

Nota Técnica nº 009/2018/SMJ/CGM-AUDI

Assunto: Avaliação preventiva das Concorrências nºs 001/18/SMSO e 002/18/SMSO, cujos objetos são prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento e assessoria técnica de serviços sob a responsabilidade da antiga SMSO, atual SIURB.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Objetivou-se, mediante auditoria em atendimento à Ordem de Serviço nº 040/2018/SMJ/CGM/AUDI, analisar preventivamente as Concorrências nº **001/18/SMSO** e **002/18/SMSO** da antiga Secretaria Municipal de Serviços e Obras (SMSO), atual Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), focando especificamente na análise de existência ou não de exigências de habilitação restritivas, na adequação na formação dos preços referenciais e na pertinência da contratação, dado que o objeto prevê a contratação de horas de profissionais cujas funções estão no escopo dessa Secretaria.

INFORMAÇÃO

2. Mediante Concorrência nº **001/18/SMSO**, a SIURB objetiva contratar serviços técnicos profissionais de engenharia consultiva para o gerenciamento e assessoria técnica para conservação da malha viária na cidade, com valor de referência de **R\$ 6.191.622,18** e validade prevista de 12 meses.

3. E, mediante Concorrência nº **002/18/SMSO**, objetiva contratar empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento e assessoria técnica para implantação de programas de infraestrutura urbana e de edifícios públicos na cidade sob a responsabilidade da SIURB, com valor de referência de **R\$ 41.966.297,88** e validade prevista de 12 meses.

4. É importante contextualizar que já foram abertas outras licitações para o mesmo objeto da Concorrência nº 002/18/SMSO:

- Concorrência 044/11/SIURB, Processo nº 2011-0.235.162-4, que resultou, em abril de 2012, no Contrato 048/SIURB/2012 para o Lote 1, e no Contrato 049/SIURB/2012 para o Lote 2, objetos da Auditoria **OS-02/2014**. Esses contratos também tinham prazo de vigência de 12 meses, mas foram sucessivamente prorrogados até março de 2018; e

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

- Concorrência nº 003/17/SMSO, Processo 2017-0.052.904-4, a qual já foi analisada por esta Coordenadoria de Auditoria Geral. Dessa análise, foi gerada a **Nota Técnica nº 016/2017/CGM-AUDI**, em agosto de 2017, na qual foram apresentadas as mesmas constatações que embasam a presente Nota Técnica. Naquele momento, a Concorrência nº 003/17/SMSO foi suspensa.

5. Apesar da análise da equipe de auditoria realizada anteriormente, os editais das novas Concorrências nº 001/18/SMSO e nº 002/18/SMSO possuem constatações similares às apresentadas na Nota Técnica nº 016/2017/CGM-AUDI. Por esse motivo, reapresentam-se as constatações previamente levantadas, as quais seguem detalhadas e adaptadas ao contexto atual.

Incidência indevida de encargos sociais sobre equipamentos e materiais, gerando sobrepreço de R\$ 546.157,52 em valores referenciais.

6. Foi verificada a incidência indevida de encargos sociais sobre equipamentos e materiais de informática denominados NINFO 1, NINFO 2 e NINFO 3. As composições NINFO contemplam servidores, computadores, softwares, impressoras, workstations e plotter, sem mão de obra, conforme detalhados nos termos de referência.

7. Os orçamentos das Concorrências nºs 001/18/SMSO e 002/18/SMSO são divididos em três grupos. O grupo A apresenta o quantitativo e o custo para a equipe técnica (mão de obra) e sobre ele incide o fator **k**. O grupo B apresenta o quantitativo e o custo para equipamentos e materiais e sobre ele incide a taxa de administração de 15%. Por fim, o grupo C apresenta o quantitativo para NINFO 1, NINFO 2 e NINFO 3, conforme extrato da planilha orçamentária abaixo destacado.

Imagem 1 - Concorrência 001/18/SMSO

PET	NINFO 1	unidade	1	1	74.165,20	74.165,20
PET	NINFO 2	unidade	1	1	5.908,40	5.908,40
PET	NINFO 3	unidade	1	1	79.920,80	79.920,80
SUBTOTAL C - DESPESAS - K						159.994,40
SUBTOTAL C - DESPESAS K (FATOR K=2,93)						468.783,59

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Imagem 2 - Concorrência 002/18/SMSO

PET 2	NINFO 1	unidade	1	1	11.075,70	11.075,70
PET 3	NINFO 2	unidade	1	1	5.481,71	5.481,71
PET 4	NINFO 3	unidade	1	1	56.044,67	56.044,67
SUBTOTAL C - DESPESAS - K						72.602,08
SUBTOTAL C - DESPESAS K (FATOR K=2,95)						214.176,14

8. Conforme é possível verificar, sobre o grupo C incide o fator k, o mesmo utilizado para a equipe técnica. Todavia, nesse fator k estão embutidos os valores correspondentes a encargos sociais, sendo que em nenhuma composição NINFO existe carga horária de profissionais, apenas equipamentos de informática.

9. Para ilustrar, o fator k de 2,95 utilizado no Processo nº 2018-0.020.168-7 é composto da seguinte forma:

k1 = encargos sociais = 99,70 %

k2 = despesas indiretas = 19,85 %

k3 = impostos = 14,25 %

k4 = lucros = 8,00 %

$k = k1 \times k2 \times k3 \times k4 = 1,9970 \times 1,1985 \times 1,1425 \times 1,08 = 2,95$

10. Portanto, para a equipe de auditoria, está clara a inconformidade na incidência do fator k sobre os itens NINFO. Sobre eles, em coerência com o índice utilizado para o grupo B, deveria ser utilizada, no máximo, a taxa de administração de 15%, ou seja, um fator de multiplicação de 1,15.

11. Estima-se que essa inconformidade, caso não sanada de forma tempestiva, onerará cada um dos dois contratos avindos da Concorrência nº 002/18/SMSO (k = 2,95) em **R\$ 130.683,74**, valor que corresponde à diferença entre as duas taxas (2,95 – 1,15), multiplicada pelo valor total das despesas NINFO (R\$ 72.602,08), totalizando **R\$ 261.367,49**.

12. Para a Concorrência nº 001/18/SMSO (k = 2,93), o valor referencial terá um sobrepreço de **R\$ 284.790,03**, calculado pela diferença entre as duas taxas (2,93 – 1,15) multiplicada pelo custo total das despesas NINFO (R\$ 159.994,40).

Falta de justificativa detalhada para contratação, a qual pode estar viabilizando a terceirização de atividade-fim da Unidade.

13. Da análise do Processo nº 2017-0.052.904-4, foi constatado que a única justificativa apresentada como motivação para o início do procedimento licitatório, presente na fl. 02, não possui o detalhamento necessário que comprove a real necessidade da contratação dos serviços previstos no Termo de Referência:

“Para enfrentar de forma eficiente a envergadura das atribuições desta Secretaria e seus desafios, com adequada gestão integrada e competente sistema de informações gerenciais unificado, se faz necessária a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento e assessoria técnica para implantação de programa de infraestrutura urbana e de edifícios públicos na cidade sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Serviços e Obras do Município de São Paulo – SIURB, subdivido em dois lotes (...)”.

14. Já mediante a análise do Processo 2018-0.020.168-7, verificou-se que a justificativa para prosseguimento do processo licitatório permaneceu inalterada (fl. 265).

15. Verificou-se ainda que os produtos esperados da contratação estão descritos no Termo de Referências e contemplam uma ampla gama de atividades:

- ✓ Planejamento Integrado, programação e controle da implantação dos empreendimentos, destacando os aspectos fundiários, sociais e ambientais;
- ✓ Acompanhamento e controle da elaboração de estudos sociais e ambientais inclusive emitindo avaliações preliminares quanto a sustentabilidade e impactos;
- ✓ Licenciamentos ambientais e acompanhamento da execução dos programas de mitigação dos impactos ambientais das obras;
- ✓ Identificação de oportunidades, parcerias e potenciais das ações de SMSO, 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;
- ✓ Estudos de Viabilidade de implementação de empreendimentos;

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

- ✓ 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 SMSO;
- ✓ Análise técnica de projetos em suas diversas especialidades;
- ✓ Elaboração de documentação técnica relativa a processos de desapropriação;
- ✓ Elaboração de documentos técnicos de licitação e documentos derivados, como especificações técnicas, termos de referencia, orçamentos de referência entre outros;
- ✓ Gestão dos contratos gerados a partir das licitações realizadas dos empreendimentos previstos, elaboração da programação e execução orçamentária dos empreendimentos, reprogramações necessárias, bem como de controle de fontes e usos de recursos utilizados, inclusive aqueles originados de financiamentos;
- ✓ Fiscalização e Supervisão da execução das obras, serviços, fornecimentos de equipamentos e sistemas derivados das contratações associadas aos empreendimentos previstos;
- ✓ Elaboração de materiais técnicos necessários para atendimento a solicitações de órgãos e agentes financiadores para empreendimentos que já contam com recursos externos, bem como para aprovação de novos pleitos de financiamentos;
- ✓ 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;
- ✓ Comunicação, promoção e divulgação social dos aspectos associados aos empreendimentos sob gestão da SMSO.

16. Tais produtos abrangem atividades nas principais áreas finalísticas no órgão, como drenagem, edificações, obras de arte especiais e sistema viário.

17. O programa de intervenções em drenagem, por exemplo, prevê a possível atuação da contratada em 98 projetos da SMSO e 112 pontos para redução de alagamento. Também são

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

previstas 716 possíveis intervenções em edificações, como construção, reforma ou ampliação; 1479 possíveis intervenções de manutenção; 32 intervenções viárias; e intervenções em quaisquer pontes e viadutos da prefeitura, bem como pontilhões, passarelas, túneis e passagens inferiores.

18. Constatou-se que, até o começo do segundo semestre de 2017, conforme análise da planilha constante no Portal da Transparência da PMSP, a SMSO possuía em seu quadro 63 engenheiros/arquitetos, em cujas atribuições constam executar, fiscalizar e conduzir obra, bem como realizar a supervisão, coordenação, gestão e orientação técnica, conforme Lei nº 16.414/2016.

19. A partir dos dados presentes no Portal da Transparência, foi montada a tabela abaixo sobre a distribuição dos ocupantes do cargo “PROFISSIONAL, ENG, ARQ, AGRONOMIA, GEOLOGIA”, o qual se subdivide em: “NÍVEL I”, “NÍVEL II” e “NÍVEL III”. Destaca-se que alguns ocupantes do referido cargo estão em áreas administrativas.

SETOR	QUANTIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTROLE DE USO DE VIAS PÚBLICAS	01
SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS VIÁRIOS	02
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS VIÁRIAS	09
DEPARTAMENTO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	07
DEPARTAMENTO DE EDIFICAÇÕES	31
GABINETE DO SECRETÁRIO	06
SERVIÇO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO PESSOAL	06
ASSESSORIA JURÍDICA	01
TOTAL	63

20. Assim sendo, a equipe considera oportuno apontar que tal contratação poderá significar terceirização de atividade-fim do órgão, o que é irregular.

21. Por meio do Acórdão TCU nº 391/2009 – Plenário – o Tribunal de Contas da União - TCU dispôs que:

“A contratação de trabalhador pela Administração Pública com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros para atuação na área-fim representa burla a exigência constitucional do concurso público.”

22. Já no Acórdão nº 712/2007 – Plenário – a Egrégia Corte de Contas dispôs que:

“É considerada ilegal a terceirização de atividades-fim, uma vez que devem ser

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

exercidas por servidores componentes dos quadros da entidade.”

23. A Concorrência 044/11/SIURB, que resultou em março de 2012 nos Contratos 048/SIURB/2012 (Lote 1) e 049/SIURB/2012 (Lote 2) também tinham como prazo de validade 12 meses, mas foram sucessivamente aditados, como serviços contínuos, com a intenção de mantê-los vigentes até a nova contratação, conforme publicações no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 22 de setembro de 2017.

EXTRATO DE TERMO DE ADITAMENTO DE CONTRATO. PUBLICAÇÃO POR OMISSÃO. PROCESSO 2011-0.235.162-4. ADITAMENTO 013/048/SIURB/12/2017. Contrato Aditado 048/SIURB/2012. OBJETO – Serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento e assessoria técnica para implantação de programas de infraestrutura urbana e de edifícios públicos na cidade sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras do Município de São Paulo – SIURB – Lote 1. OBJETO DO ADITAMENTO – 1) Da Prorrogação do Prazo Contratual. 2) Do Valor e dos Recursos Financeiros. 3) Da Resolução Contratual. 1) Prazo – Prorrogação do prazo contratual por mais 06 meses, contados a partir de 20/09/2017. 2) A despesa com a presente prorrogação do Contrato 048/SIURB/2012, importa em R\$ 5.580.500,37, referente ao P0 mais o reajuste para o período, sendo certo que pelo princípio da anualidade a despesa para o presente exercício será o valor de R\$ 3.173.640,97. 3) Fica acordado entre as partes contratantes que tão logo seja efetivada nova contratação de serviços, decorrente do novo procedimento licitatório que está sendo promovido pela PMSP, por intermédio da SMSO, o presente contrato será rescindido de pleno direito. CONTRATADA – CONSÓRCIO LBR/HAGAPLAN/GEOSONDA

EXTRATO DE TERMO DE ADITAMENTO DE CONTRATO. PROCESSO 2012-0.121.765-9. Originário do Processo Administrativo 2011-0.235.162-4. ADITAMENTO 010/049/SIURB/12/2017. Contrato Aditado 049/SIURB/2012. OBJETO – Serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento e assessoria técnica para implantação de programas de infraestrutura urbana e de edifícios públicos na cidade sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras do Município de São Paulo – SIURB – Lote 2. OBJETO DO ADITAMENTO – 1) Da Prorrogação do Prazo Contratual. 2) Do Valor e dos Recursos Financeiros. 3) Da Resolução Contratual. 1) Prazo - Prorrogação do prazo contratual por mais 06 meses, contados a partir de 20/09/2017. 2) A despesa com a presente prorrogação do Contrato 049/SIURB/2012, importa em R\$ 6.298.414,64, referente ao P0 mais o reajuste para o período, sendo certo que pelo princípio da anualidade a despesa para o presente exercício será o valor de 3.471.109,59. 3) Fica acordado entre as partes contratantes que tão logo seja efetivada nova contratação de serviços, decorrente do novo procedimento licitatório que está sendo promovido pela PMSP, por intermédio da SMSO, o presente contrato será rescindido de pleno direito. CONTRATADA – CONSÓRCIO CIDADE DE SÃO PAULO

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

24. Resta demonstrado ser recorrente a necessidade de apoio técnico de profissionais com formações específicas em atividades finalísticas da Unidade, o que indica a necessidade de realização de concurso público.

25. Além disso, verifica-se ainda que a contratação almejada possa ser antieconômica, visto que os custos unitários efetivos de cada funcionário contratado são maiores que os custos unitários relativos a um profissional da carreira de engenharia ou arquitetura da PMSP contratado mediante concurso público.

26. Por exemplo, o custo mensal efetivo de contratação de um engenheiro júnior gira em torno de **R\$ 24.645,12** ($22\text{dias} \times 8\text{h} \times 48,71 \text{ R\$/h} \times 2,95 = \text{R\$ } 24.527,01$). Já o custo mensal inicial de engenheiro proveniente de concurso é menor, pois não incluirá as parcelas k2, k3 e k4, do fator k, além de encargos básicos inseridos no fator k1, tais como FGTS, salário educação, SESI, SENAI, entre outros.

27. Tomando como exemplo a Concorrência nº 002/18/SMSO, o valor total previsto para a atuação de um ano de engenheiros júniores na contratação almejada é de **R\$ 3.523.389,14** ($= 2,95 \times \text{R\$ } 1.194.369,20$). Considerando que o custo mensal inicial de um engenheiro proveniente de concurso é cerca de **R\$ 9.933,00** (inclusos subsídio, 13º salário, férias, auxílio alimentação, contribuição previdenciária patronal), seria possível nomear, após concurso público, cerca de 29 engenheiros no primeiro nível da carreira, contra cerca de 12 engenheiros júniores contratados indiretamente de forma contínua pela Administração.

CONSIDERAÇÕES

28. Consoante todo o exposto, a equipe considera que as Concorrências nº 001/18/SMSO e nº 002/18/SMSO não possuem justificativa técnica consistente para prosseguimento, viabilizando a contratação, de forma indireta, de profissionais para atuarem em funções que são atividades finalísticas do órgão e estando, dessa forma, em desacordo com a legislação e orientações jurisprudenciais citados.

29. Considera-se também que o prosseguimento dos procedimentos licitatórios fica inviabilizado pela existência de sobrepreço em valores referenciais, os quais poderão acarretar lesão evidente ao Erário Municipal durante eventual execução contratual.

30. Por fim, tendo em vista que o trabalho de auditoria foi concluído, sugere-se o encaminhamento dessa Nota Técnica para Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, para fins de ciência e para providências de correção dos apontamentos realizados neste documento.

31. Adicionalmente, considerando decisão do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo - MPE – Inquérito Civil nº 14.0695.0000871/2015-7, quanto à existência de risco de ferimento à regra de concurso público em contratos e funções efetivamente desempenhadas pelos terceirizados na SEHAB, SPTrans e, inclusive, na SIURB (antiga SMSO), propõe-se também o encaminhamento dessa Nota Técnica para o MPE/SP para ciência quanto a possível terceirização de atividade-fim do órgão.

À consideração superior.

São Paulo, 04 de maio de 2018.