



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS

#### Coordenadoria Geral de Licitações

Rua São Bento, 405, 23º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

**Encaminhamento SMSUB/COGEL Nº 017132582**

Ref. : Memorando SEI CGM/AUDI 132/2019/CGM-AUDI

ASSUNTO: Nota Técnica nº 009/2019/CGM/AUDI - Análise preventiva de processo licitatório que visa à contratação de empresa para prestação de serviços de conservação de pavimentos viários “tapa-buracos”, por tonelada, através de equipes, com aplicação de concreto asfáltico e emulsão da pintura de ligação, com caminhão de caçamba térmica e controle digital.

**Senhor Chefe de Gabinete**

Em atendimento à solicitação da Controladoria constante do Memorando acima referenciado, encaminhamos a manifestação desta Pasta, conforme segue:

**1 - Da Ausência da previsão de garantia quanto à execução dos serviços:**

A auditoria aponta que Administração deve fazer uso da garantia quinquenal prevista no Código Civil, independente da garantia estar ou não prevista no edital. Porém, uma vez que a administração tem a ciência que irá recorrer à garantia, caso o defeito do pavimento ressurgir após o reparo, é adequado já prever expressamente no processo licitatório tal condição, para que assim os processos de qualidade da execução e monitoramento dos serviços executados já considerem a cláusula como parte do procedimento a ser realizado, inclusive estabelecendo prazo para que a empresa refaça os serviços após a notificação do defeito.

Primeiro, esclarece-se que o Edital em questão prevê a garantia contratual que se destina a assegurar o pleno cumprimento do contrato administrativo, com a finalidade de resguardar o erário público.

Possível em qualquer modalidade licitatória, caso prevista no instrumento convocatório, a garantia contratual somente será exigida do vencedor e, como regra, não poderá ser maior do que 5% (cinco por cento) do valor do contrato, nos termos do art. 56, §2º, da lei nº 8.666/93.

Já a garantia quinquenal prevista no artigo 618 do Código Civil, cuida da responsabilidade excepcional do empreiteiro nas construções de porte e decorre dos vícios ocultos suscetíveis de acarretar danos ou risco de dano à segurança e à solidez de edifícios ou construções consideráveis.

È excepcional porque é específica para contratos de empreitada de “edifícios ou outras construções consideráveis”, ou seja, para obras de engenharia.

E aqui cabe a diferenciação de obra e serviços de engenharia.

Embora o conceito de obra não tenha contornos bem definidos no direito e seja definido por lei de forma exemplificativa (art. 6º, I da Lei nº 8.666/93)[1], pode-se dizer que obra é toda e qualquer criação material nova ou incorporação de coisa nova à estrutura já existente. Assim, se pode dizer que obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta.

Porém, nem toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação podem ser consideradas “obras” no sentido legal estrito. Por exemplo: a contratação da entrega de um aparelho ainda não existente no mercado configura-se a fabricação prevista no art. 6º, I da Lei 8.666/93, entretanto a reprodução em série de modelo derivado de projeto já existente configura, em tese, contrato de fornecimento, o qual se ajusta ao modelo de compra. Do mesmo modo, o “levantamento” de paredes internas para substituir as existentes e sem alteração do layout, não configura o caso de reforma ( que ocorrerá caso se configure a alteração do espaço inicial do imóvel com a incorporação de coisa ou funcionalidade substancial nova.)

Pode-se dizer que caso ocorra alteração significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de obra de engenharia.

Quando a alteração não for significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia.

Conceito semelhante foi formulado pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, para o qual reforma consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual (Orientação Técnica IBR n. 02/2009).

Consequentemente, serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente. Não se cria coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado.

O objeto da presente licitação é a prestação de serviços de conservação de pavimentos viários “tapa-buracos”, por tonelada, através de equipes, com aplicação de concreto asfáltico e emulsão da pintura de ligação, ou seja, trata-se de serviços de engenharia, posto que é uma reparação/manutenção em asfaltos já existentes, , não sendo aplicável, portanto, a garantia do artigo 618 do CC .

Caso o objeto do certame fosse recapeamento ou pavimentação, que são considerados obras de engenharia poder-se-ia exigir a garantia quinquenal.

## **2 - Insuficiência de informações constantes nas Fichas Diária de Produção**

Indica a Auditoria que para melhorar a fiscalização dos serviços prestados, seria importante alterar o modelo de ficha diária de produção, Anexo IV-D, para incluir alguns dados necessários para a medição dos serviços. Alega que o ideal é que para a programação diária dos serviços seja emitida a ficha diária de produção já preenchida com os dados do número do protocolo de solicitação gerado pelo SIGRC e o endereço do buraco, ficando livre para o preenchimento apenas as informações que não podem ser pré-definidas.

O Decreto nº 58.745/19 de 08 de maio de 2019 que institui o Sistema de Gestão de Zeladoria - SGZ para gerenciamento dos contratos de prestação de serviços de zeladoria determina que a Secretaria Municipal das Subprefeituras, as Subprefeituras, bem como as empresas contratadas pelo Município para a prestação dos serviços de que trata o “caput” deste artigo deverão realizar o gerenciamento de seus contratos, de forma eletrônica, por meio do SGZ.

Assim, todos os dados sugeridos nos apontamentos da Auditoria, estão insertos no sistema SGZ e serão alimentados eletronicamente, o que torna a ficha de produção diária inócua, conforme se comprova pela tela do sistema (SEI nº [017132266](#))

## **3- Inconformidade no critério de medição dos serviços realizados**

A auditoria destaca que o edital do Pregão Eletrônico nº 19/SMSUB/COGEL/2019, prevê, em seu item 6.2.7.1 do Anexo IV – Minuta do Contrato, que o pagamento será realizado de acordo com a quantidade de toneladas executada e devidamente atestada pelo fiscal do contrato e que apesar da previsão expressa no edital, essa forma de mensuração incorre em dificuldades na fiscalização das prestações de contas para medição e pagamento dos serviços executados, uma vez que as equipes não são dotadas de uma balança para informar o peso exato do material aplicado em cada buraco.

Afirma ainda que segundo a Instrução de Execução 03/2009 – Camadas de Concreto Asfáltico Usinado a Quente da Prefeitura de São Paulo, a forma recomendada para medição do volume de produto aplicado deve ser expressa em metragem cúbica (m<sup>3</sup>) e que é possível calcular a quantidade em toneladas utilizando como recurso a massa específica do concreto asfáltico e as dimensões da abertura no asfalto. Lembrando que tal valor será apenas uma estimativa, pois a massa específica é uma média de ensaios de laboratórios, que levam em conta a composição do concreto asfáltico.

Conclui que a unidade que melhor se adequa na medição e pagamento dos serviços é a metragem cúbica, uma vez que é possível aferir o comprimento, largura e a profundidade do buraco in loco, eliminando a necessidade de ensaios e estimativas para averiguar a quantidade do material utilizado .

No entanto, a recomendação desta CGM não tem amparo técnico, pois todos os buracos existentes na cidade não são uniformes o que impossibilitaria a medição através do m<sup>3</sup>, em função dessa discrepância a maneira precisa e eficaz de se medir é através da tonelada.

Ademais o fornecimento da massa asfáltica é feito em tonelada, cuja quantidade é aferida na saída da usina, através de balança com fornecimento de tíquete de comprovação do peso.

Cumpre ainda destacar que desde 2009, por orientação do TCM a unidade de medida para fins de medição é tonelada aplicada.

Com relação à régua incluída no edital, a mesma tem por objetivo trazer maior transparência aos serviços executados, na medida em que fornece as dimensões aproximadas de espessura.

Com relação aos ensaios os mesmos são indispensáveis para o controle de qualidade da massa aplicada, não possuindo qualquer relação com a quantidade de material aplicado.

Era o que tínhamos a informar.

---

[1] **Art. 6o** Para os fins desta Lei, considera-se:

**I** - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

**II** - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

São Paulo, 13 de maio de 2019



Documento assinado eletronicamente por **Nancy Salles, Assessor(a) Especial**, em 13/05/2019, às 17:24, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Siano Boggio Biazi, Supervisora Geral**, em 13/05/2019, às 17:26, 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 **017132582** e o código CRC **CF1A1BC3**.

Referência: Processo nº 6067.2019/0009615-5

SEI nº 017132582

Criado por [d710519](#), versão 2 por [d710519](#) em 13/05/2019 17:24:13.