CIDADE DE SÃO PAULO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	N° 088/2017/CGM-AUDI
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)
Período de Realização:	27/10/2017 a 03/08/2018

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à Ordem de Serviço n.º 088/2017, realizada na Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB com o objetivo de averiguar quanto à possível participação injustificada de representantes de empresas privadas (gerenciadoras contratadas pela SEHAB) em atividades finalísticas do órgão, assim como possível terceirização indevida das funções do cargo de Engenheiro da Prefeitura Municipal do Município de São Paulo.

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;

Informada sobre os achados de auditoria identificados, a Secretaria Municipal de Habitação respondeu os apontamentos da CGM através do documento *"**Resposta à SA Final O.S. 88/2017/CGM_AUDI**"*, datado de 03/08/2018, cujas respostas, enviadas para esta Controladoria em Abril/2019, 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.

Do resultado do trabalho, destacam-se as seguintes constatações:

CONSTATAÇÃO 001 –Terceirização de atribuições inerentes ao cargo de Engenheiro previsto em lei.

A principal divergência encontrada refere-se ao fato da inclusão de várias funções terceirizadas que são contempladas pelas atribuições de Engenheiros, de acordo com a descrição do cargo no quadro funcional.

Principal Recomendação: Recomenda-se à unidade que crie uma base de dados com os cadastros dos profissionais pertencentes ao órgão, com o respectivo currículo e qualificações com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de novos concursos públicos.

CONSTATAÇÃO 008 - Delegação indevida de atividade estratégica da Secretaria Municipal de Habitação

Os contratos analisados pela Equipe de Auditoria terminaram por demonstrar que as empresas contratadas nos contratos terceirizados fizeram praticamente todo o trabalho de planejamento, coleta de dados, análise e posterior produto em relatórios dos dados coletados. As atuações das empresas contratadas permeiam toda a cadeia de eventos dos projetos previstos na Política de Municipal Habitação Social.

Principal Recomendação: Recomenda-se à unidade auditada que faça um grupo de trabalho, com prazos e metas, a fim de começar um planejamento de retomada dos itens nos contratos que correspondam às atividades estratégicas da SEHAB de planejamento e gerência da Política Municipal de Habitação social e diminua, gradativamente, a necessidade de contratação terceirizada desse serviço.

Por fim, recomendamos o encaminhamento deste relatório, em cumprimento à Constituição Federal, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, bem como, para a Corregedoria Geral do Município e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, visando à adoção das providências cabíveis para definição de eventuais responsabilidades diante das irregularidades constatadas.

ANEXO I – DESCRITIVO

CONSTATAÇÃO 001 –Terceirização de atribuições inerentes ao cargo de Engenheiro previsto em lei.

As atribuições do cargo de Engenheiro/Arquiteto, pertencente à estrutura de cargos da Administração Municipal, foram recentemente atualizadas pela Lei nº 16.414/2016. A Figura abaixo apresenta as atribuições do Quadro de Profissional de Engenharia, conforme a norma supracitada:

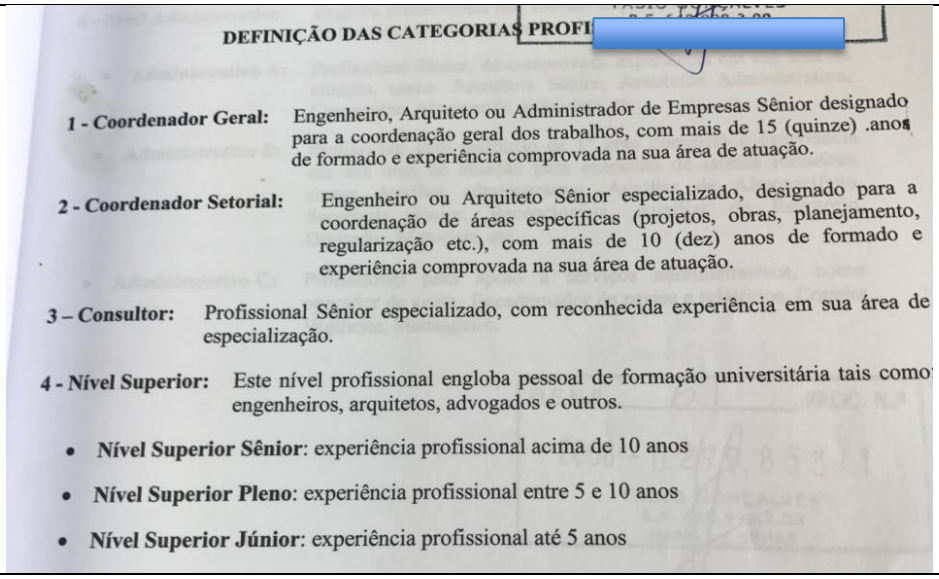
DENOMINAÇÃO DO CARGO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS POR DISCIPLINA
PROFISSIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA, AGRONOMIA E GEOLOGIA	**a) Arquitetura** - realizar coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação; - elaborar orçamento; - realizar estudo de viabilidade técnica, financeira e ambiental; - 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. **Formação:** Curso superior de graduação em Arquitetura e Urbanismo e registro no **Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo - CAU.** **b) Engenharia** - 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 do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins

Figura I: Atribuições do Profissional de Engenharia pela Lei nº 16.414/2016

Conforme Figura I, as atribuições do profissional de Engenharia contemplam:

a) A **realização de coletas de dados**, estudo, **planejamento**, projeto e especificação;
b) **Realizar estudo de viabilidade técnica**, financeira e ambiental;
c) Executar, **Fiscalizar** e Conduzir obra, instalação e **serviço técnico**;
d) **Elaborar planos, projetos, vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico**, auditoria e arbitragem.

Analisando o Processo nº 2008-0.279.853-1, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva, conforme Figura II, houve contratação de engenheiros na equipe terceirizada.



DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS PROFI

1 - Coordenador Geral: Engenheiro, Arquiteto ou Administrador de Empresas Sênior designado para a coordenação geral dos trabalhos, com mais de 15 (quinze) .anos de formado e experiência comprovada na sua área de atuação.

2 - Coordenador Setorial: Engenheiro ou Arquiteto Sênior especializado, designado para a coordenação de áreas específicas (projetos, obras, planejamento, regularização etc.), com mais de 10 (dez) anos de formado e experiência comprovada na sua área de atuação.

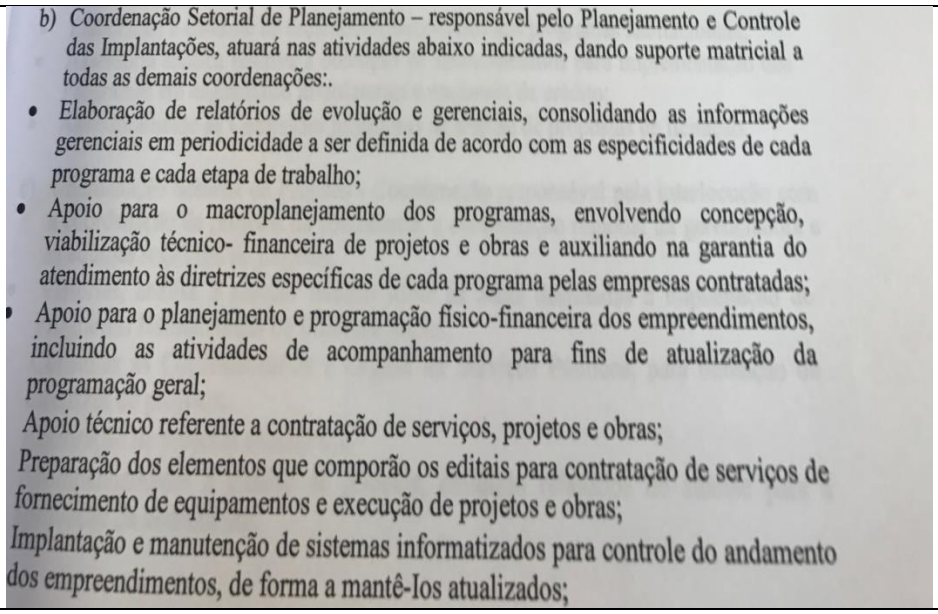
3 – Consultor: Profissional Sênior especializado, com reconhecida experiência em sua área de especialização.

4 - Nível Superior: Este nível profissional engloba pessoal de formação universitária tais como engenheiros, arquitetos, advogados e outros.

- **Nível Superior Sênior**: experiência profissional acima de 10 anos
- **Nível Superior Pleno**: experiência profissional entre 5 e 10 anos
- **Nível Superior Júnior**: experiência profissional até 5 anos

Figura II: Folha 60 do Processo nº 2008-0.279.853-1 – Categorias dos Profissionais

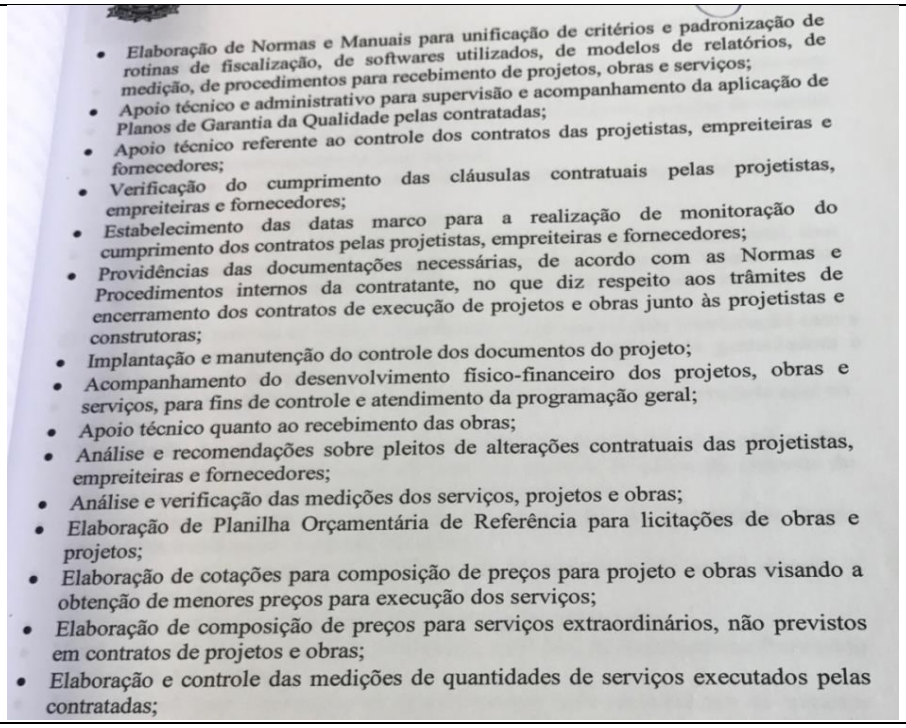
Nas Figuras III e IV apresentam-se as atividades da Coordenação Setorial de Planejamento, conforme previsto no processo a compor a equipe contratada.



b) Coordenação Setorial de Planejamento – responsável pelo Planejamento e Controle das Implantações, atuará nas atividades abaixo indicadas, dando suporte matricial a todas as demais coordenações:.

- *Elaboração de relatórios de evolução e gerenciais, consolidando as informações gerenciais em periodicidade a ser definida de acordo com as especificidades de cada programa e cada etapa de trabalho;*
- *Apoio para o macroplanejamento dos programas, envolvendo concepção, viabilização técnico- financeira de projetos e obras e auxiliando na garantia do atendimento às diretrizes específicas de cada programa pelas empresas contratadas;*
- *Apoio para o planejamento e programação físico-financeira dos empreendimentos, incluindo as atividades de acompanhamento para fins de atualização da programação geral;*
- *Apoio técnico referente a contratação de serviços, projetos e obras;*
- *Preparação dos elementos que comporão os editais para contratação de serviços de fornecimento de equipamentos e execução de projetos e obras;*
- *Implantação e manutenção de sistemas informatizados para controle do andamento dos empreendimentos, de forma a mantê-los atualizados;*

Figura III: Folha 53 do Processo nº 2008-0.279.853-1 - Atribuições da Coordenação Setorial de Planejamento



- Elaboração de Normas e Manuais para unificação de critérios e padronização de rotinas de fiscalização, de softwares utilizados, de modelos de relatórios, de medição, de procedimentos para recebimento de projetos, obras e serviços;
- Apoio técnico e administrativo para supervisão e acompanhamento da aplicação de Planos de Garantia da Qualidade pelas contratadas;
- Apoio técnico referente ao controle dos contratos das projetistas, empreiteiras e fornecedores;
- Verificação do cumprimento das cláusulas contratuais pelas projetistas, empreiteiras e fornecedores;
- Estabelecimento das datas marco para a realização de monitoração do cumprimento dos contratos pelas projetistas, empreiteiras e fornecedores;
- Providências das documentações necessárias, de acordo com as Normas e Procedimentos internos da contratante, no que diz respeito aos trâmites de encerramento dos contratos de execução de projetos e obras junto às projetistas e construtoras;
- Implantação e manutenção do controle dos documentos do projeto;
- Acompanhamento do desenvolvimento físico-financeiro dos projetos, obras e serviços, para fins de controle e atendimento da programação geral;
- Apoio técnico quanto ao recebimento das obras;
- Análise e recomendações sobre pleitos de alterações contratuais das projetistas, empreiteiras e fornecedores;
- Análise e verificação das medições dos serviços, projetos e obras;
- Elaboração de Planilha Orçamentária de Referência para licitações de obras e projetos;
- Elaboração de cotações para composição de preços para projeto e obras visando a obtenção de menores preços para execução dos serviços;
- Elaboração de composição de preços para serviços extraordinários, não previstos em contratos de projetos e obras;
- Elaboração e controle das medições de quantidades de serviços executados pelas contratadas;

Figura IV: Folha 54 do Processo nº 2008-0.279.853-1 - Atribuições da Coordenação Setorial de Planejamento

Conforme Figuras III e IV, identifica-se que a Coordenação Setorial atuará nas atividades de emissão de relatório, apoio técnico na contratação e no recebimento de obras. Além disso, atuará na elaboração de Normas e Manuais.

Percebe-se, nesse processo, a inclusão de várias funções terceirizadas que são contempladas pelas atribuições de Engenheiros, de acordo com a descrição do cargo no quadro funcional (Figura I).

O Tribunal de Contas da União dispõe[1] da seguinte forma sobre terceirização de serviços:

> *"O TCU estabeleceu, em decisões anteriores, que não poderia ocorrer terceirização nas seguintes atividades:* ***ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa****,* ***exercício de atividade-meio com presença de relação de subordinação direta e pessoalidade****, e exercício de atividade-fim."* (grifo nosso).
>
> "*TC 006.373/2013-5 [Apenso: TC 034.904/2015-8] SUMÁRIO: MONITORAMENTO.* ***ACÓRDÃO 2.303/2012-*** *PLENÁRIO. SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS IRREGULARES NAS EMPRESAS ESTATAIS. CUMPRIMENTO PARCIAL DE DUAS DETERMINAÇÕES. CUMPRIMENTO TOTAL DAS DEMAIS. NOVAS DETERMINAÇÕES. CIÊNCIAS.*
>
> *33. Visando ao cumprimento das determinações do TCU, contidas nos subitens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 2.303/2012-TCU-Plenário, o Ofício-Circular 1.017/Dest-MP, de Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55619511. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 006.373/2013-5 7 10/10/2012, dirigido às estatais (peça 10, p. 3-5), faz menção aos seguintes pontos, verbis:*

[1] Pesquisa feita no dia 04/07/2018, no website http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/terceirizacao-nas-estatais-deve-ocorrer-apenas-em-situacoes-de-natureza-nao-continuada.htm, artigo "Terceirização nas estatais deve ocorrer apenas em situações de natureza não continuada"

34. Cumpre informar, ainda, que o Tribunal, contrapondo os argumentos apresentados pelas empresas, firmou jurisprudência nos seguintes pontos:
35. a) ***a terceirização de atividades finalísticas e/ou funções contempladas nos planos de cargos configura ato ilegítimo*** *(...);*
36. (...)
c) ***não é considerada de boa-fé a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade por contrariar o art. 37, II, da Constituição Federal*** *e, ainda, por implicar futuros prejuízos ao Erário, decorrentes do possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados, garantindo-lhes o direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador de serviços, na esteira da Orientação Jurisprudencial nº 383 SDI-1 do TST (Acórdão n° 576/2012).*" (grifos nossos).

Cabe destacar que o entendimento acima foi mantido em um julgado mais recente no Acórdão nº 1521/2016 – TCU – Plenário.

Na Tabela I, comparando-se os objetos de contratação de serviço de engenharia consultiva dos processos 2008-0.279.853-1, 2011-0.142.031-2 e 2011-0.174.242-5, percebe-se que a questão central é o planejamento, atividade esta que está contemplada no plano de carreira de Engenheiro.

Tabela I – Comparação de objetos

A presente contratação de empresa para o Gerenciamento é assim entendida como apoio técnico, administrativo e gerencial, a SEHAB, no desempenho de suas funções como executor de um programa Habitacional que envolve múltiplos executores de diversas esferas governamentais. As principais atividades dos serviços prestados pela gerenciadora abrangem ações de cinco diferentes naturezas: ***PLANEJAMENTO Estratégico****, Atividades de consultoria e projetos, Ações* de implantação de equipamentos de infraestrutura urbana e ambiental, Acompanhamento das intervenções e dos contratos e Apoios complementares.	*"Os serviços a serem contratados têm por objetivo dotar a COORDENADORIA DE HABITAÇÃO de suporte técnico-profissional às atividades de* ***PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO, ELABORAÇÃO*** *de estudos técnicos de pesquisa, de forma a subsidiar as ações de regularização fundiária nos assentamentos objeto de intervenção.*	*A contratação tem por objeto suportar a COORDENADORIA DE HABITAÇÃO de* ***serviços técnicos profissionais especializados de consultoria, assessoria, gerenciamento para aplicação em pesquisas a partir de dados coletados nos domicílios.*** *"Os serviços a serem contratados têm por objetivo dotar a COORDENADORIA DE HABITAÇÃO de uma estrutura para a execução de pesquisas quantitativas e qualitativas, bem como suporte técnico-profissional às atividades de* ***PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO, ELABORAÇÃO de estudos técnicos****, compreendendo o desenvolvimento, a alimentação e a manutenção do sistema gerencial de informação e monitoramento – HABISP.*
Processo nº 2008-0.279.853-1	Processo nº 2011-0.142.031-2	Processo nº 2011-0.174.242-5

Desse modo, sugere-se que a contratação efetivada mediante Processo nº 2008-0.279.853-1 contraria o entendimento da Corte Federal de Contas por terceirizar atividade prevista no quadro funcional de Engenheiros da Prefeitura, ato que, no caso, seria configurado como ilegítimo.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Inicialmente, trazemos um estudo elaborado, de forma clara e objetiva, a realidade da Administração Pública, pois o contrato de serviços técnicos especializados em gerenciamento de obras e projetos visa proporcionar uma condução técnica especializada dos grandes e complexos serviços de engenharia, nos territórios de intervenção de SEHAB, que requer expertise em diversas disciplinas para suas realizações, não devendo ser tratado como terceirização de atividade fim.

" Lição do saudoso Prof. HELY LOPES MEIRELLES, que de forma pioneira estudou e definiu o contrato de gerenciamento de obras, conforme artigo sobre o "Contrato de Gerenciamento", publicado na RT 533, de março de 1980, do qual se destacamos os ensinamentos abaixo:"

> **"I - Considerações preliminares**
> O sistema tradicional de contrato de construção de obra pública, abrangendo unicamente a execução material do projeto, já não satisfaz o desenvolvimento tecnológico, industrial, comercial e institucional de nossos dias, que empolga todas as atividades administrativas e amplia a área dos serviços públicos, exigindo complexos empreendimentos de engenharia para o seu adequado atendimento. Esses empreendimentos públicos, abrangendo obras e serviços de diversificada natureza, requerem especializações para os diferentes projetos e sua execução e pedem uma supervisão técnica apropriada, nem sempre encontrada nos órgãos internos da Administração interessada na sua realização. Daí a orientação moderna de o Poder Público contratar empresas ou profissionais especializados para a elaboração de projetos e, o que é mais recente ainda, para o gerenciamento de sua execução, confiada a terceiros sob o regime de empreitada, administração contratada e tarefa, ou, mesmo, sob um regime misto, resultante da combinação desses ajustes. Neste estudo pretendemos delinear o contrato de gerenciamento, dando-lhe o necessário conceito jurídico e apontando o seu objeto, assim como as atribuições e responsabilidades do gerenciador.
> (...)
> O simples confronto dessas modalidades contratuais até agora utilizadas para a realização de obras e serviços públicos revela que nenhuma delas isoladamente nem todas elas em combinação atendem às exigências dos

grandes e complexos empreendimentos de engenharia, com construções de tecnologia especial, como são as usinas energéticas, "metrôs", ferrovias e rodovias, portos e aeroportos, sistemas de abastecimento de água e de tratamento de esgotos, campus universitários e tantas outras realizações públicas que exigem diversificados elementos e equipamentos de sofisticada técnica construtiva para serem implantados dentro de uma concepção global e nos rígidos prazos estabelecidos pela Administração interessada. Esses empreendimentos, pelo seu vulto e dificuldades construtivas, pedem uma programação criteriosa, uma supervisão técnica especializada e um comando único altamente capacitado, virtualidades que podem ser obtidas pelo contrato de gerenciamento, na sua moderna conceituação e aplicação na área das realizações públicas com obras especiais de engenharia.

II - Conceito e caracteres do contrato de gerenciamento

Contrato de gerenciamento ("contract of management", dos norte americanos) é aquele em que o dono da obra, no caso o Poder Público, comete ao gerenciador a programação, a supervisão, o controle e a fiscalização de um determinado empreendimento de engenharia, reservando a competência decisória final e responsabilizando-se pelos encargos financeiros da execução do projeto. Nessa moderna modalidade contratual, todas as atividades necessárias à implantação do empreendimento são transferidas ao gerenciador – empresa ou profissional habilitado – pela entidade ou órgão interessado, que apenas retém o poder de decisão sobre os trabalhos e propostas apresentados, e, uma vez aprovados, passa a responsabilizar-se pelo seu custo, nas condições ajustadas com seus elaboradores e executores. O gerenciamento é, pois, atividade técnica de mediação entre o patrocinador da obra e seus executores, visto que o profissional ou a empresa gerenciadora não executa materialmente o empreendimento, mas propicia a sua execução, indicando os meios mais eficientes e econômicos para sua realização. E, após a celebração dos contratos necessários com os respectivos executores, firmados diretamente pelo dono da obra, o gerenciador passa a programar, supervisionar, controlar e fiscalizar todos os serviços contratados. Essas atividades do gerenciador consubstanciam típicos "trabalhos de engenharia" referidos no art. 7.° da Lei 5.194/ 66, que regulamenta o exercício da Engenharia, Arquitetura e Agronomia. No gerenciamento, o gerenciador não representa a entidade ou órgão que o contratou, nem age em nome dele, mas atua para ele.

(...)

III - Objeto do contrato de gerenciamento e atribuições do gerenciador

O contrato de gerenciamento objetiva a realização de uma obra de engenharia na sua expressão global. Isto não significa que o gerenciador deva executar diretamente todos os elementos e serviços do empreendimento. **Absolutamente, não. Suas atribuições são globais, no sentido de que lhe incumbe preparar todos os documentos necessários, programar e coordenar todo o desenvolvimento da obra, supervisionar, controlar e fiscalizar todos os trabalhos requeridos para a implantação do empreendimento, indicando os meios e os agentes aptos a realizá-los eficiente e economicamente nas condições e prazos fixados pela entidade ou órgão interessado.** Para tanto, deverá equacionar os problemas técnicos, administrativos, jurídicos e financeiros que se apresentarem à execução do empreendimento, consubstanciando-os num programa integral e conduzindo todas as atividades necessárias à implantação dos projetos aprovados pelo patrocinador da construção. O gerenciador é, assim, o condutor do empreendimento na sua globalidade. Para esse desiderato o gerenciador pode ser encarregado de elaborar as diretrizes básicas do empreendimento ou, mesmo, os seus projetos executivos e de promover a sua implantação nas condições aprovadas pelo patrocinador da obra, como pode receber os projetos já elaborados por outrem e incumbir-se de selecionar os seus executores, que contratarão diretamente com o dono da obra. Em ambos os casos, a missão do gerenciador é a de orientar a realização do empreendimento e assegurar a sua correta conclusão, mas nem por isso o gerenciamento se confunde com a empreitada, ainda que em regime "turn key", em que o empreiteiro recebe o "package" e se incumbe de executá-lo materialmente, entregando a obra concluída, com seus equipamentos e serviços em funcionamento, consoante os projetos recebidos. O empreiteiro é o executor dos projetos aprovados; o gerenciador é o condutor do empreendimento projetado. Segundo essa conceituação, o objeto do contrato de gerenciamento não é a obra em si mesma mas, sim, os serviços técnicos especializados do gerenciador para levar a bom termo o empreendimento, que poderá ser realizado materialmente por qualquer modalidade de contrato de construção ou montagem com os executores dos projetos parciais ou setoriais. O gerenciador é o programador e coordenador absoluto de todas as atividades necessárias à execução da obra na sua globalidade, tornando-se responsável pelo correto desempenho das medidas aprovadas para a consecução

do empreendimento. Sua missão fundamental é o preparo dos documentos que antecedem e acompanham a realização dos trabalhos estruturais da construção, apresentando-os no devido tempo ao dono da obra, para sua aprovação e oportuna utilização. Assim, os encargos do gerenciador podem abranger desde a concepção integral do empreendimento até a sua conclusão material realizada por terceiros sob seu controle, como pode iniciar-se com o recebimento do projeto global e de sua programação executiva já aprovados pelo patrocinador da obra, para o devido preparo das contratações que se fizerem necessárias, mediante licitação ou por ajuste direto, e o subsequente acompanhamento de sua execução. Nessa linha de entendimento, as atribuições do gerenciador podem ser resumidas nos quatro itens seguintes: a) preparação dos documentos técnicos, administrativos, financeiros e jurídicos necessários à realização do empreendimento; b) assessoramento para as licitações e contratações de obras, serviços e compras para o empreendimento; c) programação e coordenação geral dos trabalhos de implantação do empreendimento; d) acompanhamento das obras e serviços contratados pelo patrocinador do empreendimento, para sua completa e correta realização. Nesta síntese de atribuições do gerenciador incluem-se todos os encargos de supervisão, controle e fiscalização do empreendimento, os quais devem ser especificados no contrato de gerenciamento, atendendo às peculiaridades das obras e serviços a serem executados pelos construtores e montadores de equipamentos. Obviamente, o gerenciador – profissional ou empresa de engenharia – há que ser altamente capacitado para o desempenho de suas atribuições, dispondo de "know-how" adequado e acervo técnico de seu pessoal especializado, bem como de estruturas administrativa e gerencial compatíveis com o vulto e complexidade do empreendimento objetivado. Tratando-se de profissional ou empresa de notória especialização, sua contratação poderá ser feita diretamente, com dispensa de licitação, pois que as atribuições do gerenciamento enquadram-se nos serviços técnicos especializados de engenharia.

IV - Responsabilidades e remuneração do gerenciador

O gerenciador – empresa ou profissional capacitado – como vimos, não é o construtor material da obra e pode até mesmo não ser o autor do projeto que se vai executar, mas será sempre o seu condutor, responsável pela regular implantação do empreendimento projetado. Sua responsabilidade é eminentemente técnica, mas diversa e independente da dos construtores, que respondem pelas

obras e serviços que executarem e pelos danos que causarem ao proprietário ou a terceiros.

(...)

É uma responsabilidade técnico-contratual firmada entre o gerenciador e o dono do empreendimento, sem se estender a terceiros, a executores de obras e serviços, a fornecedores de material ou equipamento para as construções. Não há, assim, identidade ou solidariedade alguma entre a responsabilidade dos construtores e a do gerenciador, visto que cada um atua em área própria, como profissional ou empresa independente, respondendo cada qual pelo seu trabalho. Mas, se os erros ou falhas no gerenciamento acarretarem prejuízos patrimoniais ao dono do empreendimento, responderá ele pela indenização devida, na forma da lei civil e em razão de sua culpa (CC, arts. 159 e 1.059), como, também, responderá por faltas ético-profissionais, nos termos da Lei 5.194/66 (art. 72) e do Código de Ética Profissional (Res. CONFEA - 205/71). Quanto à remuneração do gerenciador, pode ser estabelecida num percentual sobre o custo do empreendimento ou em quantia fixa para os trabalhos até a entrega da obra concluída, pagável nas épocas ou etapas ajustadas. A forma de pagamento é indiferente à caracterização do contrato de gerenciamento, pois o que o tipifica são os encargos técnicos de condução da obra em todas as fases de seu desenvolvimento.

V - Vantagens do contrato de gerenciamento

Do exposto, conclui-se facilmente que o contrato de gerenciamento visa a propiciar à Administração Pública uma condução técnica especializada dos grandes e complexos empreendimentos de engenharia, que exigem tecnologia especial e diversificada para sua realização. **É notório que os órgãos públicos, as autarquias e as entidades paraestatais destinadas a outras atividades nem sempre possuem um corpo de especialistas para esses trabalhos de engenharia, com obras especiais e equipamentos sofisticados, ainda pouco generalizados e conhecidos no serviço público. Já se disse, e é a realidade, que esses empreendimentos envolvem tamanha variedade de fatores a serem controlados e dominados, que se torna impossível implantá-los corretamente sem o concurso de especialistas em administração, planejamento, programação e tecnologias especiais e sem a integração operativa do "know-how" de projetistas, construtores, fabricantes e montadores de equipamentos, fornecedores de materiais e, em muitos casos, até mesmo técnicos em pré-operação** Daí por que a execução desses empreendimentos requer uma autoridade única e capacitada para dirigir os diversos segmentos da obra,

> dando pronta solução aos problemas técnicos e administrativos que forem surgindo no decorrer dos trabalhos. Para tanto, são necessários recursos humanos qualificados e estrutura organizacional apropriada para planejar, dirigir, coordenar, controlar, fiscalizar e corrigir os múltiplos e diversificados desempenhos de todos os que se engajarem no projeto global da obra. Além disso, é notório que o formalismo burocrático impõe, muitas vezes, sistemática e procedimentos técnicos e administrativos inadequados e superados para os trabalhos de tecnologia especial, tornando a construção morosa, onerosa e sem a funcionalidade objetivada pela Administração Pública, bem diferente do que ocorre na iniciativa privada e na prática empresarial em que a especialização e a simplificação de métodos e rotinas agilizam os serviços e reduzem os custos construtivos e operacionais.
>
> E, por derradeiro, é de se considerar que o traspasse da condução da obra pública a uma organização particular especializada assegura a melhor técnica e alivia a Administração do aumento de servidores para um departamento estranho às suas atividades-fim. Todas essas vantagens podem ser obtidas com a entrega da condução do empreendimento a uma empresa de engenharia, com capacitação técnica para gerenciar a obra e implantar o projeto na sua globalidade.".

Diante do exposto acima, observa-se que as contratações em questão alem de possível, sob o ponto de vista legal, respeitou, na delimitação de seu objeto, os limites e moldes da terceirização de serviços cingindo-se à atividade –meio da Administração. Frisa-se: objeto maior da contratação foi instrumentalizar as atividades desenvolvidas pela SEHAB, garantindo a perfeita consecução dos programas habitacionais desenvolvidos pela Secretaria.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

NÃO INFORMADO

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

NÃO INFORMADO

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Os ensinamentos de Hely Lopes não elidem a possibilidade de contratação dos especialistas mediante concurso público temporário, o que sairia muito mais em conta para a Administração, conforme demonstrado na constatação 005 deste relatório.

Ademais, a argumentação de diversidade de obras que fazem com que a Administração tenha que buscar em diferentes setores mão de obra especializada, como no exemplo mencionado pelo ilustre doutrinador Hely Lopes, não encontra, *a priori*, sustentáculo no caso em epígrafe, pelo simples fato da SEHAB ter uma atividade (construção de habitação) específica, não necessitando

de diferentes *expertises*, de tal forma que o objeto de atuação da Secretaria de Habitação sofra mudanças relevantes.

É obrigação dos servidores (dos profissionais de cada área ou segmento) que ocupam cargos técnicos ou de especialistas manterem-se atualizados conforme as normativas de cada conselho profissional.

Acrescente-se que é inerente à característica dos quadros de natureza técnica ou técnico-científica (art. 3º lei da carreira), e se apresenta cogente manterem-se atualizados com as melhores práticas do mercado, de modo a propiciar a materialização dos princípios da eficiência e economicidade no âmbito da Administração Pública.

Neste diapasão, o Código de ética do CREA prevê em seu artigo 8º, *caput*, inciso IV, que "*a prática da profissão é fundada nos seguintes princípios éticos aos quais o profissional deve pautar sua conduta: (...)* na eficácia profissional, dispondo que a *profissão realiza-se pelo cumprimento responsável e competente dos compromissos profissionais,* ***munindo-se de técnicas adequadas, assegurando os resultados propostos e a qualidade satisfatória nos serviços e produtos e observando a segurança nos seus procedimentos***"*;* (grifo nosso).

Ainda, em seu artigo 9º, coloca como deveres do profissional:

"*Art 9º No exercício da profissão são deveres do profissional:*
[...]
III) nas relações com os clientes, empregadores e colaboradores:
[...]
f) alertar sobre os riscos e responsabilidades relativos às prescrições técnicas e às conseqüências presumíveis de sua inobservância;
g) adequar sua forma de expressão técnica às necessidades do cliente e às normas vigentes aplicáveis;"

E, ainda, no inciso IV*:*
"IV) nas relações com os demais profissionais:
[...]
b) manter-se informado sobre as normas que regulamentam o exercício da profissão;

O inciso V, também dispõe*: V) ante o meio: (...) b) atender, quando da elaboração de projetos, execução de obras ou criação de novos produtos, aos princípios e recome dações de conservação de energia e de minimização dos impactos ambientais; c) considerar em todos os planos, projetos e serviços as diretrizes e disposições concernentes à preservação e ao desenvolvimento dos patrimônios sócio-cultural e ambiental.*

No tocante ao gerenciamento de obras, ainda que possível, abstratamente, caberia a interpretação da lei, de modo a aferir a possibilidade de terceirização da atividade fim do órgão em questão. Destaque-se que o processo de gerenciamento, é muito comum em órgãos que não tem por finalidade, como no presente caso, a execução direta ou de gerenciamento, supervisão, e fiscalização da execução da obra.

No presente caso, houve verdadeira **delegação de atribuições do órgão** em questão para particular. Saliente-se que a delegação requer procedimento específico. A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que *"A competência é definida como um conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo".* (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo ed. Atlas, pág. 205, 24º edição. 2011).

À competência são atribuídas várias características:
Irrenunciabilidade: Possui caráter relativo e o que relativiza são os institutos da delegação e evocação.
Inderrogabilidade: não pode ser derrogado, seu conteúdo ou titularidade não pode ser operado por mero acordo de vontades entre as partes ou poder publico. É característica de caráter absoluto.
Improrrogabilidade: Limita a atuação dos agentes a suas competências previstas em lei. Possui caráter relativo que se refere ao exercício da competência e não à sua titularidade.
Imprescritibilidade: As competências devem ser exercidas a qualquer tempo. O agente público é obrigado a exercer suas competências a qualquer tempo, salvo nas hipóteses a que a lei estabelece prazos da administração.

Nesta esteira, sendo a competência um requisito de ordem pública, não pode ser derrogado por particulares, tampouco pela administração. Entretanto, pode ser delegada – *Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.* – e avocada – *Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.* –, em conformidade com os arts. 12 e 15 da Lei 9.784/99. Porém, quando for atribuição exclusiva do órgão ou agente, não poderá ser delegada ou avocada.

O Tribunal de Contas da União, por diversos julgados, já demonstrou a impossibilidade de contratação terceirizada para funções previstas no plano de cargos das carreiras que compõe os órgãos públicos.

"Acórdão 1465/2011-Plenário
Data da sessão:01/06/2011
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Enunciado: A contratação de consultoria para a execução de atividades de caráter inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos é ofensiva à ordem jurídica."

"*Acórdão 576/2012-Plenário*
Data da sessão: 14/03/2012
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Enunciado: Não se considera de boa-fé quem determina a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade, por contrariar o art. 37, II, da CF/1988. Tal situação pode implicar futuros prejuízos ao erário, decorrentes de possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados para o reconhecimento do direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas aos servidores/funcionários do tomador dos serviços."

"*Acórdão 4470/2018-Primeira Câmara*
Data da sessão: 08/05/2018
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Enunciado: A equivalência entre atribuições inerentes a categorias abrangidas pelo plano de cargos do órgão licitante e as previstas no termo de referência e no contrato de terceirização configura, por si só, descumprimento do art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997, independentemente das atividades efetivamente exercidas pelos terceirizados."

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à unidade que crie uma base de dados com os cadastros dos profissionais pertencentes ao órgão, com o respectivo currículo e qualificações, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de novos concursos públicos.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se à unidade observar as diretrizes da Política Municipal de Qualificação Profissional instituída pelo Decreto Nº 58.732/19 com o objetivo de estabelecer diretrizes e estratégias para ações de aperfeiçoamento e qualificação profissional

CONSTATAÇÃO 002 - Uso inadequado do termo "serviço contínuo".

Os Contratos nº 13/2012 e nº 14/2012, referentes aos Processos nºs 2011-0.142.031-2 e 2011.0.174.242-5, respectivamente**,** foram aditados com a justificativa de serem serviços contínuos conforme Tabelas II e III.

Tabela II - Processo nº 2011-0.142.031-2

CONTRATO Nº 13/2012 (Contratado: Núcleo Engenharia Consultiva S/A) foi assinado em Maio/2012, com prazo inicial de 20 MESES. Valor : R$ 14.308.971,00		
ADITAMENTOS	**JUSTIFICATIVAS**	**EFEITO**
1º ADITAMENTO	"Serviços **de forma contínua e crescente** e não podem sofrer solução de continuidade." (meta 37 do Governo Municipal)	Dezembro.2013 PRAZO: + 12 MESES VALOR: R$ 22.900.253,42
2º ADITAMENTO	"Necessidade de **continuidade e conclusão** dos serviços e manutenção do ritmo crescente no cumprimento de metas."	Dezembro.2014 PRAZO: + 28 MESES VALOR: R$ 42.932.809,12
3º ADITAMENTO	"Serviços prestados pelas contratadas vêm sendo desenvolvida a contento **de forma contínua e crescente**."	Janeiro.2017 PRAZO: + 10 MESES

Tabela III – Processo nº 2011.0.174.242-5

CONTRATO Nº 14/2012 (Contratado: IEME BRASIL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA) foi assinado em Maio/2012, com prazo inicial de 20 MESES. Valor : R$ 16.399.148,56		
ADITAMENTOS	**JUSTIFICATIVAS**	**EFEITO**
1º ADITAMENTO	"Portanto, o trabalho mencionado, para atingir os objetivos proposto, faz uso de metodologia e apropriadas de forma processual, **contínua e ininterrupta**." (FOLHA 2103). "Assim, para executar programas desse vulto a Administração Pública requer apoio de uma empresa especializada que complemente a execução do cadastramento de famílias com o aporte de profissionais especializados, bem como o apoio de bens e outros serviços para	Dezembro.2013 PRAZO: + 12 MESES SEM ALTERAÇÃO DO VALOR CONTRATUAL

	sua execução.”	
2º ADITAMENTO	“Portanto, o trabalho mencionado, para atingir os objetivos proposto, faz uso de metodologia e apropriadas de forma processual, **<u>contínua e ininterrupta</u>**.” (FOLHA 2325).	Dezembro.2014 PRAZO: + 20 MESES Desconto de 3,74% VALOR: R$ 28.812.258,10

A Lei Federal nº 8.666/1993 traz em seu bojo a determinação de que os contratos regidos por ela ficarão adstritos à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto se tratarem de “*projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório*” ou de “*prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses*”.

Ao analisarmos o dispositivo legal mencionado, vemos que seu texto é claro ao afirmar que a prorrogação é aplicável apenas para a “*prestação de serviços a serem executados de forma contínua*”.

Na hipótese do inciso II, em seu art. 57, que trata de serviços de natureza contínuos, cumpre algumas considerações sobre os seguintes aspectos: a) *serviços a serem executados de forma contínua*; b) *com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração*.

A Lei não conceitua serviço contínuo, cabendo à doutrina e à jurisprudência caracterizar o respectivo termo. Tem-se, hoje, o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que, para que um serviço seja caracterizado como contínuo, requer-se que seja demonstrada sua essencialidade e habitualidade para o ente contratante.

Quanto à essencialidade, esta se atrela à necessidade de existência e manutenção do contrato, pois eventual interrupção importaria em prejuízo significativo às atividades realizadas pelo órgão estatal. No que se refere à habitualidade, esta é configurada pela necessidade de que a atividade seja prestada, de forma permanente, por meio da contratação com o particular em colaboração.

Quanto ao serviço de consultoria oferecido ao cliente, em aspectos gerais, ele é realizado por meio de diagnósticos e processos, tendo o propósito de levantar as necessidades do cliente, identificar soluções e recomendar ações, sem, no entanto, executar diretamente suas recomendações, tarefa atribuída ao próprio destinatário do serviço.

Nesse entendimento, a equipe de auditoria ressalta que a atividade não se caracteriza como permanente, visto que visa à melhoria na “*expertise*” da Unidade e não à complementação de suas funções, sendo considerada, portanto, atividade temporária. Ressalta-se que, doutrinária e jurisprudencialmente, o entendimento majoritário é o de que serviços de assessoria, consultoria e suporte contábil não são de natureza contínua, sendo esta a regra.

Tomando-se os Processos nºs 2011-0.174.242-5 e 2011-0.142.031-2, constam dentro do escopo dos serviços contratados a entrega de relatórios, o registro de reuniões e o levantamento de dados.

Um segundo aspecto para a existência de um contrato administrativo de serviço de natureza contínua é a *“obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração”*.

A contratação de serviço continuado deve propiciar à Administração Pública uma vantagem de preço e condições. Percebe-se pelo texto legal, em uma interpretação gramatical, que a previsão legal visa à obtenção, tanto de um preço mais vantajoso, quanto de condições mais vantajosas, sendo que a não ocorrência de um, *per si*, descaracteriza a possibilidade da hipótese contida no ordenamento legal. Não subsistindo, desta maneira, a autorização normativa para a contratação em caráter de serviço continuado.

Tomando-se o Processo nº 2011-0.174.242-5, montaram-se as tabelas IV e V com os valores dos respectivos aditamentos contratuais com o objetivo de se avaliar a vantajosidade dos preços/condições.

Tabela IV – Aditamentos com Valores

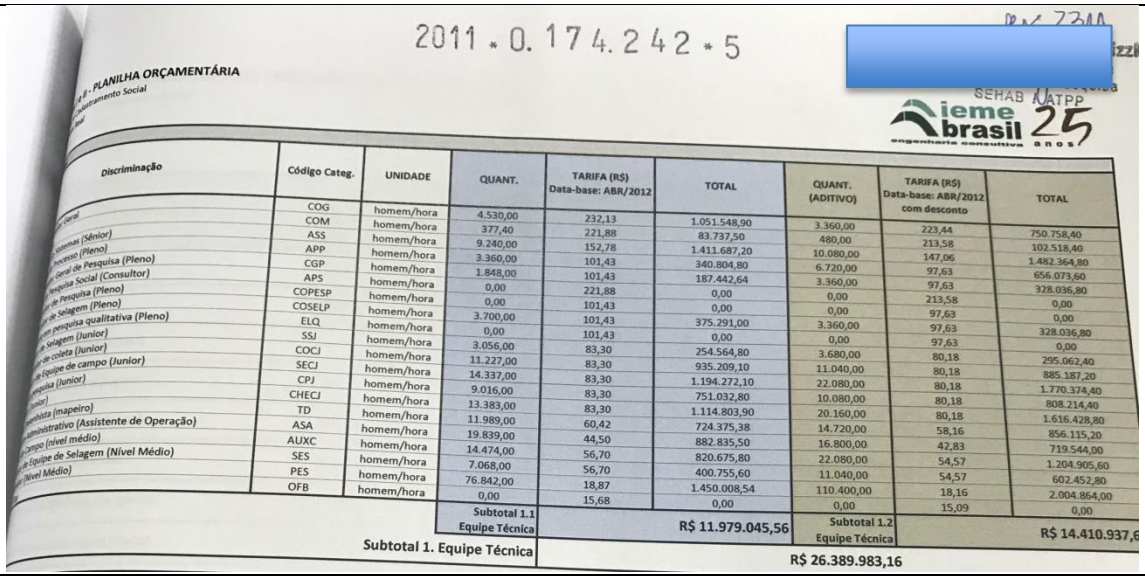
Contrato nº14/2012	Valor final do Contrato	Prazo (meses)
Valor Inicial	R$ 16.399.148,56	20
1º Aditamento	R$ 16.399.148,56	12
2º Aditamento	R$ 28.812.258,10	20
3º Aditamento	R$ 38.421.287,02	7
4º Aditamento	R$ 36.838.545,09	12
		71

Tabela V – Aditamentos com Valores por mês de aditamento

Aditamento	Qtde de Meses Aditados	Valor Aditado	Incremento Mensal
1	12	R$ 0,00	R$ 0,00
2	20	R$ 12.413.109,54	R$ 620.655,48
3	07	R$ 9.609.028,92	R$ 1.372.718,42
4	12	-R$ 1.582.741,93	-R$ 131.895,16

Verificou-se que o incremento mensal do aditamento 03 é maior que o dobro do incremento mensal do aditamento 02.

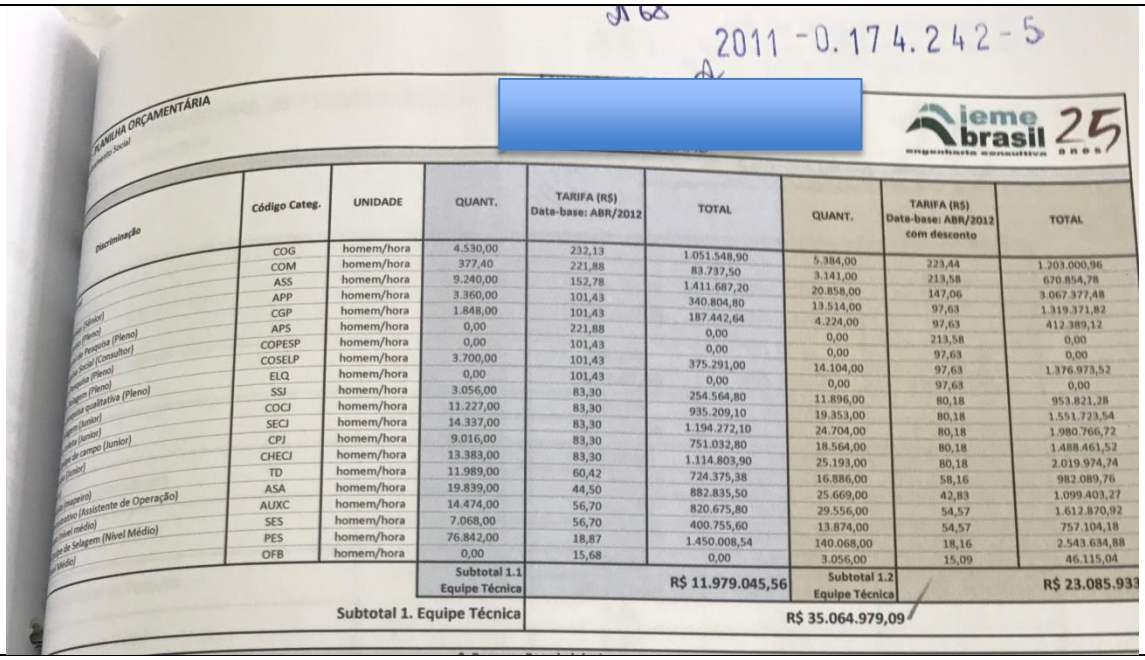
Em um outro aspecto, sobre os preços das tarifas dos componentes da equipe contratada, apresentam-se as figuras V e VI a seguir:


2011 . 0. 174.242 . 5

PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Discriminação	Código Categ.	UNIDADE	QUANT.	TARIFA (R$) Data-base: ABR/2012	TOTAL	QUANT. (ADITIVO)	TARIFA (R$) Data-base: ABR/2012 com desconto	TOTAL
	COG	homem/hora	4.530,00	232,13	1.051.548,90	3.360,00	223,44	750.758,40
	COM	homem/hora	377,40	221,88	83.737,50	480,00	213,58	102.518,40
	ASS	homem/hora	9.240,00	152,78	1.411.687,20	10.080,00	147,06	1.482.364,80
	APP	homem/hora	3.360,00	101,43	340.804,80	6.720,00	97,63	656.073,60
	CGP	homem/hora	1.848,00	101,43	187.442,64	3.360,00	97,63	328.036,80
	APS	homem/hora	0,00	221,88	0,00	0,00	213,58	0,00
	COPESP	homem/hora	0,00	101,43	0,00	0,00	97,63	0,00
	COSELP	homem/hora	3.700,00	101,43	375.291,00	3.360,00	97,63	328.036,80
	ELQ	homem/hora	0,00	101,43	0,00	0,00	97,63	0,00
	SSJ	homem/hora	3.056,00	83,30	254.564,80	3.680,00	80,18	295.062,40
	COCJ	homem/hora	11.227,00	83,30	935.209,10	11.040,00	80,18	885.187,20
	SECJ	homem/hora	14.337,00	83,30	1.194.272,10	22.080,00	80,18	1.770.374,40
	CPJ	homem/hora	9.016,00	83,30	751.032,80	10.080,00	80,18	808.214,40
	CHECJ	homem/hora	13.383,00	83,30	1.114.803,90	20.160,00	80,18	1.616.428,80
	TD	homem/hora	11.989,00	60,42	724.375,38	14.720,00	58,16	856.115,20
	ASA	homem/hora	19.839,00	44,50	882.835,50	16.800,00	42,83	719.544,00
	AUXC	homem/hora	14.474,00	56,70	820.675,80	22.080,00	54,57	1.204.905,60
	SES	homem/hora	7.068,00	56,70	400.755,60	11.040,00	54,57	602.452,80
	PES	homem/hora	76.842,00	18,87	1.450.008,54	110.400,00	18,16	2.004.864,00
	OFB	homem/hora	0,00	15,68	0,00	0,00	15,09	0,00
				Subtotal 1.1 Equipe Técnica	R$ 11.979.045,56		Subtotal 1.2 Equipe Técnica	R$ 14.410.937,6
			Subtotal 1. Equipe Técnica		R$ 26.389.983,16			

Figura V: Folha 2311 do Processo nº 2011-0.174.242.031-2



2011 -0.174.242-5

PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Discriminação	Código Categ.	UNIDADE	QUANT.	TARIFA (R$) Data-base: ABR/2012	TOTAL	QUANT.	TARIFA (R$) Data-base: ABR/2012 com desconto	TOTAL
	COG	homem/hora	4.530,00	232,13	1.051.548,90	5.384,00	223,44	1.203.000,96
	COM	homem/hora	377,40	221,88	83.737,50	3.141,00	213,58	670.854,78
	ASS	homem/hora	9.240,00	152,78	1.411.687,20	20.858,00	147,06	3.067.377,48
	APP	homem/hora	3.360,00	101,43	340.804,80	13.514,00	97,63	1.319.371,82
	CGP	homem/hora	1.848,00	101,43	187.442,64	4.224,00	97,63	412.389,12
	APS	homem/hora	0,00	221,88	0,00	0,00	213,58	0,00
	COPESP	homem/hora	0,00	101,43	0,00	0,00	97,63	0,00
	COSELP	homem/hora	3.700,00	101,43	375.291,00	14.104,00	97,63	1.376.973,52
	ELQ	homem/hora	0,00	101,43	0,00	0,00	97,63	0,00
	SSI	homem/hora	3.056,00	83,30	254.564,80	11.896,00	80,18	953.821,28
	COCJ	homem/hora	11.227,00	83,30	935.209,10	19.353,00	80,18	1.551.723,54
	SECJ	homem/hora	14.337,00	83,30	1.194.272,10	24.704,00	80,18	1.980.766,72
	CPJ	homem/hora	9.016,00	83,30	751.032,80	18.564,00	80,18	1.488.461,52
	CHECJ	homem/hora	13.383,00	83,30	1.114.803,90	25.193,00	80,18	2.019.974,74
	TD	homem/hora	11.989,00	60,42	724.375,38	16.886,00	58,16	982.089,76
	ASA	homem/hora	19.839,00	44,50	882.835,50	25.669,00	42,83	1.099.403,27
	AUXC	homem/hora	14.474,00	56,70	820.675,80	29.556,00	54,57	1.612.870,92
	SES	homem/hora	7.068,00	56,70	400.755,60	13.874,00	54,57	757.104,18
	PES	homem/hora	76.842,00	18,87	1.450.008,54	140.068,00	18,16	2.543.634,88
	OFB	homem/hora	0,00	15,68	0,00	3.056,00	15,09	46.115,04
			Subtotal 1.1 Equipe Técnica		R$ 11.979.045,56	Subtotal 1.2 Equipe Técnica		R$ 23.085.933
			Subtotal 1. Equipe Técnica			R$ 35.064.979,09		

Figura VI: Folha 2311 do Processo nº 2011-0.174.242.031-2

Consoantes Figuras V e VI, que são, respectivamente, os aditamentos 02 e 03 do Contrato nº 014/2012, identificou-se que não houve alteração nos valores individuais das tarifas dos componentes da equipe contratada.

Portanto, apesar da manutenção dos valores base de horas dos funcionários contratados, a Administração pagou mais, proporcionalmente, por mês de vigência do Contrato, entre o segundo e o terceiro aditamento do Contrato nº 014/2012. Não houve, por conseguinte, vantagem caracterizada nas condições do contrato, o que é exigido ao se aditar com base no art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Destacamos que quanto a natureza dos objetos contratados, evidencia-se ser uma prestação de serviço de natureza continua e indispensável ao desenvolvimento das atividades da SEHAB, haja vista que diz respeito a gerenciamento, fiscalização, estudos, projetos e consultoria quanto às obras de construção de unidades habitacionais e urbanização de favelas da secretaria, também acrescentando ao objeto nítido caráter de implantação de meios (estudos e projetos) a indicar sua total intersecção com as atividades principais da contratante de modo que, suspensa ou sustada a respectiva prestação, estaria em cheque (sic) a própria atividade fim.

Como bem destacado por Floriano de Azevedo Marques Neto, "*de um lado, vislumbramos os contratos fim, aqueles que têm por escopo a realização de uma atividade da qual exsurgirá um produto de que necessita a Administração para atender as demandas sociais diretamente da coletividade. De outro estão os contratos meio, onde se enquadram os contratos de gerenciamento. Nestes o escopo é a produção do objeto de um contrato, só que dentro de critérios previamente estabelecidos de eficiência, qualidade e economicidade".*

Portanto, retornando para os casos concretos, em vista das obras e serviços que compõem o cardápio de atuação da SEHAB, os contratos de gerenciamento, fiscalização, projetos, consultoria são acessórios e devem existir enquanto existirem as obras, as manutenções e os serviços da contratante.

Ora, como é objeto da SEHAB a realização permanente de obras e serviços destinados à construção habitacional e urbanização de favelas, tais acessórios devem exigir permanentemente, devidamente dimensionados financeiramente para tal.

Em decorrência disto é que se prorrogaram os contratos referidos, nos termos do permitido nos editais de licitação originais, projetando as vigências para o futuro em períodos idênticos.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Novamente vale lembrar, que embora o gerenciamento possa ser considerado uma atividade meio, não o pode, entretanto, sê-lo quando a atividade do órgão for justamente o gerenciamento, supervisão, fiscalização, etc, sob pena de se desvirtuar o espírito da lei. Portanto, sendo a atribuição da SEHAB:

"*Art. 197. Compete à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, órgão da Administração Municipal direta:*
*I – **gerir e executar** a Política Municipal da Habitação Social;"* (Grifo Nosso).

Embora a unidade alegue que os serviços prestados pelas contratadas sejam considerados de natureza contínua, para que estes sejam prorrogados a Lei de licitações exige alguns requisitos:

"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
[...]
*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração **prorrogada por iguais e sucessivos períodos** com vistas **à obtenção de preços e condições mais vantajosas** para a administração, limitada a sessenta meses;"* (Grifos Nossos)

Não foram detectados os requisitos de "*à obtenção de preços e condições mais vantajosas***"** ou "*prorrogada por iguais e sucessivos períodos*" no contrato analisado pela Equipe de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se à unidade auditada que elabore planejamento estratégico, com políticas de Estado, pensando a estrutura e políticas públicas do órgão para os próximos anos, evitando, assim, os contratos contínuos que não tragam preços ou condições mais vantajosas para a administração.

CONSTATAÇÃO 003 - Uso reiterado de justificativas similares ao longo do tempo

A Tabela 06 mostra as justificativas utilizadas nos aditamentos referentes ao Contrato nº 02/2010 do Processo nº 2008-0.279.853-1.

Tabela 06 – Contrato nº02/2010 e Aditamentos

CONTRATO Nº 02/2010 (Contratado: Consórcio DOMUS – Ductor +ETEP) foi assinado em Março/2010, com prazo inicial de 24 MESES. Valor Inicial: R$ 29.134.609,92.		
Aditamentos	**JUSTIFICATIVAS**	**EFEITO**
1º Aditamento	Da Empresa: "Para suportar os recursos necessários até o prazo contratual de 01/03/2012, será necessário aditivo (...)"	Dezembro. 2011 Aumento no valor contratual VALOR: R$ 33.259.797,65
2º Aditamento	"O andamento desses empreendimentos (Empreendimentos Habitacionais nas regiões Sul e Sudeste do Município) não tem evoluído dentro da programação prevista anteriormente devido a imprevistos que ampliaram significativamente as datas estimadas (..)" Dentre as razões que conduziram a estes desvios podemos mencionar como mais determinantes: ➢ **Dificuldade de remoção de famílias das frentes de obras;** ➢ **Adequações nos projetos para atender melhor às necessidades da população moradora nas áreas de intervenção;** ➢ **Ajustes nos projetos em função dos resultados de estudos ambientais e laudos geotécnicos."**	Fevereiro. 2012 Aumento no valor contratual PRAZO: + 01 MÊS VALOR: R$ 35.061.520,10
3º Aditamento	"O andamento desses empreendimentos (Empreendimentos Habitacionais nas regiões Sul e Sudeste do Município) não tem evoluído dentro da programação prevista anteriormente devido a imprevistos que ampliaram significativamente as datas estimadas (..)" Dentre as razões que conduziram a estes desvios podemos mencionar como mais determinantes: ➢ **Dificuldade de remoção de famílias das frentes de obras;** ➢ **Adequações nos projetos para atender melhor às necessidades da população moradora nas áreas de intervenção;** ➢ **Ajustes .nos projetos em função dos resultados de estudos ambientais e laudos geotécnicos."**	Março. 2012 Aumento no valor contratual. PRAZO: + 23 MESES VALOR: R$ 62.394.407,47
4º Aditamento	Incorporação da empresa ESTUDOS TECNICOS E PROJETOS ETEP LTDA	Janeiro 2013 Mantidas as demais cláusulas.
5º Aditamento	"Com a proximidade do término do prazo contratual e considerando que os Programas de Obras sob gerenciamento do CONSÓRCIO DOMUS prosseguirão muito além desta data, (...) "A programação para implantação desses empreendimentos sofreu alterações devido a imprevistos que exigiram a adequação do cronograma inicial. Dentre as razões que conduziram a estes desvios podemos mencionar como mais determinantes: ➢ **Dificuldade de remoção de famílias das frentes de obras;** ➢ Disponibilidade de recursos financeiros insuficientes para a execução das obras conforme cronogramas	Dezembro.2013 Aumento no valor contratual. PRAZO: + 12 MESES VALOR: R$ 76.961.712,53

	inicialmente previstos; ➢ **<u>Adequações nos projetos atender melhor às necessidades da população moradora nas áreas de intervenção;</u>** ➢ **<u>Ajustes nos projetos em função dos resultados de laudos geotécnicos;</u>** ➢ Dificuldades na interface com órgãos financiadores; ➢ Dificuldades na interface com Concessionárias de erviços; ➢ Necessidade de elaboração de avaliação ambiental para implantação dos empreendimentos; ➢ Dificuldades para viabilizar os terrenos necessários para dar andamento adeaquado aos projetos de novas unidades habitacionais em elaboração; ➢ Dificuldade na interface com outras secretarias." "Inclusos os serviços acima no contrato em questão, são imprescindíveis para o andamento das ações desenvolvidas pela Secretaria"	

A equipe de auditoria identificou as mesmas justificativas presentes em mais de um aditamento utilizado, sendo que, entre o segundo e o terceiro aditamentos, devido à proximidade dos aditivos, o uso das mesmas justificativas não causa estranheza e a equipe de auditoria entende como justificado.

Entretanto, analisando-se as justificativas do terceiro aditamento e do quinto, percebe-se uma repetição em algumas justificativas, sendo que o terceiro aditamento prorrogou o ajuste por 23 meses e, ao se proceder à nova prorrogação, no quinto aditivo, algumas justificativas permaneceram.

Ressalta-se que a permissão da prorrogação contratual deve se embasar em argumentos que demonstrem a real vantagem para a Administração Pública, que será consequência da continuação do contrato em oposição a sua interrupção.

No entanto, no caso em discussão, entende-se que o uso reiterado das mesmas justificativas ao longo de vários aditamentos e, por um período estendido no tempo, descaracteriza a classificação como fato superveniente que poderia ensejar a pretensa justificativa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Na questão apontada, cabe esclarecer que as dificuldades e situações nas diferentes áreas, objetos de intervenção na SEHAB são as mesmas, ou seja apresentam os mesmo problemas.

Podemos afirmar que a evolução dos empreendimentos muitas vezes não é a ideal em função da disponibilidade de recursos financeiros que a Secretaria poderá contar, o que muitas vezes exige um tempo maior para a execução dos empreendimentos, conseqüentemente exige a continuidade dos serviços de gerenciamento, ou seja acessório para realização dos serviços/obras.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua resposta a unidade reconhece, e justifica, a falta de planejamento gerencial da atividade que lhe atribui a lei. Destaque-se que o planejamento estratégico é fundamental para consecução das metas do órgão.

Para citar excelentes ensinamentos em artigo publicado por Mauro Giacobbo[2] – **O desafio de implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas** –, o autor aduz que:

*"**O planejamento é a primeira das funções básicas da administração** (planejamento, organização, direção e controle), pois serve exatamente de base para as demais funções**. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência, gera ações**. A organização equaciona a realização das ações. O comando ou direção lidera, motiva, cobra, questiona, acompanha, estabelece o ritmo. O controle define os padrões para medir o desempenho, checa o funcionamento, corrige os desvios ou discrepâncias, garante que o planejamento seja realizado.*
*Assim como as funções administrativas não existem como fim em si mesmas, mas como partes interdependentes e integrantes de um todo chamado processo administrativo, **também o planejamento precisa ser entendido como um processo, ou seja, um conjunto de passos e procedimentos combinados** e executados em sequência a fim de produzir um resultado.*
[...]
***Nesse contexto, o processo de planejamento estratégico precisa ser essencialmente dinâmico, não se esgotando num plano**. Requer uma **equipe capaz de captar as coisas que estão acontecendo nos ambientes interno e externo, interpretá-las e aplicá-las com rapidez** e, assim, dar continuidade ao processo."* (Grifos Nossos)

Neste diapasão, o planejamento estratégico do órgão estaria alinhado com o disposto na Carta Republicana de 1988, em seu artigo 37, *caput*, que estabelece que *a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência*** (Grifo Nosso.).

Alexandre de Moraes, ainda, leciona que *"Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social."* (MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa*: *Emenda Constitucional nº 19/98*. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999, p. 30.).

Deste modo, pode-se concluir que é dever da Alta Administração planejar, promover e executar o planejamento do órgão, de modo que atenda os princípios explícitos e implícitos da Administração Pública sempre de acordo com as normas legais. Tratando-se de ato de ofício, não fazê-lo encontraria consonância com o artigo o artigo 11, *caput*, inciso II da Lei Federal nº 8.429/92, que dispõe:

[2] https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1003/1077

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
[...]
II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Ainda, saliente-se que os repetidos contratos emergenciais que prorrogam os objetos violam frontalmente o princípio da **obrigatoriedade de licitar** contido na Constituição da República de 1988, em seu artigo 37, XXI, *in verbis*:

> *XXI* - ***ressalvados os casos especificados na legislação****, as obras, serviços,* ***compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes****, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.* (Grifos Nossos)

Cite-se, sobre o tema, as lições da Professora Di Pietro: *"Estão obrigados a licitação todos os órgão da Administração Pública direta, os fundos sociais, as autarquias, as fundações públicas , as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios"* (DI PIETRO, Maria Sylvia, Direito Administrativo, 24ª edição, 2011, pág. 369").

A escolha pela licitação de atribuições próprias da SEHAB, desde o início, apresenta desconsideração ao princípio, também de envergadura constitucional, da economicidade. Quanto ao princípio da economicidade, *"o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão"* (BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar. Brasília: revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, mai/2001, p. 240.).

Ademais, conforme já demonstrado, não houve para a Administração Pública vantagem significativa ou qualquer benefício nos contratos de aditamento, beneficiamento única e exclusivamente às empresas contratadas.

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se à unidade auditada que implante um sistema de planejamento estratégico, em longo prazo, com a finalidade de evitar que falta de recursos financeiros acarrete necessidade de prorrogação contratual de maneira reiterada.

RECOMENDAÇÃO 005

Recomenda-se à unidade auditada que submeta aos órgãos competentes da pasta a análise das circunstâncias de fato que orientem eventuais aditamentos, quando estritamente necessários, evitando justificativas repetidas que descaracterizem o caráter excepcional.

CONSTATAÇÃO 004 - Uso inadequado da prorrogação prevista na Lei n. 8666/1993 em seu Art. 57 parágrafo 4º.

A prorrogação de 12 meses, prevista no artigo 57 §4º da Lei Federal nº 8.666/1993, foi utilizada para aditamento nos Contratos nºs 13/2012, 14/2012 e 02/2010, conforme Tabelas VII, VIII e IX.

Tabela VII - Contrato nº 13/2012

CONTRATO Nº 13/2012 (Contratado: Núcleo Engenharia Consultiva S/A) foi assinado em Maio/2012, com prazo inicial de 20 MESES. Valor : R$ 14.308.971,00		
5º ADITAMENTO	"**As mudanças na Administração Municipal** e, consequentemente, nesta Secretaria, **ocorridas pelo processo eleitoral realizado no ano passado**, por sua vez, acarretaram a necessidade de analise e compreensão dos objetos a serem licitados por parte dos atuais gestores e novas orientações (...)." (folha 3966) "Serviços prestados pelas contratadas vêm sendo desenvolvida a contento de forma contínua e crescente (...)" (folha 3968) "(...) **haja vista que diz respeito a gerenciamento, fiscalização e monitoramento de trabalho social com íntima relação com as atividades desta secretaria**, também acrescentando ao objeto nítido caráter de implantação de meios (execução dos serviços de regularização fundiária) (...)" (folha 4035) "Contrato de gerenciamento é contrato meio" "Contratos de planejamento, acessória, execução e monitoramento dos serviços de regularização (...), **são acessórios, existindo enquanto existirem as obras** (...)"	Maio.2017 PRAZO: + 12 MESES

Tabela VIII - Contrato nº 14/2012

CONTRATO Nº 14/2012 (Contratado: IEME BRASIL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA) foi assinado em Maio/2012, com prazo inicial de 20 MESES. Valor : R$ 16.399.148,56		
4º ADITAMENTO	Art 57 §4, L8666/1993 "**As mudanças na Administração Municipal e**, consequentemente, nesta Secretaria**, ocorridas pelo processo eleitoral realizado no ano passado**, por sua vez, acarretaram a necessidade de analise e compreensão dos objetos a serem licitados por parte dos atuais gestores e novas orientações (...)." (folha 3967) "Assim por adiante do exposto, sobre a **necessidade de revisão dos quantitativos dos serviços de cadastramento em função do planejamento da secretaria para o novo quadriênio administrativo**, justifica-se a solicitação de prorrogação do presente contrato, com base do inciso II do §4 do artigo 57 da lei	Abril.2017 PRAZO: + 12 MESES Desconto de 15% sobre o saldo remanescente VALOR: R$ 36.838.545,09

	Federal nº 8666 de 1993.” (folha 3967)	

Tabela IX - Contrato nº 02/2010

CONTRATO Nº 02/2010 (Contratado: Consórcio DOMUS – Ductor +ETEP) foi assinado em Março/2010, com prazo inicial de 24 MESES. Valor Inicial: 29.134.609,92.		
6º ADITAMENTO	Folha 3463: “O edital (novo) **ainda não foi publicado, uma vez que as renovações contratuais e/ou abertura das novas licitações vêm sendo analisadas pelo Grupo de Trabalho designado pelo Sr. Secretário, para reanálise e redefinição do escopo das novas licitações**, nos serviços de gerenciamento, planejamento e controle do Plano Habitacional no Município de São Paulo.” “Tendo em vista a importância e a dimensão dos Programas de Urbanização de Favelas, 3R´s e Renova SP destinados ao atendimento habitacional da população de baixa renda , muitas vezes em situação de riscos e todas as atividades de apoio desenvolvidas no âmbito do contrato em referência e ainda o fato que a coordenação por parte de SEHAB conta com um número reduzido de engenheiros de carreira para acompanhamento de serviços, a continuidade dos trabalhos é imprescindível para que os empreendimentos e demais ações em desenvolvimento pela DTPO não sofra descontinuidade.” ATAJ-FOLHA 3469- “Portanto, retomando ao caso concreto, em vista das obras e serviços que compõe o cardápio de atuação da SEHAB, os contratos de gerenciamento, fiscalização, projetos, consultoria, são acessórios (...)” ATAJ-FOLHA 3470 “Ora, como é objeto da SEHAB realização permanente **de obras e serviços destinados à construção habitacional e urbanização de favelas, tais acessórios devem existir permanentemente**, devidamente dimensionados financeiramente para tal.” DTPO- FOLHA 3372 – “A programação para implantação desses **empreendimentos sofreu alterações devido a imprevistos de ordem física e principalmente financeira** que exigiram a adequação do cronograma inicial.”	Dezembro.2014 A partir de 01/03/2015. Aumento no valor contratual. PRAZO: + 12 MESES VALOR: R$ 91.529.17,49

A Lei Federal nº 8.666/1993 assim prevê no seu artigo 57, §4º:

“Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
[...]

*II - à prestação de serviços a serem executados **de forma contínua**, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **limitada a sessenta meses**;*
[...]
*§ 4º Em caráter excepcional, **devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior**, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses." (Grifos Nossos).*

Conforme aduzido acima, a lei prevê a possibilidade de contratação de serviços contínuos por período não superior a 60 meses.

No entanto, a legislação supracitada excepciona esse limite, prevendo a possibilidade de prorrogação por mais 12 meses, nos seguintes termos: "*§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses*".

Para que o contrato seja prorrogado além dos 60 meses previstos para o serviço contínuo, o §4º traz três requisitos, quais sejam: caráter excepcional; justificação devida; e autorização da autoridade superior.

Apresentam-se, abaixo, características referentes aos requisitos mencionados:

a) Caráter excepcional: para este requisito não basta a possibilidade de uma aferição de vantagem econômica para a Administração, pois este elemento é próprio da hipótese prevista no inc. II do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/1993, requerendo-se que fique demonstrada, ainda, a existência de um fato imprevisível que venha a tornar impossível a realização de uma nova licitação, tendo como única, ou melhor, alternativa a prorrogação do contrato, de modo a se evitar a descontinuidade do serviço público.

b) Justificação devida: este requisito deve trazer a situação de fato e de direito que justifique ou autorize a prorrogação excepcional, com vistas a demonstrar a excepcionalidade supramencionada, bem como a impossibilidade de realização de licitação sem prejuízo para a continuidade do serviço público.

c) Autorização da autoridade superior: trata-se de elemento estrutural do negócio jurídico, que incide no plano de validade, pois embora haja excepcionalidade e a devida justificação, sem a autorização da autoridade superior, o contrato seria nulo.

Dentre as justificativas apresentadas, temos: "***As mudanças na Administração Municipal** e, consequentemente, nesta Secretaria, **ocorridas pelo processo eleitoral realizado no ano passado**, por sua vez, acarretaram a necessidade de análise e compreensão dos objetos a serem licitados por parte dos atuais gestores e novas orientações (...).*" (folha 3966, grifos nossos)

A presente justificativa foi utilizada tanto na prorrogação excepcional do Contrato nº 13/2012 quanto na do Contrato nº 14/2012.

Conforme entendimento do TCU (Acórdão nº 2.090/2005 - Plenário), a justificativa para a prorrogação excepcional deve ser "*um evento grave e imprevisível, para o qual não tenha contribuído nenhumas das partes contratantes*".

Com a devida vênia, em um regime democrático, as mudanças ocorridas na chefia da administração provenientes do processo eleitoral em nada têm de evento grave ou imprevisível, sendo a alternância de poder algo natural do regime republicano vigente no nosso país.

Novamente, em 2008, a Egrégia Corte de Contas Federal, assim se pronunciou no Acórdão TCU nº 1159/2008:

> "*(...)* ***a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 somente em caráter excepcional ou imprevisível****, para atender fato estranho à vontade das partes, abstendo-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos à Administração."* (grifo nosso).

Nesta esteira, novamente, se manifestou o TCU no Acórdão nº 429/10, ao determinar ao órgão jurisdicionado que utilize a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 somente em caráter excepcional ou imprevisível.

Para justificar a prorrogação do Contrato nº 014/2012, também foi utilizado o seguinte argumento: "*Assim por adiante do exposto, sobre a* ***necessidade de revisão dos quantitativos dos serviços de cadastramento em função do planejamento da secretaria para o novo quadriênio administrativo****, justifica-se a solicitação de prorrogação do presente contrato, com base do inciso II do §4 do artigo 57 da lei Federal nº 8666 de 1993.*" (folha 3967, grifo nosso).

Para o Contrato nº 002/2010 foi usada a justificativa: "*O edital (novo) ainda não foi publicado, uma vez que as* ***renovações contratuais e/ou abertura das novas licitações vêm sendo analisadas pelo Grupo de Trabalho designado pelo Sr. Secretário, para reanálise e redefinição do escopo das novas licitações****, nos serviços de gerenciamento, planejamento e controle do Plano Habitacional no Município de São Paulo.*" (grifo nosso).

Novamente, se faz presente o argumento que planejamentos existentes periodicamente nas secretarias da administração municipal não podem ser considerados eventos excepcionais e imprevisíveis. A função de planejamento é uma função contínua e inerente ao administrador público para a finalidade de suas atribuições.

Cabe destacar também a justificativa contida em folha nº 3372: "*A programação para implantação desses* ***empreendimentos sofreu alterações devido a imprevistos de ordem física e principalmente financeira*** *que exigiram a adequação do cronograma inicial.*" (grifo nosso). Tal fundamentação apresenta excessiva generalidade e sem a enumeração precisa dos fatos.

Para esta equipe de auditoria, as razões de justificativas oferecidas não se mostram suficientes para elidir as irregularidades apontadas, pois, no caso, como observado, não se configurou situação excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes, que motivasse a prorrogação em foco.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

A auditoria aponta que as justificativas utilizada (sic) para a prorrogação na excepcional, são insuficientes, registramos que a complexidade da contratação serviços técnico de gerenciamento, requer cuidados na elaboração no Termo de Referencia /Projeto Básico, pois para eficiência e eficácia da contratação se faz necessário o conhecimento de inúmeros elementos de ordem especifica.

Embora conste no relatório que uma troca de gestão não interferem em contratação, este entendimento não deve prosperar frente a magnitude do assunto a exemplo o que foi apontado neste Auditoria no item 3.

É cediço que a Administração tem o dever de planejar sua contratação com antecedência, considerando sua peculiaridade.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria entende que a justificativa contida no primeiro parágrafo da resposta do item 4, de que "*a complexidade da contratação serviços técnicos de gerenciamento, requer cuidados na elaboração no Termo de Referencia /Projeto Básico, pois para eficiência e eficácia da contratação se faz necessário o conhecimento de inúmeros elementos de ordem específica"*, não é apta a afastar ou justificar a ausência de demonstração de excepcionalidade na contratação, conforme exigido na Lei 8666/93, que traz os requisitos já mencionados:

"Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados ***de forma contínua****, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração,* ***limitada a sessenta meses****;*

[...]

§ 4º Em caráter excepcional, ***devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior****, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses."* (Grifos Nossos).

A Equipe de Auditoria entende, também, que houve falha da Alta Administração, baseado no requisito "*autorização da autoridade superior"*, mencionado no §4º do artigo 57 da lei 8.666/93.

Acrescente-se que as eleições periódicas estão previstas na Carta Republicana de 1988. A Equipe de Auditoria reitera o argumento que em um regime democrático, as mudanças ocorridas na chefia da administração provenientes do processo eleitoral em nada têm de evento grave ou imprevisível. Vale lembrar que a Administração é pautada pelo princípio da continuidade, segundo o qual as alterações na sua direção não devem afetar a natureza e obrigações de uma entidade, dentre outros. O que enseja dizer que políticas de Estado não se alteram, ou não deveriam, ao sabor da troca de bandeiras partidárias ou de atores políticos.

RECOMENDAÇÃO 006

Recomenda-se à unidade a constituição de comissão especial para análise dos casos em que houve o uso da hipótese prevista no Art. 57, §4º da lei n. 8.666/93, de modo a buscar eventual responsabilização dos servidores que não atentaram para o planejamento estratégico elaborado.

CONSTATAÇÃO 005 - Desvantagem na terceirização de engenheiros em comparação com as contratações temporárias e mesmo com o concurso público.

Conforme Figura VII, assim a SEHAB se justificou para a última prorrogação do Contrato nº 002/2010:

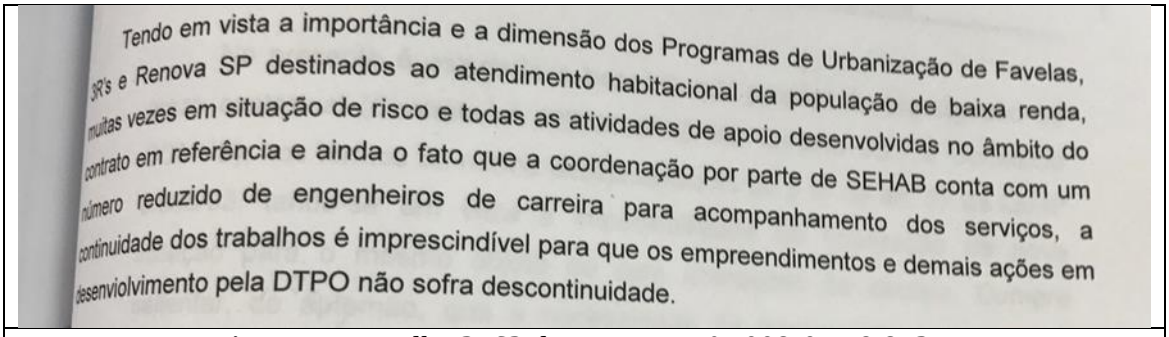

Tendo em vista a importância e a dimensão dos Programas de Urbanização de Favelas, JR's e Renova SP destinados ao atendimento habitacional da população de baixa renda, muitas vezes em situação de risco e todas as atividades de apoio desenvolvidas no âmbito do contrato em referência e ainda o fato que a coordenação por parte de SEHAB conta com um número reduzido de engenheiros de carreira para acompanhamento dos serviços, a continuidade dos trabalhos é imprescindível para que os empreendimentos e demais ações em desenviolvimento pela DTPO não sofra descontinuidade.

Figura VII: Folha 3463 do Processo nº 2008-0.279.853-1

Pela leitura do texto, nota-se que a Secretaria alega falta de engenheiros lotados na SEHAB.

A partir dos aditamentos dos Contratos nºs 013/2012, 014/2012 e 002/2010, montaram-se as Tabelas X, XI e XII e as Figuras VIII, IX e X.

Tabela X - Valores dos Aditamentos do Contrato nº 013/2012

Contrato nº 13/2012	Valor	Prazo
Valor Inicial	R$ 14.308.971,00	20
1º Aditamento	R$ 22.900.253,42	12
2º Aditamento	R$ 42.932.809,12	28
5º Aditamento	R$ 42.537.522,23	12
		72

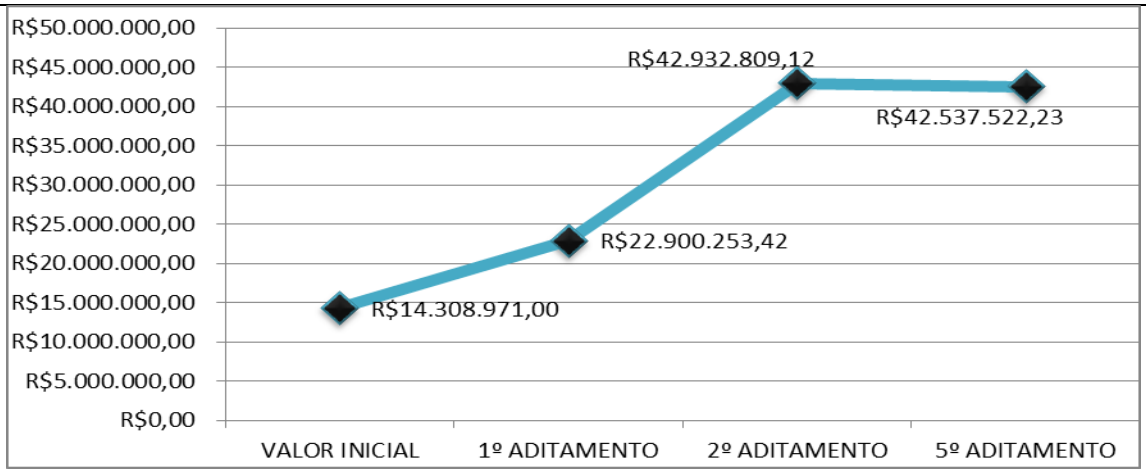


Figura VIII: Gráfico de evolução dos aditamentos – CONTRATO Nº 013/2012

Tabela XI - Valores dos aditamentos do Contrato nº 014/2012

Contrato nº14/2012	Valor	Prazo
Valor Inicial	R$ 16.399.148,56	20
1º Aditamento	R$ 16.399.148,56	12
2º Aditamento	R$ 28.812.258,10	20
3º Aditamento	R$ 38.421.287,02	7
4º Aditamento	R$ 36.838.545,09	12
		71

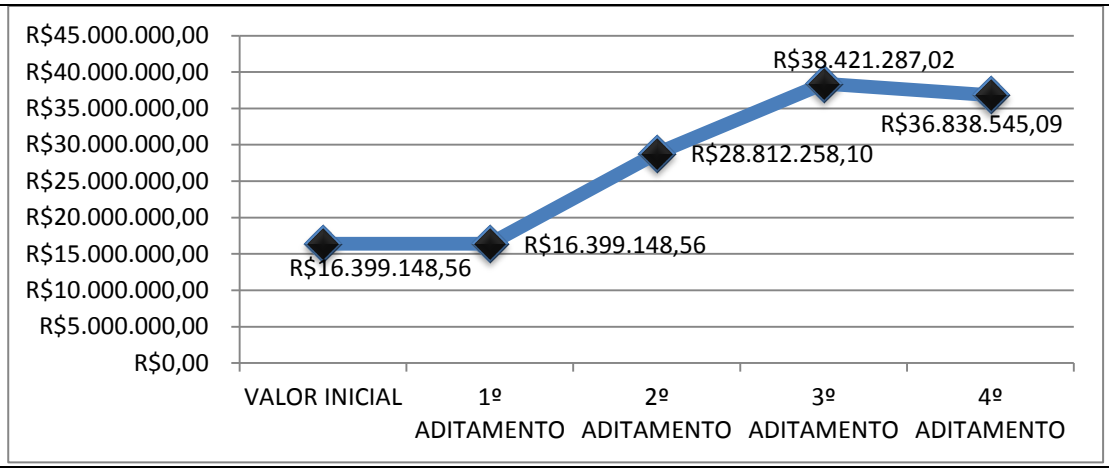


Figura IX: Gráfico de evolução dos aditamentos – CONTRATO Nº 014/2012

Tabela XII - Valores dos aditamentos do Contrato nº 002/2010

Contrato nº 02/2010	Valor	Prazo
Valor Inicial	R$ 29.134.609,92	24
1º Aditamento	R$ 33.259.797,65	0
2º Aditamento	R$ 35.061.520,10	1
3º Aditamento	R$ 62.394.407,47	23
4º Aditamento		
5º Aditamento	R$ 76.961.712,53	12
6º Aditamento	R$ 91.529.017,49	12
		72

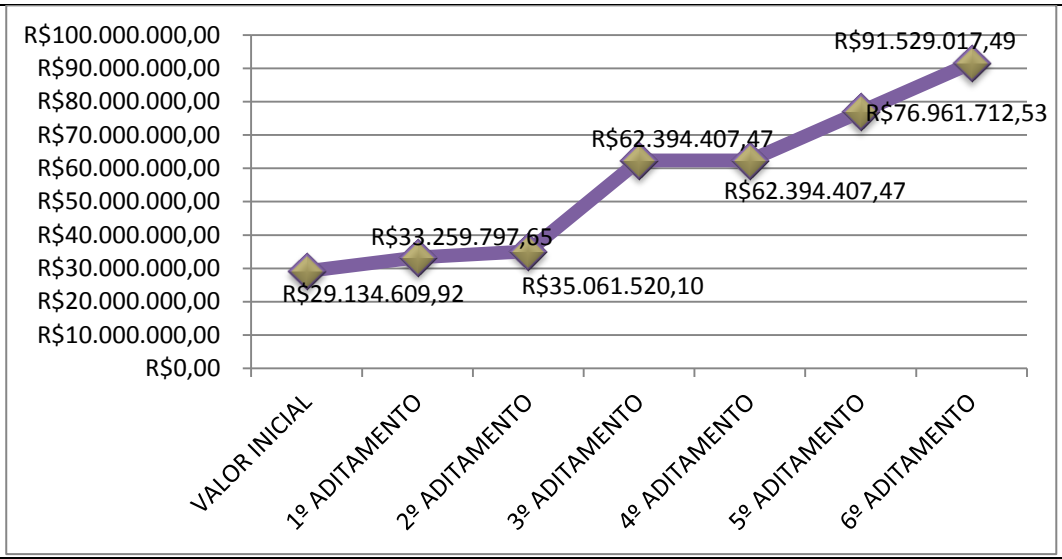


Figura 10: Gráfico de evolução dos aditamentos **– CONTRATO Nº 002/2010**

Somando-se os valores dos totais dos contratos apurados, na Tabela XIII, apresentam-se os valores despendidos até o ano de 2018:

Tabela XIII – Total dos Valores dos Contratos

Contrato nº 13/2012	R$ 42.537.522,23
Contrato nº 14/2012	R$ 36.838.545,09
Contrato nº 02/2010	R$ 91.529.017,49
	R$ 170.905.084,81

a) Comparação com o servidor temporário: A justificação apresentada pela Administração é a ausência de quadro técnico especializado em quantidade adequada para a realização dos serviços objeto de contrato.

A Lei Municipal nº 9.160/1980 prevê a possibilidade de contratação, em caráter temporário, de servidores para funções técnicas especializadas. Em seu artigo 2º, a referida lei especifica os serviços de caráter temporário, que são: "*I - O exercício de funções públicas, até a criação e provimento dos cargos respectivos;* ***II - O trabalho desenvolvido na execução de obras e serviços determinados, até seu término****."* (grifo nosso).

O destaque fica para o inciso II que se enquadra perfeitamente na situação da SEHAB, bem como com suas finalidades. A contratação para o exercício de funções técnicas especializadas ocorrerá no caso em que se exija particular domínio de ramo determinado de **conhecimento** ou arte, podendo fazer-se: I - A prazo certo e determinado, não superior a dois anos, renovável por uma única vez; II - Para trabalhos desenvolvidos na execução de serviços certos e determinados, até seu término.

A vantagem da contratação de temporário é tanto a possibilidade de contratação por serviços certos, como acontece com os contratos de assessoria e gestão, quanto a possibilidade de contratação de quadro extremamente especializado por até 2 anos, com a possibilidade de renovação por igual período.

Considerando a contratação de um engenheiro especializado por 2 anos, e eventual renovação por mais 2 anos, estaríamos falando de quase a totalidade do tempo dos contratos firmados pela SEHAB e suas prorrogações.

Salienta-se também que o servidor temporário não impactaria, ainda, no Regime Próprio de Previdência por expressa disposição constitucional. A Constituição Republicana, em seu artigo Art. 41, e §13º, dispõe que:

> *"Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro* ***cargo temporário*** *ou de emprego público,* ***aplica-se o regime geral de previdência social.****" (grifo nosso).*

Sobre o salário do servidor temporário, assim se prevê no art. 16 da Lei nº 9160/1980:

> *"Art. 16 - O salário do servidor admitido* ***não poderá ultrapassar os limites fixados por lei para o vencimento do grau A da referência do cargo a que corresponder****; o do servidor contratado será livremente, convencionado entre as partes, observado sempre o limite máximo de duas vezes e meia o valor da mais elevada referência de vencimentos do funcionalismo municipal."*(Grifo nosso).

Considerando a atual Lei Municipal nº 16.414/2016, que dispõe sobre a criação do Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia – QEAG, e considerando o maior valor possível de salário montou-se a Tabela XIV.

Tabela XIV – Custo do Engenheiro Temporário anual

CUSTO ENGENHEIRO TEMPORÁRIO ANUAL	
SALÁRIO ANUAL DE ENGENHEIRO COM 13º (13 MESES)	R$ 107.985,93
FÉRIAS	R$ 2.768,87
	R$ 110.754,80

A partir desses dados e considerando-se os números constantes da Tabela XIII, calculou-se quantos engenheiros poderiam ser contratados para trabalhos na SEHAB durante o período de vigência dos contratos analisados e seus respectivos gastos.

Tabela XV – Quantitativos de Engenheiros temporários

QUANTIDADE DE ENGENHEIROS TEMPORÁRIOS
1.543,09

b) Comparação com o servidor efetivo: A partir da Lei Municipal nº 16.414/2016, que dispõe sobre a criação do Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia - QEAG, com plano de carreira, os cargos e funções de Especialista em Desenvolvimento Urbano foram realocados nas disciplinas de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, do Quadro de Pessoal de Nível Superior, na Tabela D do Anexo III:

Tabela XVI – Tabela D do Anexo III

Tabela "D" – Subsídio para a Jornada semanal de 40 horas de trabalho – J40 (servidores admitidos)	
Símbolo	Valor
QEAG	8.306,61

A Tabela XVII descreve além do salário, os custos inerentes ao cargo de engenharia:

Tabela XVII – Total dos Valores dos Contratos

SUBSÍDIO ENGENHEIRO	**R$ 8.306,61**	**Previdência(22%)**	R$ 1.827,45
		FÉRIAS	R$ 2.768,87
		AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	R$ 340,00

A Tabela XVIII, a partir do custo mensal do Engenheiro Concursado, apresenta seu custo em um ano:

Tabela XVIII – Custo do Engenheiro Concursado Anual

CUSTO ENGENHEIRO ANUAL	
Contribuição Anual da PMSP_Previdência (13 x R$ 1.827,45)	R$ 23.756,90
Salário Anual de Engenheiro com 13º (13 x R$ 8.306,61)	R$ 107.985,93
FÉRIAS	R$ 2.768,87
Auxílio Alimentação pago em um Ano (12 x R$ 340,00)	R$ 4.080,00
	R$ 138.591,70

A partir desses dados e considerando-se os números constantes da Tabela XIII, calculou-se quantos engenheiros concursados poderiam ser nomeados para trabalhar na SEHAB durante o período de vigência dos contratos analisados e seus respectivos gastos.

Tabela XIX – Quantitativos de Engenheiros concursados

QUANTIDADE DE ENGENHEIROS ORIGINÁRIOS DE CONCURSO
1.233,16

Consoante pontos a) e b) dessa Constatação, sugere-se que, com o montante empregado nas contratações do serviço terceirizado, a SEHAB contrataria, seja por concurso ou de forma temporária, um número significativo de engenheiros, de modo que poderia ter economizado recursos

Mesmo considerando que, na forma de concurso, o gasto torna-se permanente para a Administração Pública, sugere-se que essa forma de contratação ainda seria vantajosa, visto que os contratos de serviço terceirizado analisados são continuamente aditados, possuindo diversos anos de vigência. Tomando-se a base histórica como parâmetro, é provável que novos contratos sejam celebrados após o término destes em vigência, fato este que torna o gasto, mesmo que de maneira indireta, permanente.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

A Auditoria fundamenta seu apontamento em contrato celebrado em 2008, o que dificulta a analise da justificativa da época.

Nos apontamentos foram inseridos gráficos, com a finalidade de registrar a analise realizada, no tocante aos valores que foram utilizados no período de contratação de serviços especializados, verso valores de salários e encargos de engenheiros ,Insta informar que no item 01 do relatório de Auditoria abordou a terceirização de engenheiro, que no qual já expressamos nossas manifestações, porém mencionamos que são inúmeras disciplinas da engenharia, que são adotadas nas áreas de intervenção de SEHAB, a complexidade da contratação não se fundamenta somente na figura de um engenheiro e ou arquiteto e sim na prestação de serviço que é ofertada.

A SEHAB possui intervenções que necessitam de serviços técnicos profissionais em engenharia altamente especializada em construção de empreendimentos, com tais disciplinas: geotécnica, calculo estrutural, realização de estudos de fundação em território com aclives e declives, pois as referidas intervenções ocorrem pós - remoção de favelas/comunidades, em morros e beira de córregos.

Em complemento, citamos o § 7º do artigo 10 do Decreto –Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:
Art.10. A execução das atividades da Administração federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

§ 7º Para melhor desincumbir-lhe das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria estabeleceu a análise sobre 3 contratos, dos anos de 2010 (002/2010) e 2012 (13/2012 e 14/2012), diferentemente do alegado pela Secretaria, de que a análise teria sido feita apenas em um contrato de 2008.

Acrescente-se que a tentativa de justificação através da citação do §7º do artigo 10 do Decreto-Lei 200/67, não encontra amparo numa interpretação sistemática3 do texto da normativa mencionada ou no conjunto do ordenamento jurídico pátrio.

Uma leitura mais detida do dispositivo revela que a autorização legislativa é pertinente à "terceirização de atividade", e não à "terceirização de mão de obra". É dizer que existem determinadas atividades, as quais, sobre não serem consideradas como típicas do órgão ou da entidade administrativa, podem ser contratadas com terceiros (terceirizadas). Dessa forma, distinguindo os dois tipos de terceirização, garante-se que não haja uma superposição de funções entre os terceirizados e os servidores ou empregados de carreira, afastando-se cogitações de infringência à regra do concurso público (artigo 37, II da Constituição).

Em outras palavras, a regulamentação federal direcionou a terceirização na administração pública para o conceito, haurido da jurisprudência trabalhista, de "atividade-meio" — se e na medida em que previu sortes de atividades materiais passíveis de execução indireta (limpeza, conservação, transporte etc.). Previu, ainda, que, para que tais atividades fossem "terceirizáveis", seria fundamental a verificação da correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade. Almejou-se assim evitar que a terceirização de atividades autorizada pela lei (Decreto-lei 200/67) se transformasse em terceirização de mão de obra.

Diante disso, a União editou o Decreto 2.271/97 (que regulamentou o artigo 10, parágrafo 7º do Decreto Lei 200/67), para dizer que não poderiam ser objeto de execução indireta (terceirização) as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (artigo 1º, parágrafo 2º).

Embora revogado, era o Decreto 2.271/97 que estava em vigor à época das contratações de serviços feitos pela unidade auditada.

O Decreto 2.271/97 foi revogado pelo Decreto 9507/18, o qual, novamente, regulamentando o disposto no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200/67. Assim prevê o Decreto 9507/18:

[3] "*consiste o* Processo *Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto"* (MAXIMILIANO, Carlos. "Hermenêutica e Aplicação do Direito". 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011. p. 104)

"Art. 3º ***Não serão objeto de execução indireta*** *na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:*

I - ***que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle****;"* (Grifos Nossos)

O balizador da terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública no país, tem permissivo legal para as atividades que não compreendam atribuições próprias do órgão, conforme previsão legal. Seria essa a *ratio essendi* da norma contida no § 7º do art. 10 do Decreto-lei nº 200/1967.

Assim, mesmo que, em tese, admissível, a terceirização do serviço público submeta-se à legislação específica, que é o Decreto-Lei nº 200/67, a sua aplicação há de se dar em conformidade com o princípio do art. 37, II da Carta Magna, ou seja, não se admite a contratação, por essa via, de prestadores de serviços para executar, em caráter indiscriminado e para atendimento de necessidades regulares e permanentes, serviços ao ente estatal, no âmbito de sua administração direta ou em suas entidades da administração indireta, posto que tal situação configuraria burla ao sistema do mérito.

De modo, as tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, mencionadas no §7º do Artigo 10 do Decreto-Lei 200/67, encontram-se dentro da atividade de execução, não se aplicando o referido parágrafo quando forem autônomas à execução e, ainda, quando se tratarem de atividade-fim do próprio órgão.

Cumpre salientar, que em nenhum momento a justificativa da unidade para o tópico, ora guerreado, toca ao cerne da problemática apontada sobre os números de profissionais, em quantidade mais que suficiente, que poderiam ter sido contratados com os valores pagos nos contratos.

RECOMENDAÇÃO 007

Recomenda-se à unidade auditada que faça um grupo de trabalho, com prazos e metas, a fim de começar um planejamento que forneça parâmetros para contratação de engenheiros por concurso público ou processo simplificado, nas áreas não contempladas com profissionais no quadro de efetivos, por prazo certo ou obra que, gradativamente, possam exercer a função de acompanhar os serviços inerentes às funções da Secretaria Municipal de Habitação e diminua a necessidade de contratação terceirizada desse serviço.

CONSTATAÇÃO 006 - Falta de finalização quanto à atuação da Comissão instalada para apuração de eventuais irregularidades e proposição de soluções relacionadas à contratação de empregados terceirizados

Após denúncia do Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP e com a finalidade de resolução desse problema, foi instaurada uma comissão, conforme DOC de 01/06/2016, pág 22:

"PORTARIA Nº 131/SEHAB-G/2016
O Secretário Municipal de Habitação, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei,
RESOLVE:
I – Constituir Grupo de Trabalho composto pelos seguintes servidores, sob a coordenação do primeiro nomeado:
Gabinete SEHAB
L. F. M. RF xxx.xxx.x
M. de A. C. N. RF xxx.xxx.x
Assessoria Técnica Jurídica - ATAJ
M. M. B. RF xxx.xxx.x
Assessoria de Planejamento e Pesquisa - ATPP
M. L. S. D'A. RF xxx.xxx.x
Coordenadoria de Gestão de Atendimento Social - CAS
C. F. dos S. RF xxx.xxx.x
Coordenadoria de Projetos e Obras - CPO
M. N. RF xxx.xxx.x
Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF
M. R. M. RF xxx.xxx.x
Supervisão Geral de Administração e Finanças - SGAF
H. M. R. M. RF xxx.xxx.x
II - O Grupo de Trabalho ora designado procederá à apuração dos fatos relacionados à contratação de empregados terceirizados por gerenciadoras e empreiteiras para apoio técnico especializado, conforme disposto no Inquérito Civil nº871/2015 – PJPP, instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.
III – O Grupo de Trabalho deverá apresentar relatório conclusivo sobre o apurado, bem como propor soluções para sanear eventuais irregularidades ou inconformidades, no prazo de 60 (sessenta) dias.
IV – Para o cumprimento de suas atribuições, o Grupo de Trabalho poderá, dentre outros procedimentos, solicitar dados, levantamentos e informações, bem como examinar registros e quaisquer documentos que se fizerem necessários.
V – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação."

Contudo, não foram encontrados, pela equipe de auditoria, publicações ou evidências inerentes ás eventuais conclusões dos trabalhos.

A equipe entende que a conclusão dos trabalhos da Comissão em tela permitiria a busca de soluções para relevante dependência da SEHAB à terceirização, com consequente ganho para Administração Municipal e atendimento à demanda do MPSP.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Segue relatório da comissão apresentado pela Diretoria de DEPLAN/ SEHAB 015536338

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O relatório final da comissão foi anexado ao processo SEI 6067.2018/0016415-9. No entanto não há indícios de encaminhamento das conclusões apontadas no relatório, de modo a viabilizar a responsabilização de quem deu causa à situação, como se aponta do relatório da comissão responsável.

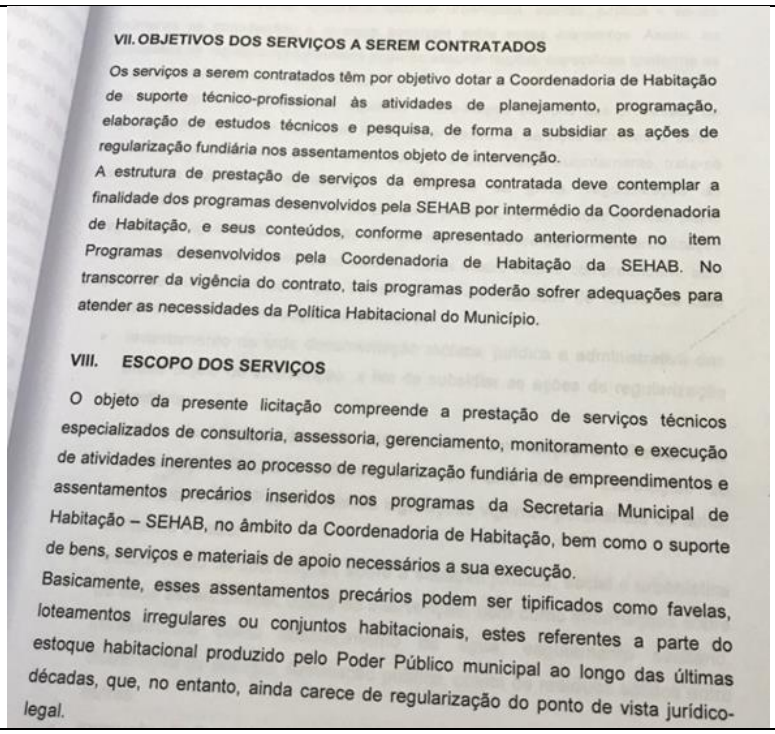
Destaque-se que esta Equipe de Auditoria discorda da conclusão de que não há indícios de dolo ou culpa grave, visto que as prorrogações com violação do dever funcional de "*melhor gerir* à *res publica"* demonstra, no mínimo, a existência de culpa grave, no que concerne a falta de planejamento.

RECOMENDAÇÃO 008

Recomenda-se à unidade que, em obediência ao princípio da publicidade, dê publicidade à decisão proferida pela Comissão de Apuração Preliminar instituída pela Portaria Nº 169/SEHAB/2016.

CONSTATAÇÃO 007 - Sobreposição de objetos similares nas Contratações inerentes aos Processos nºs 2011-0.142.031-2 e 2011-0.174.242-5.

As Figuras XI e XII evidenciam os escopos dos serviços contratados dos Processos nºs 2011-0.142.031-2 e 2011-0.174.242-5:



VII. OBJETIVOS DOS SERVIÇOS A SEREM CONTRATADOS

Os serviços a serem contratados têm por objetivo dotar a Coordenadoria de Habitação 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 assentamentos objeto de intervenção.

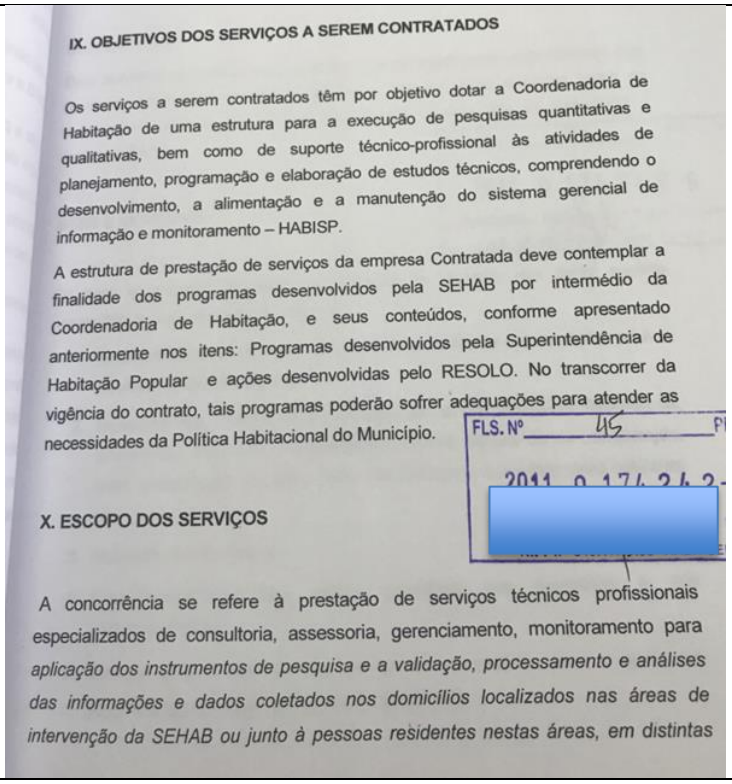
A estrutura de prestação de serviços da empresa contratada deve contemplar a finalidade dos programas desenvolvidos pela SEHAB por intermédio da Coordenadoria de Habitação, e seus conteúdos, conforme apresentado anteriormente no item Programas desenvolvidos pela Coordenadoria de Habitação da SEHAB. No transcorrer da vigência do contrato, tais programas poderão sofrer adequações para atender as necessidades da Política Habitacional do Município.

VIII. ESCOPO DOS SERVIÇOS

O objeto da presente licitação compreende a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria, assessoria, gerenciamento, monitoramento e execução de atividades inerentes ao processo de regularização fundiária de empreendimentos e assentamentos precários inseridos nos programas da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, no âmbito da Coordenadoria de Habitação, bem como o suporte de bens, serviços e materiais de apoio necessários a sua execução.

Basicamente, esses assentamentos precários podem ser tipificados como favelas, loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais, estes referentes a parte do estoque habitacional produzido pelo Poder Público municipal ao longo das últimas décadas, que, no entanto, ainda carece de regularização do ponto de vista jurídico-legal.

Figura XI: Folha 37 do Processo nº 2011-0.142.031-2



IX. OBJETIVOS DOS SERVIÇOS A SEREM CONTRATADOS

Os serviços a serem contratados têm por objetivo dotar a Coordenadoria de Habitação de uma estrutura para a execução de pesquisas quantitativas e qualitativas, bem como de suporte técnico-profissional às atividades de planejamento, programação e elaboração de estudos técnicos, comprendendo o desenvolvimento, a alimentação e a manutenção do sistema gerencial de informação e monitoramento – HABISP.

A estrutura de prestação de serviços da empresa Contratada deve contemplar a finalidade dos programas desenvolvidos pela SEHAB por intermédio da Coordenadoria de Habitação, e seus conteúdos, conforme apresentado anteriormente nos itens: Programas desenvolvidos pela Superintendência de Habitação Popular e ações desenvolvidas pelo RESOLO. No transcorrer da vigência do contrato, tais programas poderão sofrer adequações para atender as necessidades da Política Habitacional do Município.

FLS. Nº 45

X. ESCOPO DOS SERVIÇOS

A concorrência se refere à prestação de serviços técnicos profissionais especializados de consultoria, assessoria, gerenciamento, monitoramento para *aplicação dos instrumentos de pesquisa e a validação, processamento e análises das informações e dados coletados nos domicílios localizados nas áreas de intervenção da SEHAB ou junto à pessoas residentes nestas áreas, em distintas*

Figura XII: Folha 45 do Processo nº 2011-0.174.242-5

Pode-se apontar que nos dois processos há contratação de serviços de planejamento, assessoria e gerenciamento, entre outros, como serviço de pesquisa.

O princípio da eficiência aduz que a "*atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional (...), exigindo resultados positivos para o serviço público*". Assim, em função desse princípio, tem a Administração Pública o dever de planejar adequadamente suas aquisições e contratações, com vistas a buscar a melhor solução para o total atendimento do interesse que se busca satisfazer, mediante, a rigor, a instauração de processo licitatório que irá selecionar a proposta mais vantajosa para tal fim.

E, embora inexista expressa vedação legal, a priori, não se admite a coexistência de dois contratos para o mesmo objeto, já que a prática pressupõe a falta de planejamento interno do órgão, que deveria programar suas despesas para o atendimento global de suas demandas, e prejuízo ao erário público, considerando os custos envolvidos na formalização e fiscalização dos contratos administrativos, bem como a possibilidade pagamento em duplicidade por serviço já realizado, o que afrontaria diretamente o princípio da eficiência, inicialmente citado.

Ainda que não exista dispositivo legal que autorize ou vede expressamente essa conduta, é preciso lembrar que a atual redação do caput do art. 37, da Constituição Federal, submete a Administração Pública ao princípio da eficiência (e ao seu corolário implícito, o princípio da economicidade).

Ser eficiente, segundo ensina Romeu Felipe Bacellar Filho, *"... quer significar realizar mais e melhor com menos, ou seja, promover os serviços públicos necessários para toda população, de maneira satisfatória, utilizando o mínimo necessário de suporte financeiro*" (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 54).

Nestes termos, a eficiência no campo das contratações públicas pressupõe a observância do dever de planejamento. A rigor, só há eficiência se o planejamento da Administração culminar na seleção da melhor solução, em face do menor dispêndio possível de recursos financeiros.

E é preciso reconhecer que, na maioria das vezes, a coexistência de dois contratos com o mesmo objeto não reflete o melhor planejamento possível. Organizar dois processos de contratação, empregar recursos financeiros e humanos na realização de dois procedimentos distintos e ainda na gestão e na fiscalização de dois contratos que, ao final, terão por função satisfazer uma única necessidade, via de regra, não engendra conduta que se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade.

Nessa linha, o TCU, em mais de um acordão, adota a linha de que se evite a prática de sobreposição de objetos:

> Acórdão TCU nº 36/2008 - 1ª Câmara:
>
> *"Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na 1ª Câmara, em Sessão de 29/1/2008, ACORDAM, por unanimidade:*
> *Ministério do Trabalho e Emprego*
>
> 1. *TC-010.509/2006-6*
> *(...)*
> 1.3. *à Delegacia Regional do Trabalho no Pará que:*
> *(...)*
> *1.3.4.* ***evite a superposição de contratos****, como o ocorrido com os Contratos ns. 02/2003 e 04/2004, os quais cobriam os mesmos serviços de manutenção dos veículos"*
>
> Acórdão TCU nº 2650/2010 – Plenário:
>
> *"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:*
> *9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que:*
> *9.4.2.* ***evite a prática de sobreposição de objeto contratual****, tal como se verificou em relação aos contratos n.º 60016/2002, celebrado com a empresa Cadar Engenharia e Construções Ltda., e UT-06- 0027/04-00, firmado com a Mecanorte/Libe Ltda., no mesmo trecho Km 53,04 ao km 104,63 da BR-494, haja vista o risco de pagamento dúplice pelo mesmo serviço"*(grifos nossos).

Diante do exposto, sugere-se que há relativa sobreposição em vista da alta similaridade de objeto nos dois processos analisados. Essa sobreposição evidencia uma duplicidade em recursos que a Administração Pública utiliza na realização do processo de contratação e no decorrer da execução do contrato, considerando a atividade fiscalização.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Cumpre esclarecer que, conforme pode ser verificado, as atividades descritas nos Termos de Referência dos contratos são distintas. Por oportuno, juntamos as respectivas cópias dos Termos de Referencia a qual difere as atividades conforme assinalamos:

Processo: 2011.0.174.242-5 – página 24 e 25;

Processo: 2011.0.142.031-2 – página 18 e 19;

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria entende que merece acolhimento o quanto apontado pela unidade, uma vez que consideradas as descrições das atividades a serem realizadas por cada uma das contratadas, e não apenas o objetivo macro, foi verificado que não houve prática de sobreposição.

CONSTATAÇÃO 008 - Delegação indevida de atividade estratégica da Secretaria Municipal de Habitação

Em resposta ao questionamento realizado por esta Equipe de Auditoria, mediante o qual foi solicitada a enumeração dos projetos, previstos na Política Municipal de Habitação, executados a partir de planejamento e gerenciamento realizado apenas pelos funcionários da SEHAB e sem a contratação de empresa externa, a Chefia de Gabinete, por meio do Memorando nº 98/SEHAB-CG/2018, pugnou que:

> "*Essas ações que envolvem **"propostas de programas e linhas de ação", "planejamento de intervenções" e de "gestão"** são inerentes ao Órgão responsável legal pela condução da Política Municipal de Habitação, no caso a SEHAB que **os executa de forma direta, sendo indelegáveis, pois são atividades estratégicas***" (Grifos nossos).

Essa condução da Política Municipal de Habitação e outras atribuições da SEHAB estão especificadas na Lei Municipal nº 15.764/2013, que dispõe, em seu artigo 197:

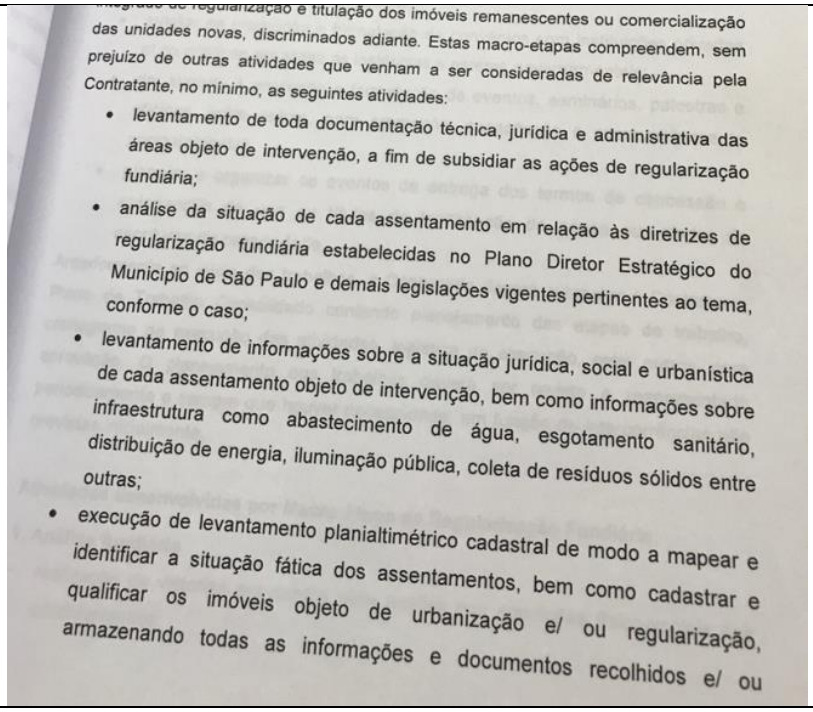
> "*Art. 197. Compete à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, órgão da Administração Municipal direta:*
> *I – **gerir** e **executar** a Política Municipal da Habitação Social;*
> *II – **promover a regularização** Urbanística e Fundiária de Assentamentos Precários, Loteamentos e Parcelamentos Irregulares;*
> *III – **estabelecer convênios e parcerias**, com entidades públicas ou privadas, nacionais e internacionais, necessários à execução de projetos, no âmbito da Secretaria.*
> *Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Habitação é o órgão central e superior da Política Municipal de Habitação Social sendo a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP o órgão operacional, conforme estabelecido nos programas e ações da Política Habitacional do Município.*" (grifos nossos).

Conforme inciso II do artigo acima é função da SEHAB promover a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, loteamentos e parcelamentos irregulares.

Pela Figura XIII, retirada do Processo nº 2011-0.142.031-2, as macro etapas contratadas envolvem, justamente e em sua quase totalidade, atividades relacionadas à "promoção à regularização".

Destacam-se, dentre as atividades previstas no inciso II do Artigo 197, as seguintes correlacionadas no Processo nº 2011-0.142.031-2, conforme Figura XIII: "*análise de situação de cada assentamento*", "*levantamento de informação sobre situação jurídica, social e urbanística*

de cada assentamento objeto de intervenção" ou ainda "*levantamento de toda documentação técnica, jurídica e administrativa das áreas objeto de intervenção...*".



integrado de regularização e titulação dos imóveis remanescentes ou comercialização das unidades novas, discriminados adiante. Estas macro-etapas compreendem, sem prejuízo de outras atividades que venham a ser consideradas de relevância pela Contratante, no mínimo, as seguintes atividades:

- levantamento de toda documentação técnica, jurídica e administrativa das áreas objeto de intervenção, a fim de subsidiar as ações de regularização fundiária;
- análise da situação de cada assentamento em relação às diretrizes de regularização fundiária estabelecidas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e demais legislações vigentes pertinentes ao tema, conforme o caso;
- levantamento de informações sobre a situação jurídica, social e urbanística de cada assentamento objeto de intervenção, bem como informações sobre infraestrutura como abastecimento de água, esgotamento sanitário, distribuição de energia, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos entre outras;
- execução de levantamento planialtimétrico cadastral de modo a mapear e identificar a situação fática dos assentamentos, bem como cadastrar e qualificar os imóveis objeto de urbanização e/ ou regularização, armazenando todas as informações e documentos recolhidos e/ ou

Figura XIII: Folha 38 do Processo nº 2011-0.142.031-2 – Escopo dos Serviços

Além dessa atribuição, há uma delegação de sua atribuição prevista no inciso I do artigo 197.

Os contratos analisados demonstram que as empresas contratadas fizeram praticamente todo o trabalho de planejamento, coleta de dados, análise e posterior produto em relatórios dos dados coletados, sendo que, as atuações das empresas contratadas permeiam toda a cadeia de eventos dos projetos previstos na Política de Municipal Habitação Social.

Repetimos aqui a Tabela I, apresentada no Apontamento 01 desta Solicitação, com a finalidade de demonstrar que o objeto contratado envolve atividades de planejamento e gerência.

Conforme se depreende dos objetos, verificam-se ações de ***"propostas de programas e linhas de ação", "planejamento de intervenções" e de "gestão"*** que caracterizam a delegação de tais funções, em contraste às alegações da Chefia de Gabinete.

Tabela I – Comparação de objetos

A presente contratação de empresa para o Gerenciamento é assim entendida como apoio técnico, administrativo e gerencial, a SEHAB, no desempenho de suas funções como executor de um programa Habitacional que envolve múltiplos executores de diversas esferas governamentais. As principais atividades dos serviços prestados pela gerenciadora	*"Os serviços a serem contratados têm por objetivo dotar a COORDENADORIA DE HABITAÇÃO de suporte técnico-profissional às atividades de* ***PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO, ELABORAÇÃO*** *de estudos técnicos de pesquisa, de forma a subsidiar as ações de regularização fundiária nos assentamentos objeto de*	*A contratação tem por objeto suportar a COORDENADORIA DE HABITAÇÃO de* ***serviços técnicos profissionais especializados de consultoria, assessoria, gerenciamento para aplicação em pesquisas a partir de dados coletados nos domicílios.*** *"Os serviços a serem contratados têm por objetivo dotar a COORDENADORIA*

abrangem ações de cinco diferentes naturezas: ***PLANEJAMENTO Estratégico, Atividades de consultoria e projetos, Ações* de implantação** de equipamentos de infraestrutura urbana e ambiental, Acompanhamento das intervenções e dos contratos e Apoios complementares.	*intervenção.*	*DE HABITAÇÃO de uma estrutura para a execução de pesquisas quantitativas e qualitativas, bem como suporte técnico-profissional às atividades de* ***PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO, ELABORAÇÃO de estudos técnicos****, compreendendo o desenvolvimento, a alimentação e a manutenção do sistema gerencial de informação e monitoramento – HABISP.*
Processo nº 2008-0.279.853-1	Processo nº 2011 - 0.142.031-2	Processo nº 2011.0.174.242-5

Em sua conclusão, a Chefia de Gabinete, aduziu que:

> "*...podemos afirmar que todos os projetos,* ***no sentido mais amplo de definição****, atualmente em desenvolvimento na SEHAB foram planejados e tem sua gestão e fiscalização realizados de forma direta por funcionários da SEHAB*" (Grifo nosso).

No entanto, há uma clara terceirização de atividades de planejamento e gerência de forma abrangente e contínua, independentemente do sentido que se dê para a função de planejamento.

Por fim, ainda complementa a Chefe de Gabinete que:

> "*Naturalmente, a SEHAB, para o desenvolvimento dessas atividades, conta* ***pontualmente*** *com serviços técnicos especializados contratados*" (Grifo nosso).

Dos contratos analisados, o mais antigo teve vigência de 2008 até 2016. Paralelamente a esse contrato, outras licitações com início em 2011 foram realizadas com o objeto de contratação de serviços técnicos com vigência até o exercício corrente. Portanto, em nada parece demonstrada a pontualidade da aquisição dos serviços.

Por fim, sugere-se que, pelas exigências dos termos de referência dos três processos mencionados na Tabela 01, não está caracterizada a "pontualidade" dos serviços contratados e que os serviços são por demais abrangentes, passando de um simples apoio técnico e configurando possível afronta à Lei Municipal nº 15.764/2013, tendo em vista à delegação de atividades estratégicas da Secretaria Municipal de Habitação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Considerando o teor do apontamento realizado pela Auditoria , cumpre mencionar que:

A SEHAB realiza suas competências técnicas nos termos constante na Lei Municipal nº 15.764/2013 em especial o contido no artigo 197, e conta com o apoio técnico dos serviços

especializados, fundamentado na dimensão do territórios e nas ações que ocorrem simultaneamente.

A Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB é o órgão responsável pela execução da Política Municipal de Habitação na cidade de São Paulo. Como parte da estrutura técnico – administrativa a SEHAB, é responsável pelo desenvolvimento e implantação do programas e projetos habitacionais de urbanização de favelas e loteamentos precários voltados para a população moradora em habitações subnormais (favelas, cortiços e loteamentos irregulares), conforme lei nº 10.237/86 e alterações posteriores.

A contratação de empresa para Gerenciamento é assim entendida como apoio técnico, administrativo e gerencial à SEHAB no desempenho de suas funções como executor de um programa Habitacional que envolve múltiplos executores de diversas esferas governamentais.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria entende que a mera alegação de cumprimento das Leis Municipais nº 15.764/2013 e 10.237/86 não é apta a refutar a vasta e fundamentada argumentação trazida no apontamento.

Não se deve confundir atividade-meio com atividade-fim. A atividade-meio é aquela atividade que não é inerente ao objeto (Atribuição) principal da pessoa jurídica; assim, trata-se de um serviço necessário ao seu funcionamento, mas que não tem relação direta com a atribuição principal do órgão, ou seja, é um serviço não essencial e, como atividade-fim, aquela que caracteriza o seu objeto principal, normalmente expresso na lei de criação da pessoa jurídica, no estatuto ou no contrato social.

O Tribunal de Contas da União já possui decisões que reforçam a ideia de que para atividades finalísticas não poderia ter contratação de terceirizados.

"*Acórdão 2376/2008-Plenário*
Data da sessão: 29/10/2008
Relator: GUILHERME PALMEIRA
Enunciado: A contratação de consultores para desempenho de atividades finalísticas de instituição pública viola a exigência constitucional do concurso público."

A Lei Municipal nº 15.764/2013 é clara em relação às atribuições da Secretaria de Habitação dispondo, em seu artigo 197, que compete à unidade auditada de gerência e execução da Política de Habitação ou promover a regularização de assentamentos, *in verbis*:

> "*Art. 197. Compete à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, órgão da Administração Municipal direta:*

*I – **gerir** e **executar** a Política Municipal da Habitação Social;*
*II – **promover a regularização** Urbanística e Fundiária de Assentamentos Precários, Loteamentos e Parcelamentos Irregulares;"* (Grifos Nossos).

A Equipe de auditoria entende, também, que em nada parece demonstrada a pontualidade da aquisição dos serviços, pois desde 2008 a unidade vem adotando a contratação de serviço de planejamento e gerência de estudos técnicos.

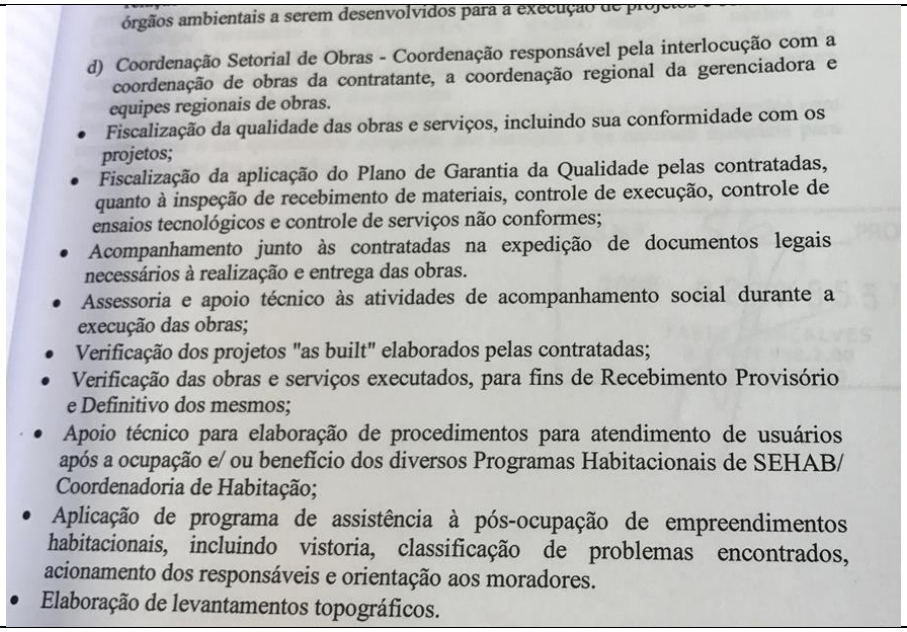
Ademais, como já esclarecido acima a contratação de empresa para gerenciamento de obra, no presente caso, viola flagrantemente as leis que aduz a Secretaria, cumprir.

RECOMENDAÇÃO 009

Recomenda-se à unidade auditada que faça um grupo de trabalho, com prazos e metas, a fim de começar um planejamento de retomada dos itens nos contratos que correspondam às atividades estratégicas da SEHAB de planejamento e gerência da Política Municipal de Habitação social e diminua, gradativamente, a necessidade de contratação terceirizada desse serviço.

CONSTATAÇÃO 009 - Fragilidade no controle de recebimento dos produtos comprados

Conforme Figura XIV abaixo, no Termo de Referência do Processo nº 2008-0.279.853-1, prevê-se que a Coordenação Setorial de Obras deveria atuar em vários atos de "Fiscalização" ou "Verificação" dentro de suas atribuições previstas.



órgãos ambientais a serem desenvolvidos para a execução de projetos

d) Coordenação Setorial de Obras - Coordenação responsável pela interlocução com a coordenação de obras da contratante, a coordenação regional da gerenciadora e equipes regionais de obras.

- Fiscalização da qualidade das obras e serviços, incluindo sua conformidade com os projetos;
- Fiscalização da aplicação do Plano de Garantia da Qualidade pelas contratadas, quanto à inspeção de recebimento de materiais, controle de execução, controle de ensaios tecnológicos e controle de serviços não conformes;
- Acompanhamento junto às contratadas na expedição de documentos legais necessários à realização e entrega das obras.
- Assessoria e apoio técnico às atividades de acompanhamento social durante a execução das obras;
- Verificação dos projetos "as built" elaborados pelas contratadas;
- Verificação das obras e serviços executados, para fins de Recebimento Provisório e Definitivo dos mesmos;
- Apoio técnico para elaboração de procedimentos para atendimento de usuários após a ocupação e/ ou benefício dos diversos Programas Habitacionais de SEHAB/ Coordenadoria de Habitação;
- Aplicação de programa de assistência à pós-ocupação de empreendimentos habitacionais, incluindo vistoria, classificação de problemas encontrados, acionamento dos responsáveis e orientação aos moradores.
- Elaboração de levantamentos topográficos.

Figura XIV: Folha 55 do Processo nº 2008-0.279.853-1

A Lei Federal nº 8.987/1995 que trata da concessão de serviços públicos de âmbito nacional assim prescreve no seu Artigo 29:

"*Art. 29. Incumbe ao poder concedente:*
*I - regulamentar o serviço concedido e **fiscalizar permanentemente a sua prestação**;*" (Grifo nosso).

E também no seu Artigo 30, a citada Lei determina:

> "*Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.*
> *Parágrafo único.* ***A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente*** *ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.*" (Grifo nosso).

Assim, além de cláusula contratual determinando a fiscalização por parte do concedente, a lei obriga a sua efetiva realização, não se tratando de mera discricionariedade, mas de obrigação legal.

A Administração Pública detém o encargo de controle e direção permanente sobre a prestação material do serviço público, uma vez que somente a execução se transfere ao particular contratado.

Esse poder de fiscalização tratado na Lei de Concessões é o poder de polícia do Estado e não há delegação de ato jurídico de polícia a particular e nem a possibilidade de que este o exerça a título contratual.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

> "*não há delegação de ato jurídico de polícia a particular e nem a possibilidade de que este o exerça a título contratual*" (MELLO, 2002, p. 737).

Assim também entende o celebrado autor Marçal Justen Filho:

> *"[...] a Administração tem o dever de acompanhar o desenvolvimento prático e concreto das atividades delegadas, para apurar se as perspectivas originais estão sendo concretizadas. A fiscalização desempenha função de verificação da compatibilidade entre a prestação do serviço e as projeções originais, antecedentes à delegação. (JUSTEN FILHO, 2003, p. 448)"*

Dessa forma, o ato de fiscalização deve, obrigatoriamente, ser exercitado, pois se não o for acarreta responsabilização ao poder concedente, tendo em vista que o comportamento do concessionário não afasta a responsabilização da Administração, a qual tem o dever de fiscalizar as atitudes do particular.

Portanto, diante da essencialidade do serviço público, conclui-se que existe a obrigação legal e contratual do poder concedente, quando há delegação ao particular, de fiscalizar a execução da atividade para que a finalidade do instituto não seja desviada.

Desse modo, sugere-se que o ato de fiscalização e verificação não deveria ser atribuído ao particular contratado, pois, além de ser um ato indelegável, tal prática resulta na desobediência ao quesito de "*segregação de funções*" no tocante ao controle que deveria ser feito pelo poder concedente. No caso examinado, tem-se que o concessionário fica sujeito às determinações do contrato de concessão e responsável pela fiscalização, erroneamente, da execução do serviço que está sendo prestado por ele mesmo.

A própria Administração, por intermédio dos seus agentes, deve realizar atos de controle e fiscalização nas atividades desempenhadas pelo concessionário, não deixando o controle para ente alheio à Administração.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Considerando o teor do apontamento realizado pela Auditoria , cumpre mencionar que:

A SEHAB realiza suas competências técnicas nos termos constante na Lei Municipal nº 15.764/2013 em especial o contido no artigo 197, e conta com o apoio técnico dos serviços especializados, fundamentado na dimensão do territórios e nas ações que ocorrem simultaneamente.

A Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB é o órgão responsável pela execução da Política Municipal de Habitação na cidade de São Paulo. Como parte da estrutura técnico – administrativa a SEHAB, é responsável pelo desenvolvimento e implantação do programas e projetos habitacionais de urbanização de favelas e loteamentos precários voltados para a população moradora em habitações subnormais (favelas, cortiços e loteamentos irregulares), conforme lei nº 10.237/86 e alterações posteriores.

A contratação de empresa para Gerenciamento é assim entendida como apoio técnico, administrativo e gerencial à SEHAB no desempenho de suas funções como executor de um programa Habitacional que envolve múltiplos executores de diversas esferas governamentais.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Equipe de Auditoria reitera neste apontamento que a mera alegação de cumprimento das Leis Municipais nº 15.764/2013 e 10.237/86 não é apta a refutar a vasta e fundamentada argumentação trazida no apontamento.

A doutrina é enfática em determinar que as atividades de fiscalização não podem se delegadas ao particular, sendo uma atividade própria da Administração. A Lei Federal nº 8.987/1995 que trata da concessão de serviços públicos de âmbito nacional é clara em atribuir à Administração o de ver de fiscalizar.

O poder de fiscalização está embasado no interesse social e nas normas de ordem pública. A sua finalidade é a proteção ao interesse público no seu sentido mais amplo. Nesse sentido, o poder de polícia afigura-se como inerente à atividade administrativa, de modo que a Administração Pública o exerce sobre todos os serviços contratados que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade.

RECOMENDAÇÃO 010

Recomenda-se à unidade que a área responsável pela elaboração do edital não preveja mais nos objetos de prestação de serviço de gerenciamento como apoio técnico, administrativo e gerencial, à SEHAB a função de fiscalizar as atividades desempenhadas nas equipes que componham o serviço contratado.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

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

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Visita às organizações sociais;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores; e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada.