



- Consulta aos Processos Administrativos (PAs) nºs 6022.2021/0000543-3 e nº 6022.2021/0000710-0.
- Análise do Edital de Concorrência nº 001/2021/SIURB e dos documentos juntados aos processos administrativos supracitados até a data de 13.07.2021.

## 2.9. Abreviaturas e siglas

**ART** – Anotação de Responsabilidade Técnica.

**BDI** – Benefícios e Despesas Indiretas.

**CPU** – Composição de Preços Unitários.

**LF** – Lei Federal.

**SEI** – Sistema Eletrônico de Informações.

**SIURB** – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.

**TR** – Termo de Referência.

## 3. RESULTADOS

Após análise do processo administrativo e dos elementos técnicos existentes foram constatados os achados de auditoria descritos nos itens **3.1** a **3.16**.

### 3.1. Introdução

Tratam os autos de Acompanhamento de Edital da Licitação nº 001/21/SIURB, promovida pela SIURB, na modalidade concorrência do tipo técnica e preço, com o seguinte objeto:

**[...] PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ENGENHARIA CONSULTIVA PARA APOIO NO GERENCIAMENTO, SUPERVISÃO E ASSESSORIA TÉCNICA NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS E EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA URBANA E EDIFICAÇÕES PÚBLICAS, SOB RESPONSABILIDADE DA SIURB, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DIVIDIDO EM TRÊS LOTES [...] (item 2.1 do Edital – fl. 7, peça 6, grifos no original).**

O Lote 1 (Região Sul) compreenderá os bairros de Parelheiros, Capela do Socorro, M'Boi Mirim, Campo Limpo, Cidade Ademar, Jabaquara, Santo Amaro, Ipiranga e Vila Mariana (fl. 8, peça 6), cujo valor total orçado pela Administração é de R\$ 21.520.472,89, base jan/2021.

O Lote 2 (Região Leste) compreenderá os bairros da Casa Verde/Cachoeirinha, Santana/Tucuruvi, Jaçanã/Tremembé, Vila Maria/Vila Guilherme, Penha, Ermelino Matarazzo, São Miguel, Itaim Paulista, Mooca, Aricanduva/Formosa/Carrão, Itaquera, Guaianases, Vila Prudente, São Mateus, Cidade Tiradentes e Sapopemba (fl. 8, peça 6), cujo valor total orçado pela Administração é de R\$ 21.170.988,19, base jan/2021.

O Lote 3 (Região Centro/ Oeste) compreenderá os bairros de Perus, Pirituba, Freguesia/Brasilândia, Lapa, Sé, Butantã e Pinheiros (fls. 8/9, peça 6), cujo valor total orçado pela Administração é de R\$ 17.569.105,49, base jan/2021.

Além disso, na 3.053ª Sessão Ordinária o Plenário desta Corte de Contas proferiu o Acórdão com a seguinte determinação quanto aos serviços de gerenciamento:

[...]

**ACORDAM**, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem que, na hipótese de vir a realizar nova licitação, com o mesmo objeto, **observe os termos da Instrução 2/2015 desta Corte de Contas**.

**ACORDAM**, ademais, à unanimidade, tendo em vista que a Siurb, reiteradamente, revoga seus editais para serviços de gerenciamento sempre que este Tribunal aponta irregularidades a serem sanadas, optando pela contratação emergencial com as mesmas empresas e nos mesmos termos, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Controladoria Geral do Município de São Paulo, para as providências que entender necessárias. (grifos nossos e no original).

## 3.2. Do Objeto

### 3.2.1. Da Caracterização

O objeto do certame ora sob análise consiste no seguinte:

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ENGENHARIA CONSULTIVA PARA APOIO NO GERENCIAMENTO, SUPERVISÃO E ASSESSORIA TÉCNICA NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS E EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA URBANA E EDIFICAÇÕES PÚBLICAS, SOB RESPONSABILIDADE DA SIURB, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DIVIDIDO EM TRÊS LOTES." (fl. 7 da peça 6, grifos no original).**

Analisando o instrumento convocatório é evidente que o objeto a ser licitado envolve serviços especializados de engenharia consultiva de gerenciamento e de implantação de programas de infraestrutura urbana e de edifícios públicos, apesar de a ementa acima descrevê-lo como atividades de “apoio”.

Mesmo se amparando no Termo de Referência constante no Anexo I do Edital (peça 6), não é possível se compreender, de forma clara, o objeto licitado. Tal constatação se demonstra nos subitens **3.16.1.**, **3.16.5.** e **3.16.7.** deste Relatório.

Se a contratação se refere à engenharia consultiva, não está especificada qual a área da engenharia se está contratando, tendo em vista que esses profissionais atuam em demandas específicas, precisas e pormenorizadas, não em nível de apoio a todas as atividades da SIURB, conforme discorrido no subitem **3.16.8.** deste Relatório.

Ademais disto, conforme está sendo apurado nos autos do e-TCM nº 002171/2021, com acompanhamento do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Controladoria Geral do Município, a definição imprecisa e não detalhada do objeto em licitação semelhante ao que ora se licita, acabou por gerar subcontratações e o conhecido “jogo de planilha”, que ocasionou acréscimos e supressões além dos 25% tolerados pela Lei Federal de Licitações, artigo 65, §1º.

Do exposto, observa-se que o objeto licitatório não está caracterizado de maneira precisa, suficiente e clara de forma a possibilitar a elaboração das propostas pelos licitantes, em ofensa ao disposto na Lei Federal nº 8.666/93 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como no disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/03.

### **3.2.2. Da terceirização de atividade finalística de SIURB**

A presente licitação envolve natureza híbrida, na medida em que se coadunam produtos acabados, compostos dos relatórios que serão apresentados pela contratada, arrolados no Anexo II do Edital (peça 6, fls. 68/70), com a contratação de mão de obra terceirizada, caracterizada como irregular (peça 6, fls. 72/83).

O cenário da terceirização da atividade fim desta Municipalidade está sendo sistemicamente apurado por este Tribunal de Contas, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Controladoria Geral do Município em diversos processados, a exemplo do e-TCM nº 001849/2019, e também o e-TCM nº 002171/2021, nos quais restou assentado ser irregular a realização de licitação para a contratação de serviços, cujas atividades possam ser exercidas por servidores públicos do quadro funcional da administração.

A Lei Municipal nº 16.974/2018, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Municipal, prevê a seguinte atribuição executiva de SIURB:

Art. 17. A Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB tem por finalidade, no âmbito municipal, formular, aprovar, gerir, normatizar e fiscalizar a execução de programas, projetos e sistemas relativos à execução de projetos completos de obras e serviços de engenharia de infraestrutura urbana, bem como orientar e gerir a execução de programas e projetos para a construção, manutenção e reforma de edifícios e equipamentos públicos, demandadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal, e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação.

De acordo com este dispositivo legal, está claro que é de alçada da SIURB a formulação, aprovação, gestão e fiscalização dos programas e projetos envolvendo as obras da cidade, sendo que há um extenso repertório normativo prevendo plano de cargos e salários correlacionados com o objeto que ora se licita.

Neste sentido, a Lei Municipal nº 14.591/2007, que se encontra no “site” de SIURB, prevê no seu artigo 2º, uma série de cargos correlacionados com o objeto previsto no Edital de Concorrência nº 001/2021/SIURB.

Há ainda a possibilidade de contratação da SPObras, além da própria SIURB, com a estrutura existente com quadro funcional público, com aptidão para executar o objeto do presente certame licitatório, nos termos das Leis Municipais nº 14.591/2007, artigo 2º e nº 15.056/2009, do artigo 3º, respectivamente.

Ademais, conforme apurado no Relatório Anual de Fiscalização deste Tribunal de Contas – despesas com pessoal do ano de 2020 – Despesas com Pessoal, ao se ponderar a relação entre a receita corrente líquida e os gastos com pessoal, o percentual de despesa geral do Município de São Paulo está em 34,91%, sendo que a pela Lei Complementar nº 101/2000, artigo 19, o teto de gastos de pessoal para aos municípios está fixado em 60%.

A despeito da justificativa apresentada por SIURB (fl. 2, peça 8), de que não há quantidade de profissionais efetivos aptos a executarem o objeto, restou demonstrado que tal realidade se deve a não realização de concurso público para preenchimento dos quadros previstos na legislação, considerando o contingente existente em SIURB e SPObras.

Portanto, se há necessidade de realização de atividade pública em atendimento às políticas fixadas no Plano Plurianual, conforme previsão da cláusula 2.1 da Minuta de Contrato (peça 6, fl. 49) e há margem no teto de gastos com o funcionalismo, com a respectiva previsão dos cargos públicos a executar tais tarefas, evidente que a licitação que prevê a terceirização dessa mão de obra está em desacordo com a Constituição Federal, artigo 37, inciso II.

### **3.2.3. Da desvantagem financeira na terceirização das atividades de SIURB**

É tarefa da Administração Pública, na execução dos gastos públicos, a constante persecução da melhor relação custo/benefício às aquisições necessárias ao giro da máquina. Este tema está ligado ao princípio constitucional da eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos, previstos na Constituição Federal, artigo 74, inciso II.

Além da impossibilidade legal da licitação de serviços inerentes às atividades-fim da Administração Municipal, tendo em vista à existência de margem orçamentária para gastos de pessoal e quadro funcional disponível em lei para a realização dessas atribuições, ficou demonstrado, no caso auditado pela Controladoria Geral do Município em SEHAB, que nos gráficos por ela elaborados, que o custo da mão de obra contratada é superior àquele que teria sido gasto com funcionários do quadro próprio (peça 9, fl. 25).

Desta forma, há infringência à Constituição Federal, artigo 74, inciso II pela não observância da eficaz e eficiente aplicação dos recursos públicos.

### **3.3. Da Instrução nº 02/2015 do TCM-SP**

No Acórdão do e-TCM nº 002356/2018, proferido na 3.053ª Sessão Ordinária, o Plenário determinou o atendimento à Instrução nº 02/2015, da qual destacam-se os seguintes artigos:

**Art. 3º** – No aviso contendo o resumo do edital de procedimento licitatório destinado a substituir outro anulado ou revogado anteriormente, deverá ser mencionada essa condição, bem como os dados de licitação antecedente, como os seguintes dizeres: “Este procedimento substitui a licitação (número da licitação) anulada/revogada em (data da revogação/anulação)”.

**Art. 4º** – Na retomada de qualquer procedimento licitatório suspenso, deverá ser mantido o número de identificação do certame definido antes de sua suspensão, com a preservação, ainda, do mesmo processo administrativo.

[...]

**Art. 6º** - Concomitantemente à publicação de nova licitação ou de contratação realizada em substituição à licitação revogada, o órgão licitante deverá inserir no PUBNET, no escopo da licitação revogada, o evento COMUNICADO, informando a abertura de nova licitação, em substituição à anterior, ou a nova contratação especificando:

- a) O número da licitação sucessora ou o número do contrato, em caso de contratação de emergência;
- b) O objeto do novo procedimento licitatório;
- c) A data da abertura do novo certame ou da assinatura do contrato de emergência. (peça 7, grifos no original).

Os artigos 3º, 4º e 6º da Instrução nº 02/2015 não foram atendidos no presente Edital, tendo em vista que não constam os dados da licitação anterior revogada no aviso de licitação contendo o resumo do edital, tampouco os dizeres; não foi mantida a identificação do certame anteriormente suspenso (xx/SIURB/20xx); e, não consta a publicação do COMUNICADO, informando a abertura de nova licitação em substituição à anterior.

Diante do exposto, houve infringência da SIURB na presente licitação aos arts. 3º, 4º e 6º da Instrução nº 02/2015 desta Corte de Contas.

### **3.4. Dos recursos**

A dotação a ser onerada será a de nº 22.17.451.3005.5013 – Intervenções no Sistema de Drenagem, na qual estão previstos, R\$ 41.812.703,68 para a despesa 4.4.90.39.00, outros serviços de terceiros pessoa jurídica (peça 10). Além dessa dotação, consta na justificativa para a contratação, a referência à dotação nº 22.10.15.451.3022.5085 – Intervenções em Próprios Municipais, porém esta não constou no Edital.

Inicialmente, na dotação constante no Edital, não está prevista a contratação de gerenciamento. Na utilização dessa dotação para o pagamento dos serviços a serem contratados, somente os serviços referentes a essa dotação poderão ser suportados por seus recursos, ou seja, com os recursos da dotação descrita no Edital somente poderão ser pagos os serviços de gerenciamento referentes às “Intervenções no Sistema de Drenagem”.

Cabe trazer o Acórdão nº 1.505/2009 do TCU – Plenário:

**Abstenha-se de dar início a procedimento licitatório para obras e serviços quando a dotação orçamentária for insuficiente para execução total do objeto licitado**, de forma a dar cumprimento ao disposto no art. 8º da Lei nº 8.666/1993. (grifos nossos).

Dessa forma, quanto às demais obras e serviços, não pertencentes a essa dotação, tais como obras de arte especiais (pontes, viadutos, túneis e passarelas), escolas, CEUs, creches, hospitais, UBSs etc., como não fazem parte dessa dotação que suportará os dispêndios das futuras contratações, essa dotação não poderá ser utilizada para pagar os serviços prestados pelas futuras contratadas.

Não obstante, foi emitida a Nota de Reserva nº 25.096/2021, em 19.04.2021 no total de R\$ 22.790.907,24 para vinculação dos recursos para os três lotes a serem licitados (peça 10).

Em função do exposto, a utilização da dotação apresentada só autorizará a prestação dos serviços referentes às obras e serviços relativos à “Intervenções no Sistema de Drenagem”, ficando prejudicados os pagamentos dos serviços relativos às obras cujos recursos são originários de outras secretarias, tais como Educação e Saúde, em ofensa ao inciso III, do §2º do art. 7º e ao art. 8º da LF nº 8.666/93, e ao inciso VII, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.279/2003.

### **3.5. Da consulta pública**

Nos termos do Decreto Municipal nº 48.042/06, que estabeleceu a figura da Consulta Pública no Município de São Paulo, como procedimento prévio obrigatório à sessão de julgamento das licitações envolvendo valores superiores a R\$ 12 milhões, consta o seguinte considerando para justificar a criação do instituto.

CONSIDERANDO o intuito de oferecer oportunidade para que os interessados apresentem críticas e sugestões, bem como de colher manifestações e subsídios para a conclusão da elaboração de editais de licitação e seu aprimoramento, com vistas à qualidade dos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados; CONSIDERANDO a permanente necessidade de aprimoramento e atualização dos procedimentos licitatórios na Prefeitura do Município de São Paulo, objetivando o equilíbrio entre o custo e o benefício do objeto licitado.

Infere-se, portanto, que se trata de um procedimento administrativo formal obrigatório que tem por objetivo promover a interação entre a Administração Pública e os agentes privados, que detém experiência na execução do objeto licitado e, desta forma, aprimorar instrução do procedimento licitatório.

Neste sentido, os artigos 3º e seguintes disciplinam a ampla publicidade do instrumento convocatório, tanto no DOC, quanto no sistema PubNet, ao menos sete dias antes da abertura

do certame, para o regular conhecimento do edital, bem como as críticas e sugestões recebidas das empresas licitantes deverão ser analisadas pela comissão de licitação, sendo que todos os atos deverão ser publicados no DOC e no portal “e-negocioscidadesp”.

Analisando-se o SEI nº 6022.2021-0000710-0, constata-se que até a presente data, houve apenas a publicação dos quesitos formulados pela empresa Systra Consultoria e Engenharia Ltda. no DOC de 26/05/2021, pág. 83 e 84.

Constam no documento denominado “SEI\_PMSP - 042701799 – Informação” (peça 11), além da empresa acima citada, as seguintes: LBR Engenharia e Consultoria Ltda., JHE Consultores Associados, Maubertec Tecnologia em Engenharia Ltda. e AGM – Projetos de Engenharia Ltda.

Ademais, constam das análises citadas como deliberação sobre o acolhimento ou não dos pontos sugeridos pelas empresas, apenas o termo “acatado/não acatado”, em desacordo com a essência do ato administrativo que profere uma decisão, a qual deve necessariamente conter fundamentação.

Portanto, houve infringência ao artigo 4.º do Decreto Municipal nº 48.042/06 e do princípio da necessidade de fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo.

### **3.6. Do Anexo III – Carteira de Empreendimentos**

Consta no Anexo III o documento denominado Carteira de Empreendimentos SIURB, o qual demonstra os Programas e Empreendimentos vigentes na Secretaria que são base para as atividades das futuras contratadas (fls.134/188 da peça 6).

Inicialmente, o Anexo apresenta a quantidade de 54 páginas, porém, o conteúdo não está disposto com clareza suficiente aos licitantes: há repetição de páginas (fl. 1=14 da peça 6, por exemplo), ausência de identificação dos lotes; não discriminação/indicação de qual atividade será realizada por projeto. A ausência de informações claras prejudica o entendimento do que se pretende contratar, como também pode induzir que há uma quantidade de trabalho inferior/superior ao realmente previsto.

Verifica-se também, como exemplo, às fls. 134/143, peça 6, do Anexo III, que constam dois tipos de trabalhos referentes à OAE para o Lote 1: Inspeção Especial e Recuperação Estrutural. Essas duas categorias de trabalho estão distribuídas da seguinte forma:

- Inspeção Especial Lote 1 – 30 (Centro); **32 (Sul)**; 16 (Oeste);
- Recuperação Estrutural Lote 1– 3 (Centro); 16 (Oeste).

Ocorre que o vencedor do Lote 1, conforme o Anexo I – Mapa Divisão dos Lotes (fl. 130 da peça 6), terá que desenvolver atividades na Região Sul do Município. Entretanto, no Anexo III, constam atividades nas Regiões Centro e Oeste, pertencentes ao Lote 3, tanto para Inspeções Especiais, como para Recuperação Estrutural.

Também, é possível observar no Quadro 1, para o Programa Mobilidade a indicação de atividades para o Lote 1 nas regiões Oeste e Centro.

**Quadro 1 – Distribuição de atividades no Lote 1 – Região Sul**

1	MOBILIDADE	Meta 2.1 / Meta 6.1	Programa 3022 / 3005	Calçada do Triângulo Histórico	CENTRO	Projetos executivos do	Ruas do Triângulo Histórico	Sé	003/SIURB/2020
1	MOBILIDADE	Meta 2.1 / Meta 11.3	Programa 3022 / 3005	Requalificação Av Santo Amaro	SUL	Projetos e Obras	Av. Santo Amaro entre Juscelino e Bandeirantes	Santo Amaro	006/SIURB/16
1	MOBILIDADE	Meta 2.1 / Meta 11.1	Programa 3022 / 3005	Ponte Graúna-Gaivotas	SUL	Projetos	Avenida Gaivotas	CAPELA DO SOCORRO	065/SIURB/2019
1	MOBILIDADE	Meta 2.1 / Meta 11.3	Programa 3022 / 3005	Corredor de Ônibus Santo Amaro/João Dias	SUL	Projetos executivos de requalificação	Avenida Santo Amaro, entre Av. Portugal e Terminal João Dias	Santo Amaro	175180150
1	MOBILIDADE	Meta 2.1 / Meta 11.3	Programa 3022 / 3005	Corredor de Ônibus Itapeçerica	SUL	Projetos executivos de requalificação	Avenida Itapeçerica, trecho entre Terminal João Dias e Terminal Capelinha	CAMPO LIMPO	176180150
1	MOBILIDADE	Meta 2.1 / Meta 11.3	Programa 3022 / 3005	Corredor de Ônibus Interlagos	SUL	Projetos executivos de requalificação	Avenida Interlagos, TRECHO ENTRE AVENIDAS WASHINGTON LUIS E ATLÂNTICA	CAPELA DO SOCORRO	172180150
1	MOBILIDADE	Meta 2.1 / Meta 11.1	Programa 3022 / 3005	Ligação viária Pirituba - Lapa	OESTE	Projetos e Obras	Av Raimundo Pereira de Magalhaes	Lapa	013/SIURB/16

Fonte: Anexo III – Carteira de Empreendimentos SIURB (fl. 130, peça 6).

Diante do exposto, o Anexo III – “Carteira de Empreendimentos SIURB” é insuficiente por apresenta ausência de identificação dos lotes; não discriminação/indicação de qual atividade será realizada por projeto, repetição de páginas e distribuição das atividades incompatível com os lotes constantes no Anexo I – Mapa Divisão dos lotes, em ofensa ao art. 6º, inciso IX da Lei de Licitações.

### 3.7. Das intervenções do programa de OAEs e a SPObras

Constam relacionadas no Anexo III – Carteira de Empreendimentos SIURB diversas inspeções especiais e recuperações estruturais a serem gerenciadas pelas futuras contratadas.

As inspeções especiais são laudos elaborados por empresas especializadas, baseadas na NBR 9.452/2016 – Inspeção de Pontes, Viadutos e Passarelas de Concreto, com objetivo de avaliar as condições das pontes e viadutos.

Esse tipo de inspeção é pormenorizado e contempla quantitativo de anomalias dos elementos aparentes e acessíveis da OAE, com o objetivo de formular o diagnóstico e prognóstico da estrutura.

Em consulta ao sistema Átomo-Radar, foi localizado o Contrato nº 014/SIURB/2019 (peça 12), firmado entre SIURB e SPObras em 12.01.2019 (SEI nº 6022.2019/0002018-8), na modalidade de contratação direta, no valor total de R\$ 15.196.882,24, cujo objeto foi:

**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE GESTÃO DE MANUTENÇÃO DOS ATIVOS DA CIDADE DE SÃO PAULO, INICIALMENTE COMPOSTO POR PONTES, PASSARELAS, PONTILHÕES E VIADUTOS.** (grifos no original, fl. 1, peça 12).

Na proposta, consta que os serviços seriam de gerenciamento executados pela SPObras:

**Os serviços de gerenciamento** de ativos e o plano de recuperação aqui propostos procuram otimizar a vida útil de seus projetos de obras de arte, por meio de análise preditivas e soluções inovadoras. **As equipes de gerenciamento de ativos a serem constituídas deverão ser compostas por especialistas** na inspeção de estruturas existentes, testes de materiais e condições, no desenvolvimento e operação de sistemas de gerenciamento de ativos baseados em TI e no projeto de esquemas de fortalecimento e sistemas permanentes de monitoramento de suas condições.

**Este programa de gerenciamento de ativos inicialmente de pontes, passarelas, pontilhões e viadutos será executado por SPObras que fará o gerenciamento de sua inspeção** e ajudará a garantir que problemas nunca se tornem grandes. Ao final da implantação deste programa deverá ser possível o exame de todos os componentes de uma obra de arte para determinar sua condição física, buscar as causas profundas de deterioração e deformação, **recomendar ações corretivas necessárias e avaliar métodos alternativos de reparo / reabilitação que atendam às necessidades específicas de cada uma das obras de infraestrutura da cidade.** (grifos nossos, fl. 2, peça 12).

[...]

**O gerenciamento dos ativos e sua manutenção dar-se-á a partir da consecução de atividades diretamente executadas por SPObras** e outras indiretamente executadas a partir da contratação de empresas especialistas. (grifos nossos, fl. 3, peça 12).

Cabe trazer, também, do escopo proposto por SPObras, que a atuação se daria, inclusive, na fase posterior as inspeções, ou seja, passando pelos projetos até a elaboração dos editais para obras, além de criar um programa de revisão para futurar intervenções ou manutenções preventivas, conforme a seguir:

**2.2.1 Elaboração dos Editais das Obras necessárias para o restauro, recuperação ou reconstrução das Pontes**, tudo hierarquizado pelos riscos envolvidos e os recursos financeiros disponibilizados;

**2.2.2 Acompanhamento e apoio à fiscalização das Obras** e de seu ATO – Acompanhamento Técnico das Obras a ser fornecidos pelas empresas projetistas/consultoras;

[...]

**Programa de revisão dos trabalhos de futuras intervenções e/ou manutenções preventivas** a serem realizadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB. (grifos nossos, fl. 4, peça 12).

Diante disso, há contrato com a SPObras, para o acompanhamento das inspeções especiais, inclusive quanto ao gerenciamento de projetos e ao acompanhamento das obras, tendo em vista que esse contrato não foi encerrado.

Também, no processo SEI nº 6022.2020/0000100-2, referente ao Edital nº 003/20/SIURB, cujos lotes licitados fazem parte do presente Edital, consta que o acompanhamento continuará sendo executado por SPObras, inclusive com a designação dos fiscais (peça 13), ou seja, tais contratos não deveriam fazer parte deste Edital. Os respectivos SEIs abertos por SPObras em 26.11.2020 foram (peça 14):

- 094/SIURB/2020 - SEI nº 7910.2020/0000921-6;
- 095/SIURB/2020 - SEI nº 7910.2020/0000922-4;
- 096/SIURB/2020 - SEI nº 7910.2020/0000923-2;
- 097/SIURB/2020 - SEI nº 7910.2020/0000924-0.

Registra-se que, o Contrato nº 14/SIURB/2019 encontra-se com solicitação de aditamento pendente, apesar de a SPObras continuar a executar atividades correlatas a esse Contrato.

Apesar da indefinição quanto ao aditamento do Contrato nº 14/SIURB/2019, cabe trazer a notícia divulgada em 22.04.2021, atualizada em 01.07.2021 pela Assessoria de Comunicação – SPObras, em seu próprio site, intitulada “Balanço do Programa de Recuperação e Manutenção de

Pontes e Viadutos”. Nessa notícia constam obras emergenciais executadas, informações sobre as inspeções e, inclusive, obras de manutenção executadas em OAEs que já foram objeto de inspeção, como por exemplo, o Viaduto Gazeta do Ipiranga onde foram executadas obras nas juntas de dilatação.

Consta no Anexo III – “Carteira de Empreendimentos” que o acompanhamento da recuperação estrutural do Viaduto T5 faz parte de empreendimentos a serem gerenciados ou serem desenvolvidas atividades (fl. 141, peça 6). Porém, na notícia divulgada em 02.07.2021 pela SIURB esse acompanhamento faz parte das obrigações da SPObras (Figura 1).

Também, constam na fl. 176 da peça 6, informações sobre o Viaduto Gazeta do Ipiranga, que está em fase de elaboração do Edital. Porém, na Figura 1, a SIURB divulgou em 09.06.2021 que em conjunto com SPObras está realizando intervenções nessa OAE.

**Figura 1 – Obras em execução gerenciadas por SPObras constantes no Edital 001/SIURB/2021**



Fonte: SIURB. **Mais uma obra concluída! A SIURB junto com a SPObras, finalizou as obras complementares de recuperação do viaduto T5** [...]. São Paulo, 08 de jul. 2021. Facebook: siurbbsp. Disponível em: <https://www.facebook.com/siurbbsp/photos/a.1326398460800801/4049338635173423/>. Acesso em: 07 jul. 2021. e SIURB. **Mais uma obra concluída! A SIURB junto com a SPObras, concluiu a troca de três juntas de dilatação do Viaduto Gazeta do Ipiranga, na Zona Sul** [...]. São Paulo, 09 de jun. 2021. Facebook: siurbbsp. Disponível em: <https://www.facebook.com/siurbbsp/videos/528097954897178>. Acesso em: 07 jul. 2021.

Cabe destacar que o total de produtos a serem elaborados com base em inspeções e recuperações estruturais soma um montante significativo. Portanto, as atividades exercidas por SPObras reduzem significativamente a quantidade de produtos previstos neste Edital.

Diante do exposto, as constatações evidenciam que o acompanhamento das atividades do Programa de OAEs estão em execução e gerenciamento pela SPObras, não cabendo a inclusão de qualquer obra ou serviço no presente Edital, incorrendo no risco de contratação em duplicidade para o mesmo objeto.

### **3.8. Do Anexo IV - Das quantidades dos relatórios de análise de projetos e de medição de Obras**

Consta no Anexo IV o documento denominado "Quantificação de Produtos", o qual apresenta as quantidades previstas, por tipo de relatório, a serem elaboradas pelas futuras contratadas (peça 6, fls.190/200).

As quantidades previstas de relatórios a serem elaborados referentes aos itens 8 "REL-008 – Relatório de Análise de Projetos" e 10 "REL-010 – Relatório de Medição de Obras" somam 498 e 372, respectivamente.

Ocorre que, constam como relatórios a serem apresentados no Programa de OAEs produtos referentes aos contratos de inspeções especiais e recuperações estruturais, as quais estão em acompanhamento por SPObras, conforme item **3.7.** deste Relatório.

Diante disso, é necessário suprimir das quantidades previstas no anexo IV as atividades relacionadas as inspeções especiais e recuperações estruturais.

As inspeções especiais representam 37% (187/498) da quantidade dos relatórios REL-008, constante no orçamento. Essa quantidade equivale a R\$ 2.797.359,18, c/BDI (187 x R\$ 14.959,14) do total previsto para o item 8.

As recuperações estruturais também representam 37% (137/372) da quantidade dos relatórios REL-010, constante no orçamento. Essa quantidade equivale a R\$ 3.504.919,75, c/BDI (139 x R\$ 25.215,25) do total previsto para o item 8.

Além disso, há no quantitativo a previsão de serviços referentes a obras que estão em fase final. Cita-se as UPAs Vila Mariana, Jabaquara e City Jaraguá, as quais são gerenciadas por EDIF, além das obras do Riacho do Ipiranga.

Do exposto, há sobrepreço de no mínimo R\$ 6.302.278,93<sup>1</sup> (c/ BDI) devido à inclusão de serviços referentes a inspeções especiais e a recuperações estruturais, os quais estão em execução pela SPObras através do Programa de Manutenção de Ativos da Cidade.

### 3.9. Do parcelamento do objeto

Na presente licitação o Município de São Paulo foi dividido em três lotes, com base na localização geográfica, conforme subitem “2.1 DO OBJETO E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA” do Edital (peça 6, fls. 7/8) e do Anexo I – Mapa Divisão dos Lotes (peça 6, fls. 129/130).

Consta no Termo de Referência o seguinte (peça 6, fl. 90):

O objeto está dividido geograficamente, em função do volume de intervenções e da sua abrangência territorial definidos por subprefeituras, em três lotes, conforme apresentado no **Anexo I – Mapa Divisão dos Lotes**, quais sejam:

- **Lote 1** – Vila Mariana; Ipiranga; Santo Amaro; Jabaquara; Campo Limpo; Capela do Socorro e Parelheiros.
- **Lote 2** – Jaçanã/Tremembé; Casa Verde; Vila Maria/Vila Guilherme; Mooca; Penha; Aricanduva/Formosa/Carrão; Vila Prudente; Ermelino Matarazzo; São Miguel Paulista; Itaquera e Guaianases.
- **Lote 3** – Perus/Anhanguera; Pirituba/Jaraguá; Freguesia/Brasilândia; Lapa; Butantã; Pinheiros e Sé.

Considerando-se que os contratos firmados pela SIURB têm por objeto a execução de obras de vários ramos da engenharia civil, tais como: abertura de vias, canalização de córregos, construção de escolas, construção e recuperação de OAEs, construção de hospitais e seus respectivos projetos, e que essas obras estão dispersas em todo o território do Município de São Paulo e distribuídas em quatro programas (OAEs, Mobilidade, Drenagem e Edificações), a competitividade será maior se o objeto for dividido em tantos lotes quantos são os tipos de objetos a serem licitados.

Diante disso, a forma como o objeto foi dividido, por região, permite existir contratos para os quais estão previstas obras em dois ou mais lotes. Além disso, considerando-se que as futuras contratadas poderão prestar serviços referentes em obras de contratos similares, poderá haver conflito no que se refere à forma de atuação de cada uma delas.

---

<sup>1</sup> (2.797.359,18 + 3.504.919,75)

Portanto, a competitividade será ampliada (maior) se o objeto for dividido em tantos lotes quantos são os tipos de objetos a serem licitados, além de evitar a ocorrência de conflitos na execução dos contratos oriundos desta licitação, nos quais obras similares são distribuídas geograficamente dentro de um mesmo contrato.

### **3.10. Da habilitação técnica**

Para comprovação da aptidão da licitante na fase de Habilitação Técnica, o Edital apresenta a seguinte exigência no subitem 7.3 - Qualificação Técnica (fls. 15/16, peça 6):

7.3.2 Comprovação de aptidão da proponente para o desempenho da atividade pertinente e compatível, em características e quantidades, com o objeto da licitação, por meio da apresentação de atestado(s) de capacidade técnica em nome da proponente, individualmente ou como membro de um consórcio, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado.

**7.3.2.1 Para fins de comprovação das características e quantidades a que se refere este subitem, deverá(ão) ser apresentado(s) Certidão ou Atestado de Gerenciamento e/ou Apoio ao Gerenciamento e/ou Supervisão e/ou Apoio a Supervisão que contemple 10 empreendimentos e/ou contratos de implantação e/ou execução de infraestrutura e/ou edificações, não residências.**

[...]

7.3.2.1.4 A critério da Comissão de Licitação e, caso não conste do(s) documento(s) citado(s) no item 7.3.2.1 descrição dos serviços, poderá, ainda ser solicitada a apresentação dos respectivos memoriais descritivos ou planilhas de medição. (grifos nossos).

Ocorre que não está justificada a exigência, na fase de Habilitação Técnica, da apresentação de atestado/certidão que contemple a quantidade de 10 empreendimentos (subitem 7.3.2.1). Tampouco é possível relacionar tal quantidade com a Carteira de Empreendimentos da SIURB constante no Anexo III.

Cabe trazer o Acórdão nº 307/01- Plenário do TCU:

[...] Vale insistir acerca da inconstitucionalidade de exigências excessivas, no tocante à qualificação técnica. Observe-se que a natureza do requisito é incompatível com disciplina precisa, minuciosa e exaustiva por parte da Lei. É impossível deixar de remeter à avaliação da Administração a fixação de requisitos de habilitação técnica. Essa competência discricionária não pode ser utilizada para frustrar a vontade constitucional de garantir o mais amplo acesso a licitantes, tal como já exposto acima. A administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar. Vale dizer, sequer se autoriza exigência de objeto idêntico...".

4.4.6 O problema do limite de condições para habilitação, mesmo tendo sido

regulado em lei e tratado na doutrina, é acima de tudo questão de bom-senso, de razoabilidade e de proporcionalidade. Quaisquer exigências excessivas, podem ser entendidas como intenção de excluir a participação de outras empresas também capazes de executar a obra, o que violaria o princípio da competitividade e a isonomia entre os licitantes. (TCU. Acórdão nº 307/01, Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti. DOU, 03 abr. 2002).

Diante do exposto, não está justificada a exigência na fase de Habilitação Técnica, da apresentação de atestado/certidão que contemple a quantidade de 10 empreendimentos (subitem 7.3.2.1). Tampouco é possível relacionar tal quantidade com a Carteira de Empreendimentos da SIURB constantes no Anexo III, como também no Anexo IV.

### 3.11. Da objetividade para o julgamento das propostas

Consta às fls. 19/21 da peça 6, nos itens 8.1.1, 8.1.2 e 8.1.3 do Edital, a composição da nota técnica (NT), sintetizada a seguir:

**Quadro 2 – Composição da Nota Técnica**

Item	Descrição	Percentual Máximo
8.1.1	Metodologia do Trabalho	50%
8.1.2	Experiência do Licitante	15%
8.1.3	Equipe Técnica	35%
Total da Proposta		100%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Para a avaliação das propostas, o Edital descreve os seguintes critérios para o subitem 8.1.1, em seu subitem 11.1 (peça 6, fls. 27/28):

## 11 ABERTURA E JULGAMENTO DA PROPOSTA TÉCNICA

### 11.1 Metodologia de Execução – Tópico NT1

[...]

- **INACEITÁVEL (0 PONTOS):** a proponente não apresentou as informações mínimas requeridas, demonstrando desconhecimento do assunto;
- **INADEQUADO (20 PONTOS):** a proponente apresentou informações aquém do mínimo requerido, contendo erros e ou omissões, que caracterizam conhecimento inadequado do assunto, e demonstrando que suas proposições não satisfazem às expectativas da contratante;
- **INSUFICIENTE (50 PONTOS):** a proponente apresentou parcialmente as informações requeridas, demonstrando conhecimento insuficiente do assunto e evidências de que suas proposições satisfazem minimamente às expectativas da contratante;

- **BOM (70 PONTOS):** a proponente apresentou as informações requeridas, demonstrando conhecimento suficiente do assunto e evidências que oferecem condições de atuar com desempenho satisfatório;
- **ÓTIMO (90 PONTOS):** a proponente apresentou as informações requeridas, demonstrando amplo conhecimento do assunto e evidências que oferecem condições de atuar com desempenho acima das expectativas;
- **EXCELENTE (100 PONTOS):** a proponente apresentou as informações e proposições acima das mínimas requeridas em conformidade com as condições estabelecidas neste Edital e no seu Termo de Referência, mostrando, além do profundo conhecimento dos aspectos relevantes, inovações de métodos de trabalho mais eficazes e eficientes, que oferecem condições de atuar com desempenho muito acima das expectativas;

Além disso, a SIURB apresenta na Informação constante no SEI que trata da parametrização o seguinte (peça 4, fl. 9):

A descrição da metodologia de execução deverá ser efetuada limitando-se a 35 (trinta e cinco) páginas, sendo 30 páginas em folha padrão A4, com texto Arial de tamanho 12, espaçamento simples e 5 páginas em folha padrão A3 para apresentação de mapas, fluxogramas, diagramas, gráficos, tabelas e fotos, as quais poderão ter qualquer fonte e qualquer tamanho, desde que legíveis, para sua melhor diagramação.

O quesito Metodologia é o mais importante a ser avaliado do ponto de vista técnico. **Através da avaliação desse quesito será possível mensurar se a licitante possui condições de empregar as melhores opções técnicas**, com vistas a alcançar o melhor resultado à Administração. Aqui terá que ser demonstrado que o método escolhido pela licitante trará a Municipalidade a melhor solução técnica e econômica.

Caso não se observe a melhor metodologia de execução contratual, corre-se o risco de firmar contrato que futuramente poderá resultar em maior ônus ao erário, como por exemplo, a possibilidade de que a contratada induza a Administração a tomada de decisão equivocada cujo impacto poderá ser uma execução muito onerosa.

**A limitação de páginas para descrição da metodologia visa definir parâmetros de igualdade de competição aos Licitantes.** (grifos nossos).

Ocorre que a base de avaliação do julgamento das propostas, utilizando os critérios definidos como “inaceitável”, “inadequado”, “insuficiente”, “bom”, “ótimo” e “excelente” para o julgamento da Metodologia de Execução a torna inócua, tendo em vista o rol amplo e exaustivo de atividades descritas no Termo de Referência, pois não é possível de ser avaliado e realizado um julgamento objetivo do universo complexo de atividades relacionadas no Termo de Referência, tendo como parâmetro único, em síntese, o número de folhas.

Não obstante, a SIURB possui expertise para parametrização baseado nos métodos e ferramentas consagrados no meio técnico, e não apenas se limitando a definir o número de folhas a serem apresentadas.

O julgamento objetivo do certame licitatório é um dos princípios explicitados no art. 3º da Lei 8.666/93”. Outrossim, em face do disposto no art. 40, inciso VII dessa lei, advém a obrigatoriedade de o Edital indicar os critérios para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos. E, também, a obrigatoriedade de a comissão pautar sua atuação por “critérios objetivos definidos no edital” – art. 44.

Do exposto, a adoção de critérios subjetivos para julgamento das propostas técnicas, com a existência de uma parametrização insuficiente elaborada pela Administração, ofende o disposto no art. 40, inciso VII c/c o art. 44 da Lei Federal nº 8.666/93.

### **3.12. Da qualificação técnica – Metodologia de execução**

O subitem 8.1.2 do Edital (peça 6, fls. 19/20), denominado “Metodologia de Execução – Tópico NT1” prevê parte dos critérios de pontuação da nota técnica a ser apresentada no Envelope “B” – Proposta Técnica. O Tópico NT1 apresenta três componentes: NT1a, NT1b e NT1c.

Inicialmente, em se analisando o conteúdo da componente NT1a, verifica-se que essa componente se correlaciona muito mais com as especificidades do objeto a ser licitado, do que com uma solução técnica a ser apresentada pela empresa concorrente.

Neste sentido, a descrição detalhada do objeto, bem como as suas peculiaridades, previstas no item em comento, deveriam estar previamente discriminadas no projeto básico do certame, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, artigo 7, §2º, inciso I.

Caso se entenda, porém, que o conhecimento do escopo pode variar entre as licitantes, ou seja, que a variável técnica a ser avaliada consiste na assimetria de conhecimento das licitantes acerca do objeto, temos uma deficiência cujo saneamento é ônus da Administração. É a SIURB que deve fornecer para todos os licitantes, através do edital e seus anexos, a descrição completa e precisa do escopo do contrato. Se a Administração não possuísse, de antemão, uma descrição precisa daquilo que pretende contratar, não seria possível realizar a licitação.

Não obstante, as componentes NT1b e NT1c estão vinculadas a ferramentas e modelos a serem adotados e a forma operacional para execução dos serviços.

A Origem apresenta a seguinte justificativa para a adoção deste quesito (peça 4, fls. 9/10):

O quesito Metodologia é o mais importante a ser avaliado do ponto de vista técnico. Através da avaliação desse quesito será possível mensurar se a licitante possui condições de empregar as melhores opções técnicas, com vistas a alcançar o melhor resultado à Administração. Aqui terá que ser demonstrado que o método escolhido pela licitante trará a Municipalidade a melhor solução técnica e econômica.

Ocorre que os critérios estabelecidos para determinar a experiência da empresa (NT2) já são capazes de demonstrar, por si só, que as empresas possuem ferramentas, modelos e metodologia para atender à necessidade demandada pela Administração, além de que as metodologias e técnicas utilizadas no mercado são comuns no meio técnico. Não obstante, cabe à Secretaria, diante de sua expertise, definir quais métodos e ferramentas serão necessários para atendê-la.

Além disso, o percentual da NT1a alcança 12,5% da Nota da Proposta Técnica, valor este próximo ao percentual da NT2 de 15% (Experiência da Empresa). Já a soma dos percentuais NT1b e NT1c alcançam 37,5% da Nota da Proposta Técnica, valor este superior ao percentual total da NT2 de 15% (Experiência da Empresa) ou do percentual total da NT3 (Experiência Técnico Profissional) de 35%.

Verifica-se que tal ponderação não parece ser razoável para a licitação do tipo técnica e preço, para a qual as capacidades operacional da empresa e intelectual dos profissionais que executarão o objeto são de importância capital.

Por fim, cabe trazer o Parecer Jurídico da Assessoria da SIURB quanto ao assunto (fl. 17, peça 15):

**Ademais, não se pode exigir que as licitantes elaborem algum tipo de estudo especial ou perícia anteriormente à licitação. Tal expediente seria indispensável às licitantes para adquirir informações sobre o licitado e o escopo da contratação que não constem no edital.** Sobre tal vedação, confira-se a Súmula nº 272 do Tribunal de Contas da União – TCU:

Súmula 272/TCU – No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Recomendamos, ademais, a leitura do Acórdão n.º 165/2009 do TCU, o qual trata da mesma temática.

Por outro lado, se empresa licitante possuir algum tipo de informação do escopo do contrato que não é do conhecimento da área técnica da Administração, não é

possível à SIURB avaliar a sua pertinência no âmbito de um processo licitatório. Salvo melhor juízo, não enxergamos como ser possível ao órgão atribuir pontuações a respeito de um dado que desconhece na oportunidade.

**Pelo exposto, recomendamos a reavaliação da exigência do quesito de avaliação técnica NT1a, especialmente no ponto que exige “*Descrição geral do escopo contratado – características específicas dos Empreendimentos*”, com as modificações editalícias decorrentes.** (grifos nossos).

Portanto, a SIURB transferiu para a licitante a tarefa de conhecer do escopo a ser contratado ao considerar a componente NT1a na Qualificação Técnica, em infringência ao artigo 7º, §2º, inciso I da Lei Federal de Licitações.

Também, as componentes da metodologia da execução NT1b e NT1c apresentam subjetividade e podem ser objeto de direcionamento, além de que vão de encontro aos critérios estabelecidos para determinar a Experiência da Empresa (NT2).

Por fim, a soma dos percentuais das componentes NT1b e NT1c são superiores às componentes Experiência da Empresa (NT2) e Experiência Técnico Profissional (NT3), estas que deveriam ser relevantes para o tipo de licitação adotada pela SIURB.

### **3.13. Da qualificação técnica - edificações não residenciais e reservatórios de retenção**

Consta nos subitens 8.1.3 e 8.1.4 do Edital (peça 6, fls. 20/23) a exigência de que as certidões e atestados sejam de serviços relativos a edificações não residenciais e reservatórios de retenção, com o objetivo de comprovar a experiência da empresa.

Ocorre que a exigência de que seja comprovada a realização dos serviços relativos a edificações não residenciais é restritiva, pois para execução dos serviços previstos no Edital independem se os edifícios são residenciais ou não, ou seja, exigir que os serviços tenham sido realizados em edificações não residenciais em nada diferencia a capacidade técnica de quem tenha executado esses serviços em edificações residenciais.

Insta consignar que tal comprovação não seria procedente para a execução de obras de edificações não residenciais, muito menos, para serviços de apoio ao gerenciamento dessas obras.

Também, a exigência que seja comprovada a realização de serviços relativos a reservatórios de retenção é restritiva, pois a prestação de serviços pode se dar através de obras similares e qualificaria a licitante, como a construção de piscinões.

Cabe registrar que essa restrição também foi alvo de questionamento na fase de Consulta Pública pela empresa Projetos de Engenharia Ltda. (fls. 18/19 da peça 11):

Por outro lado, no caso de reservatório de retenção, indicado na alínea “b” do presente documento, apesar de ser uma *solução* adotada há muito tempo, não há dúvida de que o número de empreendimentos implantados ou em implantação é muitíssimo inferior ao número dos empreendimentos citados nas demais alíneas.

Consequentemente, o número de empresas *com a atestação* de experiências nas atividades requeridas em obras de reservatório de retenção, especificamente é consideravelmente reduzido, quando comparado *com* o número de empresas com as demais atestações solicitadas no edital.

Um outro aspecto importante a ser registrado é que diversos empreendimentos, completamente distintos, apresentam etapas e/ou metodologias de execução idênticas às previstas na implantação dos reservatórios de retenção, com complexidade similares ou muito superiores às que são verificadas nas obras dos reservatórios “piscinões”.

Porém, não houve qualquer fundamentação da Administração para não acolher o questionamento, vide item **3.5.** deste Relatório.

Nesse sentido, o artigo 30, § 5º da Lei nº 8.666/93 prevê a vedação de exigência desta espécie:

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

Do exposto, a exigência da comprovação de realização de serviços somente para edificações não residenciais e de reservatório de retenção restringe a competitividade indevidamente, constituindo violação direta ao art. 3º da LF nº 8.666/93.

### **3.14. Das notas mínimas da qualificação técnica – Experiência da Empresa**

Para a avaliação das propostas, o Edital descreve os seguintes critérios para o subitem 8.1.2 – Experiência da Empresa, em seu subitem 11.2 (fls. 28/30, peça 6):

- a. Gerenciamento e/ou Apoio ao Gerenciamento em contratos de execução de infraestrutura e/ou edificações não residências (limitado a 40 pontos):
  - 1,0 ponto para cada 2.000 metros de Canalização de Córrego/Canalização em Canal fechado/Canalização em Canal Aberto e Execução e/ou Implantação de Galerias;
  - 1,0 ponto para cada 15.000 metros cúbicos de Reservatório de Retenção;
  - 1,0 ponto para cada 5.000 metros de Viário, ou de complexidade igual ou superior (rodovia, ferrovia);

- 1,0 ponto para cada 7.500 metros quadrados de edificação não residencial.
- Deverá ser obtido no mínimo 5 pontos em cada um dos itens acima (Canalização, Reservatório de Retenção, Viário e Edificação não residencial).
- **O atendimento poderá ser feito através de um único atestado ou de mais de um atestado somado.**

b. Supervisão e/ou Apoio a Supervisão de Projetos em contratos de infraestrutura e/ou edificações não residências (limitado a 30 pontos):

- 1,0 ponto para cada 2.000 metros de Canalização de Córrego/Canalização em Canal fechado/Canalização em Canal Aberto e Execução e/ou Implantação de Galerias;
- 1,0 ponto para cada 15.000 metros cúbicos de Reservatório de Retenção;
- 1,0 ponto para cada 5.000 metros de Viário, ou de complexidade igual ou superior (rodovia, ferrovia);
- 1,0 ponto para cada 7.500 metros quadrados de edificação não residencial.
- Deverá ser obtido no mínimo 5 pontos em cada um dos itens acima (Canalização, Reservatório de Retenção, Viário e Edificação não residencial).

**O atendimento poderá ser feito através de um único atestado ou de mais de um atestado somado.**

c. Supervisão e/ou Apoio a Supervisão de Obras em contratos de execução de infraestrutura e/ou edificações não residências (limitado a 30 pontos):

- 1,0 ponto para cada 2.000 metros de Canalização de Córrego/Canalização em Canal fechado/Canalização em Canal Aberto e Execução e/ou Implantação de Galerias;
- 1,0 ponto para cada 15.000 metros cúbicos de Reservatório de Retenção;
- 1,0 ponto para cada 5.000 metros de Viário, ou de complexidade igual ou superior (rodovia, ferrovia);
- 1,0 ponto para cada 7.500 metros quadrados de edificação não residencial.

Deverá ser obtido no mínimo 5 pontos em cada um dos itens acima (Canalização, Reservatório de Retenção, Viário e Edificação não residencial).

**O atendimento poderá ser feito através de um único atestado ou de mais de um atestado somado.**

Ocorre que os quantitativos exigidos para avaliação da experiência das empresas não estão justificados no processo administrativo.

Não é possível relacionar os quantitativos exigidos com a Carteira de Empreendimentos da SIURB (Anexo III e Anexo IV do Edital), tampouco foi localizado demonstrativo que fosse capaz de corroborar os quantitativos exigidos.

Também, pode-se afirmar que os quantitativos exigidos estão apresentados de forma genérica, pois as atividades descritas no item A (Gerenciamento de Contratos), no item B (Projetos) e no item C (Obras) não apresentam linearidade conforme dispostos no Edital; tendo em vista a Carteira de Empreendimentos da SIURB (Anexo III do Edital), na qual constam as demandas efetivas a serem realizadas pela Secretaria, e que demandariam os serviços a serem contratados.

Destaca-se que a exigência de obter no mínimo 5 pontos em cada um dos quantitativos, para todos os itens A, B e C no subitem 11.2 restringe o certame, além de estar acima das necessidades efetivas da Administração, conforme Anexo III.

Como exemplo, no item C que trata das exigências relativas às obras o licitante deverá comprovar no mínimo 37.500 m<sup>2</sup> (5,00 x 7.500m<sup>2</sup>) de supervisão e/ou apoio à supervisão de obras de edificação não residencial. Entretanto, no Lote 2 as obras quem constam no Anexo III do Edital são duas UPAs que alcançam uma área total estimada de 4.000 m<sup>2</sup>. Verifica-se que, o quantitativo exigido é 837,5%<sup>2</sup> superior ao que consta no Anexo III para o Lote 2 (**Quadro 3**).

Cabe registrar que são obras de edificações que se encontram em fase final de execução.

**Quadro 3 – Edificações constantes no Anexo III para o Lote 2**

Descrição	Área construída estimada (m <sup>2</sup> )
UPA Mooca	2.000
UPA City Jaraguá	2.000
Área Total Lote 2 – Região Norte/Leste	4.000

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Não obstante, no Lote 1 as obras quem constam no Anexo III do Edital são três UPAs e um CEU; ambos alcançam uma área total estimada de 21.000 m<sup>2</sup>. Verifica-se que, o quantitativo exigido é 78,6% superior ao que consta no Anexo III para o Lote 1 (**Quadro 3**).

Cabe registrar que as UPAs se encontram em fase final de execução e o CEU está em operação.

---

<sup>2</sup> (37.500 / 4.000) – 1

**Quadro 4 – Edificações constantes no Anexo III para o Lote 1**

Descrição	Área construída estimada (m <sup>2</sup> )
CEU Meninos Artur Alberto Mota Gonçalves	15.000
UPA Parelheiros	2.000
UPA Jabaquara	2.000
UPA Vila Mariana	2.000
Área Total Lote 1 – Região Sul	21.000

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Ressalte-se, ainda, que em virtude da fase final dessas obras, o acompanhamento tende a ser de menor complexidade, além de que até que seja adjudicado o certame e emitida a respectiva Ordem de Início, tais obras provavelmente já estarão concluídas.

Por fim, para a correta condução do processo, é imprescindível a justificativa de todos os elementos requisitados no processo:

Deve considerar-se que incumbe à Administração justificar as exigências de experiências anterior que introduz no ato convocatório. Não é dever dos particulares demonstrarem que as exigências impostas pela Administração são excessivas. Ou seja, não é possível a Administração invocar algum tipo de presunção de legitimidade de atos administrativos para transferir ao particular o ônus de prova extremamente complexa. Assim o é porque foi a Constituição que determinou a admissibilidade apenas das exigências as mais mínimas possíveis. Portanto, quando a Administração produzir exigências maiores, recairá sobre ela o dever de evidenciar a conformidade de sua conduta em face da Constituição. (JUSTEN FILHO. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 514).

Por essa razão, o TCU tem formulado determinações no sentido de que:

[...] na elaboração de editais de licitações, realizadas com recursos públicos federais, ao inserir exigência de comprovação de capacidade técnica (art. 30 da Lei 8.666/93), seja sob o aspecto técnico-profissional, ou técnico-operacional, consigne no respectivo processo, expressa e publicamente, os motivos dessa exigência, e demonstre, tecnicamente, que os parâmetros fixados são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implicará restrição do caráter competitivo do certame. (TCU. Acórdão nº 1.524/06, Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. *DOU*, 30 ago. 2006).

“Ainda que, a meu ver, esteja autorizada a fixação de parâmetros quantitativos quando se tratar de comprovação de capacitação técnico-operacional, a exigência da Administração encontrará limites no princípio da razoabilidade, ex vi do disposto no art. 37, inciso XXI, da Lei Maior, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a Administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de ofensa ao texto constitucional, que, como frisei, autoriza apenas o mínimo de exigências, sempre alicerçadas em critérios razoáveis”. (TCU. Acórdão nº 1.891/06, Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. *DOU*, 16 out. 2006).

Diante do exposto, não é possível relacionar os quantitativos exigidos no subitem 11.2 com a Carteira de Empreendimentos da SIURB (Anexo III do Edital), tampouco foi localizado qualquer demonstrativo que fosse capaz de corroborar os quantitativos exigidos. Ademais, a exigência de obter no mínimo 5 pontos em cada um dos quantitativos, para todos as alíneas a., b. e c. no subitem 11.2 restringe o certame, infringindo, assim, o art. 3º, §1º, inciso I, da LF 8.666/93.

### **3.15. Da ponderação das pontuações finais da proposta**

Consta no subitem 13.1 do Edital (peça 6, fl. 36) que a pontuação final das licitantes será feita mediante a seguinte fórmula:  $PF = (0,70 NT + 0,30 NP)$ . Onde:

PF = Pontuação final da proposta.

NT = Nota técnica.

NP = Pontuação de preço.

A Origem fundamentou a decisão da adoção da ponderação 70/30 às fls.12/13, Peça 8.

Entretanto, cabe destacar que a CGU se posiciona contrariamente à ponderação de 70/30 entre a nota técnica e a nota de preços, considerando-a excessiva e sugerindo a proporção 50/50, o que também tem acolhida no Tribunal de Contas da União – TCU (peça 16).

Com relação à matéria, o Exmo. Conselheiro Domingos Dissei determinou no e-TCM nº 11.064/2017 (Ofício Gab. Domingos Dissei nº 5007/2018, peça 17, fls. 5/8) que:

[...] na avaliação das propostas, sob o critério técnica/preço, a Secretaria, na ponderação dos pesos das Propostas Técnica e Comercial, observasse o padrão de valorização 50% (cinquenta por cento) técnica e 50% (cinquenta por cento) preço, admitindo-se o máximo de 60% (sessenta por cento) técnica e 40% (quarenta por cento) preço;

Pelo exposto, há desproporcionalidade da ponderação 70/30 entre a nota técnica e a nota de preços, excessiva segundo a CGU, o TCU e o próprio entendimento do Exmo. Conselheiro Domingos Dissei.

### **3.16. Do termo de referência**

Da leitura do Termo de Referência (fls. 90/128, peça 6) pode-se afirmar que apresenta algumas incongruências que serão analisadas a seguir.

#### **3.16.1. Da não delimitação do escopo**

Constam no Termo de Referência as seguintes disposições:

Os empreendimentos integrantes de cada um dos Programas **relacionados inicialmente** estão apresentados no Anexo III – Carteira de Programas e Empreendimentos (grifos nossos, fl. 92, peça 6). [...].

Os serviços a serem contratados visam apoiar e prover suporte à SIURB na condução das ações e execução das suas atribuições, em especial: gerir, aprovar/implementar e fiscalizar a execução de Programas e Empreendimentos de engenharia de infraestrutura urbana, edifícios e equipamentos públicos, necessárias para viabilizar, com excelência técnica, nos prazos estipulados e dentro do orçamento planejado, a implantação do conjunto de Programas e Empreendimentos administrados pela Secretaria. **Assim, caberá a CONTRATADA apoiar a Secretaria em todas as suas atribuições.** (grifos nossos, fl. 93, peça 6).

Inicialmente, no Termo de Referência consta claramente que a futura contratada poderá desenvolver suas atividades em todas as atribuições da Secretaria, ou seja, o escopo não se delimita aos empreendimentos previstos no Anexo III.

Além disso, o Termo de Referência dispôs que os empreendimentos discriminados no Anexo III do Edital são os relacionados inicialmente, ou seja, resta claro que a relação de empreendimentos pode ser ampliada, o que demonstra que a Administração não contemplou no certame a real necessidade. Também, consta que as obrigações e atividades constantes no TR são caracterizadas como mínimas, o que demonstra uma não delimitação do escopo.

Apresentamos o **detalhamento das obrigações e atividades mínimas** relacionadas ao escopo dos serviços de apoio à SIURB **no gerenciamento, supervisão e assessoria técnica na implementação e execução dos Programas e Empreendimentos** (grifos nossos, fl. 94, peça 6).

No que tange a conceituação de Programas e Empreendimentos, cabe esclarecer que os Programas da Secretaria são questões de forma macro e estratégicas; dentro de cada Programa há uma série de atividades relacionadas a Empreendimentos, ou seja, as atividades da Contratada devem estar vinculadas a Empreendimentos específicos, os quais darão materialidade aos Programas que estão envolvidos.

Ocorre que verifica-se no TR uma mescla de conceitos entre Programa e Empreendimentos, a qual possibilita uma ampliação do escopo, uma vez que um Programa pode abarcar diversos Empreendimentos.

Não obstante, a não delimitação do escopo está clara nos subitens do Item 3 – Escopo dos Serviços, uma vez que consta na relação das diversas atividades expressões relacionadas a não limitar as atribuições da Contratada, conforme exemplos a seguir:

### **3.3 ASSESSORIA TÉCNICA AO PLANEJAMENTO**

As ações de apoio e assessoria técnica quanto às funções executivas da SIURB de planejamento, abrangendo a reflexão e análise quanto a adequada programação e execução táctica dos Programas e Empreendimentos. **Assim serão atribuição da CONTRATADA as seguintes atividades, não se limitando [...]**

[...]

4. Elaborar, atualizar e revisar os cronogramas físicos- econômicos (medições) dos Programas e Empreendimentos, **abrangendo, mas não se limitando [...]** (grifos nossos e no original, fl. 96, peça 6).

[...]

### **3.4 ASSESSORIA TÉCNICA AO RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL**

A assessoria técnica ao relacionamento institucional consiste fundamentalmente na viabilização do equacionamento de interferências, autorizações, licenças, alvarás para execução dos Programas e Empreendimentos, bem como outros agentes públicos e privados. Assim, **cabará a CONTRATADA apoiar a SIURB nas seguintes atividades, não se limitando** (grifos nossos e no original, fl. 97, peça 6).

[...]

### **3.5 ASSESSORIA TÉCNICA EM MEIO-AMBIENTE**

A CONTRATADA deverá dar todo o suporte necessário a SIURB quanto à viabilização dos respectivos licenciamentos dos Empreendimentos, bem como apoiar na gestão ambiental quanto ao cumprimento das exigências e das restrições legais dos programas ambientais, **devendo realizar as seguintes atividades, não se limitando [...]**

[...]

15. Mapear, acompanhar e monitorar os Passivos Ambientais dos Empreendimentos, contemplando, **mas não se limitando [...]** (grifos nossos e no original, fls. 100/101, peça 6).

- [...]  
20. Elaborar relatório tático mensal Ambiental, por empreendimento, contemplando,  
**mas não se limitando** [...] (grifos nossos e no original, fls. 100/101, peça 6).  
[...]  
7. Elaborar material necessário para **atendimento a eventuais questionamentos do juiz** e/ou revisões e emendas nas ações expropriatórias em andamento; (grifos nossos e no original, fl. 102, peça 6).

Diante do exposto, o escopo no Termo de Referência não está suficiente delimitado, uma vez que constam afirmações de que a relação de empreendimentos do Anexo III é inicial; que as obrigações e atividades detalhadas para a futura contratada são as mínimas, passíveis de ampliação, além de constar no Termo de Referência expressões relacionadas a não limitar as atividades da Contratada, em ofensa ao art. 6º, inciso IX da Lei de Licitações.

### **3.16.2. Do conflito das atividades com as atribuições de SIURB**

Transcrevem-se, a título de exemplo, algumas das atividades constantes no Termo de Referência a serem prestadas pela futura contratada, que conflitam com a atividade-fim da SIURB:

- 12. Avaliar o desempenho dos Programas e Empreendimentos;
- 13. Propor priorização de ações dos Programas e Empreendimentos;
- 18. Coordenar as interfaces entre equipes designadas pela CONTRATANTE para condução dos Empreendimentos e todos os CONTRATADOS e SUBCONTRATADOS;
- 19. Realizar reuniões periódicas para deliberações sobre a execução e os resultados alcançados dos Programas e Empreendimentos; fls 6/7
- 20. Monitorar o cumprimento das condições contratuais dos contratos de empréstimo, termos de compromisso e demais fontes de recursos;
- 2. Elaborar atualizar e revisar os orçamentos dos Programas e Empreendimentos; fl. 7
- 7. Acompanhar os convênios junto a agentes públicos e privados
- 12. Elaborar documentos e as atividades de encerramento dos contratos de interferências e remanejamentos;
- 13. Participar de reuniões periódicas para deliberações sobre a obtenção de autorizações, licenças, alvarás e remoção de interferências; fl. 9
- 4 Elaborar e monitorar o andamento dos processos de licenciamento junto aos órgãos ambientais;

Essas atribuições vão de encontro com o disposto no terceiro parágrafo do item 1.1 do Termo de Referência, a seguir transcrito (fl. 90, peça 6):

A responsabilidade pela implementação e gestão estratégica dos empreendimentos de infraestrutura urbana e edificações da Prefeitura do Município de São Paulo é atribuição indelegável da SIURB, que terá a função de definir diretrizes e fiscalizar os serviços de consultoria especializada a serem prestados pela Contratada, em nível tático e operacional.

[...]

Os serviços a serem contratados visam apoiar e prover suporte à SIURB na condução das ações e execução das suas atribuições, em especial: gerir, aprovar/implementar e fiscalizar a execução de Programas e Empreendimentos de engenharia de infraestrutura urbana, edifícios e equipamentos públicos, necessárias para viabilizar, com excelência técnica, nos prazos estipulados e dentro do orçamento planejado, a implantação do conjunto de Programas e Empreendimentos administrados pela Secretaria. **Assim, caberá a CONTRATADA apoiar a Secretaria em todas as suas atribuições.** (grifos nossos, fl. 93, peça 6).

Ao que tudo indica, está havendo um conflito entre essas informações, pois as atividades relacionadas não visam apenas apoiar e prover à SIURB, mas sim, terceirizar suas atividades.

Consta também como atribuição da futura contratada como atividades relacionadas à desapropriação (fls. 101/102, peça 6):

1. Elaborar os estudos de titularidades necessários prévios às desapropriações;
2. Elaborar análise do cadastro e dos laudos de avaliação;
- [...]
4. Coletar de dados e análise dos mesmos de forma a subsidiar a instrução dos processos expropriatórios;
5. Acompanhar e monitorar as ações judiciais e extrajudiciais expropriatórias em andamento;
- [...]
7. Elaborar material necessário para atendimento a eventuais questionamentos do juiz e/ou revisões e emendas nas ações expropriatórias em andamento;
- [...]
9. Acompanhar os cumprimentos dos mandatos de imissão na posse;
- [...]
12. Elaborar e monitorar Decreto de Utilidade Pública (DUP);

De acordo com a descrição das atividades do Núcleo de Desapropriação e Áreas Públicas (NDAP), que consta no site da SIURB<sup>3</sup>, tem-se que cabe a esse Núcleo contratar/elaborar esses serviços, não cabendo, portanto, à SIURB firmar um novo contrato que contenha o mesmo objeto, conforme descrição de competência a seguir:

---

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/desapropriacoes/organizacao/index.php?p=188927>

**Compete ao Núcleo de Desapropriações e Áreas Públicas- NDAP:**

- a)** realizar estudos de titularidade, juntamente ao departamento competente, de todo e qualquer empreendimento proveniente desta Secretaria e de toda a Administração Pública Direta e/ou Indireta demandantes, bem como o respectivo gerenciamento;
- b)** responsabilizar-se pelo acompanhamento da elaboração de material técnico para Declaração de Utilidade Pública (DUP), desde a autuação do processo até o encaminhamento da planta de Declaração de Utilidade Pública ao departamento competente;
- c)** gerenciar a elaboração de material expropriatório, obedecendo à legislação vigente e posterior encaminhamento ao departamento competente;
- d)** realizar estudos dominiais de áreas públicas e espaços livres, juntamente ao departamento competente, necessários à implantação das obras do Município;
- e)** analisar os processos administrativos pertinentes à desapropriação. O NDAP deverá realizar vistorias, relatórios e encaminhar ao setor competente.

Portanto, cabe a esse Núcleo contratar/elaborar esses serviços, não cabendo à SIURB firmar um novo contrato que contenha o mesmo objeto.

Constam também como atribuições da futura contratada atividades exclusivas das divisões da Superintendência de Projetos, da Superintendência de Obras, do Setor de Contabilidade e do Departamento de Edificações – EDIF, a saber (peça 6, fls. 103/104):

1. Elaborar documentação técnica para Fundos, Órgãos de Controle, Câmara de Vereadores e demais órgãos demandantes, relativa aos Empreendimentos;
3. Elaborar estudos técnicos de avaliações preliminares, envolvendo concepção, viabilidade técnica financeira e estruturação de Programas e Empreendimentos;
6. Elaborar, analisar e revisar material técnico com subsídios ao atendimento de Comunique-se decorrentes dos Termos de Compromisso entre o Órgão Financiador, órgão fiscalizadores e a PMSP/SIURB;
8. Elaborar documentos técnicos para licitações e documentos derivados, como especificações técnicas, termos de referência, cotações de preços, composições de preços unitários, entre outros.
9. Elaborar e analisar orçamentos e documentos técnicos para aditamentos contratuais, pesquisas / cotações de preços, composições de preços unitários, levantamento de quantidades, análise de justificativa para alteração contratual, verificação ao Acórdão 749/2010-TCU e documentos derivados;
10. Elaborar, monitorar e acompanhar a programação orçamentária (previsto x realizado), incluindo todas as fontes e origens, necessidades e saldos;
11. Elaborar, monitorar e acompanhar a programação financeira (previsto x realizado), incluindo todas as fontes e origens, necessidades e saldos;

Essas atribuições pertencem às divisões técnicas da SIURB.

Com relação a todo o exposto, tem-se que a SIURB, por meio do presente Edital, está terceirizando sua atividade fim, burlando o dispositivo constitucional que obriga aos órgãos públicos a abrir concursos públicos para o preenchimento das vagas em aberto.

Essas ilegalidades/indefinições confirmam a infringência à Lei Federal nº 8.666/93 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como o disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/03.

### **3.16.3. Item 4.2 – Do produto Relatório Gerencial de Progresso**

Constam no item 4.2 – do Termo de Referência as definições do produto a ser elaborado, entre as quais destacam-se:

#### **4.2 PRODUTO: RELATÓRIO GERENCIAL DE PROGRESSO**

Deverá contemplar todos os Programas e Empreendimentos, o relatório deverá ser elaborado considerando o objetivo principal dos serviços de apoio técnico, contendo informações sumarizadas, dados e indicadores que permitam avaliar o estágio e o desempenho das atividades desenvolvidas, assim como a identificação de eventuais pontos críticos, tanto dos Programas e Empreendimentos, quanto dos agentes, que possam comprometer as diretrizes estabelecidas, incluindo análises críticas e recomendações de ações corretivas, quanto pertinentes.

[...]

##### **d) Itens que deverão compor o Relatório Gerencial:**

- a. Objetivo;
- b. Mapa de Localização;
- c. Situação da Obra-Resumo;
- d. Relatório de Acompanhamento do Empreendimento;
- e. Ficha Técnica do Empreendimento;
- f. Relatório Fotográfico Atualizado Mensalmente e/ou conforme avanço da execução do empreendimento;
- g. Controle de Medições;
- h. Controle de Aditamentos;
- i. Mapa de Controle de Documentos;
- j. Acompanhamento ambiental;
- k. Desapropriações;
- l. Acompanhamento de Comunique-se – CEF;
- m. Cronograma Integrado

e) **Os relatórios deverão ter a seguinte estrutura mínima:** [...] histórico do Empreendimento, conforme cada disciplina relação de contratos e números; empresa contratada, número do edital; objeto, datas, prazos; medições realizadas e saldos contratuais (de valor e de prazo); descrição detalhada de cada atividade e serviços realizados, seu andamento e avanço, no período reportado; pontos de atenção; plano de ação; justificativa para o não cumprimento do escopo, metas e prazos. (grifos nossos, fls.108/109, peça 6).

Inicialmente, o Termo de Referência apresenta o produto como Relatório Gerencial de Progresso. Entretanto, nas CPUs não consta produto com essa denominação. Diante disso, adota-se o Relatório Gerencial de Portfólio para análise.

Adiante, verifica-se que as especificações desse produto tratam de um relatório que apresentará um panorama compilado dos demais relatórios, ou seja, com uma visão global das atividades da Secretaria.

As informações mínimas que devem constar no relatório tratam, entre outras, de Controle de Aditamentos, Relatório Fotográfico, Ficha Técnica do Empreendimento. Depreende-se que as especificações tratam de um resumo dos demais relatórios, no qual terá opinião de Consultores sobre o andamento das próprias atividades desenvolvidas pelas futuras contratadas.

Ocorre que, as informações requeridas, constantes no Termo de Referência não apresentam características técnicas que suportam o orçamento previsto, pois da forma que estão dispostas tratam-se de um resumo.

Também, cabe salientar que é função intrínseca da SIURB ter o conhecimento do andamento dos Programas e Empreendimentos de forma global, conforme abordado no item **3.2.2**. Tal transferência de função, permite-nos dizer que as atividades estão sendo terceirizadas verticalmente até o nível do Secretário de SIURB.

Ademais, a Secretaria não especificou quais indicadores que as futuras contratadas terão que apresentar e medir, tendo em vista que são informações chaves.

Cabe trazer que esse relatório consta no orçamento como REL-001 – Relatório Gerencial do Portfólio, o qual deve ser apresentado mensalmente, cujo orçamento alcança o montante total de R\$ 90.585,31 (c/BDI) por relatório apresentado, com o montante total previsto de R\$ 1.087.023,72 (c/BDI) por lote.

Da análise da memória de cálculo e da CPU do Rel-001 – “Relatório de Gestão de Portfólio”, verifica-se que a somatória total de horas de profissionais com mais de 20 anos de experiência não equivale a um profissional no período de um mês.

Do exposto, em que pese a experiência e o conhecimento dos profissionais e da estrutura operacional das futuras contratadas, o custo mensal de R\$ 90.585,31 para elaboração do Relatório de Portfólio, para a participação de equivalente um Consultor, além do Técnico não parece razoável.

Por fim, o produto do Relatório de Portfólio constante no Termo de Referência trata de um resumo dos serviços prestados, além de que a Secretaria não especificou quais indicadores que as futuras contratadas terão que apresentar e medir, tendo em vista que são informações chaves, em infringência ao art. 6º, inciso IX da Lei Federal nº 8.666/93.

#### **3.16.4. Item 4.3 – Do produto Relatório de Assessoria Técnica**

Constam no item 4.3 – do Termo de Referência as definições dos produtos a serem elaborados, dentre as quais destacam-se:

Os relatórios deverão ser elaborados para cada uma das seguintes disciplinas: Planejamento; Relações Institucionais; Meio-ambiente; Desapropriações; e Suporte Operacional.

Disciplinas relativas à gestão e atividades desenvolvidas ao longo do período conforme atribuições da **CONTRATADA indicadas no Item 3.**

[...]

a) **Tipo de entrega:** Mensal.

b) **O produto deverá ser elaborado individualmente por empreendimento conforme gestão e atividades desenvolvidas ao longo do período;** (grifos nossos e no original, peça 6, fls. 110/111).

Cabe trazer o enunciado do item 3.3 – Assessoria Técnica ao Planejamento:

As ações de apoio e assessoria técnica quanto às funções executivas da SIURB de planejamento, abrangendo a reflexão

1. Elaborar, consolidar, atualizar e revisar os planejamentos integrados, com linhas de base, dos Programas e Empreendimentos[...]
2. Elaborar atualizar e revisar os orçamentos dos Programas e Empreendimentos; (peça 6, fl. 96).

Inicialmente, não consta na memória de cálculo, tampouco nas CPUs indicativos que tratam do Planejamento. Não está claro se o que se pretende dizer como Planejamento seja o Plano de Gestão.

Não obstante, verifica-se incompatibilidade no Termo de Referência do produto relatório de assessoria técnica entre os itens 3.3. e 4.3, pois no item 4.3.b consta que deverão ser elaborados relatórios para cada empreendimento, enquanto que no item 3.3 consta que as informações deverão ser consolidadas, atualizadas e revisados os planejamentos integrados.

### 3.16.5. Item 4.3 – Do produto Relatório – Plano de Gestão

Consta na memória de cálculo para composição das CPUs o produto Plano de Gestão, na qual estão distribuídos os profissionais que atuaram na elaboração do relatório:

**Quadro 5 – Quantitativo de Profissionais no Produto Plano de Gestão**

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	ÁREA	UNID.	QTD.
1120	ENGENHEIRO CIVIL/ ARQUITETO COORDENADOR GERAL - MAIS DE 20 ANOS EXPERIÊNCIA (SGSP)	TODAS	H	8,00
1115	ENGENHEIRO CIVIL/ ARQUITETO COORDENADOR SETORIAL - 20 ANOS EXPERIÊNCIA (SGSP)	6.1 / 6.2.1 - GESTÃO	H	20,00
1124	ENGENHEIRO/ ARQUITETO SÊNIOR - MAIS DE 15 ANOS DE EXPERIÊNCIA (SGSP)	6.1 / 6.2.1 - GESTÃO	H	168,00
1131	TÉCNICO - NÍVEL MÉDIO (FORMAÇÃO EM EDIFICAÇÕES OU CONSTRUÇÃO CIVIL) (SGSP)	6.1 / 6.2.1 - GESTÃO	H	84,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Cabe trazer que esse relatório consta no orçamento como REL-002 – “Relatório do Plano de Gestão”, o qual deve ser apresentado mensalmente, cujo orçamento alcança o montante total de R\$ 78.028,98 (c/BDI) por relatório apresentado, com o montante total previsto de R\$ 936.347,76 (c/BDI) por lote.

Ocorre que, no Termo de Referência não constam especificações do que se pretende obter com este relatório. Dessa forma, não está demonstrado se o que se pretende é que sejam produzidas informações referentes à gestão da Secretaria, que a princípio é prerrogativa dessa, ou se o objetivo é formar uma equipe para gerenciar os demais produtos do Edital.

Ressalta-se que, a primeira alternativa não compactua com a justificativa da falta de profissionais, uma vez que a equipe prevista para esse produto é de apenas um engenheiro por mês, com o apoio de um técnico, e entende-se que supervisionado por dois consultores. No caso da segunda alternativa, essa é incabível, pois se o objetivo desse produto é montar uma estrutura para gerenciar a elaboração dos demais relatórios, esses custos estariam cobertos no BDI, na parcela que trata das despesas indiretas para a prestação dos serviços.

Diante do exposto, o produto REL-002 – “Relatório do Plano de Gestão” no montante total de R\$ 936.347,76 por lote não está justificado, pois não constam especificações do que se pretende obter com este relatório no Termo de Referência, em infringência ao art. 6º, inciso IX da LF nº 8.666/93.

### 3.16.6. Item 4.3 – Do produto Relatório de Desapropriação

Consta no orçamento como REL- 005 – “Relatório de Desapropriação”, o qual deve ser apresentado mensalmente, cujo orçamento alcança o montante total de R\$ 70.795,00 (c/BDI) por relatório apresentado, com o montante total previsto de R\$ 849.540,00 (c/BDI) por lote.

Consta na memória de cálculo para composição das CPUs o produto Relatório de Desapropriação, no qual estão distribuídos os profissionais que atuarão na elaboração do relatório.

**Quadro 6 – Quantitativo de Profissionais no Produto Relatório de Desapropriação**

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	ÁREA	UNID.	QTD.
1125	ENGENHEIRO/ARQUITETO PLENO - DE 5 A 15 ANOS DE EXPERIÊNCIA (SGSP)	6.2.4 - DESAPROP.	H	168,00
1189	ADVOGADO SÊNIOR	6.2.4 - DESAPROP.	H	44,00
1131	TÉCNICO - NÍVEL MÉDIO (FORMAÇÃO EM EDIFICAÇÕES OU CONSTRUÇÃO CIVIL) (SGSP)	6.2.4 - DESAPROP.	H	168,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Ocorre que, conforme discorrido no item 3.16.2 deste Relatório, a Secretaria possui um núcleo específico para a execução das atividades que gerarão o Relatório de Desapropriação.

Não obstante, o custo mensal de R\$ 70.795,00 (c/BDI) para elaboração do Relatório de Desapropriação, para a participação de um engenheiro pleno, um técnico de nível médio, com apoio de um advogado e a supervisão de profissionais de nível de Consultoria, não parece razoável, haja vista a remuneração do Secretário de SIURB.

Diante do exposto, a inclusão do produto REL-005 – “Relatório de Desapropriação” no orçamento gera indício de sobrepreço no valor de R\$ 849.540,00 (c/BDI) por lote, haja vista que a SIURB apresenta em sua estrutura o NDAP, este que tem as mesmas funções previstas no Termo de Referência.

### 3.16.7. Item 4.3 – Do Produto Relatório Específico

Consta no orçamento o REL– 012 – Relatório Específico, o qual deve ser apresentado conforme demanda da SIURB, cujo orçamento alcança o montante total de R\$ 28.189,27 (c/ BDI) por relatório apresentado, com o montante total previsto de R\$ 676.542,48 (c/ BDI) por lote.

O Termo de Referência traz o seguinte:

Dado o caráter dinâmico da execução de projetos, obras e serviços e sua condição de mutabilidade e dada a abrangência dos Apoios ao Gerenciamento, Supervisão e Assessoria Técnica, **poderão haver situações em que exista a necessidade de elaboração de um relatório específico, com conteúdo diferente do estipulado nos demais relatórios**, para atender as necessidades da Administração ou de órgãos de controle e fiscalização.

Assim, a demanda deverá ser formalizada pela Administração ao CONTRATADO através de solicitação explícita com indicação da motivação e definição clara do conteúdo de relatório.

**Produto por demanda:** Os relatórios poderão ser solicitados conforme a demanda específica da área, devendo contemplar o conteúdo necessário para atendimento específico a um tópico previsto, no Item 3. (grifos nossos e no original, fl. 115, peça 6).

Verifica-se na descrição contida sobre o Produto que se trata de uma verba alocada no orçamento, pois prevê a utilização quando da necessidade oriunda de situações que poderão surgir e não estejam previstas.

Todavia, não se admite a forma disposta no orçamento caracterizando a alocação de verba.

Esse entendimento já é pacífico na Corte de Contas da União, conforme os Acórdãos do TCU nºs 2373/2013; 3210/2013; 1839/2007; 2603/2012; 792/2008; 1091/2007; 2049/2008 e 2278/2008, todos do Plenário, como também a Súmula do TCU nº 258/2010 a seguir; anterior a assinatura deste Contrato:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e **não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.** (grifos nossos).

Além disso, Segundo Campelo e Cavalcante (2018)<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. Obras Públicas: comentários à jurisprudência do TCU. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 888 p. Cód. 042 (Versão 05)

Um projeto básico, tal qual caracterizado pelo art. 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93, dentre outros requisitos, deve conter os elementos necessários e suficientes, **com nível de precisão adequado**, para possibilitar a avaliação do custo da obra. O orçamento detalhado, parte do projeto, deve estar fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Todos os custos unitários devem contar com a sua composição própria (art. 7º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93); (grifos no original).

Nesse sentido, o estabelecimento de unidades genéricas de quantitativos impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço remunerado, tanto constituindo fator danoso ao controle, quanto à economicidade do certame.

Quanto à necessidade de situações não previstas, a LF nº 8.666/93 previu a possibilidade de aditivos, dessa forma não se justificando a presente alocação no orçamento.

Do exposto, a previsão orçamentária do item “ 12 – REL-012 – Relatório Específico” caracteriza verba, infringindo o art. 6º, inciso IX, alínea “f”; c/c com o art. 7º, §2º, inciso II da Lei de Licitações, ocasionando sobrepreço de R\$ 2.029.627,44 no presente certame.

### **3.16.8. Item 5 – Perfil da equipe técnica**

Constam no item 5 – do Termo de Referência as características da equipe técnica, dentre as quais destacam-se as seguintes:

A equipe técnica chave, que deverá comprovar experiência e capacitação, com as seguintes exigências:

**Coordenador Geral:** Profissional de nível superior sênior, comprovando: mais de 20 (vinte) anos de formado [...]

**Coordenador Setorial de Gestão:** Profissional de nível superior sênior, comprovando: 20 (vinte) anos ou mais de formado [...]

**Coordenador Setorial de Projetos:** Profissional de nível superior sênior, comprovando: 20 (vinte) anos ou mais de formado [...]

**Coordenador Setorial de Obras:** Profissional de nível superior sênior, comprovando: 20 (vinte) anos ou mais de formado [...]

**Profissional de Projetos:** Profissional de nível superior sênior, comprovando: 15 (quinze) anos ou mais de formado [...] (grifos no original, fls. 115/117, peça 6). [...]

Adicionalmente, o restante da equipe técnica deverá ter a seguinte experiência e capacitação:

**Consultor:** Profissionais com formação, especialização e experiência em área específica de atuação, com 20 (vinte) anos de formado.

**Profissional Sênior:** Profissionais de nível superior, com mais de 15 (quinze) anos de formado [...]

**Profissional Pleno:** Profissionais de nível superior, tendo entre 5 (cinco) e 15 (quinze) anos de formado [...] (grifos no original, fls. 117/118 da peça 6).

Inicialmente, a equipe chave descrita no Termo de Referência estabelece o tempo de formação dos principais profissionais em 20 anos, sendo esses de nível superior sênior (Coordenador Geral; Coordenador Setorial de Gestão; Coordenador Setorial de Projetos; Coordenador Setorial de Obras).

Ocorre que a exigência da equipe chave é a nível de Consultor, tendo em vista o período de formação exigido e a própria definição de Consultor no Termo de Referência. Entretanto, tais profissionais, com tal nível de experiência, são a exceção, e não a regra, ou seja, esses profissionais atuam em demandas específicas e pormenorizadas, sob demanda precisa e não a nível de apoiar todas as atividades da SIURB na gestão de equipes, por exemplo.

Além disso, a exigência desses profissionais, baseada na necessidade de existir uma equipe chave para o atendimento do escopo, não está fundamentada. Além disso, a obrigatoriedade de todos esses profissionais, com elevado tempo de formação, acaba por onerar o custo dessa contratação.

Insta consignar que tal equipe chave requerida tende a restringir o certame, tendo em vista o nível excessivo de qualificação dos profissionais.

Diante do exposto, a equipe técnica denominada chave exigida no Termo de Referência apresenta um nível de Consultoria, sendo tal nível a exceção, e não a regra.

### **3.17. Responsáveis**

Marcos Monteiro – Secretário de SIURB.

Marcos Augusto Alves Garcia – Secretário Adjunto de SIURB.

Daniella Carolina R. Peres Gandara – Presidente da Comissão Especial de Licitação.

Lorena dos Santos Pereira – Presidente da Comissão Técnica Especial de Licitação.

#### **4. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Edital da Concorrência nº 001/SIURB/2021 não possui condições de prosseguimento em face das seguintes infringências/irregularidades:

**4.1.** O objeto licitatório não está caracterizado de maneira precisa, suficiente e clara de forma a possibilitar a elaboração das propostas pelos licitantes, em ofensa ao disposto na Lei Federal nº 8.666/93 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como no disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/03 (subitem **3.2.1.**).

**4.2.** Se há necessidade de realização de atividade pública em atendimento às políticas fixadas no Plano Plurianual, conforme previsão da cláusula 2.1 da Minuta de Contrato e há margem no teto de gastos para funcionalismo, com a respectiva previsão dos cargos públicos a executar tais tarefas, evidente que a licitação que prevê a terceirização dessa mão de obra está em desacordo com a Constituição Federal, artigo 37, inciso II (subitem **3.2.3.**).

**4.3.** Há infringência à Constituição Federal, artigo 74, inciso II pela não observância da eficaz e eficiente aplicação dos recursos públicos (subitem **3.2.3.**).

**4.4.** A utilização da dotação apresentada só autorizará a prestação dos serviços referentes às obras e serviços relativos à “Intervenções no Sistema de Drenagem”, ficando prejudicados os pagamentos pelos serviços relativos às obras cujos recursos são originários de outras secretarias, tais como Educação e Saúde, em ofensa ao inciso III, do §2º do art. 7º e ao art. 8º da LF nº 8.666/93, e ao inciso VII, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.279/2003 (subitem **3.4.**).

**4.5.** Houve infringência ao artigo 4.º do Decreto Municipal nº 48.042/2006 e do princípio da necessidade de fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo na fase de consulta pública (subitem **3.5.**).

**4.6.** O Anexo III – “Carteira de Empreendimentos SIURB” é insuficiente por apresenta ausência de identificação dos lotes; não discriminação/indicação de qual atividade será realizada por projeto, repetição de páginas e distribuição das atividades incompatível com os lotes constantes no Anexo I – Mapa Divisão dos lotes, em ofensa ao art. 6º, inciso IX da Lei de Licitações (subitem **3.6.**).

**4.7.** As constatações evidenciam que o acompanhamento das atividades do Programa de OAEs estão em execução e gerenciamento pela SPObras, não cabendo a inclusão de qualquer obra ou serviço no presente Edital, incorrendo no risco de contratação em duplicidade para o mesmo objeto (subitem **3.7.**).

**4.8.** Há sobrepreço de, no mínimo, R\$ 6.302.278,93 (c/ BDI) devido a inclusão de serviços referentes a inspeções especiais e a recuperações estruturais, os quais estão em execução pela SPObras através do Programa de Manutenção de Ativos da Cidade (subitem **3.8.**).

**4.9.** A competitividade será ampliada (maior) se o objeto for dividido em tantos lotes quantos são os tipos de objetos a serem licitados, além de evitar a ocorrência de conflitos na execução dos contratos oriundos desta licitação, nos quais obras similares são distribuídas geograficamente dentro de um mesmo contrato (subitem **3.9.**).

**4.10.** Não está justificada a exigência na fase de Habilitação Técnica a apresentação de atestado/certidão que contemple a quantidade de 10 empreendimentos. Tampouco é possível relacionar tal quantidade com a Carteira de Empreendimentos da SIURB constante no Anexo III, como também no Anexo IV (subitem **3.10.**).

**4.11.** A adoção de critérios subjetivos para julgamento das propostas técnicas, com a existência de uma parametrização insuficiente elaborada pela Administração, ofende o disposto no art. 40, inciso VII c/c o art. 44 da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem **3.11.**).

**4.12.** A SIURB transferiu para a licitante a tarefa de conhecer do escopo a ser contratado ao considerar a componente NT1a na Qualificação Técnica, em infringência ao artigo 7º, §2º, inciso I da Lei Federal de Licitações (subitem **3.12.**).

**4.13.** As componentes da metodologia da execução NT1b e NT1c apresentam subjetividade e podem ser objeto de direcionamento, além de que vão de encontro aos critérios estabelecidos para determinar a Experiência da Empresa (NT2) (subitem **3.12.**).

**4.14.** A soma dos percentuais das componentes NT1b e NT1c são superiores às componentes Experiência da Empresa (NT2) e à Experiência Técnico Profissional (NT3), estas que deveriam ser relevantes para o tipo de licitação adotada pela SIURB (subitem **3.12.**).

**4.15.** A exigência da comprovação de realização de serviços somente para edificações não residenciais e de reservatório de retenção restringe a competitividade indevidamente constituindo violação direta ao art. 3º da LF nº 8.666/93 (subitem **3.13.**).

**4.16.** Não é possível relacionar os quantitativos exigidos no subitem 11.2 com a Carteira de Empreendimentos da SIURB (Anexo III do Edital), tampouco foi localizado qualquer demonstrativo que fosse capaz de corroborar os quantitativos exigidos. Ademais, a exigência de obter no mínimo 5 pontos em cada um dos quantitativos, para todos as alíneas a., b. e c. no subitem 11.2 restringe o certame, infringindo, assim, o art. 3º, §1º, inciso I, da LF nº 8.666/93 (subitem **3.14.**).

**4.17.** Há desproporcionalidade da ponderação 70/30 entre a nota técnica e a nota de preços, excessiva segundo a CGU, o TCU e o próprio entendimento do Exmo. Conselheiro Domingos Dissei (subitem **3.15.**).

**4.18.** O escopo no Termo de Referência não está suficiente delimitado, uma vez que constam afirmações de que a relação de empreendimentos do Anexo III é inicial; que as obrigações e atividades detalhadas para a futura contratada são mínimas, passíveis de ampliação, além de constar no Termo de Referência expressões relacionadas a não limitar as atividades da Contratada, em ofensa ao art. 6º, inciso IX da Lei de Licitações (subitem **3.16.1.**).

**4.19.** A SIURB está terceirizando da sua atividade fim, burlando o dispositivo constitucional que obriga aos órgãos públicos a abrir concursos públicos para o preenchimento das vagas em aberto, em infringência à Lei Federal nº 8.666/93 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como o disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/03 (subitem **3.16.2.**).

**4.20.** O produto do Relatório de Portfólio constante no Termo de Referência trata de um resumo dos serviços prestados, além de que a Secretaria não especificou quais indicadores que as futuras contratadas terão que apresentar e medir, tendo em vista que são informações chaves em infringência ao art. 6º, inciso IX da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem **3.16.3.**).

**4.21.** Há incompatibilidade no Termo de Referência do produto relatório de assessoria técnica entre os itens 3.3. e 4.3, pois no item 4.3.b consta que deverão ser elaborados relatórios para cada empreendimento, enquanto que no item 3.3 consta que as informações deverão ser consolidadas, atualizadas e revisados os planejamentos integrados (subitem **3.16.4.**).

**4.22.** O produto REL-002 – “Relatório do Plano de Gestão”, no montante total de R\$ 936.347,76 por lote, não está justificado, pois não constam especificações do que se pretende obter com este relatório no Termo de Referência, em infringência ao art. 6º, inciso IX da LF 8.666/93 (subitem **3.16.5.**).

**4.23.** A inclusão do produto REL-005 – “Relatório de Desapropriação” no orçamento gera indício de sobrepreço de R\$ 849.540,00 (c/BDI) por lote, haja vista que a SIURB apresenta em sua estrutura o NDAP, este que tem as mesmas funções previstas no Termo de Referência (subitem **3.16.6.**).

**4.24.** A previsão orçamentária do item “ 12 – REL-012 – Relatório Específico” caracteriza verba, infringindo o art. 6º, inciso IX, alínea “f”; c/c com o art. 7º, §2º, inciso II da Lei de Licitações, ocasionando sobrepreço de R\$ 2.029.627,44 no presente certame (subitem **3.16.7.**).

**4.25.** Houve infringência da SIURB na presente licitação aos arts. 3º, 4º e 6º da Instrução nº 02/2015 desta Corte de Contas (subitem **3.3.**).

Em 13.07.2021

**RICHARD FLORIDO**  
Agente de Fiscalização

**TARCÍSIO HUGO NERIS**  
Agente de Fiscalização

De acordo,

**ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA**  
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14