



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

#### Setor Jurídico

Av João Dias, 3763, - Bairro Jardim Santo Antônio - São Paulo/SP - CEP 05801-000

Telefone:

#### **Parecer SME/DRE-CL/JURIDICO Nº 022487561**

São Paulo, 25 de outubro de 2019

Diretoria Regional de Educação - Campo Limpo

Sra. Diretora Regional de Educação.

Primeiramente, apresentando nossas excusas, pedimos que seja desconsiderado o Doc. SEI nº [022414745](#), eis que decorrente de lapso desta Assessoria.

Quanto ao solicitado no Doc. SEI nº [020238555](#) a esta Diretoria Regional, em relação às constatações 1 e 3 feitas pela Controladoria Geral do Município, esta Assessoria se manifesta nos termos seguintes.

#### **Constatação 001 – Direcionamento das contratações para poucas empresas com prejuízo dos descontos sobre o valor de referência.**

Alega-se que dez empresas foram responsáveis pela execução de 127 contratos, que somariam mais de 1,8 milhões, sendo que cinco empresas com maior quantidade de contratos seriam responsáveis por 82% dos serviços contratados por meio de dispensa de licitação.

Ainda, aduz que teria padrão semelhante em todos os processos, a saber orçamentos de referência com valores próximos ao limite estabelecido pelo art. 23, inciso I, da Lei de Licitações, a saber três orçamentos comparativos com valores muito parecidos e baixíssimo descontos (inferior a 1%) em relação ao orçamento de referência.

Pois bem.

A constatação, em que pese parta de dados reais, peca, com a devida vênia, pela interpretação dada aos fatos.

Inicialmente, cumpre sopesar que não houve prejuízo ao erário, bem como que os serviços contratados sempre foram realizados a contento, tanto em medição como em qualidade dos serviços, não havendo que se falar em qualquer ilicitude neste particular.

O que se discute, única e exclusivamente, seria o acerto, ou não, do procedimento adotado pela DRE-CL.

Vale lembrar que o recorte realizado a partir de 2017 diz respeito a início de gestão administrativa, onde foram encontrados vários desafios, pois havia uma contingência orçamentária, inclusive com diminuição de repasse do PTRF para as Unidades Escolares.

Frisa-se que o CONAE-OFFICINA que também fazia serviços de reparos estava desativado.

No exercício de 2017 não havia instrumento na modalidade de ATA de RP (SIURB/EDIF) a qual trataria sobre manutenções nas Unidades Escolares e prédios Administrativos, onde SME pudesse utilizar.

Cumpramos enfatizar, de pronto, que todas as demais 13 DRE's da Capital Paulista, vinculadas à SME, realizam ou realizavam os serviços de obras e reparos de menor valor com supedâneo no mesmo procedimento, qual seja, a dispensa de licitação.

Tratava-se, na realidade, da ferramenta usualmente utilizada, há anos, por todas as DRE's, Subprefeituras, dentre outros órgãos da Administração Municipal.

Com a devida vênia, discordando do quanto apontado pelo órgão fiscalizador, entende-se que inexistem quaisquer irregularidades nas contratações acima ventiladas.

Todos os processos de contratação obedecem aos mesmos procedimentos, tratando-se de processos públicos, disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações da Prefeitura da Cidade de São Paulo.

Ainda que digam respeito a processos com dispensa de licitação, em todos os processos foram solicitadas propostas de diversos fornecedores, colhendo-se sempre ao menos 3 (três) propostas de preços, optando sempre pela de menor valor, demonstrando assim publicidade, transparência, e a vantajosidade para a administração da contratação.

A Lei nº 8.666/1993 apresenta em seu Artigo 24, um rol taxativo (hipóteses restritas) em que se permite a dispensa de licitação.

Nele podemos observar que as principais hipóteses são relacionadas às questões de baixo custo, as situações emergenciais, calamidades públicas, as obras e serviços de engenharia.

Portanto, esse era, até então, o entendimento para aplicação de uma Dispensa de Licitação, sendo tal procedimento adotado pela maioria das Secretarias, o que verificamos em publicações do Diário Oficial do Município, referência à Lei 8666/93, como justificativa para sua aplicação.

Com base acima, foi iniciado um procedimento no setor de inscrição das empresas interessadas a trabalhar com essa modalidade, desde que tivessem todos os documentos exigidos na área contábil e técnica, com engenheiro devidamente responsável pela empresa, inclusive no CREA.

No entanto percebemos que são poucas empresas que procuram a DRE, algumas das justificativas para isso, é a dificuldade de acesso às Unidades e a insegurança/violência reinante nos extremos periféricos, limitando assim as possibilidades.

Estamos relatando locais que muitas vezes não são servidos por transporte público, com baixíssimo contingenciamento policial, que veículos de transporte como taxis e aplicativos sequer atendem a região e mais, pasme-se, locais que por vezes sequer são atendidos por tecnologias de internet móvel ou sinal de GPS.

Tudo isso, por conseguinte, afastam sobremaneira os partícipes aventureiros, ou ainda os que estão instalados em outras regiões, já que apenas o custo de deslocamento já não compensaria para tais empresas.

Assim, caso alguma das empresas tenha celebrado mais contratos que outra, tal fato se deu, única e exclusivamente, por possuir uma proposta mais vantajosa, afastando qualquer argumentação em sentido contrário.

Importante frisar que a demanda inicial parte sempre da Unidade Escolar, normalmente solicitada pelo Diretor ou Gestor da Unidade, sendo o mesmo responsável, posteriormente, pelo aceite final dos serviços, e que somente após este aceite é dado início ao procedimento de pagamento.

Ou seja, não há qualquer irregularidade nas contratações, as quais foram realizadas a contento todas as vezes que contratadas.

Por fim, ressalta-se que as empresas que participam da apresentação de propostas perante a DRE-CL também prestam serviços para outras DRE's, Prefeituras Regionais, e demais pastas da Cidade de São Paulo, o que mais uma vez demonstra a ausência de qualquer direcionamento ou privilégio de uma empresa em detrimento de outra.

**Constatação 003 – Fracionamento e contratação direta de serviços de engenharia em detrimento da realização de licitação na modalidade Concorrência.**

Alega-se que a DRE-CL teria fracionado as contratações que poderiam ter ocorrido conjuntamente ou unitariamente, e com isso, dispensou a realização de procedimento licitatório.

Discorre-se que em 2017 teriam sido realizadas 127 dispensas de licitação para manutenção de imóveis de unidade educacionais que somaram R\$ 1.881.520,05.

Sugere-se assim que essas contratações deviriam ter sido precedidas de licitação na modalidade concorrência.

Pois bem.

Com a devida vênia, mais uma vez, com tais alegações não se pode concordar.

A DRE-CL é responsável pelo pagamento dos contratos, por se constituir como Unidade Orçamentária, sendo de fato responsável pela gerência de parte dos recursos das Unidades Escolares pertencentes à DRE-CL.

A vedação ao fracionamento de licitação é tratada no § 5º, do artigo 23, da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe:

*“§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, **para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente**, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.”*

O dispositivo acima pode ser dividido da seguinte maneira:

1. *Vedação de fracionamento de uma mesma obra ou serviço;*
2. *Vedação de fracionamento de obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;*

Quanto ao item **1** acima, verifica-se não se tratar de uma mesma obra ou serviço, pois como a própria constatação preambular levantou, trataram-se de 127 contratos, realizados ao longo de mais de 01 ano.

Cumprido esclarecer que tais contratos foram realizados em locais distintos, nas diversas unidades escolares que estão sob a responsabilidade da DRE-CL, sendo certo ainda que, quando ocorrido mais de um contrato durante o ano em uma mesma unidade educacional, tal fato se deu por distinção do objeto do contrato, assim como em tempos distintos de suas respectivas solicitação e execução.

O § 5º, do artigo 23, da Lei nº 8.666/1993 foi claro ao dispor sobre “*mesma obra*” ou ainda “*mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente*”, caso não fosse este o interesse do legislador, referido iria se referir a Unidade Orçamentária, e não ao local de realização do contrato propriamente dito.

Em momento algum o referido dispositivo faz alusão à Unidade Orçamentária, mas apenas, e tão somente, ao local em que foram realizados os contratos.

Neste sentido, inclusive, é a lição do Professor Marçal Justen Filho:

*“A alusão à unicidade da obra ou serviço tem de ser interpretada na acepção da existência de uma unidade material intrínseca no objeto a ser executado em prol da Administração. **Assim, por exemplo, não existe um único objeto quando há duas obras, mesmo que seu objeto seja semelhante** (...). (g.n.) (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 212.)”*

A dispensa de licitação pelo valor, objeto de análise, não se enquadra em prestação de serviços em continuidade, eis que os contratos foram executados em locais distintos, com objetos distintos, e em momentos não distintos, não havendo que se falar em irregularidade ao procedimento adotado.

As dispensas de licitações ocorridas não se tratam de execuções de obras de parcelas de uma mesma obra ou serviço, e não dizem respeito a obras da mesma natureza e no mesmo local, que poderiam ter sido realizadas conjunta e concomitantemente.

Os contratos em análise dizem respeito a execução de obras de manutenção de pequeno porte, cujo valor não ultrapassou o limite estabelecido pelo inciso I, do artigo 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e por essa razão não houve instaurado o procedimento licitatório, justamente por se tratar de modalidade de dispensa de licitação, procedimento este adotado nas demais 12 (doze) Diretorias Regionais de Ensino da Secretaria Municipal de Educação, para casos idênticos aos analisados aqui.

Trataram-se, assim, de obras de primeiro escalão.

Contudo, quando se utiliza a expressão “obras de primeiro escalão”, na realidade, faz-se alusão ao termo legalmente previsto e usualmente e costumeiramente utilizado, com base no quanto disposto no Decreto Municipal nº 29.929 de 23 de julho de 1991, que assim previu:

*“Art. 1º - Os serviços de manutenção e conservação de prédios, instalações e equipamentos municipais serão executados de conformidade com as disposições deste decreto.*

*Art. 2º - Os serviços referidos no artigo anterior são divididos em 3 (três) escalões:*

*I - primeiro escalão: nível dos utilizadores, compreendendo limpeza, conservação e **manutenção de pequena monta em instalações elétricas, hidráulicas, esquadrias metálicas**, similares e equipamentos operacionais, tais como computadores e periféricos, impressora, fac-símiles, vídeos, televisores, lavadoras, secadoras, fogões, geladeiras, extratores de frutas, balanças e liquidificadores; (g.n.)*

*II - segundo escalão: nível intermediário, compreendendo manutenção preventiva e corretiva, execução de projetos e serviços de pequeno porte que demandem pessoal especializado, pequenas modificações, reformas, adaptações e ampliações;*

*III - terceiro escalão: nível superior, compreendendo reparos de vulto, reformas gerais, ampliações e novas edificações.”*

Em uma melhor análise do inciso I, do artigo 2º, do Decreto Municipal nº 29.929 de 23 de julho de 1991, tem-se que as obras de primeiro escalão abrangem obras e manutenção de pequena monta nas **áreas de limpeza, conservação e manutenção em instalações elétricas, hidráulicas, esquadrias metálicas, dentre outros**.

Ou seja, o objeto, ou natureza dos serviços contratados na realidade diverge, sendo esta de limpeza, de manutenção, de obras de hidráulicas, elétricas, alvenaria e engenharia civil no geral, etc., não havendo que se falar na classificação de sua natureza pelo mero termo utilizado nos despachos analisados, eis que se trata de expressão genérica, cuja própria legislação tratou de dissecar.

Objetiva-se sempre proteger a comunidade escolar, em especial as crianças, de acidentes e incidentes dentro dos ambientes escolares sem haver prejuízo de continuidade das aulas, conforme Lei Federal de diretrizes e bases da educação (LDB) em função dos dias letivos.

As obras foram realizadas em locais distintos, nos diversos equipamentos que se encontram sob a jurisdição da DRE-CL, visando a segurança dos cidadãos, dos servidores e das crianças que estão sob a tutela da municipalidade, primando sempre pela não paralização dos serviços educacionais prestados.

As ações também visaram à conservação do bem público.

Os serviços (DL) foram distribuídos ao longo do ano de 2017, conforme as necessidades foram apontadas. Então não havia como fazer os procedimentos licitatórios no formato exposto no item do questionamento.

O nosso entendimento é que não atender a manutenção dos prédios, conforme as necessidades, podem alcançar proporções maiores de prejuízo ao Erário, s.m.j., do que propriamente uma DL. Vazamento de água com difícil detecção pode elevar os custos das contas a valores astronômicos pela concessionária.

Problemas elétricos que não forem resolvidos rapidamente podem causar curto circuito e provocar um incêndio em qualquer momento, causando além dos prejuízos materiais, riscos de vida à comunidade escolar.

Normalmente na região, podem acontecer roubos de fios nas entradas de energia das escolas, causando interrupção do fornecimento, ficando as unidades com suas atividades prejudicadas. Entre outros exemplos.

Esperamos ter esclarecido a questão a contento, e permanecemos à disposição para quaisquer novos questionamentos.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Pires Morandini, Assessor(a) Técnico(a) I**, em 25/10/2019, às 12:49, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **022487561** e o código CRC **7E6D1D26**.

Referência: Processo nº 6067.2018/0014511-1

SEI nº 022487561

Criado por [d877880](#), versão 3 por [d877880](#) em 25/10/2019 12:48:37.