

**URGENTE**

Ofício SSG-GAB 7190/2025

Processo Eletrônico TC/015165/2023

Assunto Acompanhamento – Edital - Contratação de empresa para prestação de serviços indivisíveis de Limpeza Pública do Município de São Paulo, que são compostos por Serviços Regulares, Não Regulares e outros serviços.

Proc. Externo 6012.2023/0020604-7

Referência s/n

Conselheiro **João Antonio**

Instância 1ª Instância

Encaminha Cópia da certidão (peça 194 dos autos).

Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 09 de abril de 2025.

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, encaminho a Vossa Excelência a documentação supracitada para conhecimento.

Atenciosamente.

Domingos Dissei
Presidente

Ao(À) senhor(a)
Presidente
Ricardo Teixeira
Câmara Municipal de São Paulo
Mesa Diretora dos Vereadores
presidencia@saopaulo.sp.leg.br

/irm



Ref.: TC/015165/2023 – Pregão Eletrônico 48/SMSUB/Cogel/2023

CERT-UTR-16/2025

(3.362ª S.O.)

CERTIFICO

que, em sessão desta data, o Conselheiro JOÃO ANTONIO deu conhecimento ao Plenário do seguinte despacho: “Submeto à análise deste Pleno despacho de matéria sob minha relatoria relativa à licitação que trata dos serviços de indivisíveis de limpeza pública no município, popularmente conhecidos como varrição. Informo que o certame em referência tem a sessão abertura agendada para o próximo dia 11 de abril. Registro que conforme despacho publicado no Diário Oficial da Cidade de 18.06.2024, os contratos atualmente vigentes foram prorrogados por 12 meses a partir de 01.06.2024, possuindo vigência, portanto, até 31.05.2025. Ressalto que, caso a Administração não concretize o processo licitatório em exame, por se tratar de um serviço contínuo de natureza essencial, deverá proceder à contratação de forma emergencial. Em regra, esta Corte tem atuado para evitar contratos emergenciais, ainda mais em se tratando de matérias de importância econômica e social para a cidade; ademais, como se sabe, os contratos de emergência tendem a onerar de forma mais significativa o Erário em razão da ausência de competitividade. Diante da importância da matéria, submeto à deliberação deste Pleno o que passo a expor: Trata-se de acompanhamento realizado por esta Corte sobre o Edital de Pregão Eletrônico nº 048/SMSUB/COGEL/2023, promovido pela Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços indivisíveis de limpeza pública do Município de São Paulo, envolvendo serviços regulares, não regulares e outros serviços. A



análise aqui submetida também leva em consideração Representações interpostas em face do certame em referência, tratados nos TCs 15529/2023; 015493/2023; TC/000464/2024; 15245/2023; e 004775/2025. Preliminarmente, conforme registrei no Alerta submetido na última sessão Plenária, a atuação desta Corte resultou, já na primeira republicação do edital ocorrida no ano de 2024, na redução substancial do valor inicialmente orçado pela Administração para a contratação. O edital inaugural previa o montante aproximado de R\$ 10,4 bilhões, ao passo que o edital republicado, que incorpora uma série de apontamentos e recomendações exarados por esta Corte, reduziu a estimativa da contratação para R\$ 9,1 bilhões. Ou seja, a atuação desta Corte por meio do controle preventivo, gerou uma economia potencial da ordem de mais de R\$ 1,3 bilhões ao Município. Como tenho exaustivamente defendido, um controle externo eficiente e efetivo é aquele que, sem confundir suas competências com a do gestor público, consegue agir a tempo evitar o desperdício do dinheiro público e ao mesmo tempo contribuir com o Administrador para que a boa aplicação dos recursos se concretize em políticas públicas que atendam ao interesse de todos. Registro ainda, a título preambular, que com a última republicação do Edital, a contratação passou a ser dividida em 11 lotes – o edital inicial previa nove agrupamentos –, optando a Administração em reduzir o prazo da contratação para 36 meses, contados a partir da data de emissão da primeira Ordem de Início ou instrumento equivalente (o prazo inicialmente previsto era de 60 meses), implicando na redução do valor estimado para R\$ 5,6 bilhões (R\$ 155.632.376,04 mensais). Após diversas republicações do instrumento convocatório, a Auditoria concluiu, à peça 181, pela superação parcial das irregularidades inicialmente apontadas, permanecendo, contudo, questões relevantes que demandam exame por parte deste Pleno, conforme segue: **1 – Cálculo de produtividade média de equipes no serviço de varrição de feiras livres (item 4.7 do parecer de Auditoria)**. Em manifestação constante da Peça 173, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) apresentou esclarecimentos técnicos que, a meu ver, demonstram de forma satisfatória a razoabilidade da

estimativa de produtividade adotada no edital. A Origem apontou que, no contrato anterior, as equipes destinadas à varrição de feiras livres eram compostas por 10 servidores, sendo 6 varredores e 4 responsáveis pela lavagem e desinfecção das vias. No novo edital, a composição da equipe foi significativamente reduzida, passando a contar com apenas 2 varredores por unidade operacional. A partir dessa alteração, a produtividade por dupla foi recalculada, chegando-se ao patamar de 1.600m² por turno. Importa destacar que, conforme demonstrado pela SMSUB, esse valor representa um incremento de 28,25% em relação à produtividade efetiva verificada no modelo anterior, que, sob o prisma da equipe completa e da rotina operacional, correspondia a 1.148m² por dupla de varredores. Além disso, a Origem apresentou fundamentos operacionais e ambientais que justificam a cautela na fixação da produtividade, destacando a natureza sensível do serviço de varrição de feiras livres, que demanda celeridade, cuidado sanitário e alto grau de frequência, considerando a presença predominante de resíduos orgânicos e a exposição direta da população. Alega-se, ainda, que o impacto financeiro da referida alteração representa apenas 0,1% do valor total estimado do contrato, revelando-se, portanto, de repercussão econômica marginal e proporcional aos riscos de comprometimento da qualidade do serviço. Embora a equipe de auditoria tenha mantido sua posição inicial, rebatendo os argumentos da origem e reafirmando o cálculo de sobrepreço com base no edital de 2018, entendo que, diante da mudança no modelo de equipe, da nova lógica de distribuição de tarefas e da particularidade do serviço, a comparação direta com a produtividade anterior carece de precisão técnica suficiente para embasar o achado. Assim, considerando os esclarecimentos prestados pela SMSUB, os elementos técnicos que embasam a nova estimativa de produtividade e a ausência de comprovação objetiva de prejuízo ao erário, entendo pela superação do presente apontamento.

2 – Apontamento quanto à quantidade de equipes do serviço de “Asseio em locais com população em situação de rua” (item 4.12 do relatório de Auditoria). Na decisão interlocutório constante à peça 48, destaquei que que



o cálculo realizado pela equipe de Auditoria parece não levar em consideração a totalidade dos diversos aspectos relacionados à produção de lixo pela população de rua, por outro lado, registrei que o quantitativo estimado pela Origem carece de explicitação de maiores elementos a fim de demonstrar que os cálculos realizados possuem aderência à real necessidade dos serviços do ponto de vista fático. Por essa razão Plenário desta Corte recomendou à Origem que “na republicação do edital considere as argumentações aqui mencionadas para efeito, se necessário, de uma revisão do quantitativo de equipes para o serviço de Asseio em locais com população em situação de rua, ou apresente maior detalhamento dos elementos que subsidiaram os cálculos realizados para estimativa do volume de resíduos coletados para esse tipo de serviço.” Em sua última manifestação, a Origem esclareceu que o serviço em questão é inédito, não havendo parâmetro histórico para estimativa de quantitativos, uma vez que os contratos atualmente em vigor não preveem sua execução. Trata-se, portanto, de medida inovadora voltada ao atendimento de demandas crescentes e recorrentes relacionadas à limpeza de áreas urbanas ocupadas por população em situação de rua, objeto de solicitações diárias formalizadas por diversos canais, inclusive por meio de processos administrativos específicos. Diante da ausência de base empírica consolidada, a SMSUB registrou que optou por um modelo flexível e escalonado de atendimento, de modo que a alocação das equipes será definida de forma dinâmica e adaptável, com base nos planos de trabalho a serem apresentados pelas contratadas. Ressaltou-se que não foi prevista uma equipe fixa para cada subprefeitura, o que reforça a racionalização da estrutura proposta e mitiga os riscos de ociosidade apontados pela auditoria. Adicionalmente, a Origem esclareceu que o serviço foi reclassificado de “demandante” para “escalonado com frequência mínima”, o que altera o regime de execução contratual e limita sua realização à necessidade efetiva, sem comprometer a economicidade do certame. A alteração foi promovida em atendimento às orientações anteriores deste Egrégio Tribunal, como forma de ajustar a estimativa de forma mais

conservadora e alinhada com o interesse público. A manifestação técnica detalhou, ainda, o perfil operacional das equipes de “Cenas Abertas” Tipo I e II, evidenciando a complexidade e a diversidade das áreas atendidas — incluindo locais com alta densidade populacional em situação de rua, ocupações irregulares, comércio informal e feiras noturnas —, o que reforça a necessidade de estrutura robusta e com ampla mobilidade. Embora a equipe de auditoria tenha mantido seu entendimento quanto à ausência de memória de cálculo precisa e à possibilidade de sobreposição com outros contratos que já preveem serviços de “desfazimento”, entendo que os argumentos trazidos pela SMSUB são consistentes, razoáveis e compatíveis com a complexidade da execução pretendida. Com efeito, a inovação do serviço, o modelo operacional escalonado e a vinculação da execução à demanda efetiva constituem elementos relevantes que permitem, por ora, afastar a conclusão de superdimensionamento ou subutilização. Ademais, inexistente prova concreta de duplicidade contratual, tampouco há demonstração de sobreposição de objetos em termos quantitativos e geográficos, considerando a diversidade de frentes de atuação envolvidas. Ressalte-se que o almejado é que o Poder Público consiga introduzir políticas públicas capazes de atender à população em situação de rua e que, com isso, progressivamente, haja uma redução desse contingente. Assim, o modelo de operação escalonada vinculada à demanda efetiva atende essa premissa. Dessa forma, à luz dos esclarecimentos técnicos apresentados pela SMSUB, entendo ser possível acolher a estimativa de equipes apresentada pela Origem para o serviço de asseio em locais com população em situação de rua, razão pela qual afasto o presente apontamento.

3 – Fiscalização dos serviços por meio de monitoramento por GPS, em violação à Portaria SMSP nº 28/2014 (item 4.19). Segundo a Auditoria, o edital não estabelece adequadamente a operacionalização do sistema de monitoramento SGZ/SELIMP por meio de GPS, o que configuraria descumprimento da Portaria SMSP nº 28/2014. A Auditoria sustenta que, em razão da ausência de comprovação da efetiva implantação e funcionamento do sistema nos contratos vigentes, restaria comprometido o controle e a

fiscalização dos serviços prestados. Em resposta apresentada na Peça 173, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) afirmou que o sistema SGZ/SELIMP já se encontra implantado, anexando, inclusive, registros visuais (imagens) da ferramenta em funcionamento. Tais elementos reforçam que o mecanismo de monitoramento encontra-se disponível e apto a subsidiar o acompanhamento dos serviços contratados. A alegação da Auditoria de que não constam nos processos de pagamento analisados (referentes ao mês de fevereiro de 2025) quaisquer informações relativas ao uso do sistema, embora relevante, não invalida a manifestação da Origem. Isso porque a ausência de menção formal em documentos de pagamento não é suficiente para demonstrar a inexistência de funcionamento do sistema, sobretudo quando a SMSUB apresenta prova documental de sua implantação. Cabe observar que o parágrafo único do art. 5º da Portaria SMSUB nº 162/2024 prevê a realização de operação assistida por 90 dias, sendo o uso obrigatório apenas após o transcurso deste período. Considerando que a obrigatoriedade se iniciou em março de 2025, e que os documentos analisados pela auditoria são de fevereiro do mesmo ano, não se poderia exigir, naquele momento, a efetiva comprovação da integração do sistema nos relatórios de pagamento. Ressalte-se ainda que a Portaria SMSP nº 28/2014, embora exija o monitoramento das atividades via GPS, não impõe, como condição para a validade do edital, a demonstração de que o sistema esteja plenamente operacional no momento da licitação, mas sim que o instrumento convocatório preveja tal exigência e que os contratos dela decorrentes contemplem o mecanismo de controle. Nesse sentido, verifico que o edital em análise não apenas prevê a utilização do SGZ/SELIMP como sistema de acompanhamento e fiscalização dos serviços, como também vincula sua utilização à execução contratual, conforme diretrizes atualizadas pela Portaria SMSUB nº 162/2024. Diante do exposto, entendo que os esclarecimentos prestados pela SMSUB, aliados à documentação apresentada, permitem afastar a conclusão de irregularidade quanto ao sistema de monitoramento por GPS, remetendo à fase de acompanhamento da execução contratual a análise da efetividade dos

mecanismos de fiscalização adotados pela Origem. **4 – Necessidade de adoção de plano de ação para mitigar falhas na execução contratual relativas ao descumprimento recorrente de disponibilização de equipamentos e pessoal das equipes (item 4.20).** Diante do histórico de descumprimento na disponibilização de equipamentos e pessoal pelas equipes contratadas, a Auditoria observou que, embora em processo de implantação, o sistema de monitoramento por GPS seria insuficiente para cobrir todos os veículos, equipamentos e trabalhadores envolvidos na execução dos serviços, o que manteria o risco de inexecução parcial e comprometeria a efetividade da fiscalização contratual. Em resposta, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), reiterou os esclarecimentos já apresentados na conclusão anterior, acrescentando informações fornecidas anteriormente à peça 150, no que se refere à utilização de rastreadores intermediários (para veículos e equipamentos) e rastreadores portáteis (para trabalhadores em campo). Destaca-se que tal solução foi adotada como forma de viabilizar o monitoramento amplo da prestação dos serviços, conforme as diretrizes do novo modelo de fiscalização eletrônica. A Auditoria, por sua vez, argumenta que os quantitativos de rastreadores contratados não seriam suficientes para cobrir a totalidade da frota e da força de trabalho prevista no edital republicado. Com base nos dados do Anexo VIII, verifica-se a previsão de 1.709 equipamentos e 11.903 funcionários, enquanto os rastreadores contratados somam 600 intermediários e 7.000 portáteis, o que, segundo os cálculos da Auditoria, geraria uma cobertura parcial do universo a ser fiscalizado. É fato que, idealmente, a cobertura integral do pessoal e dos equipamentos seria a solução mais abrangente para o controle da execução contratual. No entanto, entendo que a Administração adotou medidas proporcionais, eficientes e economicamente justificáveis, considerando o contexto operacional da execução dos serviços e a necessidade de implementação gradual do sistema de fiscalização. Importa considerar que a fiscalização contratual, embora fortemente apoiada em soluções tecnológicas, não se limita à rastreabilidade via GPS, mas envolve também mecanismos de

controle presencial, análise de relatórios, auditorias internas e cruzamento de dados operacionais. Ademais, o número de rastreadores portáteis contratados — 7.000 — já representa uma cobertura significativa da força de trabalho, permitindo um monitoramento por amostragem robusto e estatisticamente válido, especialmente nos locais de maior criticidade. Destaque-se ainda a rotatividade das equipes de pessoal, que atuam de forma escalonada, ou seja, não simultânea; outrossim, os serviços de varrição são prestados fundamentalmente por duplas de varredores, o que implica em se considerar que os rastreadores cobrirão a maior parte dos equipamentos e dos funcionários contratados. Dessa forma, à luz dos fundamentos apresentados e dos elementos constantes nos autos, entendo pela superação deste apontamento, conforme justificativa apresentada pela Origem. **5 - Falhas no Estudo Técnico Preliminar quanto à efetiva demonstração de estimativa dos quantitativos e valor do orçamento de referência (itens 4.23 e 4.24 e item 2.2.2 da Representação tratada no TC 15.245/2023).** Segundo o entendimento da Auditoria, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não apresentaria, de forma suficiente, as fontes de informação, premissas utilizadas e memórias de cálculo relativas à estimativa dos quantitativos dos serviços e à formação do orçamento de referência. Tal omissão configuraria, em tese, descumprimento aos incisos IV e VI do §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021. Em manifestação, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), Peça 173, defende que o Estudo Técnico Preliminar, tem caráter orientador e não vinculante, servindo como ponto de partida para a instrução da fase preparatória do certame. A origem sustenta que ajustes e aprimoramentos são naturais e esperados ao longo da evolução do processo licitatório, sendo plenamente admissível que eventuais lacunas do ETP sejam supridas nos documentos subsequentes, tais como o Termo de Referência e a planilha orçamentária final. Com efeito, tal interpretação encontra amparo no próprio sistema da Lei nº 14.133/2021, que valoriza a fase preparatória como um conjunto integrado de atos destinados a fundamentar e justificar a contratação, sendo o Estudo Técnico Preliminar documento constitutivo da

primeira etapa do planejamento de uma contratação, conforme inciso XX do artigo 6º da lei licitatória. Assim, a exigência legal de apresentação de premissas e fundamentos não exige, necessariamente, sua condensação exclusiva no ETP, desde que essas informações estejam devidamente refletidas e explicitadas nos documentos que compõem a instrução do processo licitatório. Cumpre ressaltar, ainda, que a Administração não está vinculada a replicar, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), a totalidade dos dados constantes do Termo de Referência, tampouco apresentar, desde o início, todos os parâmetros numéricos em sua forma final. A ausência de determinado detalhamento no ETP, por si só, não compromete a validade do processo, desde que as informações tenham sido apresentadas, com clareza e transparência, nas etapas posteriores, o que se verifica no presente caso. Nesse contexto, considerando a argumentação técnica apresentada pela SMSUB, bem como a função instrumental do Estudo Técnico Preliminar e tendo presente a comprovação de que os elementos faltantes no Estudo Técnico Preliminar foram supridos por outras peças do processo, entendo pela superação dos apontamentos em exame, nos termos justificados pela Origem.

6 – Irregularidade quanto à exigência de comprovação de qualificação técnica (item 4.36 e com equivalência deste apontamento nas Representações tratadas nos TCs 000464/2024; 15.245/2023 e 15.493/2023). A equipe de Auditoria aponta possível restrição indevida à competitividade do certame decorrente da exigência, constante do item 13.5.4 do edital, de apresentação de atestados técnicos com descrição extremamente específica, vinculados a subdivisões administrativas de serviços de natureza similar e complexidade equivalente. Tal exigência, segundo a auditoria, afrontaria os princípios da isonomia, da razoabilidade e da ampla competitividade, em contrariedade ao art. 67, II da Lei Federal nº 14.133/2021 e ao art. 37, XXI da Constituição Federal. Em manifestação apresentada na Peça 173, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) defendeu a legalidade e razoabilidade das exigências formuladas, esclarecendo que a estruturação técnica do edital reflete a necessidade de garantir a adequada



execução do objeto, o qual demanda nível de especialização compatível com as peculiaridades de cada território e dos serviços a serem prestados. A Origem ressaltou que as exigências de qualificação técnica foram parcialmente ajustadas com base nas recomendações desta Corte, tendo sido promovidas alterações relevantes no edital, como a aglutinação de exigências técnicas semelhantes, a supressão de termos específicos, bem como a inclusão das alíneas “d” e “e” no item 13.5.4.3, as quais introduzem a possibilidade de aceitação de atestados que comprovem a execução de serviços com composição e/ou equipes compatíveis, ainda que não idênticas às previstas no instrumento convocatório. A meu ver, essas alterações representam importante avanço no sentido de tornar mais flexível a comprovação da experiência pretérita, permitindo que licitantes possam apresentar atestados que, embora não correspondam fielmente à nomenclatura adotada no edital, revelem aptidão técnica compatível com as exigências do objeto. Com efeito, a jurisprudência administrativa, tanto desta Corte como do Tribunal de Contas da União, tem reconhecido que a Administração pode exigir demonstração de capacidade técnica específica, desde que o faça com fundamento técnico idôneo, proporcionalidade e razoabilidade. A própria SMSUB esclarece que as análises dos atestados não se limitarão à literalidade das denominações dos serviços, mas sim considerarão a equivalência entre as atividades executadas, os equipamentos utilizados e a composição das equipes, o que garante julgamento objetivo e respeita os princípios da ampla competitividade e da isonomia. Ainda que a Auditoria tenha apontado situações em que determinadas equipes previstas — como as de “Mutirão” ou “Asseio em locais com população em situação de rua” — não encontram paralelo exato nos contratos anteriores, entendo que a inclusão da possibilidade de conversão técnica com base em critérios de compatibilidade atende ao comando normativo e permite a participação de empresas com experiência comprovada, mesmo que adquirida sob outras designações. Ao prever margens de conversão e equivalência técnica, garante o respeito à competitividade, à isonomia e à eficiência na seleção do contratado,

assegurando ao mesmo tempo a qualidade técnica da prestação dos serviços, aspecto que, pela relevância dos serviços a serem contratados, também deve ser objeto de sopesamento. Dessa forma, entendo pela superação do presente item, tendo em vista que as exigências técnicas foram formuladas com base em critérios objetivos acompanhados de dispositivos que mitigam eventual restrição indevida à participação de interessados, nos termos justificados pela Origem, sem prejuízo de que a questão também seja avaliada por ocasião do acompanhamento da licitação em si, oportunidade em que esta Corte de Contas poderá atuar até mesmo de forma cautelar. **7 – Possível duplicidade de pagamento quanto à destinação dos resíduos decorrentes do objeto do certame (item 4.61 e item 2.1.3 da Representação tratada no TC 015529/2023).** O Termo Aditivo Modificativo nº 06/2024, que prorrogou o Contrato de Concessão nº 27/SMSO/2024, relativo aos serviços de divisíveis de limpeza pública Agrupamento Noroeste, estabelece um crédito aproximado de R\$ 709 milhões, a ser compensado por meio da destinação de 232.795 toneladas para o aterro sanitário da Solvi Essencis Ambiental S.A. - Unidade de Caieiras ou em outro aterro sanitário equidistante indicado nela CONCESSIONÁRIA e aprovado pelo Poder Concedente. As Cláusula 7.2.2 e 7.2.3 do Anexo I do mencionado Termo Aditivo Modificativo dispõem que ao final do ano 10 (dez) posterior à prorrogação, o PODER CONCEDENTE poderá optar em alterar essa forma do pagamento, caso seja verificado histórico consistente de destinação anual de resíduos provenientes da coleta de variação abaixo do volume anual disponibilizado, com atualização pelo IPCA do saldo do valor não utilizado. Assim, é dever dos gestores do contrato de Concessão e também das contratações que decorrerão da presente licitação, equacionar a questão afeta à destinação dos resíduos tendo em vista a preservação do Erário, de modo a compatibilizar a compensação dos créditos estabelecidos na negociação do Termo Aditivo Modificativo anteriormente referido. Ademais, a respeito do tema, na última sessão de julgamento este Pleno aprovou ALERTA à Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), indicando que é dever da Administração fazer a

compensação dos valores correspondentes previstos na cláusula 7.2 do Termo Aditivo Modificativo nº 06/2024. Pelo exposto, em relação ao presente item, entendo que não há óbice à continuidade do certame, desde que, na execução contratual os valores correspondentes à compensação sejam devidamente equacionados pelos gestores do contrato. **8 – Alteração no regime de execução, de preço unitário para preço global e remoção dos critérios de medição (item 4.62).** A equipe de Auditoria concluiu que a alteração do regime de execução contratual de preços unitários para preço global, teria gerado inconsistências, dubiedades e indefinições nas obrigações das contratadas, com potenciais riscos para a adequada fiscalização, planejamento e aferição da execução do objeto. Em sua manifestação derradeira, a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) reconheceu a necessidade de aprimoramento do instrumento convocatório e informou que promoveu alterações no Termo de Referência (itens 9 e 10) e na Minuta de Contrato (cláusula 6), constantes dos Anexos I e XIV do edital, a fim de reforçar os critérios de aceitabilidade, avaliação de desempenho e aplicação de sanções. Destacou ainda que o monitoramento eletrônico contratado pela Administração (Contrato nº 469/SMSUB/COGEL/2023) será utilizado como instrumento de verificação do cumprimento dos planos de trabalho, servindo de base para a aferição contratual. Ressaltou, ademais, que a adoção do regime de preço global veio acompanhada da definição de produtividades mínimas e frequências para os serviços, ausentes no edital anterior, superando lacuna crítica na medição de desempenho e contribuindo para maior controle do resultado. A meu ver, as justificativas apresentadas pela Origem buscam, por meio do novo regime de execução contratual - empreitada por preço global - uma nova experiência visando uma contratação por resultado. É sabido que, nesse modelo, a ênfase deixa de ser colocada no fornecimento de meios e passa a recair sobre o cumprimento de metas de desempenho. É certo que a implantação do regime por preço global implica mudança de paradigma na administração dos contratos, exigindo maior maturidade institucional e capacidade técnica por parte da contratante. No entanto, a evolução normativa

e a própria Lei nº 14.133/2021 apontam para a valorização de contratações por desempenho, em que o foco se desloca do controle exaustivo de insumos para a entrega de resultados mensuráveis. Trata-se de uma inovação, cuja eficácia será aferida no processo de execução contratual, momento em que o Controle Externo poderá, por comparação, analisar a efetividade dos modelos adotados, para efeito de aperfeiçoamentos futuros. Ainda que a auditoria tenha apontado incompatibilidades entre as quantidades referenciais do Anexo IX e a frequência dos serviços previstos, a transição para o regime de preço global não exige necessariamente correlação direta entre o número de equipes e a medição, mas sim o atingimento das metas pactuadas, sendo papel da contratada organizar os meios necessários à sua consecução, sem prejuízo da devida fiscalização por parte da Administração. Outrossim, as cláusulas contratuais incluídas — especialmente os itens 4.14 e 4.15 — disciplinam, as hipóteses de eventual alteração de produtividade, pessoal e equipamentos, exigindo justificativa formal, análise técnica e aprovação da contratante, inclusive com previsão de penalidades. Essa sistemática confere segurança jurídica e estabelece parâmetros para a gestão contratual, preservando o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Assim, embora eventuais ajustes possam ser recomendados como aprimoramento, entendo que a estrutura contratual adotada atende aos preceitos legais e regulamentares. Diante do exposto, considero o presente apontamento passível de superação, remetendo o exame da efetividade da escolha efetuada pela Administração quanto à contratação por preço global à análise do acompanhamento da execução dos contratos decorrentes do presente certame, ocasião em que, no controle concomitante por parte desta Corte, poderá, por comparação, determinar o aperfeiçoamento do regime de execução contratual. **9 – Apontamento relativo à matriz de risco (item 4.47 do relatório de Auditoria).** A equipe de auditoria apontou possíveis dubiedades na redação do edital e da minuta contratual quanto à distinção entre obrigações de meio e de resultado da contratada, em especial no tocante à matriz de riscos, o que, em tese, violaria o art. 6º, XXVII, alíneas “b” e “c” da Lei Federal nº 14.133/2021. Segundo a



Auditoria, a ausência de distinção clara comprometeria a adequada interpretação, execução e fiscalização do contrato, sobretudo diante da transição do regime de preços unitários para preço global, e da necessidade de que as frações do objeto passíveis de inovação metodológica estejam expressamente previstas na matriz de riscos, com a correspondente avaliação dos seus impactos. Em atenção ao apontamento, a Secretaria Municipal das Subprefeituras introduziu alterações relevantes na minuta contratual, constante do Anexo XIV do Edital, visando eliminar as ambiguidades mencionadas. Destaco, especialmente, os dispositivos acrescentados aos itens 4.14 e 4.15, os quais, em síntese, definem que: Trata-se de contratação por preço global com obrigações de resultado, sendo que as produtividades mínimas fixadas no Termo de Referência não poderão ser modificadas, salvo em situações excepcionais e mediante justificativa formal e aprovação prévia da autoridade competente; Eventuais alterações dos quantitativos de pessoal e equipamentos poderão ser admitidas em razão da utilização de equipamentos de tecnologia superior ou de metodologias de execução que garantam a produtividade mínima prevista no Termo de Referência, desde que tecnicamente justificada e desde que mantida a produtividade e eficiência contratadas; Estabelecimento de regramento específico quanto às penalidades em caso de descumprimento das metas mínimas, assim como a possibilidade de revisão por iniciativa da própria contratante. A meu ver, tais disposições conferem clareza e objetividade quanto à natureza da obrigação contratual, deixando evidente que a prestação está atrelada ao cumprimento de resultados previamente definidos, e não à mera disponibilização de meios. Ainda que a equipe de Auditoria sustente que persistem inconsistências entre os quantitativos referenciais e os parâmetros de produtividade, bem como a ausência de previsão expressa desses elementos na matriz de riscos, entendo que as medidas adotadas pela Administração são suficientes para afastar a alegação de ambiguidade ou violação normativa. A matriz de riscos, embora devesse idealmente contemplar todas as hipóteses de inovação tecnológica e metodológica, não é o único instrumento apto a delimitar os contornos



contratuais, sendo plenamente admissível que tais definições constem da minuta contratual e do Termo de Referência, desde que de forma transparente, precisa e coerente — o que se verifica no presente caso. Diante do exposto, considerando que a contratação foi estruturada com base em obrigações de resultado, com previsão parâmetros mínimos, hipóteses de revisão e penalidades, entendo pela superação do presente apontamento.

10 – Requisitos de habilitação para empresas consorciadas (Representação tratada no TC 004775/2025).

Na última sexta-feira, dia 04 de abril, ingressou em meu gabinete representação formulada por Davi Madalon Fraga questionando a interpretação da Administração quanto aos critérios de habilitação técnica exigidos para consórcios de empresas, conforme estabelecido no edital da licitação. Segundo o representante, o edital prevê que todos os documentos de habilitação, inclusive os relacionados à qualificação técnico-operacional, devem ser apresentados individualmente por cada consorciada. Contudo, a Administração, em resposta ao questionamento apresentado na fase de esclarecimentos, afirmou que é admissível que apenas uma das empresas integrantes do consórcio apresente o atestado técnico, desde que atenda aos quantitativos exigidos. Eis o teor da interpretação divulgada pela SMSUB ao questionamento formulado: “(...) o edital permite que apenas uma das empresas integrantes do consórcio ou contrato apresente atestação técnica, desde que atenda os quantitativos exigidos.” Acerca da questão, no âmbito da atuação cautelar conferida pelo Regimento Interno desta Corte, proferi decisão no último dia 07 de abril, cujo dispositivo reproduzo a seguir: *Diante do exposto, considerando a complexidade e relevância social do objeto licitado; a necessidade de garantir um grau mínimo de qualificação técnica de todas as empresas consorciadas e o interesse público na adequada execução contratual, DEFIRO PARCIALMENTE A LIMINAR* requerida, com fundamento no Poder Geral de Cautela, para determinar que a Administração proceda à interpretação vinculante de que o edital deverá exigir, como condição de habilitação técnica, a apresentação de atestados técnicos por todas as

empresas que compõem o consórcio como forma de aferir algum grau de experiência dos consorciados relacionada ao objeto do certame. Essa medida configura-se como forma legítima de assegurar a capacidade operacional plena do consórcio, prevenir riscos à execução do contrato e atender aos princípios da legalidade, isonomia, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, nos termos do art. 15, inciso III, combinado com o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021. Tendo em vista que a presente decisão não altera a formulação das propostas pelos licitantes, **deixo de suspender o presente certame, nos termos do art. 55, § 1º da Lei 14.133/2021. Determino, ainda, à Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) que providencie, com urgência, a publicidade da presente decisão nos mesmos moldes em que veiculada a resposta impugnada nesta Representação.** Observo, ao final, que a presente decisão será levada conhecimento do Pleno desta Corte por ocasião da sessão do próximo dia 09 de abril, oportunidade em que será submetido o exame do posicionamento desta Relatoria nos autos do TC 15.165/2023, que trata do acompanhamento do Edital objeto da presente. Acerca da matéria, registro, o posicionamento que externei na fundamentação da decisão acima, relativo à necessidade de que, quanto à avaliação dos requisitos de habilitação técnica de consórcios, é necessário levar em consideração a natureza dos serviços objeto da contratação. Por exemplo, em se tratando da contratação de uma obra de grande vulto, que demande o aporte significativo de investimentos, natural que seja possível que uma empresa que não possua capacidade econômica, mas que detenha capacidade técnica, se consorcie com outra no intuito de viabilizar os recursos necessários para executar o objeto contratual, ainda que esta não detenha capacidade técnica. O que se preserva nesse caso é a soma de duas capacidades – técnica e econômica – para atender o interesse público definido pelo gestor em razão da complexidade do objeto. No caso concreto avaliado nestes autos, entretanto, esse raciocínio não se justifica, tendo em vista que objeto é fundamentalmente a prestação de um serviço, não se exigindo investimentos vultosos por parte dos contratados. Assim, o que

o Poder Público busca é a prestação de um serviço com excelência. A exigência, portanto, é menos econômica e mais de capacitação técnica. Como mencionado, esta decisão, por não implicar a alteração na formulação das propostas, não conduz à necessidade de republicação do edital, razão pela qual deixei de determinar a suspensão do certame. **Conclusão:** Diante do exame dos elementos constantes nos autos do presente acompanhamento e nas representações elencadas na parte preambular deste despacho, e após a análise individualizada dos principais apontamentos formulados pela equipe de Auditoria, verifico que os esclarecimentos prestados, os ajustes promovidos e os dispositivos inseridos nos documentos licitatórios por parte da Origem, demonstram a compatibilidade do edital com os princípios e disposições da Lei Federal nº 14.133/2021. Em que pese a existência de recomendações e observações relevantes, especialmente relacionadas à futura execução contratual, constata-se que não há, no estágio atual, vícios insanáveis ou irregularidades capazes de comprometer a validade do certame ou de justificar sua paralisação, em especial diante do encerramento do prazo de vigência dos atuais contratos dos serviços de varrição do município, que já se encontram em prorrogação excepcional. É importante ressaltar que a atuação desta Corte de Contas não se esgota na fase de acompanhamento prévio do Edital, de modo que eventuais reflexos de natureza técnica, operacional ou financeira poderão ser objeto de atuação desta Corte nas fases subsequentes do certame, até assinatura do contrato e, ainda, concomitantemente, por meio do exame da execução do objeto contratado após a celebração dos ajustes decorrentes da presente licitação. Diante do exposto, autorizo o prosseguimento do certame sem prejuízo da atuação desta Corte de Contas nas fases subsequentes. Oficie-se ao senhor Secretário de Subprefeituras acerca do conteúdo da presente decisão, com cópia ao Gabinete do Exmo. Senhor Prefeito; ao Secretário Municipal de Governo; à Mesa da Câmara dos Vereados e ao Diretor Presidente da SP Regula. Publique-se. É o que submeto à consideração dos Ilustres Pares.”



Certifico, afinal, que o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO, exceto quanto ao item 7 do despacho **(possível duplicidade de pagamento quanto à destinação dos resíduos decorrentes do objeto do certame)**, referendado por maioria, em que registrou divergência o Conselheiro EDUARDO TUMA, por entender que deveria ser feita determinação à Origem para a retirada do Edital da cláusula referente a destinação dos resíduos.

9 – abril – 2025

Ramon Dumont Ramos – Coordenador Chefe Processual

/cv

Cód. 042 (Versão 06)

18

Assinado digitalmente
por RAMON DUMONT
RAMOS
Data: 09/04/2025
14:54:29 -03:00
Signature powered by 
Tribunal de Contas do Município de São Paulo



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº de / / (a)

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Ofício SSG-GAB 7190/2025 – Processo Eletrônico TC/015165/2023

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo - SGP-22

Senhor Supervisor,

Encaminho o expediente em referência, para que seja cadastrado e encaminhado à douta Comissão de Administração Pública.

São Paulo, 09 de abril de 2025.


Raimundo Batista
Secretário Geral Parlamentar