

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Libero Badaró, 293 ó 23º andar ó Edifício Conde Prates ó CEP 01009-907

Nota Técnica n.º 013/2019/CGM-AUDI

Assunto: Análise da regularidade das contratações emergenciais das empresas Cobrape Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape), Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios (Diagonal), IEME Brasil Engenharia Consultiva (IEME) bem como Núcleo Engenharia Consultiva (Núcleo), efetuadas pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em atendimento à Ordem de Serviço nº 055/2019, este trabalho tem como objetivos a avaliação da adequação quanto às justificativas para a formalização dos contratos emergenciais firmados pela SEHAB com as empresas Cobrape, Diagonal, IEME e Núcleo, bem como a verificação de irregularidades nas contratações da Cobrape e Diagonal relativas à terceirização de atividade-fim da SEHAB.

INFORMAÇÃO

1. A SEHAB, através de sua Coordenadoria de Trabalho Social (CTS), realiza a contratação de serviços técnicos especializados de trabalho social previsto nos programas e ações de responsabilidade dessa Secretaria, de forma a efetivar a implementação dos projetos habitacionais e também para o desenvolvimento de suas ações junto à população em situação de necessidade habitacional.
2. Para esse objeto, as empresas Cobrape e Diagonal tiveram, respectivamente, seus primeiros contratos assinados em 2012 e desde então permanecem como prestadoras do serviço por meio de sucessivos contratos emergenciais.
3. A empresa Cobrape realiza serviços técnicos especializados de trabalho social previstos em programas e empreendimentos habitacionais de responsabilidade da SEHAB, que são objeto de contratos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal e de outras fontes de nível estadual e municipal, bem como nas áreas de reassentamento vinculadas a tais contratos. Por exemplo, atua na instalação de ponto de plantão social, mobilização das famílias, informação das

famílias sobre o andamento das obras, implementação do plano de reassentamento e medidas compensatórias, monitoramento das famílias em auxílio aluguel e implementação da gestão condominial.

CONTRATO	PERÍODO	VALOR	NR PROCESSO
012/2012 Concorrência	(Contrato assinado em 27/04/2012) prazo de 20 meses a contar de 02/05/2012	R\$ 35.029.141,08	2011.0.141.677-3
1. Aditamento	12 meses a contar de 02/01/2014	acresceu R\$ 14.034.277,59 valor contratual R\$ 49.063.418,67	2011.0.141.677-3
2. Aditamento	20 meses a contar de 02/01/2015	foi aplicado desconto de 3,74% sobre o valor contratual inicial. Com o aditamento o Valor Contratual acumulado passou a ser de R\$ 79.787.706,08.	2011.0.141.677-3
3. Aditamento	08 meses a contar de 02/09/2016	Valor Contratual acumulado passou a ser de R\$ 79.787.706,08.	2011.0.141.677-3
4. Aditamento	xxxxxxxxxx	Concessão de desconto de 15% sobre o valor do saldo residual de R\$ 7.234.136,27. O valor contratual passou a ser R\$ 78.702.585,64	2011.0.141.677-3
5. Aditamento	12 meses (caráter excepcional) a partir de 02/05/2017	R\$ 78.702.585,64	2011.0.141.677-3
001/SEHAB/2018 - Emergencial	180 dias (de 03/05/2018 a 29/10/2018)	R\$ 11.565.673,74	6014.2018/0000404-7
009/2018 - Emergencial	180 dias (de 30/10/2018 a 27/04/2019)	R\$ 11.340.619,95	6014.2018/0002321-1
004/2019 - Emergencial	180 dias (de 29/04/2019 a 25/10/2019)	R\$ 13.690.145,82	6014.2019/0001633-0

Tabela 01 ó Contratos empresa Cobrape (CNPJ: 58.645.219/0001-28)

4. A empresa Diagonal realiza serviços técnicos especializados de trabalho social previstos em programas e empreendimentos habitacionais de responsabilidade da SEHAB no âmbito do Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários e Irregulares e Programa de Provisão Habitacional, associados às Operações Urbanas; Requalificação de cortiços; Locação Social; além do trabalho social de acompanhamento às famílias em situação de risco e ocupações irregulares.

CONTRATO	PERÍODO	VALOR	NR PROCESSO
011/2012 Concorrência	(Contrato assinado em 27/04/2012) prazo de 20 meses a contar de 02/05/2012	R\$ 44.650.852,00	2011.0.141.687-0
1. Aditamento	12 meses a contar de 02/01/2014	acresceu R\$ 17.559.103,53. Passando o valor contratual a ser de R\$ 62.209.955,53.	2011.0.141.687-0
2. Aditamento	20 meses a partir de 02/01/2015	foi aplicado desconto de 3,74% sobre o valor contratual inicial. Com o aditamento o Valor Contratual acumulado passou a ser de R\$ 98.880.200,19	2011.0.141.687-0
3. Aditamento	08 meses	R\$ 98.880.200,19	2011.0.141.687-0
002/SEHAB/2018 Emergencial	180 dias (de 04/05/2018 a 30/10/2018)	R\$ 11.362.494,90	6014.2018/0000412-8
008/2018 Emergencial	180 dias (de: 31/10/2018 a 28/04/2019)	R\$ 11.332.424,94	6014.2018/0002320-3
006/2019 Emergencial	180 dias 29/04/2019 a 25/10/2019	R\$ 11.332.324,38	6014.2019/0001632-2

Tabela 02 ó Contratos empresa Diagonal (CNPJ: 01.115.194/0001-33)

5. Em paralelo, há uma Concorrência suspensa, por duas vezes, por força de decisão da Comissão Processante (Processo SEI 6014.2018/0000218-4). Os motivos publicados para as suspensões do procedimento foram: ãem virtude da necessidade de alterações no Editalõ (DOC 14/12/2018) e ãem virtude de adequações administrativasõ (DOC 01/05/2019), conforme segue:

LICITAÇÃO // O Presidente da Comissão Permanente de licitação, no uso das prerrogativas que lhe conferida pela Portaria nº 079/SEHAB.G/2018, comunica aos interessados que a licitação referente a Concorrência Pública nº 002/2018, objetivando Contratação de empresa para **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE TRABALHO SOCIAL NECESSÁRIOS A PROGRAMAS E AÇÕES DE RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, está **SUSPENSA** em virtude da necessidade de alterações no Edital. Após serem realizadas a referidas alterações, O Aviso de Licitação e Edital serão republicados com uma nova data para abertura do certame. Informações pelo E-mail: sehabdil@prefeitura.sp.gov.br e elianagomes@prefeitura.sp.gov.br

Figura 01: Publicação suspensão Concorrência Pública nº 002/2018
Fonte: Diário Oficial do Município de São Paulo de 14/12/2018

PROCESSO ELETRÔNICO Nº 6014.2018/0000218-4 -TIPO Técnica e Preço
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE TRABALHO SOCIAL NECESSÁRIOS A PROGRAMAS E AÇÕES DE RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.
COMUNICADO
O Presidente da Comissão de Licitação no uso das prerrogativas que lhe são conferidas pela Portaria 79/SEHAB.G/2019 comunica aos interessados que em virtude de adequações administrativas, fica suspenso "SINE DIE" a data de recebimento e abertura dos envelopes relativos a Concorrência 002/2018/SEHAB, prevista para o dia 02/05/2019

Figura 02: Publicação suspensão Concorrência Pública nº 002/2018
Fonte: Diário Oficial do Município de São Paulo de 01/05/2019

6. A SEHAB, através de sua Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), realiza a contratação de serviços técnicos especializados de execução de selagem, pesquisa e cadastramento, previstos nos seguintes programas e ações de responsabilidade desta Secretaria: Programa de Regularização Fundiária, Programas de Produção e Urbanização, além das ações de mediação de conflitos fundiários.
7. Para esse objeto as empresas IEME e Núcleo tiveram respectivamente seus primeiros contratos assinados em 2012, e a IEME, desde então, permanece como prestadora do serviço por meio de sucessivos contratos emergenciais. A Núcleo, além do contrato original, foi contratada via dois contratos emergenciais sucessivos, finalizando a prestação em 24/05/2019.
8. A empresa IEME realiza serviços técnicos profissionais especializados de selagem, pesquisa e cadastramento, previstos nos seguintes programas e ações de responsabilidade da SEHAB: Programa de Regularização Fundiária, Programas de Produção e Urbanização, além das ações de mediação de conflitos fundiários, abrangendo ainda o apoio de bens e outros serviços correlatos para sua execução.

CONTRATO	PERÍODO	VALOR	NR PROCESSO
014/2012 Concorrência	Contrato assinado em 27/04/2012) prazo de 20 meses a contar de 01/06/2012	R\$ 16.399.148,56	2011.0.174.242-5
1. Aditamento	12 meses a contar de 01/02/2014	R\$ 16.399.148,56	2011.0.174.242-5
2. Aditamento	20 meses (a partir de 01/02/2015)	foi aplicado desconto de 3,74% sobre o valor contratual inicial. Com o aditamento o Valor Contratual acumulado passou a ser de R\$ 28.812.258,10.	2011.0.174.242-5
3. Aditamento	7 meses (a partir de 01/10/2016)	alterou o valor contratual passando de R\$ 28.812.258,10 para R\$ 38.421.287,02	2011.0.174.242-5
4. Aditamento	xxxxxxxxxxxxx	Concessão de desconto de 15% sobre o valor do saldo residual de R\$ 10.551.612,93. O valor contratual passou a ser R\$ 36.838.545,09	2011-0.174.242-5
5. Aditamento	12 meses em caráter excepcional (a partir de 02/05/2017)	R\$ 36.838.545,09	2011-0.174.242-5
003/2018 - emergencial	180 dias (de 03/05/2018 a 29/10/2018)	R\$ 13.493.885,94	6014.2018/0000402-0
007/2018 - emergencial	180 dias (31/10/2018 a 28/04/2019)	R\$ 12.657.844,44	6014.2018/0002348-3
005/2019-emergencial	180 dias (de 30/04/2019 a 26/10/2019)	R\$ 15.120.803,16	6014.2019/0001630-6

Tabela 03 ó Contratos empresa IEME (CNPJ: 57.394.447/0001-00)

9. Ademais, a Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), realiza a contratação de serviços técnicos especializados necessários à implementação das ações do Programa de Regularização Fundiária da SEHAB. De acordo com a proposta técnica da empresa contratada Núcleo, trata-se de suporte técnico-profissional às atividades de planejamento, programação, elaboração de estudos técnicos e pesquisa, de forma a subsidiar as ações de Regularização Fundiária nos núcleos urbanizados, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais.

CONTRATO	PERÍODO	VALOR	NR PROCESSO
013/2012 Concorrência	Contrato assinado em 27/04/2012) prazo de 20 meses a contar de 21.05.2012	R\$ 14.308.971,00	2011.0.142.031-2
1. Aditamento	12 meses (a partir de 21.01.2014 a 21.01.2015)	alterou o valor contratual passando de R\$ 14.308.970,40 para R\$ 22.900.253,42)	2011.0.142.031-2
2. Aditamento	28 meses (a partir de 21.01.2015 a 21.05.2017)	alterou o valor contratual passando de R\$ 22.900.253,42 para 42.932.809,12	2011.0.142.031-2
3. Aditamento	xxxxxxxx	R\$ 42.932.809,12	2011.0.142.031-2
4. Aditamento	xxxxxxxx	Concessão de desconto de 15% sobre o valor do saldo residual de R\$ 2.635.245,99. O valor contratual passou a ser R\$ 42.537.522,23	2011.0.142.031-2
5. Aditamento	12 meses em caráter excepcional (a partir de 22.05.2017)	R\$ 42.537.522,23	2011.0.142.031-2
004/SEHAB/2018 - emergencial	180 dias (de 23.05.2018 a 18.11.2018)	R\$ 8.629.525,09	6014.2018/0004039
010/2018 - emergencial	180 dias (de 26.11.2018 a 24.05.2019)	R\$ 5.119.858,42	6014.2018/0002522-2

Tabela 04 ó Contratos empresa Núcleo (CNPJ: 38.894.804/0001-54)

10. Para a contratação do escopo de serviços dessas empresas há uma Concorrência suspensa pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) (Documento 015545903 e 017697443, Processo SEI 6014.2018/0001287-2) que apontou diversas impropriedades sobre as quais a SEHAB, apesar de oficiada, não ofereceu esclarecimentos e justificativas até 28/05/2019. Dentre os apontamentos destacam-se os seguintes (Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 19/03/2019 página 96):

õa) Terceirização das atividades-fim da Secretaria Municipal da Habitação para as empresas ou consórcios a serem contratados;

b) Fragilidade do mapeamento prévio realizado relativo às áreas e famílias que serão beneficiadas;

c) Confusão na natureza dos serviços a serem contratados. Contrato formalmente tratado como de serviços por escopo, mas que, na prática, poderá se transformar em contrato de execução continuada;

- d) Falta de justificativas para quantidades de determinados serviços, de quantitativos de homens-hora, e da composição de todos os custos unitários;
- e) Exigência de qualificação técnica incompatível com o objeto licitado;
- f) Critérios de pontuação das propostas técnicas genéricos e subjetivos;
- g) Distorção na fórmula de cálculo das notas das propostas técnica e comercial. O edital da Concorrência (tipo técnica e preço) prevê que para a composição da nota final será dado peso de 70% para a proposta técnica e 30% para a proposta comercial. A fórmula adotada, no entanto, distorce essa previsão, de modo que a proposta técnica passa a ter valor de 93% e a proposta comercial não contribui para a nota final com mais do que 7%;
- h) Distorção da remuneração prevista para as funções de engenheiro/arquiteto júnior;
- i) Ausência de cláusula prevendo a fiscalização do adimplemento dos encargos sociais, trabalhistas e previdenciários;
- j) Falta de previsão no edital de dispensa aos consórcios formados exclusivamente por microempresas e empresas de pequeno porte do acréscimo da apresentação adicional da comprovação de patrimônio líquido de 30%;
- k) Outras impropriedades de ordem formal.

Após análise, a Assessoria Jurídica de Controle Externo deste Tribunal apresentou parecer subscrito pela Agente de Fiscalização Maristela Brandão Vilela (OAB/SP nº 249.304) e ratificado pela Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, Dr.^a Egle Maria dos Santos Monteiro, concluindo que a presente licitação não dispõe de condições para prosseguimento. Acompanhou, desde logo, o entendimento da Auditoria em relação aos itens d, e, f, h, i, j e k retro e reservou-se o direito de emitir opinião em relação aos demais itens após esclarecimentos da Origem. Em acréscimo aos apontamentos da Auditoria, entendeu ser imprescindível que a Origem decline a motivação para a não adoção do procedimento de inversão de fases na licitação, conforme previsto na Lei Municipal nº 13.278/2002.

(...)

Diante do exposto, e considerando a proximidade da data para a abertura do certame, designada para o dia 19.03.2019, DETERMINO a cautela a SUSPENSÃO sine die da Concorrência nº 003/2018/SEHAB, para o fim de seu reexame pela Origem, bem como para esclarecimentos e justificativas a serem oferecidos a este Tribunal.

Dada a importância da matéria analisada e, considerando a notícia de que alguns dos serviços têm sido prestados por meio de contratações emergenciais, torna-se premente a realização da licitação para tais serviços, pelo que deverá a Origem envidar esforços para a viabilização desse edital, no prazo de 30 (trinta) dias, de modo a que o prosseguimento do certame possa vir a ser autorizado pelo Pleno deste Tribunal. (grifos nossos)

11. No contexto desta auditoria, a equipe de auditores solicitou as justificativas para as sucessivas contratações das mesmas empresas por meio de contratos emergenciais com dispensa de licitação, bem como para as suspensões da Concorrência iniciada para procedimento de licitação dos serviços técnicos a serem contratados pela Coordenadoria de Trabalho Social (CTS) da SEHAB.

12. Quanto às justificativas dos contratos emergenciais, a SEHAB apresentou as seguintes, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666 de 1993:

Cobrape: Documento 012059299 (Processo SEI 6014.2018/0002321-1):

Esta contratação em caráter emergencial visa assegurar que não haja solução de continuidade em serviços que não podem ser interrompidos, frente à aproximação do esgotamento da vigência do contrato atualmente existente para a realização de tais serviços[1], sem que o procedimento licitatório para a contratação em caráter permanente tenha sido concluído, em que pese já estar em andamento (SEI nº 6014.2018/0000218-4).

Conforme abordado no já citado Termo de Referência, em seu item 1, a SEHAB tem um Programa de Metas definido que resulta no atendimento direto a cerca de 262.000 famílias, por meio das suas três metas programáticas. Além destas, o trabalho da SEHAB abrange, ainda, distintas comunidades e famílias em situações diversas de necessidade habitacional e risco.

A execução deste trabalho pressupõe um forte trabalho social junto às famílias, ação para a qual, já há bastante tempo, a SEHAB-SP vem contando com o apoio de empresas contratadas para a execução de Trabalho Técnico Social associado a tais ações.

Atualmente tem-se dois contratos de prestação de serviços técnicos especializados de trabalho social em andamento e o suporte técnico destas contratações vem possibilitando que a Secretaria amplie significativamente as ações de urbanização em assentamentos subnormais, bem como, de provisão habitacional de interesse social e ainda o acolhimento das demandas diversas relacionadas às necessidades habitacionais da população de baixa renda no Município de São Paulo.

Ocorre que estes contratos terão seu prazo encerrado neste mês de outubro, antes que se conclua o processo licitatório para novas contratações, já em andamento, conforme registrado.

*O elemento essencial de justificativa da contratação ora proposta é, portanto, **assegurar continuidade de serviços** cuja interrupção compromete objetivamente as condições adequadas de execução de obras e ações sob a responsabilidade da SEHAB, bem como, o **cumprimento da sua função pública e a garantia de atendimento habitacional** a famílias e pessoas com vistas à garantia do seu direito à moradia legal e segura.*

A descontinuidade dos trabalhos prestados pelas empresas contratadas atualmente para a execução do Trabalho Técnico Social, resultará na paralisação de parte significativa dos serviços em andamento, provocando uma descontinuidade dos trabalhos em várias comunidades, maiores custos operacionais, além de gerar situação favorável a potenciais conflitos com as comunidades, ocasionando desgastes institucionais para a SEHAB e a Prefeitura de São Paulo como um todo.

Frente ao tempo necessário ao procedimento licitatório normal, incompatível com o prazo de encerramento dos contratos em vigor, a contratação emergencial é considerada a alternativa para assegurar a continuidade de ações indispensáveis ao cumprimento da função pública da SEHAB e para evitar os prejuízos ao erário.

(...)

*Cabe registrar, que a Planilha supracitada está embasada na prestação de serviços atual. Elas foram atualizados frente à necessidade prevista para a **contratação emergencial, considerando um período de até 180 dias (prazo legal contido na Lei Federal nº 8.666/1993).*** (grifos nossos)

Diagonal: Documento 012041587 (Processo SEI 6014.2018/0002320-3):

*Conforme detalhado no referido Termo de Referência, esta contratação, em caráter emergencial, visa **assegurar que não haja solução de continuidade em serviços que não podem ser interrompidos, frente à aproximação do esgotamento da vigência do contrato** atualmente existente para a realização de tais serviços[1], sem que o procedimento licitatório para a contratação em caráter permanente tenha sido concluído, em que pese já estar em andamento (SEI nº 6014.2018/0000218-4), conforme exposto adiante.*

*O elemento essencial de justificativa é **assegurar continuidade de serviços** cuja interrupção compromete objetivamente as condições adequadas de execução de obras e ações sob a responsabilidade da SEHAB, bem como, o **cumprimento da sua função pública e a garantia de atendimento habitacional** a famílias e pessoas com vistas à garantia do seu direito à moradia legal e segura.*

Neste sentido, é importante inicialmente reiterar que há muitos anos e gestões a SEHAB vem contando com apoio técnico especializado, por meio de empresas contratadas, para a execução de Trabalho Técnico Social associado às suas ações.

Atualmente tem-se dois contratos em andamento e o suporte técnico destas contratações possibilitou que a Secretaria ampliasse significativamente as ações de urbanização em assentamentos subnormais, bem como, de provisão habitacional de interesse social e ainda o acolhimento das demandas diversas relacionadas às necessidades habitacionais da população de baixa renda no Município de São Paulo.

Por meio deles, são executadas as ações destinadas às famílias diretamente beneficiadas com as intervenções da Secretaria Municipal de Habitação ó SEHAB e/ou impactadas por remoções decorrentes de obras de infra-estrutura e de correção de risco executadas por outras secretarias municipais, com destaque para: suporte e organização das famílias no âmbito de cada intervenção; a mobilização e organização comunitária; a educação sanitária e ambiental; atividades de capacitação para o trabalho e geração de renda; e de monitoramento e avaliação.

Ocorre que estes contratos terão seu prazo encerrado antes que se conclua o processo licitatório para novas contratações, já em andamento, conforme registrado.

A descontinuidade dos trabalhos prestados pelas empresas atualmente contratadas para a execução do Trabalho Técnico Social, resultará na paralisação de parte significativa dos serviços em andamento, provocando descontinuidade dos trabalhos em várias comunidades, descumprimento de obrigações contratuais assumidas pelo município, maiores custos operacionais, além de gerar situação favorável a potenciais conflitos com as comunidades, ocasionando desgastes institucionais para a SEHAB e a Prefeitura de São Paulo como um todo.

*Considerando que nesta semana está prevista a publicação da versão final do Edital de Contratação do Trabalho Social, já revisado após o processo de Consulta Pública realizada e também a análise da Assessoria Jurídica da SEHAB, é certo que o prazo necessário aos trâmites do procedimento licitatório normal é incompatível com o prazo de encerramento dos contratos em vigor. Assim, a **contratação emergencial é considerada a alternativa para assegurar a continuidade** de ações indispensáveis ao cumprimento da função pública da SEHAB e para evitar os prejuízos ao erário.*

(...)

*Cabe registrar, que as Planilhas constantes do Apêndice 1 e Apêndice 3 estão embasadas na prestação de serviços atual e nas ações que não podem ser interrompidas nos próximos 6 meses. Estas planilhas foram atualizadas frente à necessidade prevista para a **contratação emergencial, considerando um período de até 180 dias (prazo legal contido na Lei Federal nº 8.666/1993)**ö. (grifos nossos)*

IEME: Documento 012151995 (Processo SEI 6014.2018/0002348-3):

*õConforme detalhado no referido Termo de Referência, esta contratação, em caráter emergencial, visa **assegurar que haja solução de continuidade em serviços que não podem ser interrompidos, frente à aproximação do esgotamento da vigência do contrato (29/10/2018)** atualmente existente para a realização de tais serviços[1], sem que os procedimentos licitatórios que incluem este serviço em contratação de caráter permanente tenha sido concluído, em que pese já estarem em andamento.*

A contratação emergencial dos serviços de selagem, pesquisa e cadastramento é solicitada no presente expediente considerando que tais serviços são fundamentais ao desenvolvimento de atividades fins da Política Municipal de Habitação, como esclareceremos a seguir. As atividades cadastrais e de pesquisas a serem desenvolvidas se prestam a dar suporte as ações do Programa de Regularização Fundiária e dos Programas de Produção e Urbanização, além das ações de mediação de conflitos fundiários.

*O elemento essencial de justificativa é **assegurar continuidade de serviços** cuja interrupção compromete objetivamente as condições adequadas de execução de ações sob a responsabilidade da SEHAB, bem como, o **cumprimento da sua função pública e a garantia de atendimento habitacional** a famílias e pessoas com vistas à garantia do seu direito à moradia legal e segura.*

Neste sentido, é importante inicialmente reiterar que há muitos anos e gestões a SEHAB vem contando com apoio técnico especializado, por meio de empresa contratada, para a execução do Trabalho de selagem, pesquisa e cadastramento associado às suas ações.

*Ocorre que este **contrato terá seu prazo encerrado antes que se conclua o processo licitatório para as novas contratações, já em andamento**, nas quais estão incluídos tais serviços, conforme registrado.*

A descontinuidade dos serviços prestados pela empresa atualmente contratada para a execução deste trabalho, resultará na paralisação de parte significativa de ações em andamento, provocando descontinuidade dos trabalhos em várias comunidades, descumprimento de obrigações contratuais assumidas pelo município, descumprimento de determinações da Justiça ao município, além de gerar maiores custos operacionais e situação favorável a potenciais conflitos com as comunidades,

ocasionando desgastes institucionais para a SEHAB e a Prefeitura de São Paulo como um todo.

*Considerando a incompatibilidade entre o prazo necessário aos trâmites de um procedimento licitatório normal e o prazo de encerramento do contrato em vigor, a **contratação emergencial é considerada por esta área a alternativa para assegurar a continuidade** de ações indispensáveis ao cumprimento da função pública da SEHAB e para evitar os prejuízos ao erário.*

(...)

*Cabe registrar, que as Planilhas constantes do Apêndice 1 e Apêndice 3 estão embasadas na prestação de serviços atual e nas ações que não podem ser interrompidas nos próximos 6 meses. Estas planilhas foram atualizadas frente à necessidade prevista para a **contratação emergencial, considerando um período de até 180 dias (prazo legal contido na Lei Federal nº 8.666/1993)**.ö (grifos nossos)*

Núcleo: Documento 012480469 (Processo SEI 6014.2018/0002522-2):

õTrata o presente de autuação de processo administrativo junto ao SEI com a finalidade de contratação, em caráter emergencial, de empresa para a execução de serviços técnicos necessários à execução de ações de regularização fundiária.

*Esta contratação em caráter emergencial decorre do **fato de que se aproxima o esgotamento da vigência do contrato** atualmente existente para a realização de tais serviços, sem que já tenha sido concluído o procedimento licitatório para a contratação dos serviços técnicos de regularização fundiária em caráter permanente em andamento por meio do SEI nº 6014.2018/0001287-2, em que pese o mesmo estar em fase final para a sua publicação.*

A lei 8.666/93, em seu artigo 24, IV, prevê a possibilidade de dispensa de licitação nos casos de emergência, caracterizadas pela urgência de atendimento, cuja não realização implique em prejuízo ao Município ou ao interesse público. Entende-se que a emergência, neste caso, exige imediata providência de forma a evitar potenciais prejuízos ao erário. Esta contratação possui o objetivo de evitar que o Município fique sem possibilidade de cumprir as obrigações judiciais e os compromissos contratuais assumidos, bem como evite o perecimento de produtos já iniciados até que esta Administração conclua o regular procedimento licitatório.

Neste aspecto, considerando que a CRF ficará sem suporte técnico para a realização das ações de regularização fundiária, vimos pelo presente solicitar a presente contratação emergencial ancorada nas justificativas a seguir apontadas que demonstrarão a excepcionalidade da situação.ö (grifos nossos).

13. Resumidamente, a SEHAB justifica a necessidade de contratação emergencial para assegurar a continuidade dos serviços, uma vez que os respectivos contratos terão seu prazo encerrado antes que se conclua o processo licitatório, já em andamento, para novas contratações, sendo os serviços necessários ao cumprimento da sua função pública e à garantia de atendimento habitacional. A mesma justificativa é dada nas demais contratações emergenciais das quatro empresas em questão.

14. Nesse contexto, o dispositivo normativo utilizado para a dispensa de licitação é o inciso IV do artigo

24 da Lei Federal nº 8.666 de 1993, transcrito a seguir:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

*IV - nos casos de **emergência** ou de calamidade pública, quando caracterizada **urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;*** (grifos nossos).

15. Essa contratação direta emergencial, prevista na Lei de Licitações, se baseia em situações excepcionais, em que um fato extraordinário, que foge à previsibilidade ordinária do administrador, traz a necessidade de o Poder Público contratar em curto espaço de tempo que se mostre incompatível com a tramitação de uma licitação.
16. Esta equipe de auditoria entende que as contratações emergenciais com as empresas Cobrape, Diagonal, IEME e Núcleo, efetuadas com fulcro no artigo 24, são irregulares, uma vez que a situação de emergência decorreu da falta de planejamento dos gestores e a previsão legal de dispensa de licitação destina-se somente a contornar acontecimentos efetivamente imprevistos, que se situam fora da esfera de controle do administrador.
17. O administrador público tem por dever funcional planejar suas aquisições e contratações com a finalidade de não causar prejuízos à Administração Pública, evitando-se, assim, a prática de gestão ineficiente e contrária aos ditames da Lei Federal nº 8.666 de 1993. As contratações em questão não podem ser consideradas eventos excepcionais e imprevisíveis, já que a demanda para o escopo dos serviços já é conhecida desde 2012.
18. Conforme demonstrado nos autos, os contratos emergenciais em questão foram celebrados em 2018 e 2019, e desde 2012, quando foram firmados os primeiros contratos, a SEHAB estava ciente da necessidade de se proceder à licitação para contratar os serviços técnicos.
19. Assim, para esta equipe de auditoria, as razões nas justificativas apresentadas e as providências informadas não se mostram adequadas e suficientes para elidir as irregularidades apontadas, pois não se configurou situação excepcional ou imprevisível que motivasse a contratação emergencial.
20. Adicionalmente, a contratação emergencial, prevista no art. 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666 de 1993, tem sua duração limitada a 180 dias, não passíveis de prorrogação. No entanto, os contratos emergenciais celebrados entre a SEHAB e as empresas Cobrape, Diagonal bem como IEME perfizeram três ajustes sucessivos, prolongaram-se por 540 dias, sendo, neste tocante, completamente irregulares.
21. Ainda, identificou-se na análise dos autos (Documento 012715550, SEI 6014.2018/0002522-2) que a Coordenadora da CRF, ao avaliar a proposta técnica da empresa Núcleo, inclusive menciona no documento: *õ... a opção por essa empresa neste caso atende também à conveniência operacional da*

SEHAB, já que a Empresa está presente hoje em diversas áreas objeto deste contrato.ö

22. Depreende-se desta anotação que as sucessivas contratações podem ter sido consideradas formas mais convenientes de gerir a necessidade dos serviços em questão. Entretanto, a contratação emergencial, quando a situação urgente é causada pela própria Administração, pela falta de planejamento, não pode abrir possibilidades para se dispensar a competição decorrente do certame licitatório, pois isso poderia dar espaço para direcionar a contratação pública, contrariando a exigência constitucional da impessoalidade.
23. Quanto a este tópico, é válido expor o entendimento dos recentes julgados do Tribunal de Contas da União (TCU):

õA contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da incúria ou da inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.ö (grifos nossos) (Acórdão 1122/2017-Plenário)

õÉ possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório.ö (grifos nossos) (Acórdão 1842/2017-Plenário)

õA dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno.ö (grifos nossos) (Acórdão 2240/2015-Primeira Câmara)

24. Dessa forma, o TCU declara que a contratação direta, por dispensa de licitação, em situações de emergência decorrente da falta de planejamento é jurisprudencialmente aceita quando revestida de cautelas para garantir o atendimento de princípios administrativos e apuração das causas e responsáveis.
25. Nesse aspecto, nas contratações objeto desta auditoria, observamos que, além de não se constatar situação emergencial, excepcional, ou fato extraordinário, que fugiria da previsibilidade ordinária do administrador, houve uma possível desídia do gestor público, considerando a lentidão na tramitação do procedimento licitatório para nova contratação. Esses processos, para ambos os escopos analisados nesta auditoria, iniciaram-se em junho de 2018 e não foram concluídos até o momento.
26. Portanto, concluímos que a situação emergencial se concretizou pela inércia do gestor público em dar prosseguimento ao procedimento de licitação para novas contratações, e deve ser analisada a conduta do administrador que não adotou tempestivamente as providências, para fins de responsabilização.
27. Ressalta-se a importância de identificar o responsável por ter dado causa à contratação emergencial

em razão de não ter providenciado a realização de licitação em tempo hábil. Ou seja, a contratação direta ter ocorrido em razão da ausência de planejamento apropriado.

28. Observa-se, também, que a área de contratações da SEHAB dispõe de um corpo técnico de servidores qualificados e experientes que conduz os processos de licitações e é capaz de identificar a tempo a necessidade de serviços e falhas de editais.
29. Ademais, o primeiro contrato emergencial das contratadas em questão foi firmado em 05/2018, antes da abertura do processo licitatório, e as Concorrências iniciadas em 07/2018, até o presente momento, não foram concluídas.
30. Assim, não concordamos com as justificativas apresentadas, pois entendemos que houve tempo hábil e capacidade técnica bastante para planejamento destas contratações.

Justificativas inadequadas para a suspensão do processo de Concorrência

31. Em resposta à solicitação de auditoria, a SEHAB informou o motivo das suspensões da Concorrência e traçou um breve histórico do processo licitatório, transcritos abaixo (Documentos 017597780 e 017597560 do Processo 6067.2019/0007104-7):

*õA suspensão deu-se pela **necessidade de reanálise do edital**, tendo em vista a conveniência da Administração, especificamente no que diz respeito aos **valores alocados para execução no presente exercício orçamentária**. Em tempo, destacamos que a remarcação da data de abertura do certame está prevista para a primeira quinzena de junho do corrente ano.ö (grifos nossos)*

Os procedimentos para a realização do certame foram iniciados em 11/06/2018, com a abertura do SEI nº 6014.2018/0000218-4, com a solicitação de contratação, em 07/08/2018 a Chefia de Gabinete autorizou a abertura do processo licitatório, após a consulta pública e respectivas correções.

Para considerações a seguir listamos os principais marcos que envolvem o certame:

- Setembro/2018 – a PGM autoriza o certame;
- Outubro/2018 – foram realizadas correções no material técnico que compõe o certame;
- 30/10/2018 – foi publicado o edital da licitação no diário Oficial da Cidade;
- 11/12/2018 – foi protocolada a solicitação de impugnação pela Empresa GAB Engenharia;
- 14/12/2018 – o certame foi suspenso;
- 19/12/2018 - 1ª Reunião de Trabalho no TCM com Auditores e Conselheiros;
- 11/02/2019 – o TCM solicita esclarecimentos sobre o pedido de impugnação;
- 26/02/2019 – é realizada a segunda reunião de Trabalho no TCM e protocolado os esclarecimentos aos questionamentos do TCM;
- 28/02/2019 – o TCM indefere o pedido de impugnação;
- 09/03/2019 – é republicado o certame no Diário Oficial da Cidade, prevendo a entrega dos envelopes para 25/04/2019;
- 22/04/2019 - foi protocolada nova solicitação de impugnação pela Empresa GAB Engenharia;
- 23/04/2019 - foi protocolada a solicitação de impugnação pela Empresa Virtu Engenharia;
- 24/04/2019 – publicação de nova data para entrega de envelopes, para 02/05/2019.
- 25/04/2019 – previsão de entrega dos envelopes
- 01/05/2019 – suspensão da abertura de envelopes para ajustes no certame

Figura 03: Breve histórico do processo licitatório Concorrência Pública nº 002/2018
Fonte: Documento 017597560 do Processo 6067.2019/0007104-7

32. Esta equipe de auditoria entende que a justificativa e as providências informadas não são adequadas e suficientes para explicar o atraso na realização de nova licitação para as contratações em questão. Tal explicação apresenta excessiva generalidade e não há exposição detalhada dos fatos com as respectivas motivações dos atos.
33. Nesse contexto, o artigo 50 da Lei Federal nº 9784 de 1999 estabelece situações em que atos administrativos deverão necessariamente ser motivados, dentre eles os que ensejam a sua suspensão:

Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

(...)ö

34. Assim como, com base no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal Brasileira, o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello¹ afirma que *os agentes administrativos não são donos da*

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009. 1101.

*coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, esta, sim, senhora de tais interesses.*ö. E conclui que ãos cidadãos e em particular o interessado no ato têm o direito de saber por que foi praticado, isto é, que fundamentos os justificamö.

35. Portanto, trata-se de assunto pacificado na doutrina brasileira que para que o titular do poder possa saber se o administrador está agindo corretamente, faz-se necessária a motivação apropriada para fins de controle social.
36. Destaca-se a necessidade de apuração de responsabilidade do gestor público pela falta de adoção tempestiva das providências fundamentais para prosseguimento e conclusão do processo de nova licitação, bem como da falta de motivação adequada e suficiente do ato que suspendeu o procedimento licitatório.

Possível terceirização de atribuições da SEHAB

37. Quanto à verificação de irregularidades nas contratações das empresas Cobrape e Diagonal relativas à terceirização de atividade-fim da SEHAB, esta equipe de auditoria analisou as atribuições dos profissionais técnicos da SEHAB e confrontou-as com os escopos dos serviços contratados.
38. Ademais, procedeu-se a revisão da relação dos respectivos recursos humanos contratados para realizar um comparativo de custos despendidos com a contratação de profissionais das empresas e de custos calculados se os serviços técnicos fossem executados por servidores de carreira da SEHAB.
39. A CTS (Coordenadoria de Trabalho Social) é responsável pela organização e execução do Trabalho Social da SEHAB e conta em sua estrutura com 52 servidores de carreira e 30 cargos comissionados.
40. Conforme o artigo 21 do Decreto Municipal nº 57.915 de 2017, a CTS possui as seguintes atribuições, dentre outras:

õI ó planejar, coordenar, estabelecer diretrizes e monitorar as ações de urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional, revitalização dos conjuntos habitacionais e demais programas, (...), no que se refere a:

- a) *Elaboração, revisão e acompanhamento de projetos;*
- b) *Execução, acompanhamento e controle de obras;*

(...)

IV ó realizar análises, laudos, pareceres físicos e estudos técnicos, bem como identificar e monitorar os aspectos físico-territoriais dos assentamentos precários no âmbito da SEHAB;ö (grifos nossos)

41. Além disso, especificamente em relação às atribuições dos servidores profissionais de engenharia, arquitetura, agronomia e geologia da SEHAB, a Lei Municipal nº 16.414 de 2016 estabelece-as por cargo, conforme segue:

DENOMINAÇÃO DO CARGO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS POR DISCIPLINA
<p>PROFISSIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA, AGRONOMIA E GEOLOGIA</p>	<p>a) Arquitetura</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizar coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação; - elaborar orçamento; - realizar estudo de viabilidade técnica, financeira e ambiental; - executar, fiscalizar e conduzir obra, instalação e serviço técnico; - realizar a supervisão, coordenação, gestão e orientação técnica; - elaborar planos, projetos, vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais; - desenvolver outras atividades afins. <p>Formação: Curso superior de graduação em Arquitetura e Urbanismo e registro no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo - CAU.</p> <p>b) Engenharia</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizar coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação; - elaborar orçamento; - realizar estudo de viabilidade técnica, financeira e ambiental; - executar, fiscalizar e conduzir obra, instalação e serviço técnico; - controlar a qualidade dos suprimentos e serviços comprados e executados; - elaborar planos, projetos, vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem; - desenvolver projetos de engenharia nas respectivas modalidades; - elaborar normas e documentação técnica; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial

	<p>do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais;</p> <ul style="list-style-type: none"> - desenvolver outras atividades afins. <p>Formação: Curso superior de graduação em Engenharia nas diversas modalidades e registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA.</p> <p>c) Agronomia</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizar coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação; - elaborar orçamento; - realizar estudo de viabilidade técnica, financeira e ambiental; - controlar a qualidade dos suprimentos e serviços comprados e executados; - elaborar planos, projetos, vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem; - elaborar normas e documentação técnica; - planejar, coordenar e executar atividades pertinentes à área de atuação e do uso de recursos naturais renováveis e ambientais; - fiscalizar as atividades, orientar as ações e elaborar normas e documentação técnica de sua área de atuação; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais; - desenvolver outras atividades afins. <p>Formação: Curso superior de graduação em Agronomia, e registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia –CREA.</p> <p>d) Geologia</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizar a coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação; - realizar levantamentos geológicos, geoquímicos e geofísicos;
	<ul style="list-style-type: none"> - realizar trabalhos topográficos e geodésicos; - elaborar planos, projetos, vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem; - caracterizar e medir parâmetros físicos, químicos e mecânicos de materiais geológicos; - pesquisar mapas geológicos, geotécnicos e topográficos; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais; - desenvolver outras atividades afins. <p>Formação: Curso superior de graduação em Geologia com registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA.</p>

Figura 04: Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia
Fonte: Anexo I da Lei Municipal nº 16.414 de 2016

42. Já o Termo de Referência elaborado para a contratação das empresas Cobrape e Diagonal que contém a descrição do escopo dos serviços define a atividade de planejamento do Trabalho Social abrangendo as fases e os eixos de atuação da CTS (página 22 do Documento 016989048 SEI 6067.2019/0007104-7):

As atividades principais associadas a estes eixos e às diversas fases da intervenção, considerando tanto as diretrizes da SEHAB, quanto as diretrizes do PAC e MCMV, são as seguintes:

(...)

*b) **Planejamento do Trabalho Social** considerando todas as fases e os eixos estabelecidos (grifos nossos)*

43. Ainda, dentre os resultados esperados com a contratação emergencial, estabelecidos no mesmo documento página 24, destaca-se:

As (...) a elaboração de todos os produtos que venham a ser necessários à plena implementação do Trabalho Social nas áreas, tais como:

*a) **Planos de trabalho** que contenham diretrizes e metodologia de ação, no trabalho social por programa e por área de intervenção conforme as orientações da SEHAB;*

*b) **Cronogramas das ações previstas;***

(...)

*i) **Elaboração e implementação de plano de reassentamento e medidas compensatórias para as áreas de reassentamento e medidas compensatórias para as áreas de reassentamento que serão entregues no período de vigência do contrato emergencial;***

*j) **Relatórios de gerenciamento da demanda para o processo de seleção e hierarquização nos empreendimentos a serem entregues;***

(...)

*m) **Relatórios de Avaliação** quantitativa e qualitativa de resultados no encerramento dos trabalhos nas áreas. (grifos nossos)*

44. Nos trechos do Termo de Referência transcritos acima, identifica-se que os profissionais contratados da Cobrape e Diagonal realizam serviços de planejamento em todas as fases e eixos do Trabalho Social, bem como elaboram todos os produtos para a implementação do Trabalho Social.

45. Resumidamente, denota-se da análise dos dispositivos normativos examinados e dos Termos de Referência anexos dos contratos que os escopos contratados, tanto da Cobrape como da Diagonal, abrangem de forma ampla as atribuições da SEHAB definidas nas legislações vigentes.

46. Observa-se, ao verificar a documentação dos autos, que as incumbências da SEHAB e da contratada não estão claramente delimitadas. Os serviços a serem prestados pelas contratadas englobam praticamente todas as etapas do trabalho social a ser realizado e de responsabilidade da Coordenadoria CTS.

47. Ressalta-se que a atividade de planejamento, por exemplo, está contemplada no plano de carreira de Engenheiro, de acordo com a Lei Municipal nº 16.414 de 2016. Assim, concluímos que o fato de essa atribuição estar prevista, também, no escopo de serviços das empresas contratadas, indica uma possível terceirização de atribuições da SEHAB.

48. Segundo entendimento do TCU *õé irregular, nas empresas estatais, a terceirizaçãõ: de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; de atividade-meio com presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e de atividade-fim* (Acórdãõ 1521/2016-Plenário).

49. Portanto, a realização por profissionais contratados de atividade prevista no quadro funcional de servidores da Prefeitura é ato configurado como irregular, de acordo com a Corte Federal de Contas. A jurisprudência desse tribunal foi reafirmada em diversas determinações, segundo as quais a terceirização somente é admitida para atender a situações específicas devidamente justificadas, de natureza não continuada, quando não possam ser realizadas por profissionais do próprio quadro do órgão ou entidade.

50. Também no Termo de Referência (Documento 012041565 SEI 6014.2018/0002320-3), a Unidade, além de apresentar a estrutura da Coordenadoria de Trabalho Social (CTS) para implementação dos programas e ações, menciona a necessidade de mais pessoal para dedicar-se ao cumprimento de suas obrigações no atendimento à população:

õA execução do conjunto de ações sob responsabilidade da CTS vem sendo organizado ao longo dos anos combinando a equipe própria com equipes contratadas para prestação de serviços técnicos especializados, de modo a ter-se condições de execução dos serviços necessários de forma compatível com a dimensão da demanda, em termos quantitativos e também qualitativos.

(...)

*A CTS, responsável pela coordenação e execução desse trabalho, tanto por sua estrutura administrativa quanto pela ampla escala de atuação na cidade tem como imprescindível um suporte técnico qualitativamente especializado e quantitativamente compatível com a demanda para garantia do bom desempenho de suas atividades. Esta solução já vem sendo adotada pelo município há alguns anos.*õ

51. Dessa informação depreende-se que a Unidade supre sua demanda de trabalho, nos termos quantitativos, através da contratação dos serviços da Cobrape e Diagonal.

52. Adicionalmente, confirma-se dessa citação que a contratação para suprir a demanda de trabalho é uma prática realizada há anos. Reforça-se aqui o fato de que as sucessivas contratações emergenciais são consequência de uma inércia do gestor público e falta de planejamento.

53. Quanto à revisão da relação dos respectivos recursos humanos contratados para realizar um comparativo de custos despendidos com a contratação de profissionais das empresas e de custos calculados se os serviços técnicos fossem executados por servidores de carreira da SEHAB, esta equipe de auditoria elaborou um levantamento de custos destacado na Tabela 05 abaixo.

54. Esse levantamento relaciona as categorias profissionais contratadas, conforme Proposta Comercial da Cobrape anexo do Contrato 009/2018 (Documento 012117552, SEI 6014.2018/0002321-1), e os cargos equivalentes existentes na SEHAB, com base na descrição das funções exercidas estabelecidas na Lei Municipal nº 17.068 de 2019, bem como no Organograma elaborado pela Divisão de Gestão de Pessoas da SEHAB.

A	B	C	D	E	F	G	H
Descrição da Categoria Profissional	Qtd. Profissionais	Preço Total (Proposta Comercial Cobrada anexo do Contrato nº 009/2018)	Salário mensal por profissional contratado	Descrição do Cargo na SEHAB	Remuneração mensal por servidor	Diferença Total mensal por Categoria/Cargo	Diferença Total Projeção 5 anos
COORDENADOR GERAL	1	R\$ 280.677,60	R\$ 46.779,60	COORDENADOR V	R\$ 4.937,49	R\$ 41.842,11	R\$ 2.510.526,60
CONSULTOR	3	R\$ 805.140,00	R\$ 44.730,00	ASSESSOR ESPECIAL I (*)	R\$ 4.557,58	R\$ 120.517,26	R\$ 7.231.035,60
ASSESSOR DA COORDENAÇÃO GERAL	3	R\$ 680.430,24	R\$ 37.801,68	ASSESSOR TÉCNICO II	R\$ 3.397,79	R\$ 103.211,68	R\$ 6.192.700,84
ANALISTA DE SISTEMA SÊNIOR	1	R\$ 184.796,64	R\$ 30.799,44	ANALISTA	R\$ 7.212,23	R\$ 23.587,21	R\$ 1.415.232,60
SUPERVISOR DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	2	R\$ 391.446,72	R\$ 32.620,56	DIRETOR DE DIVISÃO TÉCNICA	R\$ 4.506,89	R\$ 56.227,35	R\$ 3.373.640,82
ANALISTA DE PROCESSO PLENO	10	R\$ 1.226.736,00	R\$ 20.445,60	ANALISTA ASSISTENCIA DESENVOLVIMENTO SOCIAL NIVEL III	R\$ 11.366,65	R\$ 90.789,50	R\$ 5.447.370,00
SUPERVISOR DE TRABALHO SOCIAL	8	R\$ 1.565.786,88	R\$ 32.620,56	ANALISTA ASSISTENCIA DESENVOLVIMENTO SOCIAL NIVEL IV	R\$ 14.299,07	R\$ 146.571,96	R\$ 8.794.317,60
ESPECIALISTA DE TRABALHO SOCIAL PLENO	15	R\$ 1.380.078,00	R\$ 15.334,20	ANALISTA ASSISTENCIA DESENVOLVIMENTO SOCIAL NIVEL III	R\$ 11.366,65	R\$ 59.513,25	R\$ 3.570.795,00
ESPECIALISTA DE TRABALHO SOCIAL JUNIOR	23	R\$ 1.737.930,60	R\$ 12.593,70	DESENVOLVIMENTO SOCIAL NIVEL I e II (**)	R\$ 7.206,77	R\$ 123.899,45	R\$ 7.433.967,16
ADVOGADO SENIOR	1	R\$ 184.796,64	R\$ 30.799,44	PROCURADOR DO MUNICIPIO II	R\$ 35.207,02	-R\$ 4.407,58	-R\$ 264.454,80
ARQUITETO OU ENGENHEIRO SENIOR	1	R\$ 184.796,64	R\$ 30.799,44	PROFISSIONAL ENG, ARQ, AGRONOMIA, GEOLOGIA NIVEL IV	R\$ 17.714,45	R\$ 13.084,99	R\$ 785.099,40
ARQUITETO OU ENGENHEIRO PLENO	2	R\$ 245.347,20	R\$ 20.445,60	PROFISSIONAL ENG, ARQ, AGRONOMIA, GEOLOGIA NIVEL III	R\$ 14.399,61	R\$ 12.091,97	R\$ 725.518,46
ARQUITETO OU ENGENHEIRO JUNIOR	6	R\$ 604.497,60	R\$ 16.791,60	PROFISSIONAL ENG, ARQ, AGRONOMIA, GEOLOGIA NIVEL II	R\$ 10.035,10	R\$ 40.539,00	R\$ 2.432.340,00
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	7	R\$ 376.719,84	R\$ 8.969,52	ASSISTENTE DE GESTAO DE POLITICAS PUBLICAS NIVEL II	R\$ 5.342,34	R\$ 25.390,25	R\$ 1.523.414,90
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	8	R\$ 240.549,12	R\$ 5.011,44	ASSISTENTE DE GESTAO DE POLITICAS PUBLICAS NIVEL I	R\$ 3.485,68	R\$ 12.206,06	R\$ 732.363,60
AUXILIAR DE CAMPO (NIVEL MÉDIO)	4	R\$ 274.296,96	R\$ 11.429,04	PROFISSIONAL ENG, ARQ, AGRONOMIA, GEOLOGIA NIVEL I (***)	R\$ 8.198,61	R\$ 12.921,72	R\$ 775.303,12
		R\$ 10.364.026,68	R\$ 397.971,42		R\$ 163.233,92	R\$ 877.986,18	R\$ 52.679.170,90

(*) Remuneração mensal do Assessor Especial I corresponde ao DAS-14 da Tabela de Vencimentos dos Comissionados elaborada de acordo com a Lei Municipal 11.511 de 1994
(**) Para equivalência da categoria profissional de Especialista de Trabalho Social Junior foi calculada média aritmética dos cargos Analista Assistência Desenvolvimento Social níveis I e II

(***) Não há cargo técnico de nível médio na SEHAB, portanto considerou-se o cargo de Profissional Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geologia Nível I. Apesar de cargo de nível superior, esse é o cargo técnico mais baixo existente na Secretaria

Tabela 05: Comparativo de custos profissionais contratados e servidores SEHAB

55. Na coluna D calculou-se o salário mensal por profissional da equipe contratada e na coluna F os valores da remuneração mensal por servidor foram extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura do Município de São Paulo (<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/Paginas/BuscaServidores.aspx>), calculando-se uma média da remuneração bruta (Remuneração do Mês) de julho de 2019 dos servidores atualmente ativos na Secretaria por cargo.

56. Assim, a coluna Diferença Total por Categoria/Cargo demonstrada no levantamento retrata o custo a maior que a SEHAB paga ao contratar uma equipe através de empresas de serviços técnicos ao invés de utilizar equipe própria da Secretaria.

57. Adicionalmente, o levantamento apresenta uma projeção de cinco anos, que é a duração do contrato

inicial com as empresas Cobrape e Diagonal. Exibe-se, assim, uma diferença total de mais de R\$ 52 milhões. Ainda que seja considerada uma margem de erro nas premissas dos cálculos realizados, uma vez que se utilizou média de valores e remunerações atuais de servidores com diferentes tempos de serviço, aponta-se claramente uma economia ao usar uma equipe de servidores da SEHAB para executar as atividades em questão.

58. No entanto, de acordo com dados inseridos nos autos, por exemplo, Termo de Referência (Documento 012041565 SEI 6014.2018/0002320-3), assim como observações efetuadas por representantes da Unidade em reuniões, mencionou-se a falta de pessoal na SEHAB e, em alguns casos, a falta de expertise para execução dos trabalhos.
59. Dessa forma, sugerimos que seja realizado concurso público e posterior treinamento para formar uma equipe de profissionais técnicos que possam atender a demanda dos trabalhos na SEHAB. Mesmo sendo uma ação que dê resultado em médio prazo, trata-se de uma economia bastante significativa para a Administração Pública Municipal.
60. Importante reportar que, durante a auditoria, verificou-se que parte da equipe de profissionais contratados estão lotados na SEHAB, fato esse evidenciado nos documentos disponibilizados pelas contratadas Cobrape e Diagonal (Documentos 017575422 e 017560512 SEI 6067.2019/0007104-7).
61. Dessa forma, as contratadas utilizam a estrutura da Prefeitura para a prestação dos serviços. Porém, os contratos firmados com a Cobrape e a Diagonal incluem a cobrança por bens e serviços que compreendem materiais de informática e de comunicação, cópias xerox e plotagem, dispositivos moveis de informática, dentre outros.
62. O fato de os profissionais contratados trabalharem na SEHAB, além de ser um custo adicional para a Prefeitura que não parece estar considerado no custo dos contratos, pode comprometer o desenvolvimento das atividades da Secretaria com relação a conflitos de interesse e ao princípio da segregação de funções. Os profissionais de empresas trabalhando nas dependências da Secretaria podem ter acesso a informações estratégicas da Unidade sobre demandas, problemas e licitações, o que pode gerar situações de confronto entre interesses públicos e privados, que podem comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.
63. Nesse contexto, recomendamos que a SEHAB realize um levantamento para examinar as atividades de profissionais lotados nessa Secretaria que não sejam servidores dessa Secretaria.

Sistema de controle no âmbito das contratações

64. No decorrer desta auditoria realizou-se reunião em 28 de março de 2018 com o então Secretário A. B. da SEHAB para discutir as atividades de controle existentes na Secretaria no âmbito das contratações.
65. Nessa ocasião o Secretário e seus assessores apresentaram a recente inclusão de cláusula anticorrupção nos contratos com prestadores de serviços, transcrita abaixo (Documento 016990334, SEI: 6067.2019/0007104-7):

õCLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA ó ANTICORRUPÇÃO

13.1. Para a execução deste contrato, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste contrato, ou de outra forma a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma.õ

66. Em resumo, esta equipe de auditoria observou que há oportunidade de implementar melhorias no sistema de controle do Setor. Por exemplo, além da cláusula anticorrupção, sugere-se a inclusão nos contratos de sanções específicas a serem aplicadas no caso de falta de observação do previsto na referida cláusula.
67. Ademais, indica-se o uso de mecanismos para fortalecer o sistema de controle como, por exemplo, a criação de um canal de comunicação para o tratamento de denúncias recebidas na Secretaria relativas a contratações.
68. Também, considerando o fato de as incumbências da SEHAB e da contratada, nos serviços analisados nesta auditoria, não estarem claramente delimitadas, assim como, o aspecto de profissionais contratados estarem lotados na Secretaria, recomenda-se a definição e divisão clara de atividades e lotação a fim de evitar situações de conflito de interesse.
69. Ao atuar em concordância com o princípio da segregação de funções, conduz-se à especialização com ganhos de eficiência e de produtividade no desempenho de tarefas bem como se minimiza a possibilidade de desvios e fraudes nos processos de licitação e contratação.

CONCLUSÕES

70. Diante do exposto acima, conclui-se que houve irregularidade no uso da dispensa de licitação via contratação emergencial das empresas analisadas nesta auditoria, pois a situação emergencial se concretizou pela inércia do gestor na realização de nova licitação para as contratações objeto deste trabalho. Assim, também, deve ser analisada a conduta do gestor público que não adotou tempestivamente as providências, para fins de responsabilização.

Recomendação: Apurar responsabilização do gestor público pelo uso irregular de dispensa de licitação, ou seja, por ter dado causa à contratação direta em razão da ausência de planejamento adequado, bem como prorrogações em desacordo com a Lei das Licitações.

Recomendação: Apurar responsabilização do gestor público pela falta de adoção tempestiva das providências fundamentais para prosseguimento e conclusão do processo de nova licitação.

71. Quanto à verificação de irregularidades nas contratações da Cobrape e Diagonal relativas à terceirização de atividade-fim da SEHAB, observou-se que há uma possível terceirização de

atribuições da Secretaria, bem como uma possível delegação indevida de atividades estratégica e de fiscalização da Unidade. Irregularidades que podem ser sanadas com a formação de um corpo técnico efetivo da Secretaria, pois a demanda dos serviços técnicos objeto desta auditoria são evidentemente necessários de forma contínua para realização das atividades da SEHAB em atendimento ao público.

Recomendação: Realizar concurso público para contratação de servidores efetivos com a finalidade de formar uma equipe técnica sólida e especializada capaz de realizar as atividades e atender as demandas da SEHAB.

Recomendação: Efetuar um levantamento para examinar as atividades de profissionais lotados na SEHAB que não sejam servidores dessa Secretaria.

72. Adicionalmente, constatou-se a necessidade de reforçar o sistema de controle no âmbito das contratações na SEHAB. Por exemplo, incluir previsão de sanções específicas a serem aplicadas no caso de atuação em desconformidade com cláusula contratual de anticorrupção; criar um canal de comunicação para o tratamento de denúncias recebidas na Secretaria relativas a licitações e contratações; definir e delimitar os serviços contratados em relação às atribuições da SEHAB.

Recomendação: Avaliar o sistema de controle no âmbito das contratações da SEHAB e implementar mecanismos para fortalecê-lo.

À consideração superior.

São Paulo, 06 de agosto de 2019.