

## Nota Técnica nº 043/2017/CGM-AUDI

**Assunto: Avaliação preventiva do Pregão Eletrônico nº 06/SMPR/COGEL/2017, cujo objeto é o Registro de Preços para a prestação de serviços técnicos de conservação de áreas urbanizadas, ajardinadas, praguejadas; serviços técnicos de manejo de árvores; e serviços de conservação mecanizada de áreas urbanizadas, ajardinadas e praguejadas.**

### SUMÁRIO EXECUTIVO

---

1. Objetivou-se, em atendimento à Ordem de Serviço nº 063/2017, analisar preventivamente o pregão eletrônico nº **06/SMPR/COGEL/2017** da Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais - SMPR, focando especificamente na análise de existência ou não de exigências de habilitação restritivas, na formação dos preços referenciais, na adequabilidade do BDI referencial, bem como determinações legais pertinentes.

### INFORMAÇÃO

---

2. Mediante o Pregão Eletrônico nº **06/SMPR/COGEL/2017**, a Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais - SMPR objetiva registrar preços de serviços técnicos de conservação de áreas urbanizadas, ajardinadas, praguejadas; serviços técnicos de manejo de árvores; e serviços de conservação mecanizada de áreas urbanizadas, ajardinadas e praguejadas.

3. Considerando a materialidade do montante de recursos envolvidos na licitação e a atuação recorrente da Controladoria Geral do Município em acompanhamento preventivo de licitações, com intuito de precaver a Administração de realizar contratos pouco vantajosos, foi identificada a necessidade de atuação preventiva da Coordenadoria de Auditoria Interna nesse processo licitatório.

4. Os valores referenciais previstos para os serviços são de:

- **R\$ 104.329,29** por equipes/mês e **R\$ 168,20** por hora de caminhão tanque irrigador para equipe de conservação de áreas verdes e ajardinadas;
- **R\$ 104.596,21** por equipe/mês, **R\$ 2.264,79** pela diária de caminhão com cesto aéreo e **R\$ 3.053,96** pela diária de guindaste hidráulico 30 t para equipe de manejo de árvores;
- **R\$ 184.057,51** por equipe/mês de conservação mecanizada de áreas verdes.

5. São previstas até **161** equipes para conservação de áreas verdes e ajardinadas, até **136**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

equipes para manejo de árvores e até **16** equipes para conservação mecanizada de áreas verdes e ajardinadas.

6. O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços é de 12 meses, a contar da data da sua assinatura, podendo ser prorrogado por até igual período, nos termos do artigo 13º da Lei nº 13.278/02.

7. Atualmente o procedimento licitatório encontra-se suspenso temporariamente *ad Cautelam* pelo Tribunal de Contas do Município, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de 19/08/2017.

8. Os achados a seguir apresentados pela equipe de auditoria nesta Nota Técnica são relativos ao edital vigente previamente à análise do TCM-SP, visto que, até o término da elaboração dessa Nota, o edital com as correções não havia ainda sido publicado. Cabe registrar também que os achados aqui apresentados são independentes daqueles já apontados pelo TCM-SP e que, em conjunto, visam contribuir para o melhor uso dos recursos públicos.

### **Falta de justificativa para quantitativos de composição das equipes**

9. Embora tenha sido apresentada justificativa para quantitativos globais de equipes no Processo nº 6012.2017.0000382-0, não foram apresentadas justificativas para as estimativas de horas previstas para mão de obra e uso de equipamentos, bem como dimensionamento da composição de cada uma das equipes.

10. Por exemplo, inexistente o detalhamento da composição de custo do item “Microtrator com roçadeira hidráulica”, com custo R\$ 25,01 por hora, da equipe de conservação e manutenção mecanizada de áreas verdes e ajardinadas; faltam justificativas para o carga horária, em especial, de técnicos e engenheiros; e faltam justificativas para o quantitativo, em especial, de ajudante de jardinagem, jardineiro operador de roçadeira e jardineiros

11. Conforme a legislação de licitações, os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de **todos os seus custos unitários**, bem como todos os quantitativos estejam devidamente avaliados e fundamentados.

12. **Recomendação 001:** Apresentar detalhamento completo da composição de todos os custos unitários e evidenciar, em especial, o embasamento para a determinação de quantitativos de mão de obra para cada equipe.

**Custo para Jardineiro Operador de Roçadeira (SIURB 02247) está duplicado na equipe de conservação e manutenção mecanizada de áreas verdes e ajardinadas e na equipe de conservação e manutenção de áreas verdes e ajardinadas**

13. Conforme memória de cálculo de custos horários de equipamentos EDIF, disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/tabelas\\_de\\_custos/index.php?p=232211](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/tabelas_de_custos/index.php?p=232211), a mão de obra necessária para operação do equipamento já está inclusa no seu custo. Dessa forma, ao prever no orçamento tanto o equipamento “Roçadeira (SIURB 94307)”, quanto o item “Jardineiro Operador de Roçadeira (SIURB 02247)”, incorre-se em duplicidade do custo da mão de obra.

14. É possível indicar o sobrepreço de **R\$ 23.350,80** por equipe-mês (BDI incluso), relativo à equipe de conservação e manutenção de áreas verdes e ajardinadas. Esse é o valor que seria pago para o item “Jardineiro operador de roçadeira (SIURB 02247)”. A eliminação do sobrepreço identificado representará uma economia aos cofres públicos de até **R\$ 45.113.745,60<sup>1</sup>** anuais (BDI incluso).

15. E o sobrepreço de **R\$ 37.360,94** por equipe/mês (BDI incluso), relativo à equipe de conservação e manutenção mecanizada de áreas verdes e ajardinadas. Esse é o valor que seria pago para o item “Jardineiro operador de roçadeira (SIURB 02247)”. A eliminação do sobrepreço identificado representará uma economia aos cofres municipais de até **R\$ 7.173.300,48<sup>2</sup>** anuais (BDI incluso).

16. **Recomendação 002:** Eliminar o sobrepreço identificado, excluindo, por exemplo, da composição das equipes o item Jardineiro Operador de Roçadeira (SIURB 02247).

---

<sup>1</sup> Considerando contratação de 161 equipes e 12 meses.

<sup>2</sup> Considerando contratação de 16 equipes e 12 meses.

**Custo para Operador de Motosserra (SIURB 02247) está duplicado na equipe de manejo de árvores**

---

17. O mesmo que ocorre com o item anterior, ocorre com o item “Operador de Motosserra (SIURB 02247)”, já que existe a previsão para a mão de obra na composição do equipamento “Motosserra (SIURB 94307)”.

18. Conforme memória de cálculo de custos horários de equipamentos EDIF, disponível [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/tabelas\\_de\\_custos/index.php?p=232211](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/tabelas_de_custos/index.php?p=232211), a mão de obra necessária para operação do equipamento já está inclusa no custo unitário do equipamento. Dessa forma, ao prever no orçamento tanto o equipamento “Motosserra (SIURB 94307)”, quanto o item “Operador de Motosserra (SIURB 02247)”, incorre-se em duplicidade do custo da mão de obra.

19. É possível indicar o sobrepreço de **R\$ 11.664,71** por equipe/mês (BDI incluso), relativo à equipe manejo de árvores. Esse é o valor que seria pago para o item “Operador de Motosserra (SIURB 02247)”. A eliminação do sobrepreço identificado representará uma economia aos cofres municipais de até **R\$ 19.036.806,72<sup>3</sup>** anuais (BDI incluso).

20. **Recomendação 003:** Eliminar o sobrepreço identificado, excluindo, por exemplo, da composição das equipes o item Operador de Motosserra (SIURB 02247).

**Custo para Operador de Microtrator (SIURB 02219) pode estar duplicado na equipe de conservação e manutenção mecanizada de áreas verdes e ajardinadas**

---

21. Embora não tenha sido fornecida a referência para o item “Microtrator com roçadeira hidráulica”, utilizando o mesmo raciocínio anterior, é possível inferir duplicidade no custo da mão de obra relativa ao “Operador de Microtrator (SIURB 02219)”, já que é provável que a mão de obra já esteja na composição de custos do equipamento.

22. Assim, é possível indicar provável sobrepreço de **R\$ 7.583,73** por equipe/mês (BDI incluso), relativo à equipe de conservação e manutenção mecanizada de áreas verdes e ajardinadas. Esse é o valor que seria pago para o item “Operador de Microtrator (SIURB 02219)”. A eliminação do

---

<sup>3</sup> Considerando contratação de 136 equipes e 12 meses.

provável sobrepreço identificado representaria uma economia aos cofres municipais de até **R\$ 1.456.076,16<sup>4</sup>** anuais (BDI incluso).

23. **Recomendação 004:** Avaliar a existência de eventual sobrepreço e, caso exista, eliminá-lo.

**Adequabilidade de previsão de um técnico nível médio por equipe de conservação e manutenção (mecanizada e não mecanizada) de áreas verdes e ajardinadas em período integral**

---

24. No entendimento da equipe de auditoria, não resta devidamente justificada a necessidade de se pagar um técnico nível médio por equipe em período integral, já que pelas características de suas funções, que são relativas ao gerenciamento e à fiscalização, seria viável a orientação de mais de uma equipe em período integral.

25. As Especificações Técnicas contidas no Edital detalham as atribuições do técnico nível médio:

*3.3.1 Ao Técnico caberá receber as instruções da fiscalização e repassá-las à equipe, relacionar diariamente as tarefas executadas e insumos utilizados, elaborando a “Ficha Diária de Produção” e a “Ficha Diária de Presença”, e demais relatórios solicitados pela fiscalização. Caberá, ainda, distribuir, orientar tecnicamente e supervisionar as atividades exercidas por todos os demais integrantes da equipe, requisitar, receber, distribuir e controlar materiais, ferramentas, instrumentos, equipamentos e insumos necessários à execução dos serviços, zelando pela sua guarda, conservação e limpeza; responder pela carga dos materiais provenientes dos serviços executados; fotografar o local antes e após a execução dos serviços (do mesmo ponto de referência), registrando de maneira objetiva o(s) serviço(s) executado(s); elaborar o “Controle Mensal de Produtividade” e o “Relatório de Prestação de Serviço do Tanque Irrigador”. Manter a disciplina e a ordem no local de trabalho. O registro das comunicações pela contratada e o recebimento das comunicações da contratante, através do Livro de Ordem, caberá a este profissional.*

26. A readequação da carga horária acarretaria a redução do custo mensal por equipe. Por exemplo, uma redução de 50% da carga horária desse profissional representaria uma redução de **R\$**

---

<sup>4</sup> Considerando contratação de 16 equipes e 12 meses.

**5.011,04** por equipe/mês (BDI incluso) para equipe de conservação e manutenção de áreas verdes e ajardinadas; e **R\$ 5.011,04** por equipe/mês (BDI incluso) para equipe de conservação e manutenção mecanizada de áreas verdes e ajardinadas.

27. A otimização do uso do tempo dos técnicos de nível médio poderá representar uma economia aos cofres municipais de até **R\$ 10.643.448,96<sup>5</sup>** anuais (BDI incluso).

28. **Recomendação 005:** Avaliar a conveniência de promover a adequação da carga horária relativa aos técnicos de nível médio, com a finalidade de otimizar a sua atuação no gerenciamento das equipes, tendo em vista que sua melhor alocação reduziria custos para o Município.

#### **Adequabilidade de previsão de um engenheiro em período integral por equipe de manejo**

---

29. Da mesma forma, no entendimento da equipe de auditoria, não resta devidamente justificada a necessidade de se pagar um engenheiro por equipe em período integral, já que pelas características de suas funções, seria possível orientar mais de uma equipe em período integral.

30. As Especificações Técnicas contidas no Edital detalham as atribuições do engenheiro:

*3.4.1 Ao Engenheiro Agrônomo ou Florestal caberá receber as instruções da fiscalização e repassá-las às equipes, a responsabilidade técnica pela execução e pelo acompanhamento dos serviços, além de responder pela equipe. Manter a equipe atualizada quanto às normas técnicas, legais e administrativas, de higiene, de segurança do trabalho e da legislação vigente. Caberá relacionar diariamente as tarefas executadas e insumos utilizados, elaborando a “Ficha Diária de Produção” e a “Ficha Diária de Presença”. Caberá, ainda, distribuir, orientar tecnicamente e supervisionar as atividades exercidas por todos os demais integrantes da equipe, requisitar, receber, distribuir e controlar materiais, ferramentas, instrumentos, equipamentos e insumos necessários à execução dos trabalhos, zelando pela sua guarda, conservação e limpeza; responder pela carga e a descarga dos resíduos provenientes dos serviços executados; fotografar o local antes e após a execução dos serviços (do mesmo ponto de referência), registrando de maneira objetiva o(s) serviço(s) executado(s); elaborar o “Relatório de Prestação de Serviço do Caminhão tipo VUC com Cesto Aéreo”, “Relatório de Prestação de Serviço do Caminhão com Guindaste” e o*

---

<sup>5</sup> Considerando contratação de 161 + 16 equipes e 12 meses.

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

*“Controle Mensal de Produtividade”. Manter a disciplina e a ordem no local de trabalho. O registro das comunicações pela contratada e o recebimento das comunicações da contratante, através do Livro de Ordem, caberá a este profissional.*

31. A readequação da carga horária acarretaria a redução do custo mensal por equipe. Por exemplo, uma redução de 50% da carga horária desse profissional representaria uma redução de **R\$ 10.473,99** por equipe/mês (BDI incluso) para equipe de conservação e manutenção de áreas verdes e ajardinadas.
32. A otimização do uso do tempo dos engenheiros poderá representar uma economia aos cofres municipais de até **R\$ 17.093.551,68<sup>6</sup>** anuais (BDI incluso).
33. **Recomendação 006:** Avaliar a conveniência de promover a adequação da carga horária relativa aos engenheiros, com a finalidade de otimizar a sua atuação no gerenciamento das equipes, tendo em vista que sua melhor alocação reduziria custos para o Município.

---

**Não realização de Audiência Pública obrigatória**

34. Tendo em vista que o edital viabilizará a contratação de serviços, cujo valor total potencial será na ordem de R\$ 400.000.000,00 por ano de vigência da ARP, foi possível verificar que a licitação para registro de preço, aqui analisada, não respeitou a exigência legal de realização de Audiência Pública.
35. A Lei Federal nº 8.666/1993, no artigo 39º, determina o seguinte:

*“Sempre que o **valor estimado** para uma licitação ou **para um conjunto de licitações simultâneas** ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, (concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)) o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do Edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.”*

---

<sup>6</sup> Considerando contratação de 136 equipes e 12 meses.

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

36. Sendo assim, a despeito de ter sido realizada consulta pública (disciplinada pelo Decreto Municipal nº 48.042/2006), entende-se que o procedimento adequado para essa licitação seja a audiência pública, pois os valores estimados envolvidos são de vulto superior a 100 vezes o limite de R\$ 1.500.000,00, referente à modalidade de concorrência.

37. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União já se manifestou ao indicar que “... *não está ao alvedrio de cada agente público a decisão de realizar ou não a audiência pública, pois não se trata de ato discricionário.*” (Acórdão nº 2243/2007 - Plenário - Voto do Ministro Relator).

38. **Recomendação 007:** Promover a realização de Audiência Pública, conforme dispõe a Lei Federal nº 8.666/1993.

---

## CONSIDERAÇÕES

39. É oportuno registrar que o aumento do custo por equipe está muito acima da inflação, quando comparado com o registro de preços realizado anteriormente. Por exemplo, o preço médio registrado em atas semelhantes da SMPR, em 2014, para equipe de manejo de árvores foi de **R\$ 65.906,36**, sem considerar eventuais duplicidades e o uso de um BDI<sup>7</sup> maior, contra os atuais **R\$ 104.596,21** (aumento de **58,7%**).

40. Levando em conta o critério de cálculo imposto pelo Decreto Municipal nº 57.580/2017, a título comparativo, o valor mensal corrigido pela inflação, para a equipe de manejo de árvores, seria da ordem de **R\$ 80.000,00**, em janeiro de 2017<sup>8</sup>. Isso corrobora a indicação de existência de sobrepreço e previsão inadequada de quantitativos.

41. Os achados apresentados nesta Nota Técnica contribuem para uma economia potencial de até **R\$ 100.516.929,60** anuais aos cofres municipais, levando em conta tanto os sobrepreços identificados, quanto a otimização do uso dos recursos (mão de obra e equipamentos). Cabe ressaltar que os achados apresentados não esgotam a possibilidade de melhorias no uso dos recursos previstos

---

<sup>7</sup> BDI 2014 = 26,76% e BDI 2017 = 20,11%.

<sup>8</sup> Meta de inflação de 4,5% em 2014, 2015 e 2016, sendo IPCA efetivo em 2015 de 10,67%, acima da meta em quatro vezes o intervalo da banda de tolerância. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/Pec/metastabelaMetaseResultados.pdf>. Acesso em 12/09/2017.



**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

para cada uma das equipes.

42. É, inclusive, recomendável um estudo criterioso por parte da Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais, a fim de analisar outros métodos de orçamentação, medição e pagamento dos serviços contemplados pelo presente procedimento licitatório. O Estado de São Paulo, por exemplo, usa metodologia de medição e pagamento por metro quadro de execução dos serviços, e não por equipes, conforme disposto no *Volume 18 – Manutenção e Conservação de Jardins* da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado<sup>9</sup> (**Recomendação 008**).

43. Finalmente, tendo em vista que o trabalho de auditoria foi concluído, sugere-se o encaminhamento desta Nota Técnica para Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais, para fins de ciência e para providências de correção dos apontamentos realizados neste documento.

À consideração superior.

São Paulo, 25 de setembro de 2017.

---

<sup>9</sup> Disponível em:

[https://www.bec.sp.gov.br/BEC\\_Servicos\\_UI/cadterc/UI\\_sVolumeItemRelaciona.aspx?chave=&volume=18&tible=Manuten%C3%A7%C3%A3o%20e%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20de%20Jardins](https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/cadterc/UI_sVolumeItemRelaciona.aspx?chave=&volume=18&tible=Manuten%C3%A7%C3%A3o%20e%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20de%20Jardins). Acesso em 13/09/2017.