

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	Nº 63-B/2016/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Serviços e Obras
Período de Realização:	12/09/2016 a 17/02/2017

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à OS nº 63/2016, cujo escopo envolve a análise da Ata de Registro de Preços nº 026/SIURB/2014 e o exame da contratação e execução dos serviços gerais de manutenção no(a) Laboratório de São Miguel Paulista realizados mediante o Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015.

Na Concorrência para Registro de Preços, concernente à Ata nº 026/SIURB/2014, a empresa Temafe Engenharia e Construções Ltda sagrou-se vencedora para o agrupamento 26 – Subprefeitura São Miguel. Em 14/08/2015, foi firmado o Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015, entre a Prefeitura de São Paulo e a referida empresa para executar os serviços de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações e modificações no Laboratório de São Miguel Paulista, por um valor mensal de R\$ 425.237,93, pelo período de 60 dias.

Consoante fl. 02 do Processo nº 2015-0.136.127-5, a reforma teria o objetivo de adequar a estrutura, principalmente hidráulica e elétrica, do Laboratório de São Miguel Paulista, para que pudesse ser implantado o sistema automatizado pré e pós-analítico bioquímico.

Devido à deficiência do planejamento, foi necessária a dilação da vigência do contrato por mais 30 dias. A autorização foi formalizada mediante Termo de Aditamento nº 001/111/SIURB/NMPME/2015, em 15/10/2015, a contar do dia 15/11/2015.

Faltando apenas 12 dias úteis para o término do prazo contratual, em 23/12/2015, foi autorizado um replanilhamento, por meio do Termo de Aditamento nº 002/111/SIURB/NMPME/2015, que alterou significativamente os serviços orçados originalmente no memorial descritivo. Não obstante, foi possível executar 65% da reforma nos últimos dois meses, embora a adaptação da rede elétrica não tenha sido concretizada por fato ou ato de terceiro e, assim exposto, não foi consignado neste relatório.

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito no (s) anexo (s) deste relatório, a saber:

- Anexo I – Descritivo;
- Anexo II – Escopo e Metodologia;

Do resultado dos trabalhos, destacamos os seguintes achados:

- a) No que concerne à análise da Ata de Registro de Preços nº 026/SIURB/2014, foram identificadas exigências restritivas à competitividade do certame licitatório. Neste item sobressai o fato de que, embora os serviços fossem comuns, foram requisitados 25 atestados para fins de comprovação técnica em 17 locais distintos, infringindo o disposto na Lei 8.666/1993;
- b) Com relação ao planejamento da execução do objeto do Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015, a Equipe de Auditoria aponta que a ausência de projeto básico e o não estabelecimento de um cronograma físico-financeiro, dificultaram a identificação das necessidades do Laboratório. Tal fato ensejou, não só o atraso da reforma, como a imposição de constantes mudanças dos serviços executados. Consequentemente, alguns serviços que não constavam do escopo original foram executados sem o devido Termo Aditivo.
- c) Em visitas *in loco*, foram constatadas falhas quanto à qualidade dos serviços executados mediante Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015. Após emissão da Solicitação de Auditoria Final nº63-B-SMSO/2016/CGM, houve alguns reparos por parte da contratada, mas o problema não foi inteiramente solucionado.

Informada sobre os problemas encontrados, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços se manifestou através do Ofício nº 082/SMSO/ATAJ/2017, em 14/03/2017, cujas respostas seguem copiadas na íntegra após cada constatação sob o título Manifestação da Unidade, Plano de Providências e Prazo de Implementação seguidas da Análise da Equipe de Auditoria e das respectivas Recomendações.

São Paulo, 17 de julho de 2017.

CONSTATAÇÃO 001 – Exigências editalícias que restringiram a competitividade do certame licitatório

Mediante exame do Edital de Licitação nº 007/14/SIURB objetivando o Registro de Preços para a Prefeitura do Município de São Paulo, foram identificadas exigências que podem ter restringido a competitividade do certame licitatório. Tais exigências estão elencadas nos itens a seguir:

1.1) Necessidade de visita à Divisão Técnica de Licitações – SIURB – G2 para aquisição do Caderno de Licitações.

No item 15.1 do Edital de Licitação nº 007/14/SIURB, a Unidade estabeleceu que a aquisição do Caderno de Licitação se daria mediante a entrega de 1 (um) CD-ROM, fornecido pela Divisão Técnica de Licitações – SIURB-G2. Assim, a empresa licitante deveria comparecer à Secretaria, fato que não só as colocaria em contato, como poderia permitir o conhecimento prévio acerca do universo dos concorrentes.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da necessidade de visita prévia possui o seguinte entendimento: *“a visita técnica – de apenas poucas horas – não é de tal importância que possa justificar o risco da perda da competitividade do certame. Se pela natureza e extensão do objeto... a vistoria pouco acrescentar sobre o conhecimento que os licitantes têm acerca de suas obrigações, a preservação de outros valores legais, como a competitividade, moralidade e isonomia se sobrepõem à necessidade da visita. A preservação dos ideais do art. 3º, caput, § 1º, inciso I e II da Lei 8.666/93, neste caso, se torna obrigatória”*.

Embora o entendimento acima se refira à visita técnica, por analogia é possível sua aplicação para o caso em tela. Nesse sentido, a disponibilização do Caderno de Licitação por meio eletrônico seria primordial para a preservação dos princípios da competitividade, moralidade e isonomia.

Ademais, o art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993 veda expressamente que sejam inclusas, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: *A Divisão Técnica de Licitações e Contratos, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:*

“Esclarecemos que por questões logísticas não foi (ainda não é) possível a disponibilização do Edital completo na Internet, com todos os seus anexos (Tabelas de Custos, Tabelas de Composição de Custos e Termos de Referência), pois o arquivo ficaria “muito pesado”, o que culminaria em demora excessiva e até mesmo na impossibilidade de se fazer o “download” do mesmo.

Esclarecemos que os anexos estão disponibilizados aos interessados mediante a entrega de um CD, sem, contudo, identificar os licitantes, uma vez que os CD’s contendo o Edital e todo os anexos são previamente gravados, e é efetivada, tão somente a troca dos CD’s”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“A Secretaria Municipal de Serviços e Obras contatará os órgãos competentes, objetivando buscar a solução para este apontamento”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Prejudicado, uma vez que demandará providencias de outros órgãos”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade justificou que, por questões logísticas, o Edital não poderia ser disponibilizado na internet, pois o tamanho do arquivo tornaria o download inviável. Assim, a entrega do documento e seus anexos são feitos mediante entrega de CD-ROM.

A equipe de auditoria entende que a justificativa não procede, uma vez que, mesmo comportando Tabelas de Custos, Tabelas de Composição de Custos e Termo de Referência, entre outros, o arquivo não chegaria a um tamanho tal que impossibilitasse as empresas interessadas de fazer o download do mesmo.

Na realidade, a disponibilização em CD-ROM seria um fator de limitação ainda maior para o tamanho do arquivo, pois a capacidade máxima dos CDs convencionais não chega a 1GB. Essa capacidade de armazenagem é plenamente compatível com a velocidade de internet que as empresas possuem.

Impende observar que no próprio site da Secretaria, há um link de Tabelas de Custos, no qual é possível obter inúmeros arquivos em formato eletrônico, tais como os supracitados pela Unidade (composições de custos e custos unitários), tabelas de BDI, encargos sociais, entre outros. Isso demonstra ser possível o acesso aos arquivos via internet.

No que concerne ao esclarecimento de que não ocorre a identificação dos licitantes na entrega da mídia (já que os arquivos são previamente gravados), cabe atentar que a possível identificação dos licitantes não ocorreria em virtude da concessão do CD, mas em razão de eles se apresentarem na Unidade responsável pela licitação no ato da visita.

Essa exigência permite o conhecimento prévio da universalidade dos concorrentes, ensejando ameaça ao princípio da isonomia. Adicionalmente, impõe uma limitação àqueles interessados em participar do certame, mas não têm como se locomover até o local de disponibilização do CD ou não podem comparecer no período avençado para a entrega da mídia.

A situação delineada caracteriza restrição à competitividade do certame indo de encontro ao que se depreende do art. 3º da Lei 8.666/1993: *“Art. 3º: (...) § 1º É vedado aos agentes públicos: I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991”*.

Assim, tendo em vista que a aquisição do Edital e seus anexos, via entrega de CD-ROM e mediante comparecimento no local da Unidade requisitante, pode restringir e frustrar o caráter competitivo da licitação, é necessário que a Administração demonstre a imprescindibilidade dessa escolha. No caso em tela, os motivos não justificam a necessidade da adoção desse procedimento.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se que, nos futuros certames, o Edital e seus anexos sejam disponibilizados via internet a fim de aumentar a abrangência do universo de concorrentes.

1.2) Exigência de Atestados de Comprovação de Capacidade Técnico Operacional para locais distintos, porém com serviços comuns.

A fim de comprovar a qualificação técnica, o Edital nº007/14/SIURB trouxe no item 5.2.6, alíneas “a” a “q” o total de 17 serviços a serem comprovados, totalizando 25 atestados, conforme se visualiza na Tabela I abaixo.

Tabela I – Qualificação Técnica

Serviços a serem comprovados para fins de Qualificação Técnica

- a) Manutenção ou reforma de Escolas e Creches, que comprovem a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, cobertura, pintura, esquadrias metálicas, instalações elétricas - mínimo de 05 (cinco) Atestados.
-
- b) Manutenção ou reforma de UBS's, em funcionamento, que comprovem a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, cobertura, pintura, esquadrias metálicas e instalações elétricas - mínimo de 03 (três) Atestados.
-
- c) Manutenção ou reforma de Hospitais ou Pronto Socorros em funcionamento ininterrupto, que comprovem a execução dos seguintes serviços: instalações hidrossanitárias, rede de gases, pintura, forro, revestimento melamínico e instalações elétricas - mínimo de 02 (dois) Atestado.
-
- d) Construção, reforma ou manutenção de piscina, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: instalações hidrossanitárias, impermeabilização e revestimentos - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- e) Construção, reforma ou manutenção de teatro ou auditório, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, pintura, esquadrias metálicas, impermeabilização e instalações elétricas - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- f) Construção, reforma ou manutenção ponte ou viaduto, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: limpeza e lavagem por hidrojateamento, pintura e esquadrias metálicas - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- g) Construção, reforma ou manutenção de mercado ou sacolão, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, pintura, esquadrias metálicas, impermeabilização e instalações elétricas - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- h) Manutenção, reforma ou execução de campo de futebol, que comprovem os seguintes serviços: sistema de drenagem, fornecimento e instalação de grama sintética, sistema de iluminação com fornecimento e instalação de postes de concreto com altura mínima de 10 metros, inclusive projetores – mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- i) Manutenção ou reforma de prédio que contemple acessibilidade, e comprovem a execução dos seguintes serviços: instalações elétricas, piso Podotátil (alerta ou direcional), execução/adequação de corrimãos, bacia sanitária alteada para portadores de deficiência física, lavatório de louça individual para portador de deficiência física, porta para portador de deficiência física - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- j) Construção, reforma ou manutenção de terminal de ônibus, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, cobertura, pintura, esquadrias metálicas e instalações elétricas - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- k) Construção, reforma ou manutenção de unidades habitacionais de interesse social, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, cobertura, pintura, esquadrias metálicas e instalações elétricas - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- l) Recuperação estrutural que comprove a execução dos seguintes serviços: lixamento de armadura, proteção de armadura, reparo de superfície com argamassa polimérica - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- m) Manutenção ou reforma de Centros Esportivos / CDC, que comprovem a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, cobertura, pintura, alambrados, impermeabilização e instalações elétricas - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- n) Construção, manutenção ou reforma de Parque, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: passeio público, instalações elétricas, instalações hidrossanitárias, fechamento com gradil tipo “parque” ou alambrado - mínimo de 01 (um) Atestado.
-
- o) Manutenção ou reforma de Praça, que comprovem a execução dos seguintes serviços: passeio público, plantio de grama, plantio de arbustos e/ou forrações, mobiliário urbano - mínimo de 02 (dois) Atestados.
-

p) Execução, reforma ou manutenção de cabine primária e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: troca de relês, troca de chave seccionadora, troca de disjuntor e troca de fusível - mínimo de 01 (um) Atestado.

q) Execução, reforma ou manutenção de pára-raios, e no caso de reforma ou manutenção, deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços: troca da haste, troca de cordoalha, troca de isoladores e troca de terra - mínimo de 01 (um) Atestado.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, revela-se desarrazoado o pedido de tantos atestados, alguns referentes ao mesmo tipo de serviços (comuns), em locais específicos, como teatro e terminal de ônibus.

Adicionalmente, o § 5º do art. 30 da Lei 8.666 /93 prescreve que *"É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação"*.

Em consulta ao Processo nº 2014-0.039.454-2, verificou-se que o edital foi impugnado ao menos por quatro empresas no que se refere a esse item. Isto demonstra ter sido de entendimento comum que a exigência supracitada pode ter prejudicado o caráter competitivo do certame licitatório.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Divisão Técnica de Licitações e Contratos se manifestou por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017 da seguinte maneira:

"Informamos que as exigências contidas no item 5.2.6 do edital são extremamente necessárias, na medida em que, as exigências de caráter técnico operacional devem tão somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detenha capacidade de cumprir com as obrigações contratuais assumidas.

As exigências inseridas no instrumento Convocatório são necessárias para a garantia da Administração Pública, sendo que a inclusão de exigências de natureza técnica não ofende a nenhum princípio constitucional, sendo que a comprovação da capacidade técnica operacional e profissional é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

Esclarecemos que o Edital não exige a comprovação de serviços idênticos aos ora licitados e nem, tampouco, exige a comprovação de serviços em locais específicos, na verdade, a exigência é de comprovação da capacidade técnica para execução de serviços específicos, realizados em prédios que são objeto de execução previstos no Edital, tais como Escolas, Creches, Unidades Básicas de Saúde (UBS's), Hospitais, Pronto-Socorros, etc, pois, ao contrário do que alegou a impugnante, todos os serviços previstos no certame são dotados de características próprias e específicas, sendo inconfundíveis entre si quanto aos requisitos necessários para sua execução, inclusive no que tange à execução de serviços em hospital ou pronto-socorro em funcionamento.

Informamos que todas as exigências inserem-se no poder discricionário da Administração, desde que observados os parâmetros legais. Todas as exigências feitas no Ato Convocatório foram embasadas em justificativas de ordem técnica, econômico-financeira e jurídica, tudo para o atendimento do interesse público, sem, contudo, ferir ao disposto na legislação vigente em nosso ordenamento jurídico e causar prejuízos ao erário ou às empresas interessadas.

Saliente-se que a exigência de atestados técnicos comprovando a capacidade para execução de serviços a serem contratados pela Administração Pública é expressamente autorizada no artigo 30, § 1º, da Lei 8.666/93, assim como, também, autoriza a exigência para a comprovação de experiência anterior. Portanto, o Edital exigiu o que a lei expressamente autoriza, pois a exigência é de comprovação de capacidade técnica para execução de serviços específicos, realizados em prédios que são objeto de execução previstos no Edital, tais como Escolas, Creches, Unidades Básicas de Saúde (UBS's), Hospitais, Pronto-Socorros, pois, todos os serviços previstos

no certame são dotados de características próprias e específicas, sendo inconfundíveis entre si quanto aos requisitos necessários para sua execução, inclusive no que tange à execução de serviços em hospital ou pronto-socorro em funcionamento”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“A SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E OBRAS – SMSO, realizou Consulta Pública para colher subsídios que poderão ser utilizados na elaboração do Edital de CONCORRÊNCIA para o Registro de Preços para prestação à Prefeitura do Município de São Paulo, de serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações, de acordo com o Decreto nº 29.929/91 e alterações posteriores, em próprios municipais, e em locais onde a execução destes serviços seja de responsabilidade da Municipalidade de São Paulo com fornecimento de materiais de primeira linha e mão-de-obra especializada.

A nova Minuta de Edital foi disponibilizada em consulta no período de 09/02/2017 a 15/02/2017, sendo certo que foram recebidos pedidos de esclarecimentos, sugestões e opiniões formulados pelos interessados no certame.

Informamos, por derradeiro que os pedidos de esclarecimentos, sugestões e opiniões estão sendo analisados pelo setor competente”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Conforme informado, os pedidos de esclarecimentos, sugestões e opiniões relativamente à nova Minuta de Edital disponibilizada em consulta estão sendo analisados pelo setor competente”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMSO informou que as exigências contidas no edital são extremamente necessárias, tratando-se, pois, de garantias mínimas suficientes quanto ao cumprimento das obrigações contratuais. Assim, a unidade entende que não houve qualquer ofensa à legislação ou aos princípios constitucionais, já que as exigências supracitadas se inserem no âmbito do poder discricionário da Administração e estão amparadas pela legislação aplicável ao caso.

A Unidade salientou, ainda, que o Edital não exigiu a comprovação de serviços idênticos, nem de serviços em locais específicos, como apontado pela equipe de auditoria, mas apenas previu expressamente a necessidade de comprovação de capacidade técnica para a execução de serviços específicos, dotados de características próprias, os quais deveriam ser realizados em prédios previstos no instrumento convocatório, tais como Escolas, Creches, Hospitais etc.

Primeiramente, cabe observar, que as “garantias mínimas suficientes” pressupõem que não devem ser feitas exigências desarrazoadas capazes de restringir o caráter competitivo do certame. Ademais, as requisições devem ser fundamentadas, conforme entendimento do TCU, exposto no Acórdão AC-1942-34/09-P:

“1. As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público.

2. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão-somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais.

3. Tais exigências devem ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado”.

No caso em tela, a Ata de RP destinava-se à Execução de Serviços Gerais de Manutenção Corretiva e Preventiva, tratando-se de serviços habituais e rotineiros (comuns). Logo, a exigência

de 25 atestados (cujos escopos, em muitos casos, são os mesmos), para locais diversos, é manifestamente incompatível com o baixo nível de complexidade do objeto.

As alíneas “a” e “b” do item 5.2.6, por exemplo, exigem a apresentação de atestados que comprovem a execução de **manutenção** ou **reforma** em escolas e creches e em UBS’s (Unidades Básicas de Saúde). Observa-se que o tipo de serviço executado é exatamente o mesmo, conforme se verifica na tabela abaixo, contudo, foram exigidos um total de **8** atestados.

Tabela II – Exigência de atestados de capacidade técnica

<i>a) Manutenção ou reforma de Escolas e Creches, que comprovem a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, cobertura, pintura, esquadrias metálicas, instalações elétricas - mínimo de 05 (cinco) Atestados.</i>
<i>b) Manutenção ou reforma de UBS’s, em funcionamento, que comprovem a execução dos seguintes serviços: alvenaria, instalações hidrossanitárias, cobertura, pintura, esquadrias metálicas e instalações elétricas - mínimo de 03 (três) Atestados.</i>

Reconhece-se que a Lei Geral de Licitações (nº 8.666/93) autoriza a exigência de atestados que comprovem a qualificação técnica do licitante como garantia da devida execução contratual, deixando certa margem de discricionariedade para a Administração. Não obstante, tanto a citada Lei quanto a Constituição Federal vedam exigências que comprometam a participação na licitação e o caráter competitivo do certame. Vale ressaltar, por fim, que a discricionariedade administrativa encontra limites nos princípios da razoabilidade, o que não foi levado em consideração no caso em tela.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Secretaria que, nas contratações vindouras, faça apenas exigências que de fato representem garantia de execução contratual, respeitando os princípios da concorrência e da razoabilidade e que também estejam em consonância com a legislação e com a jurisprudência.

1.3) Necessidade de a empresa possuir em seu quadro permanente, até a data da entrega dos envelopes, profissionais de nível superior

O Edital de Licitação trouxe no item 5.2.2 a exigência de a licitante possuir, em seu quadro permanente, até a data da entrega dos envelopes, profissionais de nível superior, nas modalidades de Engenheiro Civil ou Arquiteto, Engenheiro Eletricista e Engenheiro Agrônomo, que deveriam ser os responsáveis técnicos pela execução dos serviços objeto do contrato correspondente, para comprovar qualificação técnica.

Essa condição, no entanto, vai de encontro à jurisprudência do TCU que preconiza o seguinte:

“ (...) abstenha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e passe a admitir a comprovação da vinculação dos profissionais ao quadro permanente por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço, de forma consentânea ao posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas nos Acórdãos nºs 361/2006-Plenário, 170/2007-Plenário, 892/2008-Plenário e 1.547/2008- Plenário (item 1.5.2, TC-021.108/2008-1)”

Não obstante ter feito essa imposição, em análise do Processo, constatou-se que na relação da equipe técnica da contratada não havia nenhum Engenheiro Agrônomo.

Nos informes de Execução de Serviços, verificou-se que somente o Engenheiro Civil participou da execução dos serviços do contrato. Ademais, no último mês de vigência, 16/12 a 13/01, embora

tenha havido grande volume de serviços (vide constatação 2.1.2), não houve a participação do Engenheiro Civil, já que este não está na relação de funcionários de dezembro e não possui folha de ponto relativa a esse período.

Assim, a Unidade, ao exigir três profissionais pertencentes ao quadro permanente, agiu em desconformidade com o arcabouço legal, podendo ter restringido a competitividade do certame licitatório.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Divisão Técnica de Licitações e Contratos, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:

“-Nos serviços de manutenção em pauta, não haviam itens que exigissem o acompanhamento de “Engenheiro Agrônomo”.

-Embora não tenha sido anexada na relação de funcionários no período em questão, houve a participação e o acompanhamento dos serviços pelos Engenheiros Civis Paulo Medeiros Rangel França e Maria Helena Rangel de França Cavalcanti, ambos constantes no Contrato Social da empresa (cópia em anexo), como “Sócios Administradores”, e responsáveis técnicos da empresa perante o CREA/SP, conforme pode ser observado na Certidão do CREA da empresa (cópia anexo, fls 16 a 23) e também pela Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (cópia anexo, fls 12 a 15) em nome dos mesmos”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Os procedimentos adotados e demonstrados na justificativa acima demonstra não ser aplicável qualquer tipo de providências a ser corrigida”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não aplicável”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Consoante justificativas da SMSO, o certame objeto da presente auditoria teve como propósito o Registro de Preços para a prestação de serviços gerais em próprios municipais. Nesse sentido, a Unidade alegou que, por se tratar de registro de preços, seria necessário que os detentores da ARP possuíssem em seus quadros permanentes todos os profissionais exigidos no instrumento convocatório, tendo em vista que os prováveis contratos derivados da Ata poderiam demandar os serviços desses profissionais.

Contudo, informou a unidade, a exigência não estaria em desacordo com a jurisprudência do TCU, tendo em vista que a comprovação do vínculo dos profissionais poderia ser demonstrada mediante apresentação de contrato de prestação de serviços, não havendo exigência de vínculo empregatício.

Tendo em vista as alegações apresentadas, esta equipe de auditoria entende que a Unidade, de fato, agiu em consonância com o entendimento jurisprudencial da supracitada Corte de Contas, uma vez que não se exigiu que os licitantes tivessem em seus quadros permanentes funcionários contratados, mediante registro em carteira (CLT), já que foi expressamente previsto no Edital que a vinculação dos profissionais aos quadros das empresas poderia se dar mediante apresentação de contrato de prestação de serviços.

No que se refere ao fato de não haver, na relação da equipe técnica apresentada pela contratada, nenhum Engenheiro Agrônomo, a Secretaria alega que, para a execução da reforma do laboratório de São Miguel Paulista, não seria necessário o acompanhamento técnico por parte desse profissional, mas apenas de um engenheiro civil.

Na realidade, essa diretriz está em consonância com o entendimento da equipe de auditoria. O cerne da problemática seria o fato de que no Edital da Ata de Registro de Preços nº 007/14/SIURB foi exigido de maneira desarrazoada profissional de nível superior, Engenheiro Agrônomo, sem que tal requisito fosse observado pela empresa vencedora. Assim, a princípio, houve uma restrição editalícia do universo de concorrentes, já que competidores que não possuíam Engenheiro Agrônomo na sua equipe técnica podem ter optado por não participar do certame. Posteriormente, tal condição deixou de ser levada em consideração pela Unidade, que acabou selecionando uma empresa cujo quadro de pessoal não contemplava o referido tipo de profissional.

Por fim, no que se refere à falta de participação de Engenheiro Civil durante parte da execução da reforma - entre os dias 16/12 e 13/01/2016-, a Secretaria justifica que, embora não tenha constado da relação de funcionários no período em questão, houve o acompanhamento dos serviços por parte de dois engenheiros, que também são sócios administradores da Contratada, devidamente habilitados no órgão de registro profissional – CREA/SP. Contudo, devido à falta de registro não foi possível comprovar que houve o devido acompanhamento.

Cabe ressaltar que uma grande parcela da execução da reforma foi realizada no período supracitado, o que, em teoria, deveria demandar um acompanhamento mais minucioso por parte dos responsáveis técnicos. Assim, a SMSO deveria ter exigido a discriminação dos responsáveis por tal acompanhamento e juntado esta lista ao processo de execução para fins de responsabilização.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se à Unidade que, nas futuras contratações, proceda à habilitação dos licitantes conforme determina a legislação, respeitando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

RECOMENDAÇÃO 2

Recomenda-se que, nos certames futuros, a Unidade aprimore a fiscalização sobre a execução contratual, de modo que se exija, das contratadas, a participação/acompanhamento por profissionais dotados de capacidade técnica capaz de garantir a devida execução contratual.

CONSTATAÇÃO 2 – Falhas no planejamento da execução do objeto referente ao Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015

No que concerne ao Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015, foram encontradas as seguintes impropriedades elencadas nos itens 2.1 a 2.7, a seguir:

2.1) Ausência de Projeto Básico

Em consulta ao Processo nº 2015-0.136.127-5, foi possível constatar a inexistência de Projeto Básico para a contratação de serviços gerais de manutenção no Laboratório de São Miguel Paulista. Considerando que a celebração e a formalização de contratos com base em Atas de Registro de Preços devem observar os ditames da Lei nº 8.666/93, tal fato enseja uma afronta ao art. 7º, § 2º, inciso I, e 4º da Lei 8.666/1993 que dispõe o seguinte:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência: I - projeto básico; (...)

§ 2o As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (...)

§ 4o É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.”

A falta desse documento pode ter prejudicado a perfeita delimitação e quantificação do objeto contratado, comprometendo a correta mensuração do valor global da reforma, a execução e o processo de fiscalização dos serviços.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: O Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos – NMPME, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:

“A utilização de Ata de RP destina-se exclusivamente a **“Execução de Serviços Gerais de Manutenção Corretiva e Preventiva,** sendo que a exigência de **Projeto Básico** não consta da referida ATA de RP. Nº 26/SIURB/14(fl’s 9 à 21 do P.A 2015-0.136.127-5), nem da Ordem de Serviço nº 111/SIURB/NMPME/2015 (fl’s 86 a 95 do PA 2015-0.136.127-5) e nem do “Termo de Referência” que deu origem à referida Ata”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Não aplicável”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não aplicável”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua manifestação, o Setor Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos – NMPME da SMSO destacou primeiramente que “A utilização de Ata de RP destina-se exclusivamente a **“Execução de Serviços Gerais de Manutenção Corretiva e Preventiva”.** Entende-se, a partir dos grifos, que a Unidade considera que a Ata de RP foi formalizada para a prestação de serviços gerais, sem um objeto específico, não se tratando de obras, e, por essa razão, não comportaria a elaboração de um Projeto Básico – PB.

Equívoca-se a Unidade ao fazer tais referências, pois muito embora a ARP não tenha um objeto específico, a reforma realizada no Laboratório de São Miguel caracteriza sim a execução de uma obra, sendo obrigatória, nesse caso, a elaboração do citado projeto. A definição abaixo foi retirada do *Manual de Obras Públicas* do TCU:

“Obra pública é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público”.

Ademais, o Núcleo de Manutenção justificou a ausência de Projeto Básico argumentando que a Ata de RP nº 26/SIURB/14, seu Termo de Referência e a Ordem de Serviço nº 111/SIURB/NMPME/2015 não exigiam a elaboração do referido documento.

Essa explanação, no entanto, carece de fundamento, pois, como evidenciado na constatação apresentada na Solicitação de Auditoria, a celebração de contratos com base em Atas de Registro de Preços (Ata de RP) deve obedecer aos ditames da Lei de Licitações e Contratos.

O artigo 7º impõe que as obras somente podem ser licitadas quando houver Projeto Básico. Depreende-se desse normativo que, independentemente da modalidade usada, a contratação de uma obra exige a elaboração do referido documento. Assim, se em decorrência da Ata foi formalizado um contrato de obras, se espera que o Projeto Básico seja produzido.

O *Manual Obras Públicas (Recomendações Básicas para Contratação e Fiscalização de Obras e Edificações Públicas)* do Tribunal de Contas da União (TCU) assevera que o Projeto Básico é o elemento mais importante na execução de uma obra, isso ocorre porque a inconsistência ou

inexistência dos elementos que devem compô-lo podem comprometer a adequada execução do objeto. Ademais, esse modelo permite a delimitação dos custos, métodos e prazos da obra.

No caso em tela, como demonstrado na constatação 2.3, ocorreram inúmeras mudanças nos itens que compunham a reforma do Laboratório. A Unidade, em sua manifestação, informou que não conseguiu aprovar o replanejamento tempestivamente devido às sucessivas demandas por alterações nos itens da execução. Tal situação demonstra a debilidade do planejamento da obra, principalmente em decorrência da ausência de um Projeto Básico com nível de precisão adequado.

RECOMENDAÇÃO

Em obediência à Lei 8.666/1993, recomenda-se que, nos futuros contratos de obras decorrentes de Atas de Registros de Preços, seja elaborado o Projeto Básico com levantamento das reais necessidades da obra, relacionando todos os elementos necessários para definir e caracterizar o objeto a ser contratado.

2.2) Ausência de Cronograma Físico-Financeiro

Na fl. 59 do Processo nº 2015-0.136.127-5, está disposta a previsão de desembolso para os três meses de execução da obra, conforme reproduzida na Tabela III a seguir:

Tabela III – Previsão de desembolso

Previsão de desembolso	
1º mês	R\$ 170.095,17
2º mês	R\$ 127.571,38
3º mês	R\$ 127.571,38

A Unidade, contudo, não detalha as etapas a serem concluídas em cada período da obra, contrariando as orientações do TCU. De acordo com o Manual do Tribunal, Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, deve-se evitar “*Não dividir o orçamento sintético em etapas, trechos ou parcelas da obra, o que dificultará a sua posterior fiscalização, medição e acompanhamento*”.

Ademais, observa-se um descompasso entre a previsão de desembolso e os serviços executados em cada período. O desembolso previsto para o 1º mês era de R\$ 170.095,17. Não obstante, conforme verificado na 1ª medição, o pagamento foi de R\$ 12.344,39, correspondendo a apenas 2,9% do total a ser executado. Abaixo se encontra disposta a Tabela IV com os períodos de medição e a porcentagem executada, a fim de facilitar o entendimento:

Tabela IV – Medições da obra

Medições	Período	Valor	% Executada	Folha	Processo
1ª	17/08 a 15/09	R\$ 12.344,39	2,90%	34	2015-0.248.785-0
2ª	16/09 a 14/11	R\$ 70.961,34	19,54%	47	2015-0.342.480-0
3ª	15/11 a 13/01	R\$ 275.702,13	84,44%	55	2015-0.323.965-5
Total executado		R\$ 359.007,86	84,44%		

Até meados de outubro, esperava-se, de acordo com o cronograma de desembolso, que 70% da reforma estivesse concluída. Todavia, a 2ª medição demonstra a baixa evolução da obra. Somente 19,54% foram concretizados, sendo um agravante o fato de que esta medição abrangeu todo o

período restante do contrato. Dessa forma, foi necessária a prorrogação do prazo a partir de 15/11/2015 até 13/01/2016, sendo a maior parte da reforma, 65%, realizada nesse íterim.

Ainda, em visita in loco, realizada nos meses de outubro e novembro/2016, foram detectadas partes inacabadas da obra, conforme demonstrado na constatação 3.3.

Assim, é possível que a indefinição do cronograma físico-financeiro tenha prejudicado o andamento da reforma no Laboratório de São Miguel Paulista e impactado negativamente no processo de fiscalização.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: O Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos – NMPME, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:

*“Na ATA de RP em questão, como na Ordem de Serviço acima citada, como no Termo de Referência que deu origem à referida Ata, cujo objeto contratual é **“Execução de Serviços Gerais de Manutenção Corretiva e Preventiva”**, não consta a exigência de **“Cronograma Físico Financeiro”**, sendo que os serviços foram executados por escopo, tendo sido emitida uma “Ordem de Serviço” pelo prazo máximo de até noventa dias, prorrogáveis por mais sessenta dias, de acordo com as cláusulas 5.5 e 5.6 do “Termo de Referência”*

Existe apenas uma previsão de desembolso na informação de fl. 44 (do P.A 2015.0.136.127-5), cuja finalidade é orientar o Setor Contábil.

*Quanto ao descompasso apontado em relação ao valor previsto inicialmente e o valor medido no primeiro mês, **justificamos** que a contratada dependia da liberação de frentes de trabalho, que, por tratar-se de Unidade de Saúde de natureza Essencial e Ininterrupta, nem sempre era possível executar os serviços conforme planejado.*

A inexistência de Cronograma Físico Financeiro, em nenhum momento prejudicou o andamento dos serviços, nem tampouco impactou negativamente no processo de fiscalização”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Não aplicável”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não aplicável”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade afirma que o Cronograma Físico-Financeiro não foi exigido pela Ata de RP/Ordem de Serviço/ Termo de Referência, fato que a isentaria da elaboração do referido documento.

Contudo, destaca-se que a Lei 8.666/1993 menciona no art. 55, inciso IV, o seguinte:

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso”.

Ademais, o Decreto Federal nº 7.983/2013 que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia traz a seguinte redação:

“Art. 12. A minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras”.

Os dois normativos submetem o entendimento de que o planejamento temporal da obra, especificando cada etapa e período, deve constar do termo contratual.

A falta de cronograma para nortear a execução da reforma revela que a execução do objeto se deu com total discricionariedade. Dessa forma, os serviços necessários foram sendo definidos sem

qualquer critério, dificultando o monitoramento e a fiscalização do contrato, impondo, inclusive, a necessidade de constante adaptação dos serviços no decorrer da execução.

A Unidade aduz também que os serviços foram executados por escopo, no entanto, essa delimitação não impede a elaboração de um cronograma.

No que concerne ao descompasso verificado entre a previsão de desembolso e os serviços executados em cada período, a Secretaria apenas menciona que no primeiro mês foi necessária a liberação de frentes de trabalho, assim, não foi possível executar os serviços conforme planejado.

Com relação a esse apontamento, é compreensível que haja uma certa maleabilidade quanto ao calendário do projeto, já que o local é uma Unidade de Saúde e, para atender ao público, continuou em funcionamento durante a execução da reforma. Todavia, a eliminação da rigidez extrema não deve resultar em uma forma de execução discricionária que, do contrário, como no caso em tela, acabou por ensejar o atraso da reforma, indo justamente de encontro ao interesse público.

Embora tenha mencionado que a inexistência de um cronograma físico-financeiro não prejudicou o andamento da execução, tampouco prejudicou a fiscalização, a Secretaria não apresentou argumentos para justificar a continuidade da baixa evolução da obra durante o 2º e o 3º mês de serviço, e não trouxe explicações sobre como foi possível a consecução de 65% da reforma em apenas dois meses (período de prorrogação do contrato).

Por fim, o fato de a aprovação da replanilha ter sido formalizada tardiamente devido às sucessivas demandas por mudanças, constatação abordada no item 2.3, corrobora com o argumento de que a falta de planejamento, a despeito da declaração da Unidade, impactou negativamente na execução do contrato.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se que, nos futuros contratos decorrentes de Ata de Registros de Preços, seja elaborado um Cronograma Físico-Financeiro e que seja realizado o devido acompanhamento da execução da obra, garantindo-se que esta esteja em consonância com o previsto.

2.3) Levantamento e quantificação dos serviços inadequados/imprecisos

De forma complementar, a falta de planejamento reflete-se no fato de que houve um replanilhamento que: 1) mudou substancialmente os itens da execução do objeto; 2) não apresentou os respectivos quantitativos em um novo memorial descritivo e 3) foi aprovado no dia 23 de dezembro, ou seja, faltando apenas 13 dias úteis para o encerramento do contrato.

Conforme justificativas de readequação de serviços (Processo nº 2015.0.136.127-5, fl. 131), é possível verificar que uma quantidade significativa de itens que constavam do memorial descritivo sofreu alteração.

Consoante Tabela abaixo, verifica-se que dos 133 que compunham o memorial descritivo anterior ao replanilhamento, 56 foram excluídos, 27 sofreram reduções em seus quantitativos e 41 tiveram suas quantidades aumentadas. Ainda, houve a adição de 39 itens.

Tabela V – Quadro Resumo da Justificativa de Readequação

Descrição	Quantidade	%
Itens constantes do memorial descritivo antes do replanilhamento	133	100%
Itens incluídos no replanilhamento	39	29%

Itens excluídos no replanilhamento	56	42%
Itens com quantitativos reduzidos no replanilhamento	27	20%
Itens com quantitativos aumentados no replanilhamento	41	31%
Itens substituídos no replanilhamento	1	1%

Essas expressivas mudanças denotam um possível desconhecimento e/ou falta de levantamento criterioso das reais necessidades do objeto, demonstrando falha no planejamento da reforma.

Destaca-se ainda que, após o replanilhamento, não foi apresentado um novo memorial descritivo com os quantitativos e valor final da obra, contrariando o art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993:

§ 4o É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.” (Grifo nosso)

Finalmente, cabe ressaltar também a intempestividade das mudanças realizadas. Em análise do Processo nº 2015-0.136.127-5, constatou-se que a solicitação para exame e aprovação do replanilhamento foi efetuada no dia 18 de dezembro e a autorização se deu no dia 22 do mesmo mês, faltando, portanto, poucos dias para o término da vigência contratual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: O Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos – NMPME, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:

“As alterações propostas pelo aditamento de fls. 126 a 140 (do P.A. 2015-0.136.127-5) visaram atender as reais necessidades da unidade em pauta, que surgiram no decorrer da execução dos serviços, como podemos verificar nos e-mails de fls. nº 24 a 143.

Podemos ainda observar que diante da solicitação de SMS nos citados e-mails, a contratada protocolou documento em 24/11/15 (fl. nº 125 do P.A, em questão) solicitando o “replanilhamento”.

Após análise minuciosa das alterações solicitadas, encaminhamos o pedido de “Replanilhamento” em 18/12/15 (fl. nº 141 do processo 2015-0.136.127-5), justificando, portanto a data avançada do encaminhamento.

A questão dos quantitativos relacionados na “Justificativa de Readequação de Serviços”, fls 131 a 140 do P.A. 2015-0.136.127-5 , não terem ficado devidamente demonstrados, se deu pelo fato de que no momento da impressão da “replanilha” de fls. 126 a 130 do processo 2015-0.136.127-5, por motivo de provável acionamento dos Filtros da planilha EXCEL, os itens relativos à “Inclusões”, “Substituição” e ‘Extensão”, ficaram ocultos, porém sem que houvesse alteração do valor final do replanilhamento.

Este fato acabou passando despercebido no momento de juntarmos os documentos ao processo.

Para sanar definitivamente o ocorrido, juntamos ao presente relatório, cópia completa e CD da “replanilha” (folhas 144 a 153), onde aparecem todos os itens em questão.

Esta “replanilha”, também esta sendo juntada no processo 2015-0.136.127-5 sob fls 151 a 160, de forma a regularizar o mesmo.

A questão de que a aprovação da “replanilha” apenas se deu em 22/12, justifica-se pelo fato de que as alterações solicitadas pela Unidade de Saúde, bem como pelas necessidades que surgiam no decorrer da execução dos serviços, ocorreram de forma muito dinâmica, ou seja, quando uma

“replanilha” encontrava-se pronta para a elaboração do TA, surgiam novas demandas gerando uma nova “replanilha”, e assim sucessivamente.

Quanto às “Expressivas Mudanças” observadas na Tabela IV do relatório CGM, justificamos que as mesmas foram causadas pelas diversas solicitações recebidas após o início das obras, como ficou demonstrado nos e-mails (folhas nº 24 a 143).

Isso gerou atraso considerável no encaminhamento do referido Termo de Aditamento”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Inclusão da planilha completa no P.A”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Imediato”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em suas alegações, a Unidade justifica que as expressivas mudanças realizadas visaram a atender às necessidades do laboratório de São Miguel Paulista, que surgiram no decorrer da execução da reforma.

A SMSO argumenta também que a identificação dessas necessidades durante a prestação do serviço foi a causa, tanto da intempestividade na aprovação do replanejamento, quanto da alta quantidade de alterações apontadas na Tabela V.

Não obstante, os argumentos expostos não refutam as constatações apresentadas pela equipe de auditoria e ainda corroboram com os fatos mencionados, pois a necessidade de tantas mudanças após o início da obra apenas reforçam a ideia de que o processo de planejamento não foi realizado de maneira adequada.

No tocante à falta de informações no processo administrativo, a Unidade alega que, quando a nova planilha foi impressa, alguns itens ficaram ocultos em alguns filtros do *Excel*. A Secretaria informa que, para solucionar o problema, já juntou ao processo administrativo uma nova tabela com as informações completas.

Deve-se ressaltar que a falta das informações corretas no processo dificultou tanto a fiscalização/acompanhamento da execução do contrato quanto o controle por parte dos órgãos competentes. Entende-se também que tal falha deveria ter sido apontada pelo fiscal do contrato.

Da análise dos dados, conclui-se que houve falha no planejamento. Essa conclusão é corroborada pelo fato de que a contratação objeto da presente auditoria não apresentou projeto básico, nem Cronograma Físico-Financeiro.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Secretaria que, quando das contratações futuras, realize planejamento adequado, de modo que sejam previstas as necessidades da unidade que esteja demandando a prestação do respectivo serviço.

2.4) Ausência de estabelecimento dos critérios de medição

Em consulta realizada no Edital nº 007/14/SIURB, na Ata de R.P. nº 026/SIURB/14 e no Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015, observou-se que a Cláusula Quinta referente à Medição e às Condições de Pagamento não elucida quais são os critérios estabelecidos para a medição do serviço contratado.

Sem o estabelecimento de critérios de medição, pode acontecer de o parâmetro adotado para quantificar o serviço divergir do parâmetro usado para ateste dos serviços executados. Por

consequente, é possível que o processo de medição executado para realizar os pagamentos careça de confiabilidade e a adequada fiscalização do Contrato tenha sido comprometida.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: O Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos – NMPME, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:

“Conforme consta no contrato da ATA de RP 26/SIURB/14, processo 2014-0.039.454-2, que rege todos os contratos firmados com os órgãos participantes desta ATA de RP, o regime de execução contratual adotado foi o regime de PREÇOS UNITÁRIOS, tendo como parâmetro a Tabela de Custos Unitários nº 50/EDIF/SIURB/13 e Preços (P2) – Preços compostos não constantes na Tabela de Custos de Serviços 50/EDIF/SIURB/13, porém com validade contratual.

Os serviços listados na Tabela nº 50/EDIF/SIURB/13, obedecem ao Caderno de Critérios de Medições e a Tabela de Composições de Custos Unitários, disponibilizados no site da prefeitura.

Como explicado anteriormente, o critério de medição é preço unitário, portanto, não vemos como esse critério possa comprometer a confiabilidade e fiscalização dos serviços e dos respectivos pagamentos, uma vez que as medições são liberadas em itens de serviços unitários, obedecendo às especificações e critério de medições do Caderno de Composições de Custos Unitários de EDIF-SMSO- PMSP”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Não aplicável”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não aplicável”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade relatou que o regime de execução contratual adotado e o critério de medição foi o de preços unitários, conforme consta no contrato da Ata de RP nº 026/SIURB/2014. No entanto, em análise da Cláusula Quinta – Da Medição e das Condições de Pagamento, constante no Edital nº 007/14/SIURB, na Ata de R.P. nº 026/SIURB/14 e no Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015, não foram encontradas quaisquer referências aos critérios de medição a serem utilizados para mensurar os serviços executados.

Adicionalmente, informa que a adoção do preço unitário como critério de medição não compromete a fiscalização dos serviços. A irregularidade, todavia, não advém do critério adotado, mas sim da sua falta de especificação no contrato. Assim, o esclarecimento dado pela Secretaria no Ofício nº 082/SMSO/ATAJ/2017 de que os serviços listados obedecem ao Caderno de Critérios de Medições e a Tabela de Composições de Custos Unitários, é justamente a informação que deveria constar no contrato.

O caderno “Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos” da Escola de Administração Pública (ENAP), disponibilizado no Portal ComprasNet, traz a seguinte menção sobre a importância da previsão dos critérios de medição:

“(…) o fiscal somente pode saber o que deve constar do atesto, e eventualmente ser cobrado caso este não seja executado de modo correto, se houver previsão contratual apontando o que deve ser verificado, razão pela qual é recomendável a previsão em contrato dos critérios de medição a serem aplicados na fiscalização”.

A Unidade entende que os serviços listados na Tabela nº 50/EDIF/SIURB/13 seriam norteados pelo Caderno de Critérios de Medições, contudo, é imprescindível que essa definição fique clara também para a parte contratada e para qualquer pessoa que tenha acesso ao instrumento contratual.

A jurisprudência do TCU, transcrita do Acórdão AC 2173-32/14-Plenário, vislumbra o seguinte:

“124. A forma de execução, o critério de medição e as condições para aceitabilidade dos serviços devem constar das especificações técnicas constantes do memorial descritivo e/ou nos cadernos de encargos oficialmente adotados pela Administração. Trata-se de elemento essencial do projeto básico, nos termos do art. 6º, inciso IX, alíneas ‘c’, ‘d’ e ‘e’ da Lei 8.666/1993.

125. Importa realçar que os quantitativos e preços unitários presentes na planilha orçamentária podem variar consideravelmente em função dos critérios de medição e pagamento dos serviços. Portanto, uma de suas finalidades é orientar previamente os licitantes sobre as regras que serão seguidas pela fiscalização durante a execução do contrato.

126. A ausência ou a imprecisão dos critérios de medição e pagamento de serviços dão margem a pagamentos indevidos devido a diferenças entre os critérios de medição efetivamente adotados pela fiscalização e os considerados no cálculo das composições de custo”.

Face ao exposto, em consonância com o Tribunal de Contas, esta Coordenadoria submete o entendimento de que os quantitativos e preços unitários possuem diversas formas de medição. Devido a isso, a inexistência de informações, sobre quais foram os critérios adotados para mensurar os serviços, dificulta o processo de formação de preços quando da participação das empresas na Concorrência para Registro de Preços.

Ademais, a falta de transparência prejudica a fiscalização, tornando árdua a análise da pertinência da planilha que detalha os itens e os custos da obra, pois não se sabe qual a composição de cada serviço e quais os parâmetros utilizados na medição. A situação delineada, inclusive, pode impedir ou tornar morosa a apuração de possíveis cotações indevidas provenientes da presença, na planilha da obra, de trabalhos duplicados.

RECOMENDAÇÃO

A fim de evitar a divergência nos métodos de medição adotados, recomenda-se que o edital, o contrato e o projeto básico prevejam expressamente quais os critérios de quantificação estabelecidos.

2.5) Modificações quantitativas e qualitativas realizadas sem formalização de Termo Aditivo

Constatou-se, mediante exame do Processo nº 2015-0.342.480-0, que a Planilha referente à 2ª Medição, cujo período vai de 16/09 a 14/11/2015, já conta com as modificações quantitativas e qualitativas requeridas no Aditamento nº 002/111/SIURB/NMPME/2015 assinado em 23/12/2015. Adicionalmente, a Planilha da 3ª Medição engloba todo o período de 15/11 a 13/01/2016 sem diferenciar quais foram os serviços executados antes e após o aditamento.

Tais evidências denotam que as alterações dos serviços ocorreram antes da formalização do Termo Aditivo, contrariando o art. 60, Parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 que dispõe o seguinte:

“Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento”.

O Parágrafo único do art. 61 da mesma Lei reitera esse entendimento, informando que a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial é condição indispensável para sua eficácia.

Entende-se, portanto, que parte dos pagamentos referentes às 2ª e 3ª medições foi realizada de forma indevida, pois decorreram de alterações contratuais não formalizadas e, por conseguinte, sem eficácia. Abaixo está disposta a Tabela VI demonstrando os valores da 2ª medição pagos de maneira irregular, que totalizaram R\$ 39.206,66.

Tabela VI – Valores pagos sem a formalização de alterações contratuais

Código	Descrição	Un	Qtd. Exec. s/ Aditivo		
			Qtd.	R\$ Unit.	Valor R\$
1-05-01	Tapume chapa compensada 6mm	M2	36,36	36,23	1.317,32
2-01-01	Broca de concreto - Diâmetro de 20cm	M	14	30,22	423,08
4-01-41	Blocos Vazados de Concreto- 14CM	M2	16,24	44,67	725,44
4-60-19	Retirada de divisórias - ChapasFib-madeira com m	M2	8,56	17,39	148,86
7-01-04	PM 04-Porta Lisa Especial/Sólida para Portadores	UN	1	386,50	386,50
7-01-50	EM 01 Batente de Madeira (14CM)-Para Porta de	JG	1	229,15	229,15
7-60-01	Retirada de Folhas de Porta de Passagem ou Janela	UN	2	7,24	14,48
10-09-31	Tubo de PVC Rígido, Ponta e Bolsa (linha esgoto)-	M	3	22,65	67,95
10-09-33	Tubo de PVC Rígido, Ponta e Bolsa (linha esgoto)-	M	6	39,66	237,96
10-10-10	Caixa Sifonada de PVC Rígido-100x150MM	UN	1	69,87	69,87
10-13-05	Bacia Sanitária Alteada para Portadores de Deficiêr	UN	1	486,00	486,00
10-13-14	Lavatório de Louça Individual para Portadores de D	UN	1	689,14	689,14
11-02-01	Chapisco Comum-Argamassa de Cimento e Areia l	M2	29,32	4,65	136,34
11-02-08	Emboço Interno-Argamassa Mista de Cimento, Cal	M2	29,32	22,71	665,86
11-02-13	Reboco Interno-Argamassa Pré-Fabricada	M2	30,4	16,78	510,11
11-02-25	Azulejos, Junta Amarração ou a prumo-Assentes c	M2	24,12	33,36	804,64
13-02-39	Piso Cerâmico não esmaltado Anti-Derrapante-Ass	M2	240,72	132,56	31.909,84
13-04-05	Soleira para Porta em Granito Cinza sem Polimento	M	1,8	45,93	82,67
13-50-30	Demolição de Rodapés em Geral, Inclusive Argama	M	177,32	1,70	301,44
Total					39.206,66

No que concerne à 3ª medição, não foi possível aferir os valores pagos indevidamente, porquanto não existem informações sobre quais serviços foram executados antes da formalização do ajuste.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: O Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos – NMPME, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:

“Como já justificamos anteriormente os serviços de manutenção do Laboratório de São Miguel, foram executados obedecendo às repetidas alterações conforme demonstrada pelos e-mails juntados ao presente sob fls nº 24 a 14 e, sendo que as frentes de serviços foram sempre liberadas de forma parcial.

Para que não houvesse a paralização dos serviços os mesmos foram realizados dentro dos períodos da 2ª e 3ª medições, porém as referidas medições foram liberadas para pagamento, apenas após a aprovação do Termo de Aditamento em 22/12/15 (conforme folha nº 41 no PA da 2ª medição nº 2015-0.342.480-0 e folha 48 da 3ª medição no PA nº 2015-0.323.965-5), portanto, improcedente a afirmação de que houve o pagamento irregular dos serviços no montante de R\$ 39.206,66, pois os serviços foram executados, autorizados e medidos por esta fiscalização”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Não aplicável”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não aplicável”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMSO aduz que os serviços de manutenção no Laboratório de São Miguel Paulista sofreram repetidos pedidos de alterações e que as frentes de trabalho foram liberadas de forma parcial, para que não houvesse a paralisação dos serviços. Dessa forma, as modificações foram realizadas antes da formalização do Termo Aditivo.

A manifestação da Unidade reforça o entendimento de que muitos itens foram executados sem que estivessem previstos na planilha original, caracterizando alteração do projeto da obra sem o suporte do termo aditivo. Essa atitude denota transgressão aos ditames dos arts. 60 e 61 da Lei 8.666/1993 e ao Art. 2º da Lei 14.141/2006. Trata-se de jurisprudência pacífica da Corte de Contas já demonstrado nos Acórdãos 87/2008-TCU-Plenário, 2.152/2010-TCU-Plenário, 2.758/2010-Plenário, 140/2008-TCU-Plenário e AC-1227-19/12-P, este último reproduzido abaixo:

“Jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, em consonância com o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, é de que quaisquer acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de um termo de aditamento ao contrato (...).”

A Unidade busca minimizar a irregularidade afirmando que os pagamentos se deram após a aprovação do Aditamento. Salienta-se, nada obstante, que o entendimento jurisprudencial do TCU é o de que o pagamento de itens não previstos para os trechos da obra onde foram aplicados, mesmo quando contemplados na planilha original, é irregular. Dessa forma, o fato de os pagamentos terem sido efetuados após a formalização do Termo Aditivo e posteriormente à regular liquidação, não isenta a Unidade de ter transgredido a lei vigente.

Para facilitar o entendimento segue transcrito abaixo o trecho do Acórdão AC-2739-40/14-P que explicita esse posicionamento:

“(...) Foram também observados pagamentos de itens que, apesar de contemplados na planilha contratual original, não estavam previstos para os trechos da obra onde foram aplicados. Esta prática configura pagamentos extracontratuais, pois, mesmo que cada um desses itens tenha previsão inicial em outro trecho da obra, sua aplicação em trechos não previstos levaria à falta de tais insumos e serviços naqueles trechos onde estavam inicialmente alocados, além de demonstrar alteração no projeto da obra sem termo aditivo que a ampare”.

Assim, a obrigação da formalização do termo aditivo permanece independentemente da natureza das transformações dos termos pactuados.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Secretaria que se abstenha de realizar imprevistas alterações na execução contratual sem a prévia celebração de termo aditivo.

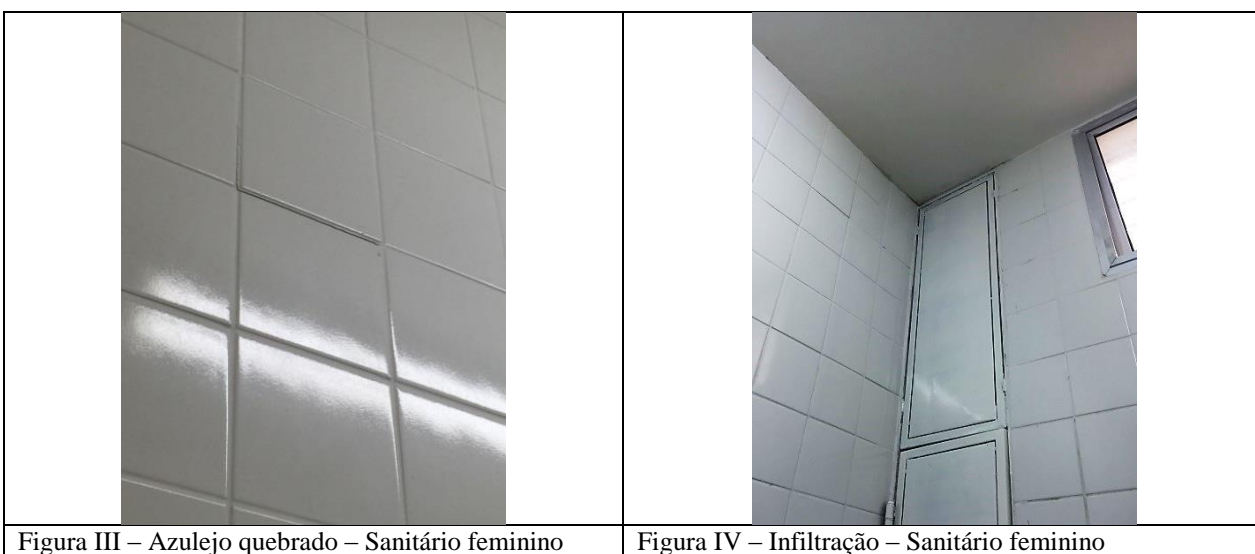
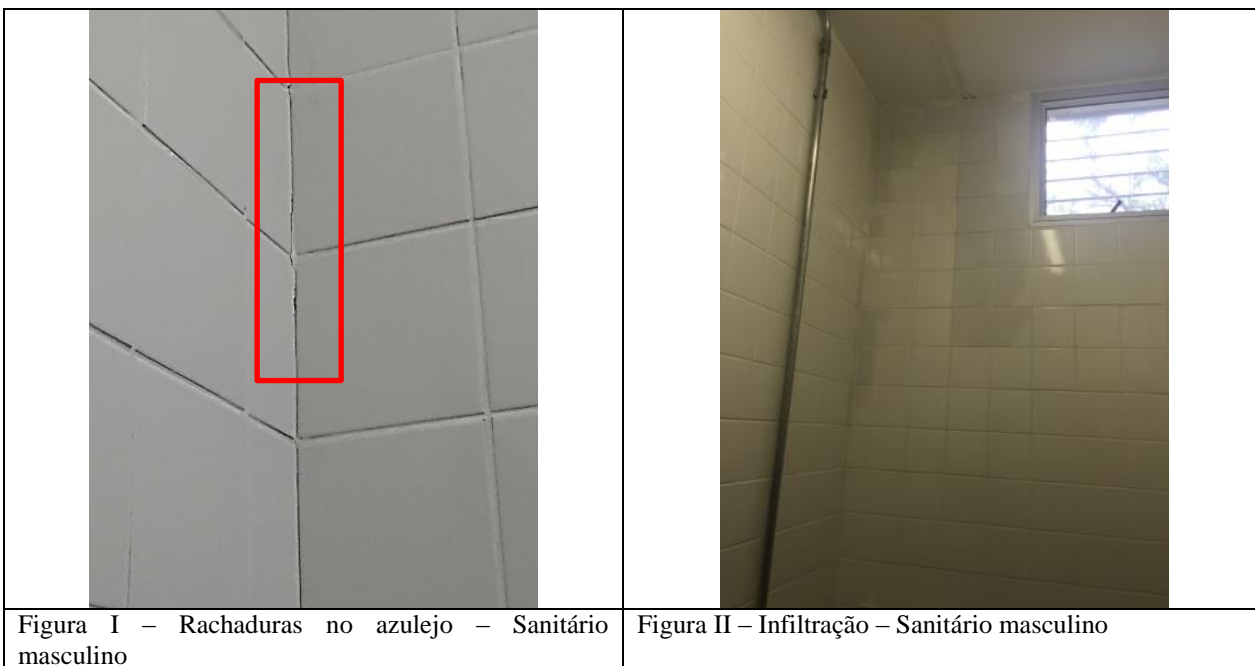
CONSTATAÇÃO 3 – Improriedades quanto à execução do Contrato nº 111/SIURB/NMPME/2015

Em visita in loco, foram observadas as seguintes impropriedades quanto à execução do objeto do Contrato nº 111/SIURB:



3.1) Falhas quanto à qualidade dos serviços executados

Não obstante o pouco tempo decorrido desde a conclusão da reforma até as visitas da equipe de auditoria ao Laboratório, alguns vícios construtivos foram notados.



Nos sanitários masculino e feminino, há infiltrações e fissuras nos revestimentos cerâmicos. Os vasos sanitários também apresentam problemas de desempenho do sistema de descarga. Quando a válvula é acionada, deve-se esperar um tempo consideravelmente longo para o uso subsequente já que a reposição de água na caixa acoplada é lenta.



Observou-se também que a parede ao redor de uma das portas apresentava um desalinhamento local, provavelmente devido à má execução do revestimento de argamassa.

	
<p>Figura V – Má execução do revestimento de argamassa com desalinhamento local</p>	<p>Figura VI – Má execução do revestimento com desalinhamento local</p>

Adicionalmente, foram detectados problemas estruturais de alvenaria. A abertura dos vãos de algumas portas apresentavam fissuras ocasionadas pelo esforço de tração devido à falta de vergas e contravergas.

	
<p>Figura VII – Falta de verga, ocasionando rachaduras – Lado esquerdo</p>	<p>Figura VIII – Falta de verga, ocasionando rachaduras – Lado direito</p>

Também foi identificado que as telas mosquiteiro e as grades de proteção estavam sem a pintura de proteção, o que facilita a deterioração dos materiais em razão da ferrugem. Como pode ser visualizado na imagem XVIII, poucos meses após a instalação, esses itens já apresentavam sinais de desgaste.

Verificou-se também a falta de grades de proteção em alguns vãos superiores das janelas do laboratório, além da ausência de pintura, conforme mostram as imagens XIX e XX, respectivamente. Na figura XXI, por sua vez, pode ser observada a fixação irregular da barra de proteção o que denota fragilidade no dispositivo de segurança.



Figura IX – Tela mosquiteiro e grade de proteção enferrujados



Figura X – Falta de grades de proteção

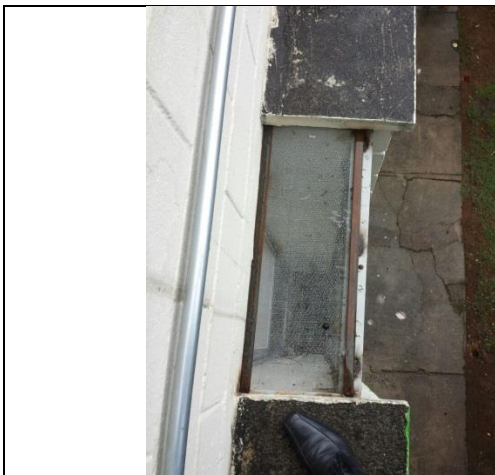


Figura XI – Falta de grades de proteção e ausência de pintura



Figura XII – Fixação irregular da grade de proteção

Por fim, há na laje acúmulo de água ocasionado pelo desnível irregular, aumentando o risco de infiltrações dentro do laboratório. Além disso, a água parada torna-se foco de proliferação de mosquitos transmissores da dengue, do zika vírus e da febre chikungunya, o que é agravado pelo fato de que ao lado do laboratório funciona uma Unidade Básica de Saúde (UBS).

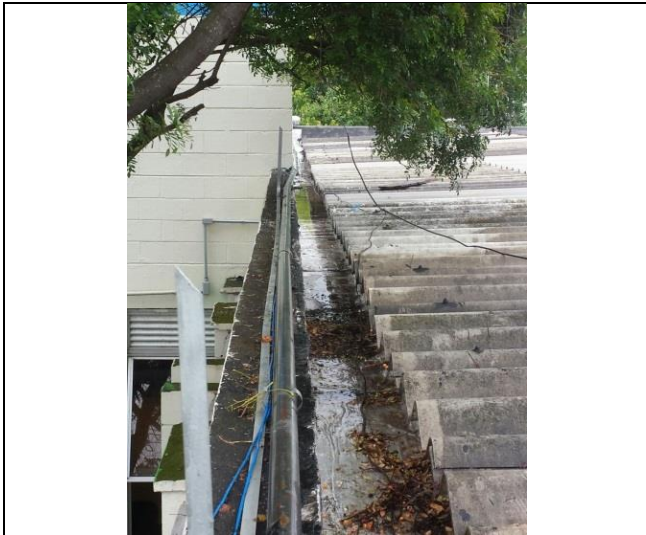


Figura XIII – Acúmulo de água devido a desnível irregular

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: O Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos – NMPME, por meio do Ofício nº082/SMSO/ATAJ/2017, apresentou a seguinte justificativa:

“Os itens apontados foram devidamente sanados conforme fotos anexas abaixo:

Nos sanitários feminino e masculino, foram substituídas algumas peças nos revestimentos cerâmicos conforme apontado em vistoria. Em relação aos problemas no desempenho do sistema de descarga, o mesmo já encontra-se em pleno funcionamento.

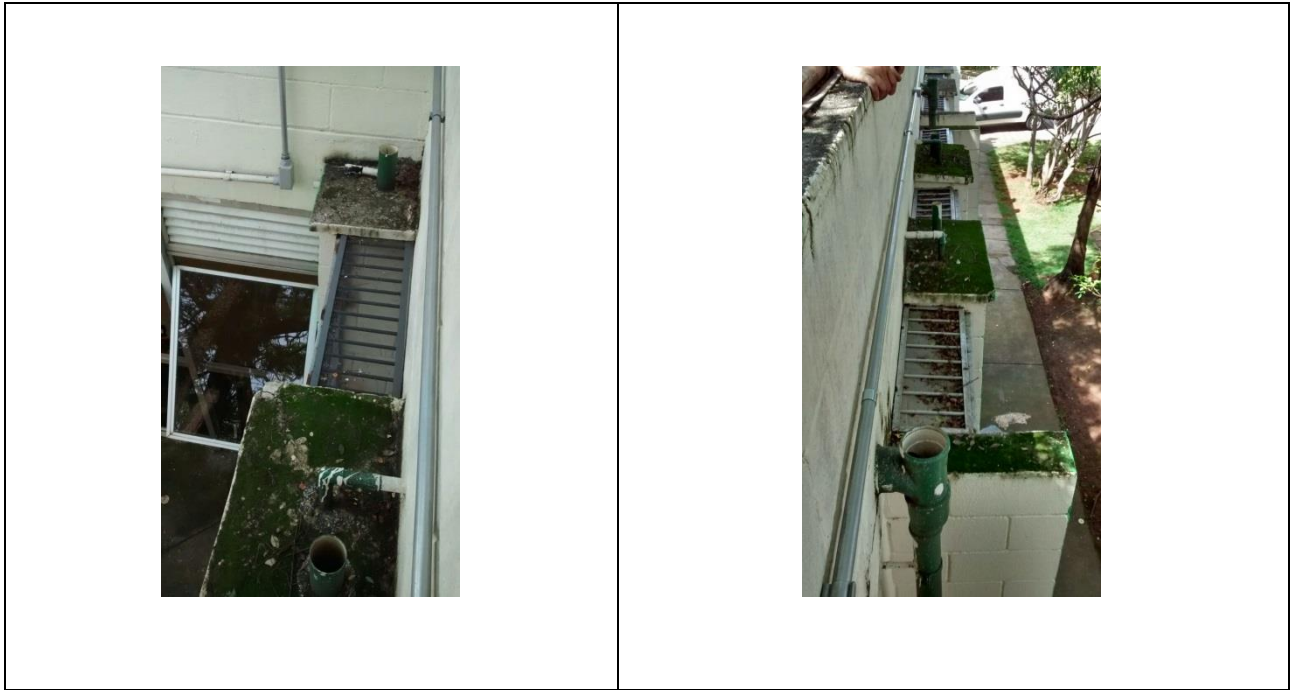
Segue abaixo fotos demonstrativas dos reparos dos serviços apontados através de fotos nos relatório de auditoria da CGM.

	DESALINHAMENTO DE REVESTIMENTO	
		
ANTES	DURANTE	DEPOIS

FALTA DE VERGAS		
		
ANTES	DURANTE	DEPOIS

TELA DE MOSQUITEIRO COM PONTOS DE OXIDAÇÃO	
	
ANTES	DEPOIS

RECOLOCAÇÃO DE GRADE EM VÃOS SUPERIORES



PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Serviços foram refeitos, por acionamento de garantia”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Imediato”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria realizou nova visita ao Laboratório de São Miguel Paulista, em 18/04/2017, a fim de verificar o reparo dos serviços.

Nos sanitários masculinos e femininos, o problema da descarga foi sanado, contudo o problema das infiltrações persiste, conforme se visualiza nas figuras abaixo:



Figura XIV – Infiltração – Sanitário masculino

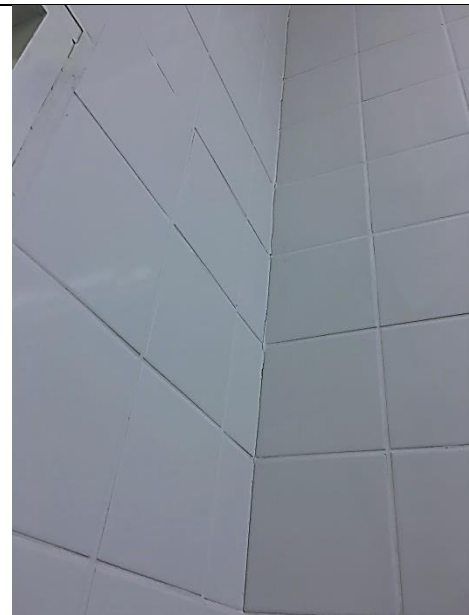


Figura XV – Rachaduras no azulejo – Sanitário masculino



Figura XVI – Infiltração – Sanitário feminino



Figura XVII – Rachaduras no azulejo – Sanitário feminino

Na visita, verificou-se que, recentemente, uma das salas do Laboratório sofreu problema grave de infiltração, reforçando a tese da má qualidade dos serviços executados.



Figura XVIII – Infiltração



Figura XIX – Infiltração

Devido à falta de pintura anterior e à baixa qualidade do material utilizado, as grades e telas de proteção se deterioraram em poucos meses, ocasionando rasgos na tela nos pontos de oxidação.

Importa ressaltar que a contratada não realizou a troca das telas oxidadas, apenas efetuou sua pintura. Contudo, é possível observar, nas figuras abaixo, a má execução do serviço realizado.

Seguem fotos do local:

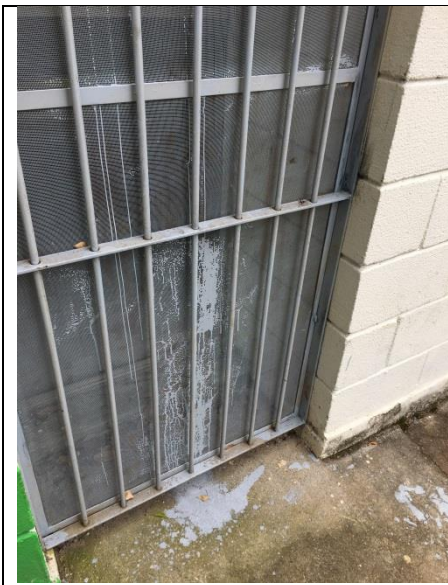


Figura XX – Má execução da pintura



Figura XXI – Má execução da pintura



Figura XXII – Rasgo na tela mosquiteiro

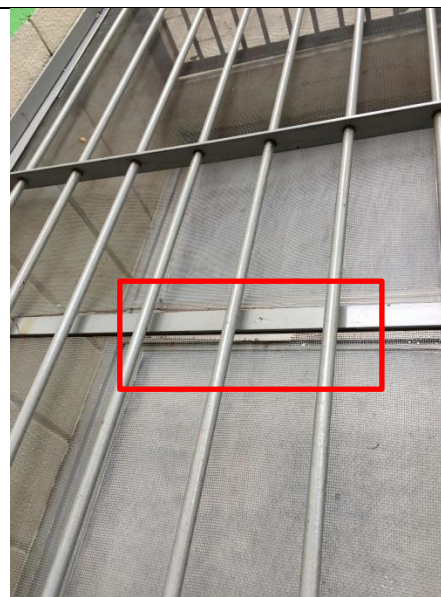


Figura XXIII – Rasgo na tela mosquiteiro

A situação em tela, teria ido de encontro ao estipulado na cláusula 8.2 do contrato:

“8.2. A responsabilidade da CONTRATADA, pela qualidade, correção e segurança dos serviços executados, bem como pelo material utilizado e sua adequação à Legislação e às normas técnicas vigentes à época do contrato, subsistira, na forma da Lei, mesmo após o seu recebimento definitivo”.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Secretaria que, em vista da vigência do período de garantia, acione a contratada para que execute os serviços em conformidade com os padrões de qualidade avençados no contrato.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos, considerando a relevância dos saldos e os controles internos da Secretaria;
- Consulta no Sistema de Orçamento e Finanças da PMSP – SOF;
- Visita ao Laboratório de São Miguel Paulista e à Secretaria Municipal de Serviços e Obras para inspeção física e análise de documentos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Circularização de informações;
- Conferência e análise de conformidade dos comprovantes e da documentação trabalhista apresentada; e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada e com os funcionários do Laboratório de São Miguel Paulista.