



PROCESSO Nº: 7065/2015-TC

INTERESSADA: COMPANHIA DE SERVIÇOS URBANOS DE NATAL

ASSUNTO: ACOMPANHAMENTO - CONCORRÊNCIA 001/2014

DECISÃO MONOCRÁTICA

Tratam os autos de fiscalização voltada para o acompanhamento da execução do contrato decorrente da Concorrência nº 001/2014, realizado pela Companhia de Serviços Urbanos de Natal - URBANA, com vistas à prestação de serviços pertencentes ao sistema de limpeza da Cidade do Natal/RN.

Com a apresentação do primeiro relatório referente à execução contratual, a Comissão de Acompanhamento, composta por servidores integrantes do quadro técnico deste Tribunal de Contas, emitiu sua análise inaugural através do Relatório nº 01/2015, onde apontou diversas situações com necessidade de esclarecimentos e correções, conforme conclusões adiante transcritas:

- a) A metodologia de fiscalização atualmente empregada pela Companhia mostrou-se deficiente, sendo dependente das informações geradas pelas contratadas;
- b) Os critérios de medição não são objetivos, gerando inconsistências no controle;
- c) Descumprimento item II do Acórdão Nº 71/2015-TC, que determinou à Companhia que promovesse ajuste das unidades de controle/medição dos serviços contratados;
- d) A URBANA está encaminhando os relatórios trimestrais a esta Corte de Contas com sucessivas pendências, de forma incompleta e mediante provocação desse corpo instrutivo;
- e) A comissão de controle interno da URBANA apontou uma série de desconformidades, a partir de argumentos técnicos consistentes, que ensejaram em glosas nas faturas do mês de março, para os serviços envolvidos;



- f) A Companhia desconsiderou tal trabalho da CCI e deferiu as supostas justificativas das empresas sem, no entanto, essas razões, a priori, não serem inquestionáveis e irrefutáveis;
- g) Foi merito o controle operacional da URBANA quando promoveu sanções às empresas contratadas devido as inconformidades contratuais na monta de R\$ 207.615,70 (duzentos e sete mil seiscents e quinze reais e setenta centavos);
- h) Verificou-se a sub-utilização das equipes noturnas responsáveis pela coleta de resíduos domiciliares e comerciais com uso de veículos compactadores, devendo ocorrer a intervenção da Gerência de Planejamento, Controle e Fiscalização, no intuito de redimensionar o quantitativo de equipes, com vistas a otimizar a execução do referido serviço;
- i) Ocorreram sucessivos aumentos na quantidade de equipes coletoras de resíduos domiciliares e comerciais na zona norte da cidade, sem justificativas técnicas plausíveis;
- j) As ferramentas fomentadoras da transparência disponibilizadas atualmente pela URBANA não possibilitam o pleno controle social, posto a ausência de informações importantes para tanto, tais como: boletins de medição e respectivos pagamentos, termos aditivos aos contratos, relatórios de gestão dos contratos, plano de atuação, calendário de execução de todos os serviços contratados, histórico dos itinerários dos veículos equipados com GPS;
- k) Sobre as demais questões analisadas, restam pendentes: i) desconformidade da ART de execução apresentada pela empresa Marquise; ii) ausência de pessoal e equipamentos reservas para ambas as contratadas; iii) inadequação física e ambiental das instalações da unidade de transbordo de Cidade Nova; iv) potencial dano ao erário oriundo da não conclusão das instalações e operação das balanças adquiridas, refletindo em prejuízo, inclusive, ao controle da execução dos serviços.

Dante dos apontamentos supra, este Relator determinou a citação da URBANA, sobrevindo a apresentação de defesa, às fls. 838/1.143.

Neste ínterim, também foram apresentados o segundo e terceiro relatórios de execução contratual, referentes, respectivamente, ao período de junho a agosto e setembro a novembro de 2015.

Instada a se pronunciar sobre as razões defensórias, a Comissão de Acompanhamento emitiu a Informação nº 01/2016, destacando que parte das constatações foram sanadas, mas remanescendo outras que, inclusive, requerem



uma atuação mais intervativa deste órgão de controle. Em síntese, concluiu-se nos seguintes termos:

126. Diante de todo o exposto tendo-se em vista as razões de justificativas apresentadas pela demandada consideram-se superados os apontamentos relativos à formalização do gestor do contrato (§ 4º desta Informação) e da não operação da coleta de resíduos domiciliares e comerciais com uso de tratores no dia 16/05/2015 (§ 32º desta Informação).

127. No mais, percebe-se que as razões e justificativas apresentadas pela demandada não elidiram os questionamentos inaugurais postos por este corpo instrutivo, mantendo-se na íntegra inalterado os apontamentos presentes nas conclusões do Relatório nº 01/2015-Comissão de Acompanhamento (fls. 674/675, vol. 03).

128. Em síntese, pode-se destacar os principais questionamentos oportunizados no presente processo de acompanhamento como sendo:

- a. Falhas nos critérios de medição;
- b. falhas nas fiscalizações dos serviços;
- c. desconformidade na ART do profissional da empresa Marquise;
- d. necessidade de redimensionamento e redistribuição dos serviços;
- e. necessidade de readequação física e operacional da estação de transbordo;
- f. Morosidade quanto à entrega dos relatórios trimestrais, os quais são apresentados muito depois de findo o trimestre de referência, e;
- g. necessidade de se evoluir na transparência das informações.

A vista disso, a Comissão de Acompanhamento ofertou as seguintes proposições:

129. Por tudo que foi demonstrado nesta Informação, e caso o Eminente Relator e/ou o Egrégio Plenário entendam serem as medidas cabíveis, propõe-se reiterar as proposições contidas no Relatório nº 01/2015-Comissão de Acompanhamento, quais sejam:

- a) O conhecimento da presente instrução;
- b) Encaminhamento desta peça para a URBANA tomar ciência e adotar medidas cabíveis no intuito de sanear as inconsistências e falhas apontadas no Relatório e reiteradas nesta Informação;
- c) Estabelecer um prazo para que a Companhia apresente a esta Corte de Contas um plano de atuação visando o aumento da



eficiência na execução dos serviços prestados pelas empresas contratadas;

d) Determinar que a Diretoria de Informática (DIN) desta Corte de Contas disponibilize um inspetor de controle externo, com especialidade na área de tecnologia da informação, para que este audite o sistema informatizado de rastreamento por GPS, inclusive possibilitando o acesso pleno do sistema a esta comissão;

e) Notificar a Secretaria de Tributação do Município de Natal, na pessoa de seu representante legal, a fim de que aponte a fundamentação legal que autoriza a isenção parcial da TLP aos grandes geradores, na ordem de 75% (item 122 deste Relatório);

f) Diante do moroso trâmite burocrático das etapas de liquidação e pagamento das faturas e, atendendo ao pleito da CCI, que seja estabelecido, para encaminhamento dos relatórios trimestrais a esta Corte de Contas, um prazo máximo de 60 (sessenta) dias após o término do trimestre subsequente;

g) Determinar que a Controladoria Geral do Município apure, com maior profundidade, os apontamentos postos nesta Informação, por meio de uma Tomada de Contas Especial, com fulcro no inciso XV do Art. 1º da Lei Complementar Nº 464/2012.

Era o que importava registrar. Passo a decidir.

Antes de adentrar no mérito das questões pendentes de apreciação, entendo necessário me pronunciar expressamente sobre o procedimento adotado nesta fiscalização.

O presente processo decorre da decisão adotada pela Primeira Câmara, quando da apreciação da regularidade do procedimento licitatório em destaque, ocasião em que foram firmadas as seguintes conclusões no Acórdão nº 71/2015-TC:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acatando parcialmente a manifestação da Diretoria de Administração Indireta, da Inspetoria de Controle Externo, bem como o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, com base no art. 301, II e III, do Regimento Interno desta Corte:

I. Pela improcedência da Representação formalizada pela pessoa jurídica SANECOL Saneamento Ambiental e Ecológico LTDA., levando em conta a legitimidade da exigência contida no impugnado



item 11.7.1 do Edital nº 001/2014 – que rege a Concorrência Pública sob exame –, ao estabelecer a obrigação de apresentar o registro ou inscrição da empresa licitante nos Conselhos Federal e Regional de Engenharia e Arquitetura em plena validade;

II. Pela imputação à URBANA para que promova o ajuste das unidades de controle/medição dos serviços contratados, de acordo com o descrito na Informação nº 16/2015-ICE (fls. 362/364) e no item 1.2.2 supra, garantindo a uniformidade dos critérios de medição para os Lotes 01 e 02 e assegurando que se submeterão à unidade de controle “tonelada/mês” (e não “equipe/mês”) os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos e remoção manual de materiais, coleta e transporte de resíduos vegetais e de poda, coleta de resíduos domiciliares e comerciais com uso de veículos compactadores, minibasculantes e tratores, em conformidade com os índices de produtividade considerados para a elaboração de Projeto Básico da licitação em apreço;

III. Pela imediata constituição de Processo de Acompanhamento, com a extração de cópias das principais peças dos presentes autos, de modo que se estabeleça, desde já, que este Tribunal de Contas fiscalize – utilizando-se de todos os recursos técnicos necessários a esse fim, inclusive inspeção `in loco` sem prévia comunicação à entidade jurisdicionada – a execução do contrato firmado em decorrência da licitação regida pelo Edital nº 001/2014-URBANA, no primeiro biênio subsequente à contratação (podendo haver prorrogação, a critério do relator), em consonância com a previsão contida no art. 285 da Resolução nº 09/2012-TCE/RN;

IV. Com o objetivo de subsidiar o Acompanhamento de que trata a alínea anterior, pela imposição à URBANA para que apresente relatórios trimestrais – devidamente visados pela Controladoria-Geral do Município de Natal – durante o primeiro biênio subsequente à contratação, de maneira a demonstrar a este Tribunal de Contas:

a) a instituição de controle interno e o cumprimento do art. 67 da Lei 8.666/1993 (fiscalização do contrato por representante da Administração especialmente designado);

b) a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, com a descrição pormenorizada dos valores efetivamente despendidos, acompanhados dos respectivos comprovantes;

c) a produtividade alcançada pelas contratadas;

d) a transparência dos serviços prestados por meio da divulgação, em portal eletrônico da contratante, das informações básicas relativas à execução contratual, expondo os dados essenciais para a



fiscalização da prestação do serviço licitado (tais como: local e frequência da realização da limpeza urbana, com itinerários e horários definidos; anormalidades previstas ou ocorridas quando da execução dos serviços; valores despendidos mensalmente com a efetivação do contrato etc.);

e) a disponibilização de sistema de Ouvidoria pela URBANA, com amplo e fácil acesso aos cidadãos, fomentando o controle social;
f) outros documentos/informações requisitados pelo Corpo Instrutivo desta Corte de Contas, em consonância com os regamentos normativos deste Tribunal.

V. Por ocasião da lavratura do primeiro relatório de que trata o inciso anterior, caberá à URBANA comprovar, ainda, que o Instrumento do Contrato concernente à Concorrência nº 01/2014 contém a mesma fonte de recursos e dotação orçamentária específica que aquela indicada no item 6.1 do Edital nº 001/2014, bem como que os Empenhos relativos à contratação em tela indiquem corretamente a origem dos recursos utilizados;

VI. Pela determinação à Controladoria-Geral do Município de Natal para que assista a Companhia de Serviços Urbanos de Natal (URBANA) e fiscalize, em caráter prioritário, a execução dos serviços de limpeza urbana contratados, incitando e supervisionando a adoção das providências indicadas no item IV supra;

VII. Pela possibilidade do relator, de ofício, ao avaliar as circunstâncias da execução do contrato sob análise e a observância, pela URBANA, das recomendações porventura emitidas, alterar posteriormente a periodicidade da emissão dos relatórios referidos nos itens III e IV acima, bem assim prorrogar (ou determinar o encerramento antecipado) do Acompanhamento tratado no item III;

VIII. Pela aplicação das sanções pecuniárias cabíveis, na hipótese de descumprimento das determinações exaradas por meio da presente decisão, com fulcro no art. 90 e nos arts. 107 e 110 da LCE nº 464/2012 c/c os arts. 301 e 302 do Regimento Interno deste Tribunal.

Como se observa do comando decisório, o Acórdão nº 71/2015 fixou as premissas necessárias para realização da fiscalização de forma concomitante, conferindo ao juízo monocrático deste Relator a avaliação das circunstâncias da execução do contrato, a observância das recomendações e determinações pela URBANA, bem como a condução do procedimento quanto às etapas que se devem seguir para a efetividade da fiscalização.



Cabe ressaltar que pela natureza do procedimento fiscalizatório ora em curso, que se transcorre de forma simultânea à execução da despesa acompanhada, a instrução é postergada no tempo, sendo certo que somente quando firmado o marco temporal final para realização do acompanhamento poder-se-á declarar por encerrada a instrução para fins de oitiva do Ministério Público de Contas e julgamento da matéria.

Em verdade, o acompanhamento, em que pese encontrar-se previsto no art. 82, da LCE nº 464/2012, e definido no art. 285 da Resolução nº 009/2012-TC, não dispõe de procedimento específico normatizado. Em razão disso, este Relator terminou sendo induzido a aplicar o procedimento ordinário destinado aos processos de controle *a posteriori*, procedendo à citação da URBANA para apresentação de defesa em razão das constatações apontadas no primeiro relatório apresentado pela Comissão de Acompanhamento.

No entanto, embora não subsista qualquer prejuízo decorrente da citação já realizada, entendo que o procedimento a ser aplicado, doravante, deve seguir outro norte, sob pena de se inviabilizar a lógica do acompanhamento porque prejudicada a simultaneidade do controle.

Assim, a cada novo relatório produzido pela Comissão de Acompanhamento deverá a URBANA ser notificada, nos termos do art. 197 da Res. 009/2012-TC¹, podendo esta apresentar as considerações, esclarecimentos e documentos que entender pertinentes.

¹ Art. 197. O Relator, de ofício ou por provação, ordenará as diligências que se fizerem necessárias, com vistas à adoção de providências para sanear divergências e irregularidades ou solicitar documentos e informações complementares e indispensáveis à sua instrução.

§ 1º O prazo para cumprimento da diligência será de até quinze dias, contado da data do recebimento da notificação pela unidade fiscalizada, salvo expressa decisão contrária.

§ 2º Poderá ser prorrogado o prazo de que trata o § 1º, mediante solicitação fundamentada da parte interessada, antes de vencido o prazo inicial concedido.

§ 3º O despacho, concedendo ou não a prorrogação, será publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal, considerando-se a parte interessada intimada a partir da data da referida publicação.



Tal procedimento assemelha-se ao que se aplica à auditoria operacional², o que se mostra plenamente justificável a considerar que ambas - auditoria operacional e acompanhamento - são fiscalizações de natureza concomitante.

Deste modo, cada análise da Comissão de Acompanhamento sobre um novo relatório de execução contratual deve ser sucedida pela notificação da URBANA para se manifestar. E a apreciação da eventual resposta deve ocorrer por ocasião da análise do relatório de execução contratual subsequente. Com isso, constrói-se um fluxo procedural mais fluente, sem perder de vista a concomitância do controle.

Dante disso, somente quando ultimados os relatórios de execução contratual, conforme o termo final a ser delimitado oportunamente por este Relator, que se fará seguir, se for o caso, o ato de citação para se oportunizar o direito de defesa.

Fixo, assim, este procedimento, para orientação da Comissão de Acompanhamento, bem como para ciência do jurisdicionado fiscalizado.

Ainda nesta temática de conformação do procedimento a ser adotado ao presente caso, mas já adentrando nos pontos abordados pela Comissão de Acompanhamento, verifico que foram pontuados fatos que necessitam de uma apuração mais aprofundada da matéria.

Neste sentido, vem à lume a questão da Taxa de Limpeza Pública cobrada em valor diferenciado dos grandes geradores e a subsistência de um contrato de concessão entre o Município de Natal e a BRASECO S/A. Em que pese estar relacionada ao objeto desta fiscalização, entendo que a matéria comporta uma apreciação destacada, em nível de auditoria, para que possam ser evidenciados os aspectos que dão contorno à questão. Assim, a medida proposta no item "e" do

² Sobre o procedimento da auditoria operacional e a oportunidade de manifestação da parte auditada, vide Resolução nº 08/2013-TC, art. 4º, inciso V.



parágrafo 129 da Informação nº 01/2016-Comissão de Acompanhamento, deverá ser avaliada por ocasião da instrução a ser deflagrada neste processo autônomo.

Um outro ponto que também enxergo como de relevância suficiente para determinar um controle destacado concerne ao mal funcionamento das balanças do transbordo, abordado nos parágrafos 98 e 99 do Relatório nº 001/2015. Como descrito pela equipe, tal fato tem ensejado o controle visual do volume de resíduos sólidos transportado nos veículos, o que se revela gravíssimo a considerar que a pesagem é um dos critérios para realização dos pagamentos. Em sede de defesa, a URBANA alegou que faltam recursos para os ajustes necessários, embora anuncie a realização de uma licitação para reforma geral da área de transbordo.

Cabe registrar que a aquisição das referidas balanças de transbordo é objeto de fiscalização junto ao processo nº 5367/2013-TC, também da relatoria deste Conselheiro. Neste feito, tem curso auditoria sobre atos de gestão da URBANA referentes aos exercícios de 2011 e 2012, com instrução em andamento, defesa já ofertada e em fase de análise conclusiva na Diretoria de Administração Indireta - DAI.

Na Informação nº 325/2015-DAI, fls. 135, o contrato de aquisição das balanças é analisado em todos os seus pormenores, apresentando graves indícios de irregularidades de ordem formal e material e com indicação de dano ao erário.

A considerar que lá - naquele processo nº 5367/2013-TC - encontra-se sob fiscalização o procedimento de contratação, ao passo que neste feito está sendo verificada a situação atual quanto à destinação da despesa, mostra-se pertinente e razoável, a fim de evitar uma duplicidade de esforços, que a análise seja realizada em um mesmo feito, compreendendo toda a dinâmica do fato, desde a sua contratação até a destinação que a gestão vem aplicando ao bem.

Não bastasse, subsistem, a meu sentir, elementos de materialidade suficientes para abertura de processo autônomo para fiscalização e eventual responsabilização pelos atos de gestão em desacordo com o dever de boa administração.



Nesses termos, entendo mais eficiente que também para o tema das balanças de transbordo seja instaurado um processo autônomo, onde deverão ser concentrados todos os levantamentos e avaliações quanto à sua aquisição e efetiva utilização.

Outras questões são reportadas pela Comissão de Acompanhamento, que não se mostram menos relevantes que as demais já especificamente aqui referidas. Não obstante, são constatações que, neste momento, ainda podem ser saneadas pela URBANA, dentro do próprio processo de acompanhamento. Deverá esta Companhia, uma vez científica da análise realizada, adotar as providências no âmbito de sua discricionariedade administrativa para as correções e ajustes necessários a fim de melhorar a eficiência na execução dos serviços que integram o sistema de limpeza urbana nesta Capital.

Cabe enfatizar quanto às unidades de controle/medição dos serviços contratados, que a URBANA não atendeu até o presente momento à determinação do item II do Acórdão nº 71/2015-TC, para realização dos ajustes contratuais

garantindo a uniformidade dos critérios de medição para os Lotes 01 e 02 e assegurando que se submeterão à unidade de controle “tonelada/mês” (e não “equipe/mês”) os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos e remoção manual de materiais, coleta e transporte de resíduos vegetais e de poda, coleta de resíduos domiciliares e comerciais com uso de veículos compactadores, minibasculantes e tratores, em conformidade com os índices de produtividade considerados para a elaboração de Projeto Básico da licitação em apreço.

Nesses termos, outra medida que se impõe, a esta altura, é a fixação de um prazo razoável para o cumprimento da determinação, sob pena de responsabilização do gestor nos termos do art. 107, inciso II, "f", da Lei Complementar Estadual nº 464/2012.

No que tange à proposição de determinação de Tomada de Contas Especial, entendo por ora prematura, a vista dos requisitos dispostos no art. 65, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012.



Com estas considerações, referindo a análise realizada na Informação nº 01/2016, seja quanto aos parâmetros fáticos para identificação dos achados, seja em relação aos fundamentos adotados.

A vista de todo o exposto, **DECIDO**:

- a) **fixar como procedimento padrão**, a ser doravante observado pela Comissão de Acompanhamento no presente processo, que:
 - a.1) a cada relatório apresentado com a análise do andamento da execução contratual seja providenciada a notificação da URBANA para manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 197 do Regimento Interno;
 - a.2) as respostas apresentadas pela URBANA deverão ser apreciadas pela Comissão de Acompanhamento de forma conjunta com a análise da execução contratual, compondo um mesmo relatório;
- b) **acolher a análise** realizada pela Comissão de Acompanhamento no Relatório nº 001/2015 e na Informação nº 001/2016;
- c) determinar a **intimação** da **URBANA** e da **Controladoria Geral do Município** para fins de ciência quanto ao teor da Informação nº 001/2016, bem como da presente decisão, cabendo àquela Companhia informar por ocasião da apresentação dos próximos relatórios de execução contratual, as providências adotadas para aumento da eficiência na execução dos serviços que compõem o sistema de limpeza urbana, prestados pelas empresas contratadas, à vista dos apontamentos feitos pela Comissão de Acompanhamento;
- d) **fixar as seguintes datas para entrega dos relatórios de execução contratual**, com destaque para a possibilidade de aplicação de sanção pecuniária no caso de sua inobservância, nos termos do art. 107, inciso II, "e", da LCE nº 464/2012:



- d.1) até **30/06/2016**, para entrega do relatório do período de dezembro de 2015 a fevereiro de 2016;
- d.2) até **31/07/2016**, para entrega do relatório do período de março a maio de 2016;
- d.3) para os relatórios seguintes, o prazo de **60(sessenta) dias** após o encerramento do trimestre a que se refira o documento;
- e) **determinar à URBANA o cumprimento do item II do Acórdão nº 71/2015-TC**, comprovando tal providência juntamente com o relatório a ser apresentado **até 30/06/2016**, conforme indicado no item d.1 acima;
- f) **determinar a constituição de processos autônomos de auditoria** para fins de controle da legalidade e legitimidade dos atos de gestão relacionados à:
- f.1) cobrança da Taxa de Limpeza Pública dos grande geradores no Município de Natal, com alcance sobre o contrato de concessão firmado entre este ente municipal e a BRASECO S/A, a partir dos dados já levantados no Relatório nº 001/2015 e Informação nº 001/2016, integrantes destes autos;
- f.2) aquisição e uso das balanças de transbordo, considerando os dados levantados pela Comissão de Acompanhamento (Relatório nº 001/2015 e Informação nº 001/2016), bem como as constatações já apuradas junto ao processo nº 5367/2013-TC;
- g) **informar** junto ao **processo nº 5367/2013-TC** sobre a auditoria autônoma determinada no item e.2 anterior, para fins de exclusão deste ponto de controle naqueles autos;
- h) **determinar à Secretaria de Controle Externo - SECEX** que indique um inspetor de controle externo, servidor deste Tribunal de Contas, com especialidade na área de tecnologia da informação para integrar a Comissão de Acompanhamento, inclusive editando os atos necessários à formalização desta alteração.

À DAE, para promover as intimações indicadas no item "c" antedito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE**

GABINETE DO CONSELHEIRO GILBERTO JALES

TCE-RN

Fls.: _____

Rubrica: _____

Matrícula: _____

Ato contínuo, deverá o gabinete providenciar o cumprimento dos itens "f" e "g", e comunicar à SECEX os termos do item "h".

Publique-se.

Natal/RN, 09 de maio de 2016.

**Antônio Gilberto de Oliveira Jales
Conselheiro Relator**