

Nota Técnica nº 006/2018/CGM/AUDI

Assunto: Em atendimento à Ordem de Serviço nº 039/2018/SMJ/CGM_AUDI, trata-se da avaliação da adequação dos processos de contratação de serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações, de segundo escalão de acordo com o Decreto Municipal nº 29.929/1991 e alterações posteriores, em próprios municipais, e em locais onde a execução destes serviços seja de responsabilidade da municipalidade de São Paulo, com fornecimento de materiais de primeira linha e mão-de-obra especializada, por meio de Atas de Registro de Preço advindas da Concorrência nº 002/2017/SMSO.

INTRODUÇÃO

1. Considerando que no ano de 2017 foram emitidas 03 Notas Técnicas (nºs 05, 14 e 17/2017/SMJ/CGM/AUDI) por esta Controladoria, visando à avaliação preventiva da minuta do Edital e Termo de Referência da Concorrência nº 002/2017 da Secretaria Municipal de Serviços e Obras - SMSO, para identificação tempestiva de possíveis inadequações quanto às normas e aos princípios que norteiam a Administração Pública;
2. Considerando que ocorreram reuniões entre Equipe da Coordenadoria de Auditoria Geral, a Chefia de Gabinete e a Assessoria Jurídica da antiga SIURB, atual SMSO, nos dias 06/10/2016 e 23/11/2016, com o objetivo de alteração conjunta do Termo de Referência e Edital, da referida Ata de Registro de Preço;
3. Considerando que as ARP anteriores, com objeto semelhante, já foram foco de questionamento de outros órgãos de controle, como Ministério Público do Estado de São Paulo e Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM/SP;
4. Considerando as reuniões ocorridas em 19/06/2017, entre a Secretaria Municipal de Justiça e a Controladoria Geral do Município, e em 22/06/2017, entre a Secretaria Municipal de Justiça, a Secretaria Municipal de Serviços e Obras, e a Equipe Técnica da Controladoria Geral do Município, na qual foram acordadas alterações imediatas e futuras, conforme Documento nº 3508691, do Processo SEI nº 6067.2017/0000142-8;
5. Considerando a finalização da Concorrência nº 002/2017/SMSO, a contratação de 32 Atas de Registro de Preço para o referido objeto, uma para cada lote, e o início do uso deste instrumento para realização de serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações.
6. E objetivando dar continuidade ao processo de auditoria, mostrou-se necessário a elaboração deste documento, no qual consta análise com relação ao atendimento das cláusulas contratuais, contidas no Edital e Termo de Referência da referida Concorrência, exame dos contratos assinados entre as unidades e empresas contratadas, assim como o atendimento às

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

alterações acordadas na reunião realizada no dia 22/06/2017, entre SMJ e SMSO, de modo a garantir maior transparência e confiabilidade aos dados e documentos disponíveis nos processos, assim como a aderência às normas e boas práticas da Engenharia Civil.

7. Para realização desta auditoria, foram analisados os seguintes Processos SEI:

SEI	Ata RP nº	Interessado	Objeto	Valor
6014.2018/0000073-4	034/SMSO/17	Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB	Serviços de adequação na UBS Jd. Edite - Av. Roberto marinho x Av Luis Carlos Berrini	R\$ 92.526,73
6012.2018/0000224-8	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR	Manutenção e pintura - muretas e muros do Vale do Anhangabaú, prox. Praça Pedro Lessa e Rua Dr. Falcão Filho	R\$ 380.056,03
6012.2018/0000225-6	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR	Manutenção e pintura - interior da passagem subterrânea Tom Jobim na Av. Prestes Maia, alt. Nº 666	R\$ 349.417,92
6012.2018/0000227-2	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR	Manutenção e pintura - interior da passagem subterrânea Tom Jobim na Av. Prestes Maia, alt. Nº 666	R\$ 1.152.958,31
6012.2018/0000226-4	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR	Manutenção e pintura - defensas centrais e acessos - Av. Senador Queirós, alt. Nº 274	R\$ 245.930,47
6042.2018/0000133-4	023/SMSO/17	Prefeitura Regional Jabaquara - PRJA	Readequação e manutenção de passeio no entorno do Centro Olímpico - Rua Sorveira, s/nº - Centro Olímpico Jabaquara	R\$ 146.243,63
6012.2018/0000208-6	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR	Manutenção de gradis, edificações municipais e passeios na Praça Antonio Peres Rodrigues	R\$ 1.499.614,87
6054.2018/0000153-4	005/SMSO/17	Prefeitura Regional São Mateus - PRSM	Revitalização de praça, adequação ATI e passeio na rua Cinira Polônio x Rua Carmem Tortola	R\$ 145.779,57
6054.2018/0000151-8	005/SMSO/17	Prefeitura Regional São Mateus - PRSM	Revitalização de espaço público, adequação ATI, play, pista e paisagismo na Avenida Bassano Del Grappa	R\$ 99.989,72
6054.2018/0000095-3	005/SMSO/17	Prefeitura Regional São Mateus - PRSM	Manutenção de campo de futebol e paisagismo na Rua Forte do Franceses	R\$ 149.935,69
6054.2018/0000086-4	005/SMSO/17	Prefeitura Regional São Mateus - PRSM	Adequação e adaptação de campo de futebol na Rua Bandeira do Aracambi - Jardim Rodolfo Pirani	R\$ 149.248,10
6057.2018/0000117-4	009/SMSO/17	Prefeitura Regional Capela do Socorro - PRCS	Adaptação e modificação do Campo de futebol Jardim Maringá na Rua Comercindo Antonio Oliveira, 100	R\$ 98.680,58
6032.2018/0000140-2	007/SMSO/17	Prefeitura Regional Campo Limpo - PRCL	Manutenção em Viela entre a Rua Pietro Vanuci e Rua Ilha da Maiorca	R\$ 199.770,89
6057.2018/0000115-8	009/SMSO/17	Prefeitura Regional Capela do Socorro - PRCS	Adaptação e modificação do Campo de futebol Jardim Malia na Rua Roldão de Barros	R\$ 81.298,12
6057.2018/0000114-0	009/SMSO/17	Prefeitura Regional Capela do Socorro - PRCS	Adaptação e modificação no Campo de futebol Jardim São Bernardo na Rua armando Fajardo, 20	R\$ 98.305,06
6042.2018/0000139-3	023/SMSO/17	Prefeitura Regional Jabaquara - PRJA	Revitalização de área de lazer com instalação de playground e equipamentos de ginástica na Rua Soares de Avelar, s/nº	R\$ 80.000,00
6012.2018/0000207-8	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR - SPUA	Manutenção de gradis, edificações municipais e passeios na Praça Bento de Camargo Barros	R\$ 1.015.928,14
6057.2018/0000118-2	009/SMSO/17	Prefeitura Regional Capela do Socorro - PRCS	Adaptação e modificação no Campo Desportivo Jd. Eliana na Rua Antônio Lopes de Medeiros, 66.	R\$ 81.715,51

Ausência de Projeto Técnico para realização de alterações em próprios municipais, fragilizando a confiabilidade dos quantitativos e a realização da fiscalização.

8. Ao se analisar as contratações acima listadas, por meio dos respectivos processos SEI, identificou-se a ausência de projeto técnico, padrão ou não (quando tratam de serviços recorrentes e padronizados, por exemplo: calçadas), para a realização de serviços de engenharia.

9. Cumpre destacar que apesar das atuais contratações serem baseadas no Decreto Municipal nº 29.929/1991, deve-se considerar o disposto na Lei Federal nº 8.666/1993, atentando-se que, com relação a eventuais divergências, deve-se aplicar o estabelecido na Lei Federal, uma vez que é posterior ao Decreto mencionado e possui aplicação a todos os entes, seja União, Estados ou Municípios. Portanto, no que tange a aspectos contraditórios, deve-se considerar o disposto na Lei Federal nº 8.666/1993.

10. Isso posto, a inconformidade apresentada encontra-se diretamente em desacordo com o artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993, o qual apresenta um grande rol de obrigações e vedações para a contratação de serviços e obras.

11. O referido artigo impõe a elaboração de projeto básico e a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; vedando a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

12. Ainda, na ausência de projeto específico, cabe observar o disposto no artigo 11º da referida Lei Federal nº 8.666/1993: *“As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.”*

13. Assim, nos processos supracitados observa-se que resta prejudicada a mensuração dos quantitativos dos serviços contratados, devido à ausência de projetos técnicos que detalhem claramente os serviços que serão realizados. Adicionalmente, não é possível afirmar que as soluções técnicas adotadas durante a fase de elaboração do orçamento são as melhores existentes, ou seja, se são, de fato, as que atendem da melhor maneira a necessidade do equipamento e com o menor custo final para a PMSP.

14. Para exemplificar as consequências da ausência de projeto técnico, pode-se utilizar o Processo SEI nº 6054.2018/0000095-3, da Prefeitura Regional São Mateus – PRSM, cujo objeto é a manutenção de campo de futebol e paisagismo na Rua Forte dos Franceses, ao custo de R\$ 149.935,69.

15. No processo supra, ao se analisar o orçamento, observa-se que foram estimados 5.400 m²

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

de Remoção da Cobertura Vegetal e, por meio de itens do mesmo orçamento, observa-se que a área do campo que sofrerá intervenção é de 500 m². Assim, não há qualquer justificativa técnica (croqui do local, projeto técnico, memória de cálculo) que apresente qual será o efetivo espaço que sofrerá intervenção, se o espaço possui 5.400 m² ou 500 m², ou justificativa para os quantitativos utilizados.

16. Conseqüentemente, demonstra-se inviável a mensuração de outros serviços contemplados nessa manutenção, como por exemplo: terraplanagem (fornecimento de terra, aterro) e remoção de entulho (702 m³). Juntos, os serviços correspondem a cerca de R\$ 91.500,00, ou seja, 61% do valor total contratado.

17. Outro exemplo é o caso do Processo SEI nº 6032.2018/0000140-2, da Prefeitura Regional Campo Limpo, cujo objeto é a adequação de viela entre vias orçada em R\$ 199.770,89. Nele são previstas adequação de escadaria em piso de concreto armado, adequação de escada hidráulica junto à escadaria, adequação de piso das calçadas nos acessos da escadaria, fornecimento e instalação de corrimão duplo e recomposição de sarjeta em concreto. Em relatório fotográfico não fica demonstrada a existência de nenhuma escada a ser adequada.

18. O orçamento prevê R\$ 41.774,16 para realização de concreto simples desempenado e ripado; R\$ 41.847,24 para realização de mureta de concreto; e R\$ 28.976,01 para corrimão duplo com montante vertical em aço galvanizado e pintura esmalte, por exemplo. Para nenhum desses serviços existe detalhamento do quantitativo (justificativa), sequer detalhamento gráfico ou croquis.

19. Portanto, conforme exposto, a ausência de Projeto Técnico dificulta a caracterização dos serviços contratados e não garante que a contratação apresente um nível de precisão adequado. Sua elaboração objetiva garantir segurança, funcionalidade, economia na execução, conservação e operação, e a durabilidade da obra ou do serviço.

20. Outro ponto relevante, também vulnerável, é o fato de que, com a realização de estudo técnico e elaboração de projeto, há a preocupação quanto à adoção das normas técnicas adequadas, permitindo maior adequação ao interesse público.

21. Diante do exposto, entende-se que a Administração deve se pautar na legislação competente, que no caso é a Lei Federal nº 8.666/1993. Sendo assim, sugere-se que seja exigida, das unidades da PMSP, como condição para adesão à Ata de Registro de Preços sob exame, a apresentação prévia de Projeto Básico e/ou Executivo, ou projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento. Ainda, sugere-se que as contratações que foram feitas recentemente e não atendem ao disposto, sejam paralisadas até que se apresentem projetos que comprovem os quantitativos mensurados e as soluções técnicas adotadas.

22. Elaboração de Orçamento Prévio pela detentora da Ata de Registro de Preço

23. Outra fragilidade observada pela equipe de auditoria, a qual já havia sido elucidada na Nota Técnica nº 017/2018/SMJ/CGM/AUDI e corrigida com a republicação do Edital da Concorrência nº 02/2017/SMSO, no dia 04/07/2017, é a elaboração dos orçamentos preliminares pelas empresas que realizarão os serviços.

24. Apesar da SMSO ter acatado a alteração para que os orçamentos fossem elaborados pelos seus técnicos, conforme observado no Documento nº 3508691, do Processo SEI 6067.2017/0000142-8 e na republicação do Edital do Certame, foi observado, no item 3.2 do Contrato da Ata de Registro de Preço em uso, abaixo transcrito, que a responsabilidade de elaborar o orçamento preliminar, base para a contratação, voltou a ser do responsável técnico da empresa detentora da Ata de Registro de Preços:

“3.2 - Para Elaboração de Orçamento Preliminar: Até 05 (cinco) dias úteis contados do recebimento do "Memorial Descritivo", devidamente elaborado e assinado pelo técnico da PMSP. Tratando-se de urgência, devidamente justificada pelo responsável técnico da unidade orçamentária nos autos do processo administrativo correspondente, esse prazo poderá ser reduzido para 02 (dois) dias úteis. O orçamento preliminar deverá, obrigatoriamente, ser assinado pelo responsável técnico da empresa, constando inclusive o número do CREA e/ou número de inscrição no Conselho competente.”

25. Diante do retorno do item, cumpre reafirmar o apontado nas Notas Técnica nºs 05, 14 e 17/2017, no tocante à falta de razoabilidade existente no fato da própria empresa contratada definir os quantitativos dos serviços a serem realizados, visto que ela será a futura beneficiária dos pagamentos consequentes do contrato firmado com a Administração.

26. Adicionalmente, tal fragilidade pode estar ensejando desrespeito ao Princípio da Segregação de Funções, derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, insito no artigo 37º, caput, da Constituição Federal, no momento em que, quem quantifica a despesa, é o interessado em recebê-la.

27. Portanto, o retorno da obrigação de elaboração dos orçamentos pelas terceirizadas, após diversas reuniões, tratativas, e a efetiva alteração no Edital e Termo de Referência da Licitação, demonstra-se desarrazada. Por conseguinte, é imperativo que a obrigação de definição dos quantitativos dos serviços a serem realizados seja da Administração. Assim, recomenda-se que cada unidade da PMSP aderente estabeleça e detalhe os objetos dos seus contratos, inclusive em termos quantitativos.

Possibilidade de ocorrer Subcontratação superior ao limite imposto pela Administração, devida à ausência de documentos que comprovem quem efetivamente realizou os serviços.

28. Outra possível fragilidade observada pela equipe de auditoria é a possibilidade de ocorrer subcontratação superior ao limite imposto pela Administração, devido à ausência de previsão que sejam apresentados documentos que comprovem que todos os serviços contratados foram executados por profissionais da empresa detentora da ARP.

29. Em análise às contratações anteriores, observou-se que não foram anexados documentos (ART, fotos datadas, ficha dos funcionários demonstrando a profissão etc.) que comprovem que serviços específicos, como Paisagismo, Terraplanagem, dentre outros, foram realizados por profissionais das empresas, ou que houve respeito ao limite de 30% para subcontratação.

30. Para exemplificar a fragilidade apresentada, utilizou-se o Processo SEI nº 6054.2018/0000095-3, o mesmo analisado anteriormente, segundo o qual serão gastos, com serviços de paisagismo, R\$ 48.680,62, o que representa, aproximadamente, 33% do valor total do contrato. No processo, não há qualquer previsão que exija, da empresa, apresentação de documentação que comprove que todos os serviços foram/serão realizados por ela.

31. Tal observação objetiva garantir o atendimento do limite de 30% do valor do contrato para subcontratação, conforme preconiza o Edital e Termo de Referência da Concorrência que originou a A.R.P.:

11.6 - Qualquer eventual subcontratação de terceiros pela Detentora fica limitada a até 30% (trinta por cento) dos valores dos serviços por contrato oriundo da Ata e esta deverá ser previamente autorizada pela Unidade Contratante, sendo exigida a comprovação do atendimento do disposto nos subitens 5.2.2, 5.2.3 e 5.2.4 do Edital pela empresa subcontratada.

32. Além do atendimento legal, tal medida visa diminuir a possibilidade da Administração Pública se prejudicar com sobrepreço na contratação de serviços especializados, pois, uma vez que a empresa detentora da ARP subcontrata mais que 30% do valor total do contrato, não se justifica que a Administração realize os serviços com ela, já que, provavelmente, a empresa terceirizada terá lucro em cima das “quarteirizadas” e esse valor superior será, consequentemente, repassado para a Administração.

33. Tal medida também fomentaria o mercado das pequenas e médias empresas, uma vez que abre a oportunidade para empresas, que não são especializadas em múltiplas áreas da construção civil, mas apenas em serviços específicos, como paisagismo, climatização, divisórias, pintura, dentre outros, possam ter contratos com a Administração Pública.

34. Portanto, recomenda-se que, quando a subcontratação for superar 30% do valor total dos serviços contratados, a unidade realize licitação específica, para que seja aberta a possibilidade de

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

que as empresas que, de fato, realizam os serviços sejam contratadas diretamente, possivelmente por um preço inferior ao preço praticado nas Atas de Registro de Preço.

35. Diante do exposto, recomenda-se que a SMSO crie controles que permitam a comprovação, prévia à aprovação da adesão, de que serviços serão/foram realizados por profissionais das próprias empresas detentoras da Ata, ou de que, no caso de estar prevista/ocorrer subcontratação, houve respeito ao limite de 30% imposto pela PMSP.

Contratações simultâneas para o mesmo próprio municipal, com objeto semelhante, em desacordo com o disposto no Termo de Referência do Certame.

36. Conforme ANEXO III do Termo de Referência, na parte onde constam as diretrizes e procedimentos técnicos/administrativos, itens 1.6 e 1.7, é vedada a emissão de múltiplas Ordens de Serviço para o mesmo próprio municipal, observando o valor máximo de R\$ 1.500.000,00 para cada Ordem de Serviço. Ainda, na ocorrência de novas necessidades para determinado próprio e, caso este já possua contrato em andamento, poderá ser aberta uma nova Ordem de Serviço, desde que o objeto a ser contratado seja diferente daquele do contrato anterior e se respeite o valor máximo anteriormente atribuído:

- 1.6. *Em caso de existência de vários próprios/equipamentos em um único endereço onde ocorra mais de uma prestação de serviço público, visando atender as especificidades dos enquadramentos orçamentários dos vários Órgãos Municipais, poderá haver a emissão de uma **ORDEM de SERVIÇO** para cada próprio/equipamento relacionado a cada uma das prestações de serviços públicos existentes no mesmo endereço, observado o valor máximo de R\$ 1.500.000,00 para cada Ordem de Serviço, consoante disposto no item 7.3.1.1.2;*
- 1.7. *No caso de novas necessidades de execução de serviços de manutenção e conservação em próprio/equipamento municipal com contrato em andamento, o mesmo poderá ter apenas uma nova Ordem de Serviço emitida simultaneamente, desde que o objeto a ser contratado seja diferente daquele cujo contrato esteja em andamento, observado o limite de R\$ 1.500.000,00 estabelecido no item 7.3.1.1.2.*

37. Contudo, após análise dos processos que compuseram a amostra deste trabalho, observou-se que a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR realizou contratação com objeto semelhante, concomitantemente, o que demonstra claramente o não atendimento ao disposto no Termo de Referência.

6012.2018/0000225-6	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR	Manutenção e pintura - interior da passagem subterrânea Tom Jobim na Av. Prestes Maia, alt. Nº 666	R\$ 349.417,92
6012.2018/0000227-2	004/SMSO/17	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR	Manutenção e pintura - interior da passagem subterrânea Tom Jobim na Av. Prestes Maia, alt. Nº 666	R\$ 1.152.958,31

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

38. Diante do exposto, sugere-se que a SMSO, como gestora das Atas de Registro de Preço, diante da solicitação das unidades da PMSP para uso do instrumento, proceda à avaliação quanto ao atendimento ao disposto no Edital e no Termo de Referência da referida Concorrência. Adicionalmente, recomenda-se que seja realizado estudo quanto à existência de casos análogos ao da SMPR e que sejam tomadas as medidas julgadas pertinentes para o caso.

CONCLUSÃO

1. Conclui-se que as contratações analisadas estão em desacordo com o disposto no Edital e Termo de Referência da Concorrência nº 002/2017/SMSO e a Lei Federal nº 8.666/1993 e, portanto, deve-se avaliar a possibilidade de suspendê-las até que sejam corrigidas.
2. Sugere-se o encaminhamento deste documento à Secretaria Municipal de Serviços e Obras para que tenham conhecimento das recomendações sugeridas por esta Controladoria, e assim, promovam as modificações necessárias de modo a garantir o atendimento ao Edital e Termo de Referência da Concorrência nº 002/2017/SMSO e a Lei Federal nº 8.666/1993.
3. Tendo em vista o previsto no inciso IX, do artigo 138º da Lei Municipal nº 15.764/2013, sugere-se o encaminhamento desta nota técnica para o Gabinete da Controladoria Geral do Município de São Paulo, visando avaliação quanto aos procedimentos cabíveis.

À consideração superior.

São Paulo, 09 de abril de 2018.