



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**COORDENADORIA DE AUDITORIA GERAL**

# **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**ORDEM DE SERVIÇO Nº 040/2020/CGM-AUDI**

**Unidade Auditada:**

**Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)**

**Período de Realização:**

**13/04/2020 a 12/05/2021**





**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

## SUMÁRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO .....	2
2. METODOLOGIA .....	3
3. CONSTATAÇÕES .....	5
<b>CONSTATAÇÃO 01 – Extrapolação do objeto contratual, com a ocorrência de contratação direta de serviços de elaboração de projetos, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/1993.</b> .....	5
<b>RECOMENDAÇÃO 01</b> .....	23
<b>CONSTATAÇÃO 02 – Ausência de aprovação técnica formal dos projetos básicos e executivos pela SEHAB.</b> .....	23
<b>RECOMENDAÇÃO 02</b> .....	27
4. ANEXO I – PLANO DE AÇÃO .....	28



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este trabalho de auditoria, realizado em atendimento à **Ordem de Serviço nº 040/2020/CGM-AUDI**, teve como **objetivo** analisar eventual extrapolação de objeto contratual ou execução de serviço não previsto no escopo do Contrato nº 017/2016/SEHAB, o que caracterizaria infração à Lei Geral de Licitações nº 8.666/1993, em razão de contratação direta, sem a realização de adequado procedimento licitatório.

Trata-se de demanda de auditoria originada internamente durante a execução da Ordem de Serviço nº 154/2019/CGM-AUDI. Foi relatada pela equipe de auditoria a existência de indícios de extrapolação do objeto do Contrato 017/2016/SEHAB, a saber: elaboração de projetos básicos ou executivos pelo Consórcio, sendo que tais serviços provavelmente não estariam inseridos no escopo daquele contrato.

O Contrato 017/2016/SEHAB foi firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo - SEHAB e o Consórcio PRI-BAUER-PLANAL para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) na cidade sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo - SEHAB-SETOR 1.

Assim, esta Ordem de Serviço tem como objetivo apurar se houve o uso do Contrato 017/2016/SEHAB para fins não previstos no Edital da Licitação com consequente infringência da Legislação aplicável.

Do resultado dos trabalhos, destacam-se as principais constatações e recomendações:

**CONSTATAÇÃO 01 – Extrapolação do objeto contratual, com a ocorrência de contratação direta de serviços de elaboração de projetos, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/1993.**

Após a análise documental, foram identificados indícios de extrapolação contratual, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Habitação solicitou à contratada (Consórcio PRI-BAUER-PLANAL) a elaboração de Projetos Básico e Executivo e esse tipo de serviço não está contemplado no escopo dos produtos e serviços previstos no termo de referência – TR da Concorrência nº 001/SEHAB/2016, fato que configuraria extrapolação contratual e consequentemente, contratação direta fora das hipóteses previstas na Lei Federal nº 8.666/93.

**Principal Recomendação:** Recomenda-se que a Unidade implemente o plano de providências apresentado, ou seja, que passe a *“Contratar todos os projetos através de processo licitatório, evitando assim eventuais aditivos contratuais, com vantagens de prazo e custos, sem causar qualquer prejuízo ao Erário”*.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

## **CONSTATAÇÃO 02 – Ausência de Termos de Recebimento Provisório e Definitivo referentes aos Projetos Básico e Executivo.**

Após análise dos documentos constantes no Processo Administrativo 6014.2017/0000278-6, não foram localizados Termos de Recebimento provisório nem definitivo ou qualquer outro documento que formalize o recebimento e aceite técnico desses produtos por parte da área técnica da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB.

**Principal Recomendação:** Recomenda-se à Unidade a elaboração de um aceite técnico dos projetos básico e executivos realizados para os empreendimentos EHIS Residencial Coliseu e para o EHIS Condomínio Rua 7 de Abril, no intuito de evitar possíveis prejuízos na execução dos contratos de execução, decorrentes de alterações de projetos já em andamento.

## **2. METODOLOGIA**

Trabalho realizado de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria e o Manual Operacional de Auditoria desta Coordenadoria de Auditoria Geral (CGM/AUDI), abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Análise documental;
- Procedimentos analíticos;
- Conferência de cálculos e confronto de valores.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Ordem de Serviço nº 040/2020/CGM-AUDI tem por objeto a análise do escopo e execução do Contrato 017/2016/SEHAB, o qual é resultante do Edital de Concorrência nº 001/SEHAB/2016 (Processo nº 2015-0.137.469-5). Trata-se de um edital com objeto de prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o **apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras**, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) na cidade sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo - SEHAB, com valor global estimado como referência de: R\$ 42.077.209,34 e prazo de execução inicial de 24 (vinte e quatro) meses.

Ressalta-se que no Termo de Referência do referido Edital apresenta-se como objetivo geral da contratação a prestação de serviços de **apoio técnico especializado** de consultoria e assessoria visando **prover suporte** à SEHAB na condução das ações necessárias para viabilizar a implantação do conjunto de empreendimentos administrados pela unidade.

O Contrato nº 017/2016/SEHAB foi firmado em 26/08/2016 com o Consórcio PRI-BAUER-PLANAL, o qual é constituído pelas empresas SISTEMA PRI ENGENHARIA LTDA, L.A. FALCÃO BAUER CENTRO TECNOLÓGICO DE CONTROLE DE QUALIDADE LTDA e PLANAL ENGENHARIA LTDA, apresentando o valor contratual de R\$ 35.918.597,47.

Desta forma, considerando o objeto e objetivo do contrato, observa-se que a motivação da contratação tem caráter de apoio e suporte à SEHAB na implementação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social.

A presente auditoria teve como foco principal a análise e apuração de extrapolação de objeto ou execução de serviço não previsto no escopo do Contrato nº 017/2016/SEHAB, o que caracterizaria possível infração à Lei de Licitações nº 8.666/1993, devido à contratação direta sem a realização de procedimento licitatório adequado.

Para a execução dos trabalhos foi realizado o exame dos papéis e documentos constantes do Processo Administrativo 6014.2017/0000278-6, o qual se encontra disponível no Sistema Eletrônico de Informação – SEI. Vale dizer que a instrução do Contrato 017/2016/SEHAB foi iniciada de forma física, por meio do Processo Administrativo nº 2015-0.137.469-5 e, posteriormente, digitalizada e instruída no processo eletrônico mencionado.

Ademais, na análise da equipe de auditoria também foram abordados, além do atendimento à legislação aplicável, a compatibilidade entre o instrumento convocatório da licitação e o contrato firmado com o licitante, assim como, o respeito aos princípios do controle e fiscalização, tal como a segregação de funções para mitigar possíveis conflitos de interesse.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

### 3. CONSTATAÇÕES

#### **CONSTATAÇÃO 01 – Extrapolação do objeto contratual, com a ocorrência de contratação direta de serviços de elaboração de projetos, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/1993.**

Após a análise do processo administrativo SEI nº 6014.2017/0000278-6, processo referente ao Contrato nº 017/2016/SEHAB, verificou-se a existência de indícios de extrapolação contratual, tendo em vista que a SEHAB solicitou ao Consórcio contratado a elaboração de Projetos Básico e Executivo.

Convém ressaltar que esse tipo de serviço não estaria contemplado no escopo dos produtos e serviços previstos no termo de referência – TR da Concorrência nº 001/SEHAB/2016, fato que configuraria extrapolação contratual e conseqüentemente, contratação direta fora das hipóteses previstas na Lei Federal nº 8.666/93. O detalhamento do TR traz como finalidade a ideia de apoio e assessoria a ser prestada pela contratada no âmbito do Contrato nº 017/2016/SEHAB.

De início vale salientar que o Objeto da respectiva licitação e do Contrato nº 017/2016/SEHAB é a *prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o **apoio ao gerenciamento e fiscalização**, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) na cidade sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo – SEHAB – SETOR 1 (grifos nosso).*

A própria descrição do objeto apresenta como finalidade a ideia de “apoio” para a implantação de empreendimentos. Tal apoio ao gerenciamento e à fiscalização também alcançaria as etapas de planejamento, **projetos** e obras. Assim, caberia à contratada apoiar a SEHAB no gerenciamento e fiscalização das etapas de projetos, não cabendo o desenvolvimento dos mesmos.

Corroborando com o exposto, o item 7.2 do TR descreve os campos de atuação da contratada, apresentando diversas atividades, conforme transcrito abaixo:

#### *7.2 - Campos de Atuação*

*As atividades de apoio técnico às funções executivas e operacionais envolvendo o acompanhamento e controle dos empreendimentos previstos será de atribuição da Contratada, contemplando, sem a eles se limitar, o apoio aos seguintes campos de atuação:*

- I. Planejamento, programação e controle dos empreendimentos, destacando os aspectos técnicos e ambientais;*
- II. Acompanhamento e controle da elaboração de estudos técnicos e ambientais inclusive emitindo avaliações preliminares quanto a sustentabilidade e impactos;*
- III. Licenciamentos ambientais e acompanhamento da execução dos programas de mitigação dos impactos ambientais das obras;*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

- IV. Identificação de oportunidades, parcerias e potenciais das ações de SEHAB, propondo formas de as organizar e mobilizar no sentido de maximizar o resultado dos investimentos incluindo os componentes associados ao desenvolvimento e sustentabilidade social e ambiental;*
- V. Acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento dos projetos de engenharia e especificações técnicas de fornecimentos em prazos compatíveis com as metas de execução das obras fixadas pela SEHAB;*
- VI. Elaboração de documentação técnica para apresentação aos órgãos externos, no âmbito federal e estadual;*
- VII. Elaboração de documentação técnica relativa a processos de desapropriação;*
- VIII. Elaboração de documentos técnicos de licitação e documentos derivados, como especificações técnicas, termos de referência, entre outros;*
- IX. Gestão dos contratos gerados a partir das licitações realizadas dos empreendimentos previstos, elaboração da programação e execução orçamentária dos empreendimentos bem como de controle de fontes e usos de recursos utilizados, inclusive aqueles originados de financiamentos;*
- X. Acompanhamento da execução dos projetos e obras, serviços, fornecimentos de equipamentos e sistemas derivados das contratações associadas aos empreendimentos previstos;*
- XI. Na área de Tecnologia de Informação (TI), observadas as diretrizes e normas do Conselho Municipal de Informática – CMI, da PMSP, nos termos do Decreto Municipal nº 45.992/05 e suas atualizações, concepção da arquitetura, especificação funcional, desenvolvimento, teste, procedimentos de homologação, aquisição de dados, operacionalização e manutenção de Sistema de Informações Gerenciais (SIG), objetivando o registro e controle informatizado dos dados físicos - financeiros dos contratos de obras dos empreendimentos gerenciados. Desenvolvimento, atualização e manutenção de sistema informatizado de controle de documentos e projetos;*
- XII. Viabilização de plataforma comum entre as empresas e aceita pela SEHAB, operando “on line” como ferramenta de gerenciamento e controle oferecendo suporte à gestão do plano de projetos e obras objeto desta licitação;*
- XIII. Execução de auditorias, sendo uma semestral, com o objetivo de avaliar a adequação e confiabilidade dos procedimentos e sistemas utilizados para o acompanhamento dos contratos; e uma anual, avaliando a adequação e conformidade das medições e aditamentos aos contratos, considerando as obrigações com órgãos da administração ou agentes financeiros, normas, leis e disposições de órgãos de controle;*
- XIV. Produção de elementos técnicos para subsidiar material de comunicação, promoção e divulgação social dos aspectos associados aos empreendimentos sob a gestão da SEHAB; e*
- XV. Apoio e acompanhamento às reuniões dos Conselhos Gestores fornecendo todas as informações técnicas necessárias.*

Analisando as atividades acima discriminadas, fica nítido que a elaboração de projetos básicos e executivos não se encontra no escopo do objeto contratado, e mesmo que o caput traga a expressão “sem a eles se limitar”, não poderiam ser demandados produtos e serviços autônomos e de natureza singular como é o caso de projetos de engenharia.

Adicionalmente, o item V do “campo de atuação” informa que, em relação ao desenvolvimento de projetos, por empresas projetistas contratadas pela SEHAB, caberia ao consórcio PRI-BAUER-PLANAL, como vencedor da Concorrência nº 001/SEHAB/2016, “o acompanhamento e



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

monitoramento do desenvolvimento dos projetos de engenharia e especificações técnicas de fornecimentos em prazos compatíveis com as metas de execução das obras fixadas pela SEHAB”.

Nesse caso, o item V apresenta mais um problema relacionado à elaboração de projetos de engenharia pelo Consórcio, pois nesse caso, estaria o Consórcio sendo responsável por acompanhar e fiscalizar os serviços de elaboração de projetos de engenharia, conforme o TR, e, ao mesmo tempo, respondendo também pela elaboração desses mesmos projetos (serviços não previstos no TR, mas demandados ao longo da execução contratual). Assim, haveria coincidência entre o fiscal e o fiscalizado, restando evidenciada a incompatibilidade e o conflito de interesses entre essas atribuições.

Da mesma forma, o item 8.4 do TR também destaca que o papel da contratada em relação ao desenvolvimento de projetos é de acompanhamento e controle. Ou seja, as empresas projetistas contratadas pela SEHAB teriam seu trabalho acompanhado pelo Consórcio, conforme transcrito abaixo:

***8.4 - Atividades de Acompanhamento e Controle à Elaboração de Projetos***

***A seguir estão descritas as atividades a serem desenvolvidas, sem a elas se restringir:***

- ***Apoio técnico referente à contratação de projetos;***
- ***Apoio à preparação dos elementos técnicos que compõem os editais para contratação de projetos;***
- ***Apoio na elaboração de termos de referência para a contratação de projetos;***
- ***Apoio à elaboração de Planilha Orçamentária de Referência para licitações de projetos;***
- ***Apoio técnico referente ao controle dos contratos das projetistas; (grifos nossos)***

Analisando os elementos acima expostos, é possível observar que a função primordial da Contratada (quanto ao objeto original) seria a de dar apoio e suporte ao gerenciamento. Especificamente quanto à elaboração de Projetos, a contratada deveria apoiar e prestar assessoria desde a etapa de licitação para a contratação de Empresas projetistas, até as etapas de fiscalização e acompanhamento da execução, com premissas estabelecidas pela SEHAB. Além disso, deveria realizar também uma interlocução entre as áreas técnicas da SEHAB e a Projetista contratada.

Apesar das previsões editalícias acima apresentadas, no dia 30 (trinta) de junho de 2017 foi efetuada a primeira solicitação de elaboração de Projetos Executivos, a qual se deu através da Ordem de Serviço nº 001/CPO-G/2017, emanada pela SEHAB, conforme figura 01 abaixo:



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

**Figura 01** – Ordem de serviço nº 001/CPO-G/2017

São Paulo, 30 de Junho de 2017.

**ORDEM DE SERVIÇOS Nº 001/CPO-G/2017**

**CONTRATO 017/2016/SEHAB**  
**P.A. nº 2015-0.137.469-5**

Ao  
Consórcio **PRI-BAUER-PLANAL**  
[REDACTED]  
Av. Angélica, nº 2.546 15º andar cj. 151 C, Consolação – São Paulo-SP

**Prezado Senhor,**

A Coordenadoria de Gestão de Programa; Projetos e Obras – CPO – G, vem por meio desta, notificá-lo que a partir de **03/07/2017**, deverão ser iniciados os trabalhos relativos à **elaboração dos projetos completos do empreendimento habitacional de interesse social - Condomínios Habitacionais (EHIS) – Residencial Coliseu, visando à licitação para contratação de empresa para a execução das obras** do Conjunto Habitacional, cuja descrição e escopo seguem descritos na proposta técnica, anexa.

**Os serviços serão acompanhados pela Coordenadoria de Projetos desta CPO, onde poderão ser contatados por meio do fone: 322 4633.**

O prazo de execução dos serviços fica estabelecido de acordo com o cronograma apresentado na proposta técnica.

**Fonte:** Documento Sei nº 3891647

O respectivo documento utiliza o termo “projetos completos”, não deixando claro que tipo de serviço será realizado. Contudo, a proposta técnica enviada pelo Consórcio PRI-BAUER-PLANAL indica que o escopo desses serviços contemplaria o desenvolvimento de projetos executivos, conforme se verifica na figura 02 ilustrada abaixo:



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

**Figura 02** – Proposta técnica para elaboração de projetos executivos – EHIS Residencial Coliseu

**consórcio  
PRI|Bauer  
PLANAL**

**ANEXO 01**

**Assunto: Proposta Técnica**

Atendendo a solicitação de V. Sas, vimos através desta submeter à sua apreciação nossa Proposta técnica para elaboração e execução dos projetos aprobatórios e executivos do condomínio residencial Coliseu a ser construído na Rua Coliseu – Vila Olímpia – São Paulo – SP, conforme preliminares e programa de projetos abaixo descritos.

**1. PRELIMINARES REFERENCIAIS AOS TRABALHOS.**

1.1. Os projetos aprobatórios e executivos serão desenvolvidos em conformidade com o anteprojeto de Arquitetura elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB – DPO). O projeto arquitetônico em questão contempla 272 unidades habitacionais e será detalhado conforme Planilha de Escopo de Projetos definidos conjuntamente com equipe técnica de SEHAB - DPO .

1.2. Os projetos serão desenvolvidos de acordo com as normas técnicas vigentes e recomendações da ABNT e demais órgãos públicos envolvidos no processo de aprovação.

1.3. Os projetos a serem aprovados nos órgãos públicos como Corpo de Bombeiros, Eletropaulo, SABESP e Telefonia, serão de responsabilidade técnica e encaminhamento do **CONSÓRCIO PRI-BAUER-PLANAL**.

**Fonte:** Documento Sei nº 3891621

No mesmo sentido, no dia 02 (dois) de janeiro de 2019 foi emitida a Ordem de Serviço nº 001/CPO-G/2017 que também demandava o serviço de elaboração de projetos complementares com vistas à realização de licitação para a execução de obras.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

**Figura 03** – Ordem de serviço nº 001/CFT /2019

São Paulo, 02 de janeiro de 2019

**ORDEM DE SERVIÇOS Nº 01/CFT/2019**

CONTRATO Nº 017/2016/SEHAB  
SEI 6014.2017/0000278-6

Ao Consórcio **PRI-BAUER-PLANAL**  
[REDACTED]  
Rua Líbero Badaró, 152 – 12º andar  
Centro – São Paulo – SP.

Prezado Senhor,

A Coordenadoria Físico – Territorial – CFT, vem por meio desta, notificá-lo que a partir de **10/01/2019**, deverão ser iniciados os trabalhos relativos à elaboração dos projetos complementares do empreendimento habitacional de interesse social – EHIS denominado **Condomínio Rua 7 de abril, 351 – 356**, visando a licitação para contratação de empresa para a execução das obras do Conjunto Habitacional, cuja descrição e escopo seguem descritos na Proposta Técnica anexa.

Os serviços serão acompanhados pelo Departamento de Projetos desta CFT e pela Gerencia de Projetos da COHAB.

O prazo de execução dos serviços fica estabelecido de acordo com o cronograma apresentado na Proposta Técnica.

**Fonte:** Documento Sei nº 014104128

Embora tenha sido utilizado o termo “projetos complementares”, o detalhamento da proposta técnica enviada pelo Consórcio indica que foram desenvolvidos projetos básicos e executivos, conforme demonstrado na figura 04 abaixo:



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

**Figura 04** – Proposta técnica para elaboração de projetos básicos e executivos – EHS Rua 7 de abril



**ANEXO 01 - Escopo**

**Assunto: Proposta Técnica**

Atendendo a solicitação de V. Sas, vimos através deste documento, submeter à sua apreciação nossa Proposta Técnica para elaboração e **execução dos projetos complementares básicos e executivos do Empreendimento Rua 7 de abril, 351 - 356** localizado no centro da cidade de São Paulo – SP, conforme preliminares e programa de projetos abaixo descritos.

**Fonte:** Documento Sei nº 018686846

Em ambos os casos a elaboração desses projetos implicou em aumento de custos em determinados itens do Contrato. No primeiro caso (figura 05), o valor proposto pelo consórcio foi de R\$ 912.137,98, já na segunda proposta (figura 06) a quantia a ser desembolsada soma R\$ 868.200,000, de acordo com a proposta apresentada. Porém, nas duas situações foi informado que não haveria alteração dos valores totais do contrato 017/2016/SEHAB, pois seriam efetuados ajustes na planilha orçamentária, com supressão de determinados itens e acréscimos de outros. Desse modo, não foram realizados aditamentos contratuais.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

**Figura 05** – proposta comercial – EHIS Residencial Coliseu

**REMUNERAÇÃO DOS TRABALHOS.**

1. Para o desenvolvimento dos trabalhos, conforme descrito em nossa Proposta Técnica (ANEXO 02) está avaliada a remuneração de **R\$ 912.137,98 (novecentos e doze mil e cento e trinta e sete reais e noventa e oito centavos)**, composição de custos calculada por horas técnicas (H/h – homem/hora) e distribuídas por categoria profissional envolvida no desenvolvimento dos serviços efetivamente realizados, medidos e aprovados mensalmente conforme Cronograma Físico-Financeiro anexo.

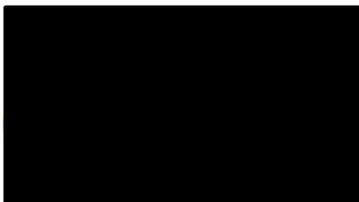
2. Data Base: maio/2017.

3. Validade da Proposta – a presente proposta é válida por 30 (trinta) dias, contados a partir da data de sua apresentação.

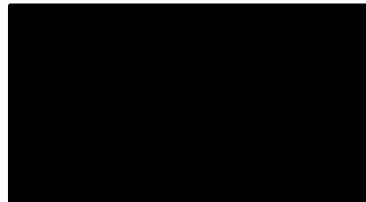
No aguardo de um pronunciamento em relação ao conteúdo desta, nos colocamos ao vosso inteiro dispor, para quaisquer outros esclarecimentos.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos, mui,

Atenciosamente



Coordenador Setorial



Coordenador Geral

**Fonte:** Documento Sei nº 3891621



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

**Figura 06** – proposta técnica – EHIS Rua 7 de abril



**ANEXO 03**

**Assunto: Proposta Comercial**

Prezados Senhores,

Atendendo a solicitação de V. Sas, vimos através desta, submeter à sua apreciação nossa Proposta Comercial para elaboração e execução dos projetos básicos e executivos do empreendimento Rua 7 de abril, 351 - 356 – Centro – São Paulo – SP.

**REMUNERAÇÃO DOS TRABALHOS.**

1. Para o desenvolvimento dos trabalhos, conforme descrito em nossa Proposta Técnica (ANEXO 02) está avaliada a remuneração de **R\$ 868.200,00 (oitocentos e sessenta e oito mil e duzentos reais)**, composição de custos calculada por horas técnicas (H/h – homem/hora) e distribuídas por categoria profissional envolvida no desenvolvimento dos serviços efetivamente realizados, medidos e aprovados mensalmente conforme Cronograma Físico-Financeiro anexo.
2. Data Base: janeiro/2019.
3. Validade da Proposta – a presente proposta é válida por 30 (trinta) dias, contados a partir da data de sua apresentação.

No aguardo de um pronunciamento em relação ao conteúdo desta, nos colocamos ao vosso inteiro dispor, para quaisquer outros esclarecimentos.

**Fonte:** Documento Sei nº 018686846

Conforme o exposto acima, essas solicitações demandando a elaboração de projetos básicos, e executivos não poderiam acontecer sob o Contrato nº 017/2016/SEHAB, tendo em vista que não seriam objetos previstos no escopo da Concorrência n.º 001/SEHAB.

Vale dizer, ainda, que os indícios de extrapolação persistem mesmo com a prerrogativa trazida na cláusula contratual 7.1.4 do Contrato nº 017/2016/SEHAB, a qual informa que é possível a execução de “*Outros serviços não previstos no item 7.1.3, mas de natureza similar, poderão ser executados pela CONTRATADA, quando solicitados pela CONTRATANTE*”, pois a elaboração de projetos básicos e executivos não seria um serviço similar aos serviços de apoio e assessoria ao gerenciamento e fiscalização, trata-se, na verdade, de uma atividade completamente distinta do escopo previsto no edital.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Reforçando o exposto, o item 10 do respectivo Termo de Referência do Edital indica os produtos esperados da execução do contrato e novamente não há qualquer menção a projetos básicos ou executivos:

*Item 10: PRODUTOS PREVISTOS*

*A finalidade primordial dos serviços de gerenciamento é assegurar à Contratante que os empreendimentos estejam sendo tecnicamente bem projetados e implantados, dentro dos cronogramas e dos orçamentos aprovados e com a qualidade prevista.*

*Consequentemente, o produto resultante dos trabalhos de apoio ao gerenciamento é a apresentação periódica de relatórios contendo todos os indicadores que permitam avaliar o estágio dos empreendimentos, seus custos, as restrições existentes e os reflexos de dificuldades surgidas não previstas, com recomendações de correção e solução para a Contratante.*

*Tendo como suporte o Sistema de Informações Gerenciais a ser implantado, deverão ser produzidos os seguintes relatórios, em meio digital e papel impresso:*

*I. Relatórios Mensais de Andamento emitidos em três vias, contendo, no mínimo, posição consolidada quanto aos seguintes aspectos:*

*(i) cumprimento de prazos e metas estabelecidas;*

*(ii) confrontação dos avanços físico e financeiro, mensal e acumulado, de cada empreendimento e do Programa de Intervenções em seu conjunto;*

*(iii) situação dos projetos de engenharia e especificações técnicas de sistemas e equipamentos;*

*(iv) situação da implantação de obras civis, serviços e fornecimentos;*

*(v) situação do avanço dos procedimentos licitatórios;*

*(vi) controle financeiro de contratos e convênios e eventuais contratos de empréstimo firmados para complementação de recursos; e*

*(vii) todos e quaisquer fatos relevantes que afetem as premissas de implantação das obras e serviços e respectivas recomendações, diretrizes e medidas a serem tomadas para sua superação.*

*II. Relatórios Gerenciais, emitidos em três vias, a cada semestre, resumindo os aspectos relevantes dos relatórios mensais, as posições consolidadas desde o início da vigência do contrato de apoio ao gerenciamento, assim como as atividades desenvolvidas no período e respectiva equipe técnica associada. Os relatórios gerenciais conterão ainda, informações requeridas pela Contratante para informação e divulgação em âmbito governamental e da sociedade.*

*III. Relatórios Específicos emitidos em três vias, contendo documentos dos aspectos relevantes que devam ser informados de pronto, mediante demandas previamente formuladas pela Contratante.*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

*IV. Relatórios dos Consultores, emitidos em três vias, referentes às atividades de consultoria desenvolvidas e as soluções recomendadas para superação de aspectos de alta complexidade técnica advindos do processo de implantação dos empreendimentos previstos.*

*V. Relatório Final, emitido em, no mínimo, 5 (cinco) vias encadernadas, ao término dos serviços de gerenciamento, recapitulando os principais aspectos relevantes dos diversos empreendimentos assim como os resultados alcançados, com avaliação crítica e ensinamentos para futuros contratos de gerenciamento – lições aprendidas.*

Por fim, importa ressaltar que as evidências de extrapolação contratual se mantêm, ainda que tenha havido manutenção dos valores totais inicialmente pactuados. Quanto a esse fato, verifica-se, na verdade, uma tentativa de dar à execução contratual a aparência de regularidade, tendo em vista a manutenção dos valores totais previstos na avença original, quando, na verdade, foi demandada a prestação de um serviço novo, não constante do objeto inicial da contratação. Tal fato pode configurar irregularidade, tendo em vista que foi realizada contratação de serviço sem a realização de procedimento licitatório, fora das hipóteses previstas na Lei nº 8.666/1993. No caso de ter ocorrido contratação sem procedimento licitatório, ou seja, com infringência ao dever de licitar e ao princípio da isonomia, pode ter havido contratação menos vantajosa para a administração, o que acarretaria lesão aos cofres municipais.

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE**

Mediante o doc. SEI nº 038118100, encaminhado em 21/01/2021, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) assim se manifestou:

***(...) indícios de extrapolação contratual, (...):***

Durante o andamento do contrato nº 017/SEHAB/2016, a SEHAB identificou a necessidade de elaboração de projetos complementares para os empreendimentos:

- ✓ Condomínio Residencial Coliseu;
- ✓ Sete de Abril.

Além da alternativa de elaboração destes projetos a partir da abertura de novos processos licitatórios, apresentou-se mais vantajosa em termos de agilidade e financeiramente ao Erário, a opção de execução da elaboração de projetos pelo Consórcio PRI-BAUER-PLANAL, já que esta atividade está contemplada no escopo de contrato:

- ✓ “Elaboração de estudos de viabilidade e projetos complementares quando necessário” (19ª atividade descrita no item 8.4 - Atividades de Acompanhamento e Controle à Elaboração de Projetos, do Termo de Referência - Anexo I do Edital de Concorrência nº 001/2015/SEHAB);



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

- ✓ *“Poderão constituir objeto do presente Contrato outros serviços, além destes ora contratados e cuja execução tenha implicação direta com aqueles de responsabilidade da CONTRATADA”* (item 1.1 da Cláusula Primeira: do Objeto – do Contrato nº 017/2016/SEHAB).

Fica assim justificado que os serviços de elaboração de projetos estão previstos no escopo do Contrato nº 017/2016/SEHAB, sendo assim, solicitados pela SEHAB ao Consórcio PRI BAUER PLANAL nos casos observados.

***(...) acompanhar e fiscalizar os serviços de elaboração de projetos de engenharia, conforme TR, e, ao mesmo tempo, respondendo também pela elaboração desses mesmos projetos.***

O Consórcio PRI BAUER PLANAL tem em sua organização uma equipe fixa de profissionais que atuam exclusivamente na área de projetos da Gerenciadora, responsáveis pela realização dos serviços de acompanhamento e análise dos projetos e outros documentos técnicos encaminhados desenvolvidos pelas projetistas, as atividades de controle da evolução dos trabalhos, validação de escopo, padronização dos produtos, entre outras.

Para atendimento às solicitações da SEHAB específicas para a elaboração de projetos para os empreendimentos: Condomínio Residencial Coliseu e Sete de Abril, a Gerenciadora mobilizou projetistas para a elaboração dos projetos e consultores especializados para a avaliação qualitativa dos documentos dos projetos, além da sua equipe fixa de projetos, em função do grande volume de trabalho e das diversas disciplinas técnicas envolvidas na demanda que está prevista no Escopo Contrato nº 017/2016/SEHAB, mas não é de rotina, surgiu por necessidade específica da SEHAB.

Além da participação das projetistas como responsáveis pela elaboração dos projetos, a participação dos consultores especializados tem grande importância, pois considerando que a cada projeto inadequado, corresponde, via de regra, a uma obra cara, insegura ou com seu potencial de utilização prejudicado. Sem contar os atrasos de cronograma decorrentes de defeitos dos projetos que devem ser contornados durante o andamento da obra.

Os prejuízos decorrentes de um projeto mal elaborado superam e muito os valores aplicados na sua correção.

Considerando a multiplicidade de projetos e suas normas específicas, bem como as legislações aplicáveis às atividades que compreendem a elaboração de projetos e sua implantação, a participação do consultor com conhecimento especializado em sua disciplina e experiência profissional, é a principal garantia de atendimento às normas e às boas práticas da Arquitetura e Engenharia.

Mas mesmo com a participação das projetistas e dos consultores, permaneceu a necessidade de execução das atividades mais rotineiras do escopo contratual de gerenciamento, acompanhamento



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

e controle destas solicitações eventuais de elaboração de projetos, realizados pela equipe fixa de profissionais do Consórcio.

Para exemplificar as atividades de rotina realizadas pela equipe fixa da área de projetos do Consórcio PRI BAUER PLANAL que se referem ao gerenciamento dos levantamentos, estudos e projetos no Setor 1, temos o seguinte fluxo:

- ✓ Recebimento dos documentos de projeto pela Gerenciadora;
- ✓ Verificação de conteúdo suficiente para prosseguimento da análise;
- ✓ Cadastro de entrada dos documentos para controle da evolução pela Gerenciadora;
- ✓ Definição das competências requeridas conforme especialidades, quando aplicável;
- ✓ Abertura da análise com a definição de escopo de trabalho e prazo, através do envio dos arquivos digitais do projeto ao Consultor;
- ✓ Acompanhamento da evolução dos trabalhos e suporte para a análise;
- ✓ Recebimento da Análise;
- ✓ Formatação do Relatório de Análise do Projeto (RAP);
- ✓ Atualização dos controles;
- ✓ Envio ao Projetista para atendimentos aos comentários do Consultor.

Os RAPs emitidos no mês são contabilizados para a medição da Gerenciadora. O processo recomeça com a entrega da nova versão do projeto com o atendimento do RAP.

As atividades realizadas pela equipe fixa de projetos da Gerenciadora, correspondem à certificação da qualidade dos projetos contratados pela SEHAB.

Com essas considerações conclui-se que as atividades atribuídas nestes casos à Gerenciadora, estão perfeitamente adequadas no sentido de resguardar o interesse público e ao Erário.

***(...) o que acarretaria lesão aos cofres municipais***

É justificada a alternativa de contratação optada pela SEHAB, pois fica evidente a vantagem financeira quando da comparação dos preços apresentados pelo Consórcio PRI-BAUERPLANAL, com valores de referência obtidos em fontes de mercado amplamente reconhecidas (CAU/SP - Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação e CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano do Estado de São Paulo), onde constata-se nas planilhas a seguir que os preços contratados foram menores, tomando-se como exemplos os empreendimentos:

- ✓ Condomínio Residencial Coliseu que somando-se o valor gasto com consultores ao valor gasto com outras categorias, totaliza-se o valor de R\$ 912.137,98 (ver Tabela I); e
- ✓ Sete de Abril que somando-se o valor gasto com consultores ao valor gasto com outras categorias, totaliza-se o valor de R\$ 868.200,00 (ver Tabela II).



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Para esta análise comparativa, levou-se também em consideração o índice de complexidade previsto para este projeto nos quesitos, aprovações, grau de detalhamento, custo e prazo.

Valor contratado pela SEHAB para elaboração do projeto complementar executivo do Coliseu		CAU/SP	FDE	IAB
DISCIPLINA	Base: Fev/16	2,5 a 4% (valor da obra)	Preço por m <sup>2</sup> (R\$1917,07) Prancha Tec. / por Disciplina	PV=Sc x BH x fp (*)
Arquitetura	R\$ 211.099,29		R\$ 321.110,03	
Elétrica	R\$ 182.742,67		R\$ 184.575,96	
Telefonia	R\$ 56.713,24		R\$ 39.683,45	
Estrutura	R\$ 110.275,75		R\$ 429.424,76	
Drenagem	R\$ 22.055,15		R\$ 15.432,45	
Hidráulica	R\$ 266.237,17		R\$ 205.031,15	
Gás	R\$ 28.356,62		R\$ 19.841,72	
Geométrico	R\$ 12.602,94		R\$ 8.818,54	
Paisagismo	R\$ 15.753,68		R\$ 11.023,18	
Pavimentação	R\$ 6.301,47		R\$ 4.409,27	
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 912.137,98</b>	<b>de R\$ 982.609,88a R\$ 1.549.500,12</b>	<b>R\$ 1.239.350,52</b>	<b>R\$ 1.367.187,54</b>

(\*) Legenda da Tabela do IAB: PV= Preço de Venda (R\$) / Sc=Área construída (m<sup>2</sup>) / BH=Base de Horários (tabela) / fp=Fator percentual obtido em função do tipo de edificação

Valor Total da "Obra Coliseu" definido na Planilha orçamentária da obra (jan/2018) – 272 unidades habitacionais	R\$ 45.235.542,82
Valores dos serviços de demolições e remoção de entulhos (jan/2018)	(R\$ 884.337,30)
Valor da "Obra Coliseu" desconsiderados os valores dos serviços de demolições e remoção de entulhos (jan/2018)	R\$ 44.351.205,52
Valor da "Obra Coliseu" desconsiderados os valores dos serviços de demolições e remoção de entulhos (fev/2016)	R\$ 40.287.003,21

Tabela I



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Valor contratado pela SEHAB para elaboração dos projetos complementares do Sete de Abril		CDHU	CAU/IAB Obra de Reforma *
DISCIPLINA	Base: Fev/16	Preço por Prancha Tec. / por Disciplina	Tabela de Honorários Site CAU/BR
Lepac	R\$ 67.900,00	R\$ 9.404,31	R\$ 45.549,17
Laudo Estrutural	R\$ 41.500,00	R\$ 20.815,45	R\$ 27.318,84
Detalhamento da Arquitetura	R\$ 86.014,51	R\$ 106.007,84	R\$ 220.766,66
Instalações Elétricas	R\$ 104.122,83	R\$ 128.325,28	R\$ 220.766,66
Instalações Hidráulicas	R\$ 149.393,63	R\$ 184.118,88	R\$ 91.025,99
Estrutura	R\$ 122.231,15	R\$ 150.642,72	R\$ 18.333,89
Exaustão	R\$ 49.797,88	R\$ 61.372,96	R\$ 50.238,66
Detalhamento da Arquitetura	R\$ 64.960,00	R\$ 91.529,92	R\$ 220.766,66
Instalações Elétricas	R\$ 16.240,00	R\$ 22.882,48	R\$ 58.292,37
Instalações Hidráulicas	R\$ 56.840,00	R\$ 80.088,68	R\$ 91.025,99
Estrutura	R\$ 44.660,00	R\$ 62.926,82	R\$ 36.667,78
Fundações	R\$ 36.540,00	R\$ 51.485,58	***
Planilha Orçamentária	R\$ 28.000,00	**	R\$ 1.224,26
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 868.200,00</b>	<b>R\$ 969.600,92</b>	<b>R\$ 919.502,61</b>

(\*) Tabela de Honorários do CAU/BR site: <https://honorario.caubr.gov.br/auth/login>

(\*\*) Valor distribuído nas disciplinas

(\*\*\*) Valor incluso no projeto de Estrutura

*Tabela II*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Na tabela I observa-se que comparado aos melhores valores obtidos nos cálculos com a referência do CAU/SP e FDE, o valor contratado pela SEHAB ficou cerca de 7% a menor se considerado o índice de 2,5% adotado pelo CAU/SP e 23% a menor que os valores da FDE.

Na tabela II observa-se que comparado aos melhores valores obtidos nos cálculos com a referência do CAU/SP - IAB e CDHU, o valor contratado pela SEHAB ficou cerca de 10,46% a menor se considerado os valores de serviços praticados nos contratos de projetos com a CDHU e 5,58% a menor que os valores de projeto indicados na Tabela de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo do Brasil do CAU/IAB.

Assim, para o caso do Coliseu, entendemos que a ação adotada até o momento para solucionar a forma de remuneração dos serviços de elaboração de projetos complementares, previstos no escopo do contrato nº 017/SEHAB/2016, foi a melhor e menos onerosa aos cofres Municipais, alternativa escolhida tendo em vista as vantagens em termos de prazo e custo avaliadas na ocasião.

E para o caso do Sete de Abril, entendemos que a solução adotada até o momento para remunerar os serviços de elaboração de projetos complementares, previstos no escopo do serviço, foi a mais ágil e menos onerosa dentre as alternativas.

Próxima licitação de gerenciamento, onde os novos contratos deverão ter início imediatamente após o encerramento dos atuais contratos, portanto em agosto/2021.

### **PLANO DE PROVIDÊNCIAS**

Contratar todos os projetos através de processo licitatório, evitando assim eventuais aditivos contratuais, com vantagens de prazo e custos, sem causar qualquer prejuízo ao Erário.

### **PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO**

Próxima licitação de gerenciamento, onde os novos contratos deverão ter início imediatamente após o encerramento dos atuais contratos, portanto em agosto/2021.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Em sua manifestação, a SEHAB não refutou o apontamento da Equipe de Auditoria, qual seja, de que foi contratada a elaboração de projetos básico e executivo junto ao Consórcio PRI-BAUER-PLANAL. Contudo, no entendimento da Unidade, tal contratação não extrapolaria o escopo do Contrato nº 017/SEHAB/2016, pois haveria permissão para tal no Termo de Referência - TR e no Contrato.

Nesse sentido, a manifestação da Secretaria apresenta os dispositivos abaixo como autorizativos para as contratações questionadas no presente RA:



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

- ✓ *“Elaboração de estudos de viabilidade e projetos complementares quando necessário”* (19ª atividade descrita no item 8.4 - Atividades de Acompanhamento e Controle à Elaboração de Projetos, do Termo de Referência - Anexo I do Edital de Concorrência nº 001/2015/SEHAB);
- ✓ *“Poderão constituir objeto do presente Contrato outros serviços, além destes ora contratados e cuja execução tenha implicação direta com aqueles de responsabilidade da CONTRATADA”* (item 1.1 da Cláusula Primeira: do Objeto – do Contrato nº 017/2016/SEHAB).

Em relação ao primeiro ponto usado como justificativa pela unidade (*Elaboração de estudos de viabilidade e projetos complementares quando necessário*), o mesmo está inserido no item 8.4 do termo de referência, onde são apresentadas diversas atividades referentes ao “Acompanhamento e Controle à Elaboração de Projetos”. Embora a análise isolada da atividade descrita (*Elaboração de estudos de viabilidade e projetos complementares quando necessário*) possa dar a impressão de autorização para a Contratação de Projetos Básico e Executivo, essa tese não se sustenta quando se analisa de forma mais aprofundada o item como um todo.

Primeiramente, a própria descrição do item (8.4 - Atividades de Acompanhamento e Controle à Elaboração de Projetos) já demonstra que a Contratada (Consórcio PRI-BAUER-PLANAL), teria um papel de apoio quanto ao Acompanhamento e Controle sobre os serviços prestados por empresas projetistas contratadas pela SEHAB. Ou seja, a empresa que atua nessa função de acompanhamento e controle com vistas a garantir a conformidade dos projetos desenvolvidos, pelo princípio da segregação de funções, não poderia ser também contratada como projetista.

Aprofundando a análise das demais atividades presentes no citado item fica evidente a incompatibilidade em relação às atividades descritas no TR com a atividade de empresa contratada para desenvolvimento de Projetos. Entre essas atividades é possível destacar aquelas referentes à preparação de documentação e outros elementos para a contratação de empresas projetistas, tais como: *“Apoio técnico referente à contratação de projetos”*; *“Apoio à preparação dos elementos técnicos que comporão os editais para contratação de projetos”*; *“Apoio na elaboração de termos de referência para a contratação de projetos”*; *“Apoio à elaboração de Planilha Orçamentária de Referência para licitações de projetos”*.

Ainda, o TR apresenta diversas atividades a serem exercidas pela contratada concernentes ao acompanhamento e controle das atividades de acompanhamento, monitoramento e controle, tais como: *Apoio técnico referente ao controle dos contratos das projetistas*; *Verificação do cumprimento das cláusulas contratuais pelas projetistas*; *Estabelecimento de datas marco para a realização de monitoração do cumprimento dos contratos pelas projetistas*; *Acompanhamento do desenvolvimento físico-financeiro dos projetos, para fins de controle e atendimento da*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

*programação geral; Apoio à análise e recomendações sobre pleitos de alterações contratuais das projetistas; Apoio à análise e verificação das medições dos projetos;*

Percebe-se que o consórcio contratado teria a função de monitorar o trabalho desenvolvido pelas projetistas contratadas, sendo responsáveis, até mesmo, pelas medições dos serviços prestados. Nesse sentido, não há que se falar que o TR permitiria as contratações levadas a cabo na execução do respectivo contrato. Quanto ao item apresentado pela SEHAB (*Elaboração de estudos de viabilidade e projetos complementares quando necessário*), não se trata de contratação de projetos Básico e Executivo, mas sim de estudos de viabilidade e outros projetos complementares, necessários para a contratação de projetistas. A lista completa das atividades constantes no Item 8.4 do TR segue abaixo:

***[...]8.4 - Atividades de Acompanhamento e Controle à Elaboração de Projetos***

*A seguir estão descritas as atividades a serem desenvolvidas, sem a elas se restringir:*

- *Apoio técnico referente à contratação de projetos;*
- *Apoio à preparação dos elementos técnicos que compõem os editais para contratação de projetos;*
- *Apoio na elaboração de termos de referência para a contratação de projetos;*
- *Apoio à elaboração de Planilha Orçamentária de Referência para licitações de projetos;*
- *Apoio técnico referente ao controle dos contratos das projetistas;*
- *Verificação do cumprimento das cláusulas contratuais pelas projetistas;*
- *Estabelecimento de datas marco para a realização de monitoração do cumprimento dos contratos pelas projetistas;*
- *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 junto às projetistas;*
- *Implantação e manutenção do controle dos documentos de projeto;*
- *Acompanhamento do desenvolvimento físico-financeiro dos projetos, para fins de controle e atendimento da programação geral;*
- *Apoio à análise e recomendações sobre pleitos de alterações contratuais das projetistas;*
- *Apoio à análise e verificação das medições dos projetos;*
- *Apoio à elaboração de cotações para composição de preços para projeto visando à obtenção de menores preços para execução dos serviços;*
- *Apoio à elaboração de composição de preços para serviços extraordinários, não previstos em contratos de projetos;[...]*

Já em relação ao segundo ponto usado como justificativa pela SEHAB (*“Poderão constituir objeto do presente Contrato outros serviços, além destes ora contratados e cuja execução tenha implicação direta com aqueles de responsabilidade da CONTRATADA”*), trata-se do item 1.1 da cláusula primeira do contrato. Conforme já argumentado neste RA, este dispositivo não pode ser usado para as contratações ora contestadas nesse RA, pois a elaboração de projetos básicos e executivos não seria um simples serviço com implicações diretas e relacionados aos serviços de apoio e assessoria ao gerenciamento e fiscalização, trata-se, na verdade, de atividade *sui generis*, sendo inclusive exigida Anotação de Responsabilidade Técnica específica, a qual somente poderia ser contratada através de procedimento licitatório específico.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Em relação à incompatibilidade e o conflito entre as atividades desenvolvidas apontadas nesse RA, a unidade argumenta que a Contratada teria equipes distintas para a execução das respectivas atividades. Não obstante, tal argumento não pode prosperar, pois independente de serem departamentos ou unidades separadas, as atividades conflitantes ainda estão sendo desenvolvidas pela mesma empresa, afrontando assim o princípio da segregação de funções e, conseqüentemente, comprometendo o papel de fiscalização e controle, conforme já apontado nesse RA.

Adicionalmente, a unidade apresentou alguns valores de referência para justificar que a contratação realizada seria mais vantajosa para a administração, contrapondo-se ao que foi defendido por esta equipe de auditoria nesse RA. No entanto, as alegações da Secretaria não elidem o apontamento da equipe, pois os valores de referência apresentados são de 2018, já a contratação dos projetos se deu dois anos antes, em fevereiro de 2016. Além disso, os citados valores constam de tabelas referenciais e, geralmente, nas licitações, as ofertas dos licitantes consistem em percentuais de descontos nessas tabelas de preços. Ou seja, não há como garantir que os valores presentes nessas bases são as melhores ofertas a serem alcançadas em uma licitação.

Por fim, embora tenha defendido a regularidade da contratação questionada nesse RA, em seu plano de providência a Unidade informa que irá *“Contratar todos os projetos através de processo licitatório, evitando assim eventuais aditivos contratuais, com vantagens de prazo e custos, sem causar qualquer prejuízo ao Erário”*. Essa ação, segundo a SEHAB, será implementada a partir da *“Próxima licitação de gerenciamento, onde os novos contratos deverão ter início imediatamente após o encerramento dos atuais contratos, portanto em agosto/2021”*.

## **RECOMENDAÇÃO 01**

Recomenda-se que a Unidade implemente o plano de providências apresentado, ou seja, que nas futuras contratações de projetos sejam realizados procedimentos licitatórios específicos.

## **CONSTATAÇÃO 02 – Ausência de aprovação técnica formal dos projetos básicos e executivos pela SEHAB.**

Ao analisar os processos relativos à presente contratação, não foram localizados os termos de recebimento provisório e definitivo, fato que, se confirmado, vai de encontro à Lei Geral de Licitação (Lei nº 8.666/1993) e as disposições contratuais.

Conforme o artigo 73 da Lei nº 8.666/1993:

*[...] Executado o contrato, o seu objeto será recebido:*

*I - em se tratando de obras e serviços:*

*a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;*



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

*b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;*

*II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:*

*a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;*

*b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação [...].*

Além disso, o item 24 do Edital da Concorrência n.º 001/SEHAB (DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO) determina a necessidade dos respectivos termos recebimento, conforme abaixo:

**24. DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO**

*24.1. O objeto do Contrato será recebido quando perfeitamente de acordo com as condições contratuais e demais documentos que o integrem.*

*24.2. O Fiscal / Equipe de Fiscalização da SEHAB, ao considerar o objeto do Contrato concluído, comunicará o fato à Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras – CPO mediante parecer circunstanciado, que servirá de base à lavratura do Termo de Recebimento Provisório.*

*24.3. O Termo de Recebimento Provisório deverá ser lavrado mediante solicitação da Contratada, pelo responsável pelo seu acompanhamento e fiscalização, por meio do Fiscal / Equipe de Fiscalização da SEHAB, mediante Termo circunstanciado e assinado pelas partes nos termos do Art. 50 do Decreto Municipal n.º 44.279/03.*

*24.4. O Termo de Recebimento Definitivo será lavrado pela Comissão designada pela autoridade competente, mediante Termo circunstanciado e assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, estabelecido no Termo de Recebimento Provisório, que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no Artigo 73 da Lei Federal n.º 8.666/93 e alterações posteriores, bem como no Art. 51 do Decreto Municipal n.º 44.279/03.*

Por fim, vale ressaltar que, com vistas ao esclarecimento do fato exposto, esta equipe de auditoria solicitou à SEHAB, através da Solicitação de Auditoria - SA n.º 002/OS 040/2020 (documento SEI n.º 035683906), informações adicionais a respeito da ausência dos documentos citados, contudo, não houve, até a emissão do relatório preliminar, resposta por parte da Unidade.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE**

Mediante o doc. SEI n.º 038118100, encaminhado em 21/01/2021, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) assim se manifestou:

Artigo 73 da Lei n.º 8.666/1993: Conforme item 4.4 do Relatório Preliminar de Auditoria, o artigo se refere a (...) Executado o contrato, o seu objeto será recebido (...). No entanto, o Contrato n.º 017/SEHAB/2016 em questionamento ainda não está concluído, com previsão de término para agosto/2021.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Todas as atividades previstas no escopo contratual do Edital de Concorrência nº001/SEHAB/2016, em seu ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA / item 8 - ESCOPO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, incluindo a atividade de “Elaboração de estudos de viabilidade e projetos complementares quando necessário” do subitem 8.4 - Atividades de Acompanhamento e Controle à Elaboração de Projetos, constituirão as evidências de execução do contrato pelo Consórcio PRI BAUER PLANAL, quando o prazo contratual for encerrado. Ocasão em que será iniciado o processo para a emissão dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo pela SEHAB, conforme etapas e prazos definidos na Cláusula 11ª do Contrato nº 017/SEHAB/2016.

Item 24 do Edital da Concorrência nº 001/SEHAB (DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO):

Neste item do Edital estão definidas as condições de recebimento do objeto do Contrato nº 017/SEHAB/2016 em questionamento.

O “quando” o recebimento do objeto do Contrato ocorrerá, não está claro no item do Edital questionado pelo CGM, mas está nitidamente definido na Cláusula 11ª do Contrato nº 017/SEHAB/2016:

Conclui-se assim, que o processo de emissão dos Recebimentos Provisório e Definitivo ainda é uma atividade futura a ser realizada pela SEHAB, não sendo aplicável enquanto o prazo do Contrato 017/SEHAB/2016 estiver em andamento.

A previsão é que este processo seja iniciado pela SEHAB em agosto de 2021, conforme definido na Cláusula 11ª do Contrato 017/SEHAB/2016.

## **PLANO DE PROVIDÊNCIAS**

Após o encerramento do prazo contratual, os serviços objeto desse contrato serão recebidos em caráter provisório em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita da contratada e decorridos o prazo de 45 (quarenta e cinco dias), contados a partir da assinatura do Termo de Recebimento Provisório.

## **PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO**

Termo de Recebimento Provisório - 15 (quinze) dias da comunicação escrita da contratada;  
Termo de Recebimento Definitivo - 45 (quarenta e cinco dias), contados a partir da assinatura do Termo de Recebimento Provisório.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Em resposta a presente constatação, exarada por meio do doc. SEI nº 038118100, a Secretaria argumenta que o Termo de Recebimento Provisório e o Termo de Recebimento Definitivo, somente serão expedidos após o encerramento do prazo contratual, momento em que serão recebidos em caráter provisório em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita da contratada e decorridos o prazo de 45 (quarenta e cinco dias), contados a partir da assinatura do Termo de Recebimento Provisório.

Atendo-se à interpretação literal do Artigo 73 da Lei Geral de Licitações nº 8.666/93, tem-se, de fato, que o recebimento do objeto contratual se dará, por meio dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, após o término do contrato. No caso do Objeto previsto no Termo de Referência e no Contrato 017/SEHAB/2016 a literalidade da Lei se aplicaria sem maiores problemas.

Contudo, deve-se ressaltar que os Projetos Básico e Executivo desenvolvidos para o EHIS Residencial Coliseu e para o EHIS Condomínio Rua 7 de Abril são objetos estranhos ao Contrato firmado entre a SEHAB e o Consórcio PRI-BAUER-PLANAL, conforme já abordado nesse relatório. Esses objetos, conforme já apontado, deveriam ter sido contratados por meio de procedimento licitatório específico, ao qual se aplicaria, ao final da execução contratual, o dispositivo previsto no Artigo 73 da 8.666/93. A impossibilidade de aplicação literal do Artigo 73 da Lei Geral de Licitações apenas reforça o entendimento já exposto na constatação 001, qual seja, a de que esses objetos não poderiam ter sido contratados sem a realização de procedimento licitatório específico.

Diferente dos itens integrantes do escopo do Contrato nº 017/SEHAB/2016, esses Projetos não podem ser recebidos apenas após o final da fluência do prazo contratual, pois os mesmos serão executados nos dois empreendimentos para os quais foram desenvolvidos (Residencial Coliseu e Condomínio Rua 7 de Abril), logo, impreterivelmente, antes de iniciados os procedimentos com vistas à execução, deveria ocorrer uma análise técnica por parte da SEHAB de modo a garantir a viabilidade dos projetos desenvolvidos, o atendimento das normas técnicas aplicáveis e a segurança na execução.

Assim, não se trata, necessariamente, dos termos de recebimento provisórios e definitivos, definidos no artigo 73 da Lei 8.666/93, os quais serão requisitados após o término do prazo contratual, mas sim, de formalização de um ateste técnico com vistas a validar os projetos entregues pela contratada.

Para o fim de ilustrar o exposto no parágrafo supra, verificou-se que em 02 de março de 2018, foi aberto processo licitatório (processo Sei nº 6014.2018/0000912-0), visando a contratação das obras de construção do Empreendimento Habitacional de Interesse Social denominado Coliseu - Contrato 015/2019/SEHAB. Os projetos básico e executivo desse empreendimento foram utilizados para a realização de consulta pública e para nortear a contratação, antes mesmo de terem seu recebimento atestado e aprovado pelo corpo técnico da SEHAB.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

É importante mencionar que uma vez iniciado o processo de contratação e a realização da obra dos projetos Residencial Coliseu e da Rua 7 de Abril, qualquer adição, supressão ou alteração no aceite dos projetos, poderá impactar nos valores de contratação e execução da obra, e gerar prejuízos ao erário. Dessa forma, é imprescindível a elaboração oportuna de um documento que resguarde a Administração no que tange a comprovação da adequação técnica e contratual na entrega dos projetos.

Pelos motivos expostos, entende-se que uma aprovação para os projetos básico e executivo, mesmo antes do final do contrato, é necessária e vai ao encontro das melhores práticas de controle e gestão contratual, além de evitar possíveis prejuízos ao erário.

## **RECOMENDAÇÃO 02**

Recomenda-se à Unidade a elaboração de um aceite técnico dos projetos básico e executivo realizados para os empreendimentos EHIS Residencial Coliseu e para o EHIS Condomínio Rua 7 de Abril, no intuito de evitar possíveis prejuízos decorrentes de alterações de projetos, na realização, já em andamento, dos processos de contratação de execução das obras correspondentes.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

#### 4. ANEXO I – PLANO DE AÇÃO

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
<b>Nº Processo SEI*</b>		6067.2020/0008462-0
<b>Unidade Auditada*</b>		Secretaria Municipal de Habitação
<b>RA da OS/ Nº Recomendação*</b>		<b>RA da OS 040/2020 - Recomendação 01</b>
<b>Texto*</b>		Recomenda-se que a Unidade implemente o plano de providências apresentado, ou seja, que nas futuras contratações de projetos sejam realizados procedimentos licitatórios específicos.
<b>Categoria*</b>		Aperfeiçoamento da Gestão de Riscos
<b>Fundamentos*</b>		A extrapolação de objeto contratual, decorrente da contratação de objeto não previsto no Termo de Referência – TR da Concorrência nº 001/SEHAB/2016 nem no Contrato nº 017/2016/SEHAB infringiu o Artigo 2º da Lei 8.666/93, o qual determina que “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”
<b>Manifestação da Unidade**</b>	<b>Tipo **</b>	Concordância com recomendação.
	<b>Ação**</b>	Providenciar que as futuras contratações de projetos, tanto básicos como executivos, ocorram através de processo licitatório.
	<b>Responsável **</b>	Diretoria de Projetos - CFT
	<b>Implementada em**</b>	Desde o 2º semestre de 2020
<b>Monitorável após *</b>		15/06/2021
<b>Exemplos de Evidências de Implementação *</b>		Processos Licitatórios Específicos para Projetos Básicos e Executivos



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

<b>Marcador *</b>	VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado
<b>Valor, se marcador I, II, VIII ou IX *</b>	
<b>Considerações Adicionais *</b>	
<b>*</b>	Campos da equipe de Auditoria.
<b>**</b>	Campos de manifestação da Unidade Auditada para recomendações não atendidas. Para respostas concomitantes, a equipe de Auditoria pode preencher previamente ao envio. A Unidade pode promover alterações.

<b>FICHA DE RECOMENDAÇÃO</b>	
<b>Nº Processo SEI*</b>	6067.2020/0008462-0
<b>Unidade Auditada*</b>	Secretaria Municipal de Habitação
<b>RA da OS/ Nº Recomendação*</b>	<b>RA da OS 040/2020 - Recomendação 02</b>
<b>Texto*</b>	Recomenda-se à Unidade a elaboração de um aceite técnico dos projetos básico e executivo realizados para os empreendimentos EHIS Residencial Coliseu e para o EHIS Condomínio Rua 7 de Abril, no intuito de evitar possíveis prejuízos decorrentes de alterações de projetos, na realização, já em andamento, dos processos de contratação de execução das obras correspondentes.
<b>Categoria*</b>	Aperfeiçoamento da Gestão de Riscos
<b>Fundamentos*</b>	Uma vez iniciado o processo de contratação e a realização da obra dos projetos Residencial Coliseu e da Rua 7 de Abril, qualquer adição, supressão ou alteração no aceite dos projetos, poderá impactar nos valores de contratação e execução da obra, e gerar prejuízos ao erário. Dessa forma, é imprescindível a elaboração oportuna de um documento que resguarde a Administração no que tange a comprovação da adequação técnica e contratual na entrega dos projetos. Assim, entende-se que um aceite técnico para os projetos básico e executivo, mesmo antes do final do



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

		contrato, é necessário e vai ao encontro das melhores práticas de controle e gestão contratual, além de evitar possíveis prejuízos ao erário.
<b>Manifestação da Unidade**</b>	<b>Tipo **</b>	Concordância com recomendação.
	<b>Ação**</b>	Elaboração de aceite técnico para todos os projetos, básicos e executivos, realizados pelas empresas de gerenciamento contratadas.
	<b>Responsável **</b>	Diretoria de Projetos - CFT
	<b>Implementada em**</b>	30 DIAS
<b>Monitorável após *</b>		11/07/2021
<b>Exemplos de Evidências de Implementação *</b>		Elaboração de Aceite Técnico para os projetos entregues durante a vigência do contrato, em razão da não emissão do Termo de Recebimento Provisório antes do término do contrato.
<b>Marcador *</b>		VII - Recomendação monitorável sem valor monetário associado
<b>Valor, se marcador I, II, VIII ou IX *</b>		
<b>Considerações Adicionais *</b>		
	<b>*</b>	Campos da equipe de Auditoria.
	<b>**</b>	Campos de manifestação da Unidade Auditada para recomendações não atendidas. Para respostas concomitantes, a equipe de Auditoria pode preencher previamente ao envio. A Unidade pode promover alterações.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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