



RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2018/09880.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contratual (Acompanhamento).

2.2. Objetivo

Verificar se o Termo de Contrato nº 020/2016/SEHAB está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

2.3. Unidade fiscalizada

Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB.

2.4. Período de realização

15.10.2018 a 10.04.2019.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

André Vasconcelos Vilanova RF nº 20.278.

Rafael Peçanha Waissman RF nº 20.223.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” e no “Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia”, ambos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no que couber.



- Consulta e análise de elementos do Processo Administrativo nº 2015-0.139.178-9 e dos Processos de Medição nº 2018-0.073.657-2, nº 2018-0.073.654-8, nº 2018-0.073.651-3 e nº 2018-0.073.650-5.
- Realização de diligências à SEHAB, que fiscaliza a execução contratual, para exame de documentação e obtenção de informações e esclarecimentos.
- Verificação das ações de fiscalização e controle desenvolvidas pela SEHAB, com base nas disposições contratuais.

2.8. Glossário de abreviaturas e siglas

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas.

HIS – Habitação de Interesse Social.

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação.

TCU – Tribunal de Contas da União.

3. RESULTADOS

3.1. Introdução

O presente Acompanhamento de Execução Contratual refere-se ao Contrato nº 020/2016/SEHAB, decorrente da Concorrência nº 004/2015/SEHAB, ambos analisados no TC nº 72.010.734/17-73, que tem por objeto 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)– SETOR 4.

O contrato, datado de 01.09.2016, no valor de R\$ 29.724.456,67 (Peça 05, p. 01), foi firmado com o Consórcio Habita SP, constituído pelas empresas Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.

O ajuste previu inicialmente um prazo de vigência de 24 meses a partir da Ordem de Início de Serviços, emitida pela SEHAB em 01.09.2016 (Peça 05, p. 71). O regime de execução dos serviços é o de empreitada por preços unitários. Até a medição de nº 24, de agosto/18, a qual seria a última medição prevista para o contrato, foram pagos R\$ 5.455.894,72 (18% do valor contratual).



Cumprir destacar que em 31.08.2018 foi formalizado o Termo de Aditamento nº 01, que contemplou a prorrogação do prazo contratual por mais 24 meses, a partir de 01.09.2018, e a adoção de novo cronograma físico-financeiro (Peça 06, p. 51/53).

O SETOR 4 corresponde a Empreendimentos do Programa Mananciais – Represa Guarapiranga abrangendo as Subprefeituras de: M´Boi Mirim; Capela do Socorro; e Parelheiros, conforme mapeados e listados nos Anexos XII - Mapa das Regiões Abrangidas pelos Setores e XIII - Dados Gerais.

3.2. Produtos previstos

Os produtos previstos na contratação encontram-se descritos no item 10 do Anexo I - TERMO DE REFERÊNCIA (Peça 05, p. 64/66) do Edital, sendo estes:

- 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.
- 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.

Em requisição de documentos (Peça 5, p. 70), foram solicitados os referidos produtos. Os documentos referentes à resposta foram encaminhados por mídia eletrônica.



3.3. Controles para a correta execução contratual

A remuneração por homem-hora, sem vinculação a resultados, é conduta de risco nas contratações da Administração. Em vista disso, necessária e oportuna se torna a utilização de metodologias e critérios para atestar a compatibilidade entre os produtos entregues e as horas medidas e pagas, relativas aos profissionais alocados.

Acerca do assunto, consta recomendação do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 2622/2015 - TCU – Plenário:

9.2. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

[...]

9.2.2 **elabore um modelo de processo de aquisições** para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, [...] em especial:

[...]

9.2.2.7. **mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues** segundo especificações previamente estabelecidas, **evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço**, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

9.2.2.8. inclusão dos controles internos em nível de atividade, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento **Riscos e Controles nas Aquisições – RCA1**, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog>. (grifos nossos).

No citado documento, constam considerações acerca de resultados pretendidos:

1. Os resultados pretendidos são os benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais [...] bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação (1).

Consideração

2. **Deve-se ter em mente que os resultados pretendidos devem ser formulados sempre em termos de negócio, nunca em termos dos meios para atingir o negócio** (2). (grifos nossos).

Adicionalmente, citam-se os Acórdãos nº 1.937/2003, nº 1.558/2003, e nº 786/2006, todos do Plenário do TCU, os quais, também combatem a prática de remuneração por homem/hora, homem/mês, equipamento/mês, ou remunerações baseadas em insumos postos à disposição do contratado, sem guardar relação com a efetiva produtividade.



Cabe citar trecho do voto do Relator referente ao Acórdão nº 786/2006 – TCU – Plenário:

e) omissão no edital quanto aos critérios de controle e remuneração dos serviços executados na área de acompanhamento de projetos, **o que pode ensejar a remuneração da contratada independentemente da entrega efetiva de produtos;**

75. Além disso, ao prever o pagamento da contratada com base quase exclusivamente na hora-trabalhada, o modelo anterior poderia causar disfunções com reflexos negativos sobre a economicidade da contratação.

76. **A primeira dessas disfunções correspondia ao que denomino paradoxo do lucro-incompetência.** Isso significa que, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração.

77. Outra disfunção consistia na tendência de se remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade dos profissionais terceirizados. **Com isso, havia a possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados.** (grifos nossos).

No decorrer do presente acompanhamento não foram identificados procedimentos de controle interno que objetivassem mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação, sendo as medições baseadas exclusivamente nas quantidades informadas pelo contratado, sem nenhum tipo de aferição, por parte da Fiscalização da Contratante, da compatibilidade dessas medições com os resultados fornecidos e sem controles da produtividade das equipes de trabalho.

Da análise dos processos de medição, não é possível vincular, a cada produto fornecido, as horas de profissionais medidas/pagas, o que agrava a insuficiência dos controles realizados pela SEHAB. Essa vinculação torna-se relevante também para, por exemplo, vincular a complexidade do produto à especialização do profissional remunerado.

Portanto, resta evidenciada a inexistência de controles que permitam a avaliação da execução do objeto contratual, destacando-se a impossibilidade de vincular cada produto fornecido às horas de profissionais medidas e pagas. Essa situação possibilita que o contratado seja remunerado independentemente da entrega efetiva de produtos e de indicador de produtividade das equipes, favorecendo a ineficiência e a improdutividade na prestação dos serviços, refletindo negativamente na economicidade da contratação.



3.4. Equipe técnica

O **Quadro 01** apresenta os profissionais inclusos na planilha orçamentária, medidos e pagos até agosto de 2018, totalizando 24 meses de contrato, referentes à equipe técnica analisada a seguir:

| Pessoal | Código | Acumulado em horas | Valor unitário/hora | Medido Total | % | % Ac. |
|--------------------------|-----------|--------------------|---------------------|---------------------|-------|--------|
| | Categoria | | | | | |
| Coordenador Geral | COG | 949 | 286,79 | 272.163,71 | 5,8% | 5,8% |
| Consultor | CON | 469,88 | 311,08 | 146.170,27 | 3,1% | 8,9% |
| Coordenador Setorial | COS | 3.568,00 | 219,07 | 781.641,76 | 16,7% | 25,6% |
| Nível Superior Sênior | NSS | 9.790,00 | 171,02 | 1.674.285,80 | 35,7% | 61,3% |
| Nível Superior Pleno | NSP | 4.808,00 | 132,03 | 634.800,24 | 13,5% | 74,8% |
| Nível Superior Júnior | NSJ | 3.988,00 | 111,75 | 445.659,00 | 9,5% | 84,3% |
| Técnico A1 | TA1 | 7.184,00 | 79,07 | 568.038,88 | 12,1% | 96,4% |
| Técnico A2 | TA2 | 672 | 61,38 | 41.247,36 | 0,9% | 97,3% |
| Técnico B1 | TB1 | - | 53,85 | 0 | 0,0% | 97,3% |
| Técnico B2 | TB2 | - | 41,81 | 0 | 0,0% | 97,3% |
| Técnico C1 | TC1 | 732 | 47,16 | 34.521,12 | 0,7% | 98,1% |
| Técnico C2 | TC2 | 1.344,00 | 39,63 | 53.262,72 | 1,1% | 99,2% |
| Técnico Administrativo A | AA | - | 41,78 | 0 | 0,0% | 99,2% |
| Técnico Administrativo B | AB | 1960 | 19,23 | 37.690,80 | 0,8% | 100,0% |
| Técnico Administrativo C | AC | - | 17,14 | 0 | 0,0% | 100,0% |
| TOTAL | | | | 4.689.481,66 | | |

3.4.1. Fragilidade no controle da remuneração da equipe técnica

O citado voto do Acórdão nº 786/2006 – TCU – Plenário expõe o “[...] risco relacionado à possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados.”.

Foi constatado que a fiscalização do contrato não se utiliza de mecanismos para coibir a apresentação de horas pelo contratado sem que o funcionário tenha efetivamente trabalhado essas respectivas horas, podendo, inclusive, o mesmo funcionário constar em outros contratos da Administração Pública.

Foram levantadas junto ao CREA-SP as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) de profissionais medidos e pagos no Contrato nº 020/2016/SEHAB.



Verificou-se que diversos desses profissionais possuem ARTs, inclusive de desempenho de cargo e função, em projetos e empresas diferentes, incompatíveis com as horas medidas e pagas nessa contratação, conforme o exemplo a seguir.

Até agosto de 2018, foram medidas 1.596 horas do Eng^o Paulo Roberto Martini, 128 apenas na medição nº 24, relativas aos serviços executados no presente contrato. Ocorre que, desde a data de assinatura do presente Contrato (01.09.2016), esse profissional protocolou junto ao CREA 73 (setenta e três) Anotações de Responsabilidade Técnica que não dizem respeito à presente contratação.

Verificou-se que essas ARTs são relativas a execução de obras e serviços, direção de obras, desempenho de cargo técnico e função técnica, em diversos municípios do Estado de São Paulo, a serviço de outras empresas, conforme planilha anexa (**Anexo Único**). Há de se destacar que algumas das ARTs emitidas são relacionadas a serviços de terraplanagem e pavimentação em locais que distanciam em até 300 km da cidade de São Paulo.

Destaca-se, também, o fato de que há limitações para esse tipo de procedimento de fiscalização, tendo em vista que essas ARTs dizem respeito apenas àquelas protocoladas no CREA-SP, sem a verificação de anotações similares em outros estados.

Constata-se que, além da inexistência de critério de compatibilidade entre os produtos fornecidos e as horas empregadas, abordada no item **3.3**, resta evidenciada fragilidade e risco no controle da execução contratual, uma vez que não foram observados procedimentos de fiscalização, por parte da SEHAB, para identificar e analisar inconsistências nas medições apresentadas pelo contratado.

Diante do exposto, resta evidenciada a fragilidade do controle contratual da SEHAB acerca da consistência das medições, bem como da efetiva atuação dos profissionais considerados nas medições associadas às respectivas horas pagas.

3.5. Despesas diretas medidas

O item 9.2 do Anexo I do Edital prevê “[...] despesas diretas como veículo com motorista e combustível; locação de estação total; cópia simples A4 preto e branco; cópia xerox colorida A4; plotagem mono A1 e plotagem colorida A1.” (Peça 05, p. 64).



O quantitativo acumulado, medido e pago, totalizando 24 meses, encontra-se no **Quadro 02**:

Quadro 02 – Despesas Diretas medidas até agosto de 2018 Em R\$

| Despesas Diretas | Un. | Quant. medida | Valor unitário ¹ | Medido Total |
|-------------------------------------|-----|---------------|-----------------------------|-------------------|
| Veículo com motorista e combustível | h | 10.816,00 | 39,05 | 422.364,80 |
| Locação de Estação Total | h | 488,00 | 8,35 | 4.074,80 |
| Cópia Xerox P e B - A4 | Un. | 11.574,00 | 0,27 | 3.124,98 |
| Cópia Xerox colorida A4 | Un. | 18.620,00 | 2,22 | 41.336,40 |
| Plotagem Mono A1 | Un. | 4.644,00 | 7,26 | 33.715,44 |
| Plotagem Color A1 | Un. | 2.867,00 | 9,71 | 27.838,57 |
| TOTAL | | | | 532.454,99 |

Fonte: Processo de Pagamento nº 2017-0.001.208-6 (Peça 05. p. 122).

¹ Data-base: Fev/2016.

3.5.1. Veículo com motorista e combustível

Até o mês de agosto de 2018, foram medidas 10.816,00 horas do serviço “Veículo com motorista e combustível”, totalizando R\$ 422.364,80 (data-base fev/2016). O referido quantitativo corresponde a aproximadamente 22,5h/dia¹ de serviço, equivalente a aproximadamente 03 veículos em cada dia útil do período de execução contratual.

Conforme se verifica na medição, o quantitativo medido é baseado unicamente nas horas informadas pelo contratado, sem que seja realizado algum tipo de controle para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação ou compatibilização com os resultados alcançados.

Do exposto, como não foram localizados/fornecidos, nas memórias das medições, controles que atestem a real e efetiva utilização desses veículos, resta injustificada a medição de 10.816,00 horas do serviço “Veículo com motorista e combustível”, totalizando R\$ 422.364,80 (data-base fev/2016).

3.6. Gerenciamento

Verificou-se que as obras a serem gerenciadas são pertencentes a contratos firmados em 2012. Com o objetivo de analisar os valores pagos, e obter um indicador do valor do gerenciamento em relação aos valores pagos para execução das obras, realizou-se a segregação dos valores pagos mensalmente para as 2 atividades.

¹ 10.816 horas / (24 meses de contrato x 20 dias úteis)



Quadro 03 – Quadro comparativo entre execução de obras e gerenciamento até agosto de 2018

| Lote | Lote 1 | Lote 2 | Lote 3 | Lote 4 | Obras | | Gerenciamento | | Perc. (%) |
|--------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------------|-----------------|---------------------|-----------------|------------|
| | | | | | Pago (a) | Variação Mensal | Pago (b) | Variação Mensal | (b/a) |
| set/16 | 652.562,39 | 95.151,64 | 3.497.887,50 | 514.918,51 | 4.760.520,04 | - | 126.915,12 | - | 3% |
| out/16 | 416.857,06 | 82.981,48 | 2.660.156,12 | 740.966,67 | 3.900.961,33 | -18% | 189.288,28 | 49% | 5% |
| nov/16 | 254.539,59 | 82.981,46 | 1.403.864,20 | 598.342,50 | 2.339.727,75 | -40% | 184.675,54 | -2% | 8% |
| dez/16 | 316.965,13 | 82.981,48 | 2.522.832,80 | 197.362,63 | 3.120.142,04 | 33% | 221.303,64 | 20% | 7% |
| jan/17 | 299.040,67 | 82.689,83 | 81.022,47 | 248.581,65 | 711.334,62 | -77% | 179.945,34 | -19% | 25% |
| fev/17 | 267.578,73 | 82.689,83 | 81.022,47 | 317.751,44 | 749.042,47 | 5% | 187.230,91 | 4% | 25% |
| mar/17 | 249.783,95 | 82.689,83 | 78.366,67 | 655.036,74 | 1.065.877,19 | 42% | 212.608,12 | 14% | 20% |
| abr/17 | 235.961,28 | 82.685,70 | 81.022,47 | 202.359,91 | 602.029,36 | -44% | 170.480,73 | -20% | 28% |
| mai/17 | 235.961,28 | 82.209,33 | 406.712,31 | 133.430,89 | 858.313,81 | 43% | 168.715,49 | -1% | 20% |
| jun/17 | 249.673,19 | 741,48 | 400.064,18 | 729.518,62 | 1.379.997,47 | 61% | 168.716,39 | 0% | 12% |
| jul/17 | 263.816,68 | 1.416.400,31 | 443.195,57 | 686.093,53 | 2.809.506,09 | 104% | 168.716,61 | 0% | 6% |
| ago/17 | 267.574,11 | 839.794,44 | 509.650,23 | 783.309,40 | 2.400.328,18 | -15% | 168.716,76 | 0% | 7% |
| set/17 | 998.221,98 | 422.646,75 | 51.702,34 | 863.823,86 | 2.336.394,93 | -3% | 168.716,70 | 0% | 7% |
| out/17 | 1.341.079,87 | 81.005,35 | 53.427,87 | 906.144,24 | 2.381.657,33 | 2% | 248.707,94 | 47% | 10% |
| nov/17 | 1.401.471,91 | 330.552,75 | 51.702,34 | 504.739,55 | 2.288.466,55 | -4% | 247.999,78 | 0% | 11% |
| dez/17 | 2.116.176,93 | 963.836,84 | 53.427,87 | 256.237,43 | 3.389.679,07 | 48% | 257.442,52 | 4% | 8% |
| jan/18 | 562.420,73 | 786.620,81 | 29.798,08 | 1.000.617,51 | 2.379.457,13 | -30% | 249.999,87 | -3% | 11% |
| fev/18 | 515.548,64 | 899.644,71 | 26.203,28 | 299.821,20 | 1.741.217,83 | -27% | 249.999,97 | 0% | 14% |
| mar/18 | 545.366,19 | 1.499.807,98 | 29.010,93 | 524.212,32 | 2.598.397,42 | 49% | 249.999,95 | 0% | 10% |
| abr/18 | 463.197,13 | 393.137,15 | 1.578.456,27 | 341.524,52 | 2.776.315,07 | 7% | 326.223,48 | 30% | 12% |
| mai/18 | 458.808,80 | 700.090,41 | 29.010,91 | 312.879,98 | 1.500.790,10 | -46% | 327.372,76 | 0% | 22% |
| jun/18 | 385.124,18 | 284.656,48 | 25.494,63 | 387.141,00 | 1.082.416,29 | -28% | 327.372,82 | 0% | 30% |
| jul/18 | 559.519,49 | 143.353,28 | 29.010,92 | 360.731,76 | 1.092.615,45 | 1% | 327.373,00 | 0% | 30% |
| ago/18 | 542.769,52 | 1.001.756,54 | 29.012,21 | 751.786,09 | 2.325.324,36 | 113% | 327.373,00 | 0% | 14% |
| | | | | Total = | 50.590.511,88 | Total = | 5.455.894,72 | Perc.= | 11% |

Fonte: Dados obtidos através do Átomo.

Dos valores mensais, observa-se que há um descompasso entre os valores medidos e pagos na execução das obras e os valores medidos e pagos para remuneração do gerenciamento. Como exemplo, podem-se citar os meses de out/16, jan/17 e mai/18, em que ocorreram variações dos valores pagos em relação ao mês anterior, tanto com relação às obras, em -18%, -77% e -46%, quanto em relação ao gerenciamento, em 49%, -19% e 0%, respectivamente.

Ainda que seja possível a ocorrência de variações dos andamentos, entre obras e gerenciamento, é razoável que haja uma correlação direta entre esses valores. Se há uma desaceleração do andamento das obras, não há motivo para manter o gerenciamento em ritmo superior à execução das obras.



Assim, não foi possível identificar qualquer relação entre o andamento das obras e o do gerenciamento. No caso, verificou-se uma tendência de crescimento de gastos com gerenciamento, mesmo com a desaceleração das obras.

Observe-se que, nos 3 primeiros meses de execução do contrato – set a nov/2016, foram pagos de 4,8 mi a 2,4 mi com a execução das obras, e de 127 mil a 189 mil com gerenciamento. Já nos últimos 3 meses abrangidos por esta análise – jun a ago/2018, gastou-se menos com execução de obras, de 2.3 mi a 1,1 mi, enquanto gastou-se aproximadamente o dobro do início do contrato com gerenciamento, 327 mil por mês.

Do exposto, evidencia-se que a formalização de um contrato de gerenciamento com remuneração baseada em recursos humanos, ao invés de produtos e serviços, favorece a ineficiência e a improdutividade, refletindo de maneira negativa na economicidade da contratação.

Ademais, verifica-se que os custos totais com o gerenciamento alcançam uma porcentagem de 11%, chegando, em determinados meses, às proporções de 25 e 30% dos valores despendidos com a execução das obras. Esses percentuais são muito altos se considerarmos que estas atividades são basicamente as associadas à administração central de uma empresa, vide definição apresentada em estudo realizado pelo TCU²:

De um modo geral, observa-se que os gastos associados à administração central concentram-se: (i) **nas atividades de supervisão geral, incluindo planejamento, consultoria, controle de qualidade e suporte aos contratos de construção, como os setores de engenharia e arquitetura, logística, compras, dentre outros, servindo de apoio à execução de diversas obras, visto que não podem ser facilmente identificados a qualquer contrato de obra específico;** e (ii) **nos serviços necessários à manutenção e ao funcionamento da estrutura administrativa da empresa [...].** (grifos nossos).

Nesse mesmo estudo, foram alcançadas faixas referenciais para mensuração de diversos componentes do BDI, como, por exemplo, para a Administração Central. Cada componente representa uma porcentagem dos Custos Diretos³, auxiliando no cálculo do percentual final atribuído ao BDI⁴.

Essas faixas foram obtidas através de métodos estatísticos aplicados nas taxas de rateio em diversos contratos de obras com a Administração Pública (pg. 69), a saber:

² Estudo Sobre Taxas Referenciais de BDI de Obras Públicas e de Materiais e Equipamentos Relevantes, pg. 16 - TC 036.076/2011-2.

³ Os custos diretos compreendem os componentes de preço que podem ser objetivamente identificados, quantificados e mensurados na planilha orçamentária da obra.

⁴ Benefícios e Despesas Indiretas.



Para o cálculo das faixas de valores dos componentes, seguiu-se a mesma metodologia aplicada ao BDI [...], com a fixação do 1º quartil e do 3º quartil a partir dos dados amostrais. Apresenta-se a seguir o resultado final das faixas dos componentes do BDI conforme os dados levantados.

Quadro 15 – Valores médios e dos quartis dos componentes do BDI por tipo de obra

| TIPOS DE OBRA | ADMINISTRAÇÃO CENTRAL | | | SEGURO + GARANTIA | | | RISCO | | |
|---|-----------------------|-------|------------|-------------------|-------|------------|------------|-------|------------|
| | 1º Quartil | Médio | 3º Quartil | 1º Quartil | Médio | 3º Quartil | 1º Quartil | Médio | 3º Quartil |
| CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS | 3,00% | 4,00% | 5,50% | 0,80% | 0,80% | 1,00% | 0,97% | 1,27% | 1,27% |
| CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS | 3,80% | 4,01% | 4,67% | 0,32% | 0,40% | 0,74% | 0,50% | 0,56% | 0,97% |
| CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS | 3,43% | 4,93% | 6,71% | 0,28% | 0,49% | 0,75% | 1,00% | 1,39% | 1,74% |
| CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA | 5,29% | 5,92% | 7,93% | 0,25% | 0,51% | 0,56% | 1,00% | 1,48% | 1,97% |
| OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS | 4,00% | 5,52% | 7,85% | 0,81% | 1,22% | 1,99% | 1,46% | 2,32% | 3,16% |

| TIPOS DE OBRA | DESPESA FINANCEIRA | | | LUCRO | | |
|---|--------------------|-------|------------|------------|-------|------------|
| | 1º Quartil | Médio | 3º Quartil | 1º Quartil | Médio | 3º Quartil |
| CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS | 0,59% | 1,23% | 1,39% | 6,16% | 7,40% | 8,96% |
| CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS | 1,02% | 1,11% | 1,21% | 6,64% | 7,30% | 8,69% |
| CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS | 0,94% | 0,99% | 1,17% | 6,74% | 8,04% | 9,40% |
| CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA | 1,01% | 1,07% | 1,11% | 8,00% | 8,31% | 9,51% |
| OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS | 0,94% | 1,02% | 1,33% | 7,14% | 8,40% | 10,43% |

As faixas dos componentes do BDI definidas no Quadro [...] devem ser entendidas como referências de preço tendo-se em vista sua variabilidade característica e a informação de que englobam, dentro de seus limites, um percentual de 50% dos valores amostrados (entre o 1º e 3º quartis). Esse último dado é importante como medida da real representatividade desses intervalos. No entanto, o valor estatístico mais relevante continua a ser o valor médio dos componentes acima, que deve prioritariamente ser referência nas contratações públicas.

Há que se considerar que a taxa atribuída para administração central é apenas um dos componentes do BDI para encontrar o Preço de Venda⁵ de uma obra, e que para utilizarmos essa taxa como referencial da aproximação de um preço para o serviço objeto deste contrato, deve-se separar o BDI do preço de venda das obras que estão sendo gerenciadas.

Apesar de os valores destacados no estudo serem utilizados para o cálculo total das obras, estima-se, pela natureza dos serviços, que a proporção deve ser mantida durante todo o período do contrato. Utilizando-se dessa premissa é possível encontrar o valor referente aos serviços realizados pela Administração Central para as obras a serem gerenciadas:

| Parâmetro | Valor |
|---|---------------|
| Preço de Venda – Valor medido em obras em 24 meses (c/ BDI de 30%) | 50.590.511,88 |
| Custos Diretos – Valor medido em obras em 24 meses (sem BDI; PV- BDI) | 38.915.778,37 |
| Valor calculado para a administração central (4,93 ⁶ % x Custos Diretos) | 1.918.547,87 |
| Valor pago em gerenciamento nos últimos 24 meses | 5.455.894,72 |

⁵ PV = CD (1 + %BDI). Em que PV = Preço de Venda; e CD = Custos Diretos.

⁶ Foi considerado no cálculo o percentual médio para obras de construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas (4,93%) por possuir objeto semelhante ao do presente acompanhamento.



Dos cálculos acima, chega-se ao percentual de gerenciamento de 3,8% (R\$ 1.918.547,87 / R\$ 50.590.511,88) do valor das obras, o qual é significativamente inferior ao percentual de 11% medido até ago/18 apresentado no **Quadro 3**.

Cabe mencionar ainda que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) estipula, por meio da Nota Técnica 002/2002-DAQ/Dnit, o percentual máximo de 5% do valor a ser fiscalizado. Esse percentual é corroborado pelo documento auxiliar de planejamento “Custos Médios Gerenciais”⁷ do próprio DNIT em que estipulou-se o percentual médio de 4,65% para esses serviços. Ainda que as atividades de obras urbanas e rodoviárias não sejam idênticas, o percentual de 11% está muito acima dos valores referenciais pesquisados.

Do exposto, não está justificado o percentual realizado de 11%⁸ para o gerenciamento, haja vista que os referenciais encontrados de 3,8%, 4,65% e 5% para a remuneração desses serviços representam, no máximo, metade do valor medido e pago no contrato em análise.

3.7. Prorrogação de prazo e adoção de novo cronograma físico-financeiro

No Processo Administrativo nº 2015.0.139.178-6, consta despacho de autorização de prorrogação de prazo por um período de 24 meses (Peça 06, p. 47/49). A prorrogação foi fundamentada pelos termos do inciso II do art. 57, da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à **prestação de serviços a serem executados de forma contínua**, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **limitada a sessenta meses**; (grifos nossos).

Há de se destacar dois tipos de contratos, quanto à forma de execução: contrato administrativo de execução por escopo e o contrato administrativo de execução continuada. Enquanto o primeiro se trata de um dever de uma das partes na obtenção ou construção um bem, com conduta definida e prazo necessário para a sua completa prestação, o segundo não possui uma obrigação que cessa ao ser atingida, e sim ocorre a prestação de um serviço, de natureza continuada, num espaço de tempo definido.

A título de exemplo, considera-se comumente como contrato de escopo a construção de uma obra, cujo prazo contratual somente se exaure com a execução total do objeto. No caso da

⁷ http://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/custo-medio-gerencial/copy_of_ANEXOIXCUSTOMDIOGERENCIALJULHO2017.pdf

⁸ R\$ 5.455.894,72 / R\$ 50.590.511,88.



execução continuada dos serviços de manutenção preventiva, de limpeza ou vigilância, por exemplos, o contrato será encerrado quando finalizado o prazo contratado.

No presente caso, uma vez que os contratos gerenciados têm como objeto a elaboração de projetos e a construção de obras, o contrato de gerenciamento em questão, por ser um contrato acessório⁹, é considerado como de mesma natureza, dada a interdependência entre os objetos. Sabe-se que a matéria já foi objeto de julgamento nesta E. Corte no eTC/008090/1990 (TC nº 72-008.090.90-06), a saber:

No que se refere à extrapolação do prazo legal para a prorrogação do ajuste, descumprindo o artigo 71 da Lei Municipal 10.544/88, **aplico o entendimento adotado no TC 5.338.01-30 para admitir a prorrogação do ajuste ante sua natureza acessória ao contrato de obras.** [...] (grifos nossos).

Ainda, note-se que na consulta mencionada (TC nº 72-005.338.01-30, Peça 7, p. 1/2) há um parecer favorável desta Corte pela prorrogação de contrato de gerenciamento por prazo superior a 60 meses:

CONSULTA. PARECER. Possibilidade de prorrogação de contrato. Gerenciamento de obras. **Período superior a 5 anos**, evitando solução de continuidade dos serviços. CONHECIDA. FAVORÁVEL. Votação unânime. (grifos nossos).

Traduzindo, quando este Tribunal emite um parecer favorável pela possibilidade de prorrogação de prazo superior a 5 anos, este só pode se tratar de um contrato por escopo, haja vista que a LF nº 8.666/93 veda a contratação em prazo superior a 60 meses para contratos de prestação de serviços de forma continuada.

Ademais, examinando os autos do processo, verificou-se que o parecer da Assessoria Jurídica da SEHAB (Peça 06, p. 1/27) apresenta entendimento semelhante ao presente:

[...] a intenção de prorrogação fulcrada no artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993 não encontra aderência estrita à normativa aplicável. A meu juízo, **sendo um contrato por escopo**, a sua prorrogabilidade **deveria ser considerada à luz do disposto no artigo 57, § 1º**, da mesma legislação, **havendo**, para tanto, **a necessidade de maior detalhamento do andamento da execução do concerto**, na linha do que sustentado anteriormente, **com vistas ao perfeito atendimento do comando normativo consignado no artigo 57, § 2º.** (grifos nossos).

Note-se que a própria Assessoria dá parecer conflitante ao fundamento utilizado no despacho autorizatório, evidenciando, ainda, a inexistência de detalhamento do atual andamento das obras de forma que estivesse plenamente justificada a prorrogação.

⁹ Aqueles que existem em função de um contrato principal, com objetivo de garantir o cumprimento da obrigação nele ajustada.



Outro aspecto, que confirma tratar-se de um contrato por escopo, é a identificação da conta de despesa utilizada para pagamento dos serviços prestados. Ao se utilizar a conta 4.4.90.39, o identificador inicial “4” (destacado em negrito) refere-se a categoria econômica de despesa de capital.

As despesas de capital contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, o que não é o caso dos contratos de serviços de prestação continuada. Tais contratos têm como característica impor à parte o dever de realizar uma ação que se renova ou se mantém no decurso do tempo, não havendo uma conduta específica e definida cuja execução libere o contratado, exatamente ao contrário dos contratos de escopo.

Assim, a categoria econômica de despesa de capital não se coaduna com a prestação de serviços continuados, demonstrando a falta de nexo em prorrogar o contrato com fulcro no inc. II do art. 57, da Lei Federal nº 8.666/93.

Do exposto, conclui-se o 1º Termo de Aditamento prorrogou o contrato de forma irregular, como sendo contrato de execução continuada e não de execução por escopo, contrariando os pareceres da própria assessoria jurídica da SEHAB e da consulta realizada a este Tribunal (TC nº 72.005.338.01-30).

3.8. Responsáveis

Aloísio Barbosa Pinheiro – Secretário Municipal de Habitação (R.F. 748.864.5).

Fernando Barrancos Chucre – Secretário Municipal de Habitação à época (R.F. 838.445.2).

Luiz Carlos Antunes Correa – Coordenador CFT (R.F. 857.125.2).

Rubens Migliori Liberatti – Coordenador CFT à época (R.F. 839.055.0).

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base na documentação analisada, conclui-se que a execução do Termo de Contrato nº 020/2016/SEHAB apresenta as seguintes infringências/irregularidades:

4.1. Não está justificado o percentual realizado de 11% para o gerenciamento, haja vista que os referenciais encontrados de 3,8%, 4,65% e 5% para a remuneração desses serviços representam, no máximo, metade do valor medido e pago no contrato em análise (subitem **3.6**).



4.2. Inexistência de correlação direta entre os valores pagos com execução de obras e do serviço de gerenciamento, o que é uma incongruência. Pelo contrário, verificou-se uma tendência de crescimento de gastos com gerenciamento, chegando em alguns meses aos percentuais de 25% e 30% dos valores pagos na execução, mesmo com a desaceleração das obras (subitem **3.6**).

4.3. Resta injustificado o quantitativo medido de 10.816,00 horas do serviço “Veículo com motorista e combustível”, totalizando R\$ 422.364,80 (data-base Fev/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados (subitem **3.5.1**).

4.4. O 1º Termo de Aditamento prorrogou o contrato de forma irregular, como sendo contrato de execução continuada e não de execução por escopo, contrariando os pareceres da assessoria jurídica da SEHAB e da consulta realizada a este Tribunal (subitem **3.7**).

4.5. Não foi verificada a existência de controles que permitam a avaliação da execução do objeto contratual, destacando-se a impossibilidade de vincular cada produto fornecido às horas de profissionais medidas e pagas, ou seja, o contratado é remunerado independentemente da entrega efetiva de produtos e da produtividade das equipes, favorecendo a ineficiência e a improdutividade na prestação dos serviços e refletindo de maneira negativa na economicidade da contratação (subitens **3.3** e **3.6**).

4.6. Inexistência de procedimentos de fiscalização para identificar e analisar a efetiva atuação dos profissionais medidos na prestação dos serviços (subitem **3.4.1**).

Em 10.04.2019.

ANDRÉ VASCONCELOS VILANOVA
Agente de Fiscalização

RAFAEL PEÇANHA WAISSMAN
Agente de Fiscalização

De acordo, em 17.04.2019.

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14

AVV/RPW

R.P.: DFCR