princípio da fé pública, que atribui presunção de veracidade às declarações levadas a efeito por agentes da Administração Pública no exercício de suas funções, sem prejuízo de futuras constatações deste Tribunal a respeito da matéria.

Ante o exposto, apesar das falhas constatadas pela Equipe de Auditoria, entendo que a realidade fática envolvendo o ineditismo do objeto contratual e, consequentemente, as dificuldades na formatação dos elementos da prestação dos serviços enfrentadas pelo gestor, perfazem elementos suficientes para conduzir ao acolhimento excepcional do Contrato nº 012/AMLURB/2019, dos Termos Aditivos nºs 01 e 02, e de sua execução contratual, o que agora faço, nos exatos termos do artigo22 caput e Parágrafo 1º da LINDB..

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

TCM, 08 de julho de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

DCF/avc

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

Processo: **TC/010579/2020**
Interessados: Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB; Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP; Edson Tomaz de Lima Filho; Evaldo Azevedo; Edson Luis Batista; Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP-Regula; Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB; Secretaria Executiva de Limpeza Urbana – SELIMP
Objeto: Contrato nº 012/AMLURB/2019, decorrente de dispensa de licitação com fundamento no art. 24, XIII, da Lei Federal nº 8.666/1993. Objeto: realização de estudos e pesquisas para aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, visando ao desenvolvimento institucional da AMLURB, conforme Termo de Referência

Processo: **TC/010580/2020**
Interessados: Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB/Fundo Municipal de Limpeza Urbana – FMLU. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP. Edson Tomaz de Lima Filho, Evaldo Azevedo e Monty Dahan. Em diligência posterior: SMSUB/SELIMP e SIURB foram instadas a informar eventual aproveitamento atual dos resultados do contrato
Objeto: Acompanhamento da execução do Contrato nº 012/AMLURB/2019, firmado pela AMLURB com a FESPSP, por contratação direta/dispensa de licitação, para realização de estudos e pesquisas destinados ao aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, visando ao desenvolvimento institucional da AMLURB

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Em julgamento conjunto a análise da contratação e o acompanhamento da execução do Contrato nº 012/AMLURB/2019, celebrado pela extinta Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP, por contratação direta, para realização de estudos e pesquisas voltados ao aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços indivisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, com vistas ao desenvolvimento institucional da Autarquia.

A instrução identificou falhas relevantes tanto na fase de contratação quanto na execução. No TC 10.579/2020, foram apontadas deficiências no Termo de Referência, na

justificativa de preços, na comprovação econômico-financeira e fiscal e na formalização da garantia. No TC 10.580/2020, foram registradas dúvidas quanto à efetiva transferência da sistemática/protótipo, ausência de cessão formal de ativos digitais, atrasos e reprogramações de entregas, redução prática da transferência de conhecimento, não atingimento de amostra mínima em parte do período e fragilidade dos parâmetros de aferição de qualidade, preço e eficiência.

Não obstante, entendo que o caso comporta solução excepcional. O objeto contratado era de natureza técnica, intelectual e inovadora, voltado à construção de metodologia, indicadores, fluxos de informação e prototipagem para uma nova forma de monitoramento dos serviços indivisíveis de limpeza urbana. Não se tratava, propriamente, de aquisição de software definitivo, mas de desenvolvimento metodológico e institucional, em contexto de elevada complexidade operacional, agravado pela pandemia e, posteriormente, pela extinção da própria AMLURB.

A diligência realizada no TC 10.580/2020 acrescentou dado relevante: a SMSUB/SELIMP informou que a experiência acumulada no Contrato nº 012/AMLURB/2019 contribuiu técnica e conceitualmente para a modelagem da contratação atualmente em vigor, com aproveitamento de parâmetros metodológicos, indicadores de desempenho, fluxos de informação e prototipagem de ferramenta tecnológica. Ainda que esse esclarecimento não afaste todas as falhas formais e de controle, ele enfraquece a conclusão de inutilidade absoluta do objeto e de prejuízo efetivo ao erário.

Assim, embora subsistam impropriedades que merecem registro, não identifico demonstração suficiente de vícios aptos a conduzir, de forma inconteste, à declaração de irregularidade da avença. No caso concreto, a eventual decretação de irregularidade revela-se desproporcional diante das circunstâncias apuradas, devendo incidir a orientação dos arts. 20 e 22 da LINDB, que impõem ao julgador a consideração das consequências práticas da decisão, dos obstáculos reais enfrentados pelo gestor e do contexto em que os atos administrativos foram praticados.

Quanto aos agentes públicos, destaco não haver elementos suficientes para a responsabilização pessoal do ordenador de despesas e dos demais responsáveis indicados nos autos. A responsabilidade perante esta Corte não decorre automaticamente do cargo ocupado, da assinatura do ajuste ou da participação formal na gestão e na fiscalização contratual. Exige-se a demonstração de conduta individualizada, nexo causal, dolo, culpa grave ou erro grosseiro, circunstâncias que não restaram comprovadas no presente caso.

Diante do exposto, acompanho o Relator e voto pela REGULARIDADE EXCEPCIONAL do Contrato nº 012/AMLURB/2019, dos respectivos aditamentos e da execução contratual.

É como voto.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro