

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021.04510.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo – SEHAB.

2.4. Período de realização

29.09.2021 a 22.10.2021.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Dimitri F. Carvalho Rodermele RF nº 20.271.

Michel de Souza Vellozo RF nº 20.238.

Tarcísio Hugo Neris RF nº 20.277.

2.7. Procedimentos

Em linhas gerais, destacam-se os seguintes procedimentos:

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” e no “Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia”, ambos da SFC, no que couber.
- Obtenção do Edital e dos documentos pertinentes ao procedimento licitatório até a data de 22.10.2021.
- Análise dos documentos/informações fornecidos pelos setores envolvidos, contextualizados no Processo SEI nº 6014.2021/0002058-7 até o documento nº 053303422, último disponível até o encerramento dos trabalhos.
- Utilização da legislação conexa, que sustenta as devidas análises.
- Análise do Edital de Concorrência nº 006/SEHAB/2021, bem como análise comparativa com o Edital nº 003/2018 – SEHAB, analisado no e-TCM nº 001968/2019, julgado irregular por Acórdão prolatado na 3.110ª Sessão Ordinária.

2.9. Abreviaturas e siglas

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

APRM - Áreas de Proteção e Recuperação aos Mananciais.

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas.

CAT – Certidão de Acervo Técnico do CREA.

CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo.

CPU – Composição de Preços Unitários.

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.

CRF – Coordenadoria de Regularização Fundiária.

CTEL-2 – 2ª Comissão Técnica Especial de Licitação.

e-TCM – Processo eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

LEPAC – Levantamento Planialtimétrico Cadastral.

LF – Lei Federal.

PA – Processo Administrativo.

PRIS – Programas de Recuperação de Interesse Social.

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo.

SEI – Sistema Eletrônico de Informações.

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação.

SFC – Secretaria de Fiscalização e Controle do TCM/SP.

TCU – Tribunal de Contas da União.

TR – Termo de Referência.

UHs – Unidades Habitacionais.

3. RESULTADOS

Após análise do processo administrativo e dos elementos técnicos nele 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 006/SEHAB/2021, promovida pela SEHAB, com o seguinte objeto:

[...] CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA, NOS TERMOS DOS INCISOS III E IV DO ART. 13 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93, À COORDENADORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - CRF, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS URBANOS SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SEHAB. (peça 7, fl. 1).

A licitação será processada na modalidade de Concorrência, do tipo técnica e preço e a execução dos serviços será indireta, sob o regime de empreitada por preços unitários, com a vigência de 24 (vinte e quatro) meses e valor estimado de R\$ 158.679.079,23, na data-base de janeiro/2021 (sem desoneração).

O objeto do Edital em epígrafe foi dividido em 4 lotes, cujos valores estimados são apresentados a seguir:

a) Lote 1 (Norte e Centro) – R\$ 33.638.251,88 (trinta e três milhões, seiscentos e trinta e oito mil, duzentos e cinquenta e um reais e oitenta e oito centavos).

b) Lote 2 (Leste) – R\$ 45.673.857,11 (quarenta e cinco milhões, seiscentos e setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e onze centavos).

c) Lote 3 (Sudeste e Sul) – R\$ 38.239.145,90 (trinta e oito milhões, duzentos e trinta e nove mil, cento e quarenta e cinco reais e noventa centavos).

d) Setor (Extremo-sul) – R\$ 41.127.824,34 (quarenta e um milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e vinte e quatro reais e trinta e quatro centavos).

A seguir, foi elaborado o **Quadro 1**, nas quais são relacionados os quantitativos de núcleos, famílias e área total para cada lote.

Quadro 1 – Resumo quantitativo de núcleos, famílias beneficiadas e área total por lote

Lote	Núcleos (qtd.)	Famílias (qtd.)	Área (m²)
1 – Norte e Centro	150	59.363	6.749.313,74
2 - Leste	161	74.729	12.104.612,15
3 – Sul e Sudeste	171	57.932	7.102.057,37
4 – Extremo Sul	96	61.970	10.592.258,95
Total	578	253.994	36.548.242,21

Fonte: Elaborado pela equipe técnica baseado na memória de cálculo (Peça 17).

Em 2018, a SEHAB instaurou o processo SEI nº 6014.2018/0001287-2, para a contratação do mesmo objeto junto do Edital nº 003/2018 – SEHAB. Essa licitação foi analisada no e-TCM nº 001968/2019 e julgada irregular por Acórdão prolatado na 3.110ª Sessão Ordinária, com relatoria do Conselheiro Relator Domingos Dissei, peça 18, cujas conclusões seguem transcritas:

Assim, diante de exaustiva instrução realizada nos autos, acompanhando o entendimento da Auditoria, manifesto, primeiramente, meu entendimento no sentido de que, mesmo que prestados na forma adotada pela SEHAB, os serviços licitados têm natureza de serviços por escopo e não de serviços continuados, na medida em que as ações realizadas em cada local, ainda que não venham a culminar com a sua efetiva regularização, não voltarão a ser repetidas, mesmo que a necessidade da Pasta por serviços de regularização fundiária seja contínua, não havendo, portanto, que se falar na coexistência de um regime misto com parte de serviço por escopo e parte de serviço continuado para justificar a utilização do

Decreto Municipal nº 58.400/2018, que regulamenta a contratação de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual.

Quanto à falta de correlação entre o termo de referência e a planilha de composição de custos, no que diz respeito à descrição das atividades e aos quantitativos de horas de "consultoria" na planilha orçamentária, bem como a existência de uma única base de remuneração para os serviços de consultoria, apoio e assessoria previstos no Termo de Referência do Edital, diante das justificativas da SEHAB, e a despeito da apontada falta de planejamento por parte do Órgão Auditor, entendo que a questão somente poderia ser melhor avaliada em sede de execução contratual.

Sobre a fórmula adotada para o julgamento das propostas (70/30), não a reputo inadequada, tendo em vista as justificativas da SEHAB e considerando também que ela tem sido aceita por este Tribunal em outros certames julgados por técnica e preço, nos moldes já aceitos pelo TCU.

Todavia, **no que tange à questão polêmica e controversa, relativa à terceirização da atividade-fim da Coordenadoria de Regularização Fundiária**, ressalto que, a par de reconhecer as dificuldades estruturais da Pasta, bem aclaradas nos autos, e a necessidade e relevância desse serviço para a Cidade, não se pode, **sob pena de grave irregularidade, desconhecer as atividades próprias do órgão e simplesmente desprezar a regra constitucional de contratação mediante concurso público**, existindo carreiras para atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e realizá-las por meio de serviços contratados de terceiros. **Razão pela qual acolho o entendimento dos Órgãos desta Corte.**

Ressalte-se que, mesmo que se cogitasse de determinar a exclusão do edital de atividades apontadas como impróprias pela Auditoria deste Tribunal, não haveria como se garantir a sua não desfiguração.

Diante de tudo que dos autos consta, não acolho o edital da Concorrência 03/SEHAB/2018, em razão de suas irregularidades, **determinando à SEHAB o seu refazimento, escoimado das irregularidades registradas nestes autos, posto que, nos moldes propostos, o certame não reúne condições de prosseguimento.** (grifos nossos).

Conforme será evidenciado nas análises a seguir, as irregularidades não foram saneadas, ou seja, a determinação contida no V. Acórdão de peça 18 não foi cumprida.

3.2. Da terceirização de atividade finalística de SEHAB

À semelhança do que foi apontado no Relatório de Acompanhamento do Edital da Concorrência nº 003/SEHAB/2018 (TC nº 001968/2019), cuja irregularidade foi reconhecida em acórdão do

Plenário deste Egrégio TCM (peça 18, fls. 15/16), a terceirização de atividade-fim persiste no atual instrumento convocatório.

O Decreto Municipal nº 57.915/17 estabelece a estrutura da Secretaria Municipal de Habitação, contendo, no artigo 3.º, inciso II, alínea b, a Coordenadoria de Regularização Fundiária – CRF, com as competências arroladas pelo artigo 16, envolvendo o planejamento, execução e gestão das ações inerentes à questão fundiária (incisos I a V). O inciso XI do artigo 16 prevê ainda a fiscalização dos contratos inerentes à regularização fundiária.

O objeto ora licitado, com a inclusão de novos produtos com ênfase em atividades de assessoria e consultoria (peça 15), incrementa o risco da substituição de servidores de carreira e vínculo permanente com a Administração Pública por terceiros em atividades decisórias, de supremacia pública sobre o particular, bem como de planejamento e gestão.

Em linha de entendimento muito próxima, o parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria enfrentou assim a questão (peça 19, fls. 3/5):

Não obstante, a nosso ver, **muito pouco foi modificado no que pertine à essência das atividades a serem prestadas pelas contratadas.**

À vista do que dispõe o novo TR, as atividades que comporão os "produtos" a serem entregues abrangem todas as fases do procedimento de regularização fundiária e extrapolam, em escopo e alcance, os chamados serviços "de apoio". Ainda que o TR esclareça que a expedição de atos de caráter decisório é de SEHAB/CRF, a descrição dos "produtos" indica que estes abarcarão, além de serviços de apoio, atividades que abrangem parte significativa da **análise técnica** do procedimento de regularização fundiária, a qual s.m.j., só pode ser desempenhada por servidores públicos, integrantes dos quadros da SEHAB/CRF. (fl. 3, grifos no original).

[...]

Relembre-se que a análise técnica do procedimento de regularização fundiária, modalidade de licenciamento urbanístico-ambiental, é atividade que integra a competência da Municipalidade para exercer o controle (ou seja, o poder de polícia) sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano (CF, artigo 30, inciso VIII), devendo, portanto, ser exercida exclusivamente por servidores públicos integrantes do quadro de cargos da SEHAB.

Por todo o exposto, nosso entendimento é de que o novo TR não logrou afastar a terceirização de atividades-fim da SEHAB, persistindo, portanto, a irregularidade apontada pelo v. acórdão do TCM. (fl. 5, grifos no original).

Ante o exposto, conclui-se que as disposições do instrumento convocatório possibilitam terceirização indevida de atividades de regularização fundiária de competência exclusiva de SEHAB, em infringência ao Decreto Municipal nº 57.915/17.

3.3. Natureza dos serviços contratados

O instrumento convocatório descaracteriza a natureza de serviços por escopo para permitir a sua realização como se fossem serviços continuados.

Na tabela de composição dos produtos (peça 15) se observa que o provimento de mão de obra representa o principal critério de formação do custo, senão o único. A mera correlação dos produtos a serem entregues com quantidades por homens-hora não especifica as atividades a serem desenvolvidas, configurando indício de que a contratação se baseia em disponibilidade de mão de obra e não em um plano de trabalho definido.

Raciocínio semelhante foi articulado no parecer da Assessoria Jurídica de SEHAB, nos seguintes termos:

No caso concreto em análise, entendemos que a definição de "produtos" não é suficiente para configurar típica contratação "por escopo". Apenas consubstancia a tentativa de caracterizar o objeto contratual como prestação de serviços e não como cessão de mão-de-obra pura e simples, de maneira a minorar os riscos trabalhistas e previdenciários a ela associados.

Sob nosso ponto de vista, a simples definição de "produtos" desacompanhada da indicação de um plano de trabalho detalhado, devidamente atrelado a um cronograma físico-financeiro, faz com que a contratação configure, nos moldes ora propostos, uma típica prestação de serviços continuados, em que SEHAB/CRF expedirá ordens de serviço para execução dos serviços conforme uma programação externa ao contrato, prorrogando-se a avença até o esgotamento do objeto ou do prazo máximo para prorrogação, nos termos do artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993. (peça 19, fl. 7).

Portanto, na forma prevista pelo Edital e seus Anexos, a contratação pretendida, embora formalmente tratada como sendo por escopo, poderá se transformar, na prática, em contratos de execução continuada.

3.4. Proposta Técnica

As propostas técnicas deverão ser apresentadas, de acordo com o item 10 do Edital, peça 7, fls. 10/14, contendo quatro partes: conhecimento do problema (A1), metodologia e plano de trabalho (A2), equipe de coordenação (A3) e experiência do licitante (A4). Os critérios de julgamento dessas propostas, por sua vez, estão estabelecidos no Anexo II do Edital, peça 9,

onde no subitem 1.3 é estabelecida a pontuação máxima a ser atribuída a cada um dos quesitos avaliados.

Insta frisar que o item A4 – experiência do licitante não existia no Edital anterior, nº 003/2018 – SEHAB.

A seguir, analisou-se cada um dos componentes da proposta técnica.

3.4.1. Conhecimento do Problema (A1) e Metodologia e Plano de Trabalho (A2)

O conhecimento do problema é definido como:

- a) Análise pormenorizada dos aspectos relevantes envolvidos na regularização fundiária em todo o âmbito nacional, com foco no município de São Paulo, indicando os principais problemas relacionados e propondo soluções, para tanto, por meio de estratégias individualizadas. (peça 9, fl. 2).

Esse item possui pontuação máxima de 100 do total de 1000 pontos da proposta técnica, ou seja, 10%.

Já a Metodologia e o Plano de Trabalho são divididos em 4 subitens, senão vejamos:

- a) Descrição da metodologia adotada para o planejamento das ações de regularização fundiária nos núcleos urbanos informais.
- b) Descrição das atividades que compõem o Plano de Trabalho a ser empregado para o desenvolvimento dos serviços, contemplando seu detalhamento, encadeamento temporal, estratégias de execução e comunicação junto à comunidade, em conformidade com o estabelecido no **Anexo I - Termo de Referência**.
- c) Organização de proposta para a execução dos serviços, indicando o organograma geral da equipe que será alocada considerando o objeto, as características das atividades e a dimensão do trabalho, bem como as exigências relativas à equipe, em conformidade com o estabelecido no **Anexo I - Termo de Referência**.
- d) Descrição do sistema de monitoramento e avaliação das atividades a serem desenvolvidas pela licitante, com vistas ao acompanhamento do processo de implementação das ações frente os objetivos e resultados previstos, de modo a possibilitar a quantificação das atividades, o seu controle físico e financeiro, a análise dos resultados alcançados e a identificação de eventuais falhas, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão para aprimoramento da ação pública. (peça 9, fl. 2, grifos no original).

No subitem 1.6.2. estão estabelecidos os critérios para atribuição da pontuação, nos seguintes termos:

- a) Nota 0 (zero) quando o item for **omitido**, ou o apresentado for **insuficiente**;
- b) Nota 1 (um) quando o item apresentado for **fraco**;

- c) Nota 2 (dois) quando o item apresentado for **regular**;
 - d) Nota 3 (três) quando o item apresentado for **bom**;
 - e) Nota 4 (quatro) quando o item apresentado for **ótimo**;
- (peça 9, fls. 2/3, grifos no original).

Os parâmetros para essas notas constam no subitem 1.6.3., a saber:

a) Omitido/Insuficiente: quando qualquer um dos tópicos relacionados aos quesitos **N1** e **N2** deixar de ser desenvolvido, ou seja, aquele texto destituído de referências bibliográficas e fundamentado em conceitos, sentenças e parágrafos genéricos, carentes de dados e informações fidedignas, do uso correto da língua portuguesa, bem como da coerência e coesão textuais recomendadas, não sendo possível extrair dele conhecimento técnico significativo para a solução dos problemas decorrentes da singularidade dos serviços a serem prestados, discriminados no **Termo de Referência – Anexo I**.

a.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro omitido/insuficiente terá como elemento desabonador a incompatibilidade total do conteúdo do texto para com o objeto da licitação.

b) Fraco: quando houver desenvolvimento dos tópicos relacionados aos quesitos **N1** e **N2** sem demonstrar, porém, domínio do assunto com base em dados e informações fidedignas e, ainda, carentes de adequação entre os itens desenvolvidos para com o proposto do **Termo de Referência – Anexo I**, caracterizando-se assim, ainda, o texto formulado sem o demonstrativo dos problemas em tópicos.

b.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro fraco terá como elemento desabonador o desenvolvimento superficial dos tópicos relacionados ao objeto.

c) Regular: aqueles tópicos cujos conteúdos apresentem conhecimento técnico e ligação com o exigido nos quesitos **N1** e **N2**, não havendo, porém, clareza integral no desenvolvimento dos tópicos, bem como adequação integral entre o texto e o **Termo de Referência – Anexo I**, incluída nesta a proposição de soluções genéricas sobre os temas tratados.

c.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro regular terá como elemento desabonador a proposição de soluções genéricas que não demonstrem integralmente os métodos e propostas destinadas a sanar os problemas relacionados ao objeto.

d) Bom: aqueles tópicos cujos conteúdos apresentem elevado conhecimento técnico, demonstrando clareza e objetividade de ideias e adequação e coerência entre os itens que compõem a Proposta Técnica e o **Termo de Referência – Anexo I**, sem, porém, apresentar propostas que acarretem economia e eficiência na elaboração dos produtos.

d.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro bom terá como elemento desabonador a apresentação de propostas que não demonstrem o melhor benefício à Prefeitura de São Paulo.

e) Ótimo: aqueles tópicos cujos conteúdos demonstrem pleno conhecimento técnico e contenham metodologias consolidadas, de comprovada eficácia e benefício à PMSP, com clareza e objetividade de ideias, adequação e coerência entre os itens que compõem a Proposta Técnica e o **Termo de Referência – Anexo I**, e que apresentem alta qualidade textual e epistemológica e planilhas e gravuras de expressiva qualidade de imagem. (peça 9, fls. 3/4, grifos no original)

Verifica-se que a SEHAB alterou os critérios de pontuação com relação ao Edital nº 003/2018. Porém, a ausência de critérios objetivos para a classificação da proposta permanece.

Nessa esteira, nas palavras de Campelo e Cavalcante (2018)¹: “Em neologismo necessário, os critérios precisam ser “numerificáveis”; a ponto de – em situação desejável – as próprias licitantes já saberem de antemão qual será sua nota. ”.

No caso em tela, os critérios adotados são genéricos, imprecisos e subjetivos, pois conferem um grau de arbitrariedade à Comissão de Licitações não permitido pelo art. 46, §1º, inciso I, que exige a definição “[...] com clareza e objetividade no instrumento convocatório [...]” desses critérios para avaliação e classificação das propostas.

Cita-se, por exemplo, o critério “conhecimento do problema”, que nas palavras da Procuradoria do Município:

[...] apresenta certa imprecisão e traz o risco de julgamento subjetivo. Como regra, é a Administração que detém o conhecimento completo e exaustivo do objeto licitado, de modo que todos os aspectos envolvidos no serviço a executar devem estar presentes no TR e seus anexos, sob pena de violação ao artigo 44 da Lei nº 8.666/1993. Por outro lado, o conhecimento do problema é pressuposto a qualquer empresa habilitada que tenha feito o estudo do TR e seus anexos, sendo que o controle do conhecimento da matéria relativa aos projetos licitados deve ser realizado por meio distinto, qual seja, pela análise dos critérios de habilitação técnica. (Peça 19, fl. 9).

Acompanha-se esse entendimento tanto no sentido do risco de julgamento subjetivo quando no sentido de que o “conhecimento do problema” advém da leitura do Termo de Referência.

Nesse sentido, questiona-se também o benefício à proposta que esse critério traz, uma vez que foi apresentado com questões abertas e sem um conteúdo mínimo definido, o que resultará, por óbvio, em propostas sob a forma de textos dissertativos, discorrendo e desenvolvendo os temas, sem que necessariamente se apresente uma solução objetiva ao “problema”.

Dessa forma, considerando que não foi apresentada uma forma objetiva de ser julgado esse critério, tanto neste Edital quanto no anterior, tampouco foi demonstrado relevância para a proposta técnica, este deve ser excluído.

¹ Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU / Valmir Campelo; Rafael Jardim Cavalcante. 4. Ed – Belo Horizonte: Fórum- 2018.
Cód. 042 (Versão 05)

Com relação à “Metodologia de Trabalho”, também não foram apresentados critérios objetivos de julgamento. Para esse item, critério objetivo de julgamento seria, por exemplo, diminuição de prazo de entrega, qualidade dos serviços, padronização, suporte etc.

Todavia, considerando o **subitem 3.3** deste Relatório, o certame permanece com a característica de prestação de serviços continuados, uma vez que não possui escopo suficientemente preciso e detalhado, resta prejudicada a elaboração de uma Metodologia e Plano de Trabalho objetiva, de modo que de forma análoga ao critério anterior, a proposta das proponentes se dará em forma de textos dissertativos, discorrendo e desenvolvendo os temas, sem que se apresente diferença técnica substancial de uma proponente para outra.

Do exposto, os critérios de pontuação das Propostas Técnicas do Edital são genéricos, subjetivos e não atendem às exigências de clareza e objetividade impostas pelo art. 46, §1º, inciso I, c/c art. 40, inciso VII, ambos da LF nº 8.666/93, sob o risco de serem produzidas contratações antieconômicas e favorecimento indevido.

3.4.2. Equipe de Coordenação (A3) e Experiência do Licitante (A4)

Para a equipe de Coordenação, pede-se a indicação de 1 Coordenador Geral e 3 Coordenadores Setoriais com os requisitos elencados no subitem 10.3.3. do Edital, fls. 12/13, peça 7, e com os critérios de pontuação constantes no Anexo II, fls. 5/6, peça 9.

No caso do Coordenador Geral, no Edital são exigidos 15 anos de formação em Arquitetura e Urbanismo, Engenharia ou Direito e experiência de, no mínimo, 10 anos como Coordenador ou responsável técnico e experiência mínima de 10 anos em regularização fundiária.

Ocorre que no item 1.7.6.1. do Anexo II não existe essa exigência de 15 anos de formação, tampouco pontuação correspondente. Frisa-se, também, que essa exigência não constava do Edital anterior (nº 003/SEHAB/2018).

Além disso, não é razoável exigir 15 anos de formação e 10 de experiência. Esses 5 anos de formação excedentes podem ter sido exercidos com qualquer atividade. Assim, a exigência de 15 anos de formação é irrazoável e restringe indevidamente o certame.

Quanto aos 3 Coordenadores Setoriais, tem-se que o tempo de experiência é pontuado conforme

Quadro 2:

Quadro 2 - Pontuação dos Coordenadores Setoriais

Tempo de Experiência	Pontuação
< 4 anos	0
≥ 4 anos a < 6 anos	18,75
≥ 6 anos a < 8 anos	37,5
≥ 8 anos a < 10 anos	56,25
≥ 10 anos	75

Fonte: fls. 5/6, peça 9.

Nessa esteira, são exigidos para esses Coordenadores 4 anos como coordenador/responsável técnico e 8 anos de experiência em regularização fundiária, comprovações análogas ao Edital nº 003/SEHAB/2018.

Desse modo, a pontuação é referente a atividade de coordenador/responsável técnico e não a de regularização fundiária, uma vez que o mínimo exigido para a última é de 8 anos.

Do exposto, cabe a SEHAB esclarecer e consignar expressamente no Edital qual a experiência profissional a ser pontuada. Além disso, a exigência de 15 anos de formação para o Coordenador Geral é irrazoável e restringe indevidamente o certame.

3.4.3. Capacidade Operacional

Quanto à experiência da empresa, o item 10.3.4. do Edital, fl. 13, peça 7, estabelece que a experiência mínima exigida é a prestação de serviços técnicos especializados de regularização fundiária de interesse social de núcleos urbanos informais, contemplando, no mínimo, 20.000 (vinte mil) famílias/Uhs.

Todavia, esse quantitativo não está justificado no processo administrativo, tampouco é possível relacioná-lo com o Termo de Referência. Outrossim, não foi localizado demonstrativo que fosse capaz de corroborar os quantitativos exigidos.

Esse quantitativo é utilizado para fins de pontuação do licitante em até 400 pontos de 1000, ou seja, 40% da nota técnica.

Quanto ao tema, cabe trazer à baila excerto de Acórdão do TCU:

[...] 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.** (Acórdão nº 1.524/06 – Plenário, grifos nossos).

Consigna-se, ademais, que esta exigência não estava presente no Edital anterior para o mesmo objeto (nº 003/SEHAB/2018).

Além da ausência de justificativa para o quantitativo, foi encontrada mais uma irregularidade no que tange a capacidade operacional.

Nessa esteira, consta para a comprovação da experiência da licitante a seguinte redação:

10.3.4.1. Comprovar, por meio da apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, **acompanhados, quando couber, do(s) Certificado(s) de Acervo Técnico - CAT expedido(s) pela entidade profissional competente (CREA-CONFEA/CAU ou outra), em nome dos profissionais vinculados aos serviços prestados [...]** (peça 7, fl. 13/14, grifos nossos).

A experiência da licitante se dá com a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. A comprovação por meio de CAT é relacionada ao profissional, de forma que sua exigência para fins de capacidade operacional não está prevista no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993, que ampara a exigência do referido atestado, restringindo indevidamente a competitividade do certame.

Quanto ao tema, o TCU já se posicionou em diversos momentos:

1.7. Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011”. (Acórdão 128/2012 – 2ª Câmara).

9.4. dar ciência ao Município de Itagibá/BA, de modo a evitar a repetição das irregularidades em futuros certames patrocinados com recursos federais, de que:

[...] 9.4.2. a exigência de comprovação de aptidão técnica devidamente registrada junto ao Crea, dando conta de que a empresa interessada já desenvolveu serviços idênticos/semelhantes ao previsto no objeto do edital, contraria a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 128/2012 – TCU – 2ª Câmara; (Acórdão 655/2016 do Plenário).

[...] exigência de registro e/ou averbação de atestado da capacidade técnica-operacional, em nome da empresa licitante, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea, o que não está previsto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993, que ampara a exigência do referido atestado, contida no item 8.7.2 do instrumento convocatório, e contraria a Resolução Confea 1.025/2009 e os Acórdãos 128/2012-TCU-2ª Câmara e 655/2016-TCU-Plenário. (Acórdão 205/2017 – Plenário).

De todo o exposto, não constam demonstrativos que justifiquem os quantitativos exigidos para as licitantes e utilizados para fins de pontuação técnica. Ademais, a exigência de averbação do atestado operacional não possui amparo no art. 30, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e contraria a Resolução Confea nº 1.025/2009, restringindo indevidamente o certame.

3.5. Ponderação das notas técnica e comercial

Segundo o art. 46, §2.º, II, da Lei Federal n.º 8.666/93, a classificação dos proponentes será feita de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, conforme os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

De acordo com o subitem 14.2.10. do Edital, a Pontuação Comercial das propostas se dará a seguinte forma, peça 7, fl. 26:

$$P = 1000x\frac{A}{V_{prop}}, \text{ sendo } \frac{A}{V_{prop}} \leq 1$$

Onde:

$$A = \frac{Vo + Vmed}{2}$$

P = Pontuação do Preço.

V_{prop} = Valor da proposta comercial apresentada pela proponente para o lote.

Vo = Valor orçado para o setor.

V_{med} = média aritmética entres os valores das propostas comerciais classificadas para o lote.

A Pontuação Final (PF) das propostas, por sua vez, é definida no subitem 14.3 do Edital e será feita mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$NF = 0,7 \times NPT + 0,3 \times NPP$$

Onde:

NF = Nota Final das propostas de uma licitante.

NPT = Nota da Proposta Técnica de uma licitante.

NPP = Nota da Proposta de Preço de uma licitante.

Embora à primeira vista haja a impressão de que a proposta comercial tenha peso equivalente a 30% da Nota Final, ao fazermos a combinação das duas primeiras fórmulas, por meio de múltiplas simulações de resultados possíveis, conclui-se que a pontuação do preço varia muito pouco, conforme pode se verificar na simulação de cenário da fl. 2 do **Anexo 1**, peça 21.

Na prática, a pontuação de preço varia entre 750 e 1000, ou seja, mesmo a licitante pior classificada e no cenário mais desfavorável terá Pontuação Comercial mínima de 750 pontos (ver simulação de pior cenário com 10 propostas no **Anexo 1**, fl. 3, peça 21, quanto maior o número de propostas nesse cenário, mais próximo a proposta sem desconto chega aos 750 pontos).

Nesse sentido, com relação ao Edital anterior (nº 003/SEHAB/2018) verifica-se que a diferença de pontuação entre a licitante melhor classificada e pior classificada aumentou de 7% para 25%. No entanto, essa diferença ainda é pequena, especialmente considerando um cenário de competição nos quais as propostas possuem valores próximos (vide **Anexo 1**, fl. 2, peça 21)

Nas últimas licitações do tipo técnica e preço da SIURB² vem sendo adotada a fórmula

² Essa fórmula teve origem em auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU – Relatório nº 201306183 realizado em 2012 na VALEC) e foi utilizada inicialmente pela SIURB no conjunto de licitações objetivando contratação de inspeções especiais nas pontes e viadutos da Cidade de São Paulo (exemplo Edital nº 005/19/SIURB). Na Concorrência nº 001/2021/SIURB recentemente analisada por esta Coordenadoria também foi adotada essa fórmula.

apresentada abaixo, adaptada para o Edital em comento:

$$NPPi = 1000 - \{[(Pi - Pcrt) / (Ved - Pcrt)] \times 300\}$$

Onde:

NPPi = Nota da Proposta de Preços de uma licitante “i”;

Pi = Preço proposto pela licitante “i”

Ved – Valor apresentado no edital;

Pcrt – Preço de corte, definido de acordo com a Lei 8.666/93, como sendo 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração.

Verifica-se que a utilização dessa fórmula proposta possibilita uma ampliação da faixa da nota da proposta de preço até em um cenário de maior competitividade, vide **Anexo 1**, fl. 4, peça 21).

Do exposto, a fórmula adotada para a pontuação de preços dos licitantes resulta em pouca variação de nota entre as propostas considerando um cenário de maior competitividade. Sugere-se, então, a adoção de fórmula utilizada nos Editais recentes da SIURB.

3.6. Da Memória de Cálculo

Para obtenção do orçamento de referência (Apêndice III – Planilhas de Referência), peça 13, foi elaborada uma planilha constante no processo SEI, sob o documento nº 048607539, denominada “Memória_de_Cálculo_dos_Produtos”, peça 17.

Nessa planilha constam informações essenciais para o entendimento e a delimitação do objeto a ser contratado. Além disso, consta um quadro resumo (fls. 5/8 da peça 17) relacionando os quantitativos dos produtos propostos de 1 a 17 por lote, fl. 1/3 da peça 11, como também é apresentada a relação dos núcleos com suas áreas correspondentes.

Desse quadro resumo é possível extrair: o núcleo, o número de famílias, a área aproximada, o número do PA/SEI, a localização geográfica (subprefeitura/regional) e a indicação por núcleo de quais produtos estão previstos para a realização do processo de regularização fundiária.

Como exemplo das informações constantes dessa memória, o núcleo denominado Nossa Senhora das Virtudes I é composto por 224 famílias, ocupando uma área de 10.093,08 m², sob o PA nº 2018-0.012.744-4, localizado na região central da subprefeitura da Lapa, em uma área pública, para o qual está prevista a elaboração somente do Produto 14 – “Documentos necessários à instrução do pedido de registro”.

Nessa esteira, vide exemplo supracitado, esse nível de descrição é evidenciado para todos os núcleos. Todavia, essas informações não foram disponibilizadas para os proponentes no sítio eletrônico <http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/>.

A ausência de acesso à memória de cálculo da planilha orçamentária prejudica a formulação de propostas, uma vez que não resta claro à licitante em quais núcleos terá que atuar e quais produtos serão elaborados em cada um deles.

Também, é mister ressaltar que essa memória de cálculo relacionou os núcleos e quais os produtos a serem entregues, ou seja, é fundamental para a gestão contratual e o controle.

Além disso, registra-se que essa memória de cálculo deve apresentar também o estágio atual em que se encontra cada núcleo, considerando que a SEHAB possui essas informações, uma vez que são necessárias para determinar os produtos a serem elaborados em cada núcleo.

Diante do exposto, cabe à SEHAB disponibilizar a Memória de Cálculo da Planilha Orçamentária a todos os proponentes, bem como, incluir informações acerca do estágio atual em que se encontra cada núcleo, sem que haja desfavorecimento a nenhum licitante à luz do princípio da isonomia.

3.7. Do termo de referência

O Termo de Referência (peça 8) apresenta irregularidades, conforme análise nos itens subsequentes.

3.7.1. Da necessidade de consignar no TR a memória de cálculo para delimitação do objeto

Constam no TR (peça 8) indefinições acerca dos serviços a serem realizados pelas futuras contratadas, conforme descritas a seguir:

Assim sendo, **os produtos serão elaborados a partir da verificação da necessidade de cada núcleo urbano informal**, considerando o seu estágio na regularização e eventuais elementos técnicos já produzidos, bem como de suas características urbanas e jurídicas, que podem indicar a possibilidade de dispensa de algum dos produtos mencionados (fl. 9, peça 8, grifos nossos).

[...] relatório contendo o diagnóstico e o estudo das desconformidades dos núcleos urbanos informais a partir do cotejo de todos os elementos técnicos envolvidos, **incluindo os existentes nos respectivos processos administrativos**, a serem fornecidos oportunamente pela CRF (fl. 15, peça 8, grifos nossos).

a) Consolidar informações sobre os núcleos informais mapeados junto ao Município de São Paulo (histórico dos processos de regularização, dados disponíveis nos sistemas de informação, etc.), **visando verificar a etapa de regularização e os procedimentos ainda necessários**; (fl. 28, peça 8, grifos nossos e no original).

No entanto, essa verificação das necessidades para cada núcleo, a partir dos elementos técnicos já produzidos, consta dos respectivos processos administrativos de cada núcleo, conforme rol apresentado na memória de cálculo (peça 17).

Nessa esteira, essa verificação já foi feita, ou deveria ter sido, previamente à licitação. Portanto, é irrazoável constarem essas indefinições no Termo de Referência.

Além disso, a informação contida no TR, de que devem ser exercidas atividades no maior número de áreas irregulares possível, vai de encontro à memória de cálculo e, consequentemente, com a planilha orçamentária elaborada, tendo em vista que na quantificação dos produtos já estão definidos os núcleos a serem desenvolvidas as atividades a serem contratadas.

Tais atividades deverão ser exercidas no maior número de áreas irregulares possível, dentro do perímetro estabelecido em cada Lote indicado neste TR e nos demais documentos da licitação relacionada (fl. 27, peça 8, grifos nossos).

Diante do exposto, existem atividades previstas no TR que já foram realizadas, ou deveriam ter sido, na fase interna da licitação. Assim, cabe à SEHAB referenciar essas atividades com a planilha de memória de cálculo apresentada, sob risco de tornar o objeto indefinido.

3.7.2. Disponibilidade do “Manual de Orientação Técnica”

Consta no TR que será disponibilizado, oportunamente, pela CRF um manual de orientação técnica (fls. 18/19 da peça 17). Esse manual consta nos produtos: Produto 6 – Planta de Selagem Georreferenciada e Produto 7 – Relatório de Cadastro de Beneficiários.

Tendo em vista que o manual pode conter orientações importantes para a realização dos produtos, esse deve ser disponibilizado junto com os demais elementos do Edital, previamente à licitação, pois se trata de orientação técnica que balizará os produtos a serem elaborados pelas futuras contratadas.

3.7.3. Da duplicidade entre o Produto 1 e o Produto 3

Consta no orçamento o Produto 1 – “Relatório de Análise Técnica Preliminar de Núcleos Urbanos”, cujo orçamento alcança o montante de R\$ 12.943,21 (c/BDI) por relatório apresentado, com o montante total previsto conforme **Quadro 3** a seguir.

Quadro 3 – Montante total orçado para o Produto 1 em R\$

Lote	Qtd. (unid)	Valor unitário (c/BDI)	Valor Total
1 – Norte e Centro	54	12.943,21	698.933,37
2 - Leste	92		1.190.775,37
3 – Sul e Sudeste	95		1.229.605,00
4 – Extremo Sul	69		893.081,52
Valor Total			4.012.395,26

Fonte: Elaborado pela equipe técnica.

No subitem 5.1.1 consta a descrição dos serviços e dos produtos a serem entregues:

[...] junção de documentos técnicos, jurídicos e de projetos, bem como do levantamento de dados e informações relacionadas e disponíveis acerca dos núcleos urbanos, (i) elaborar **minuta de Plano de Ação Preliminar para cada núcleo urbano informal** com base nos elementos do processo administrativo afeto e (ii) apresentar **minuta de Cronograma** para a elaboração dos produtos indicados no Plano de Ação Preliminar de cada núcleo urbano informal. (fl. 11, peça 8, grifos nossos e no original).

Inicialmente, não é razoável que não estejam definidos quais documentos, levantamentos e informações deverão ser apresentados no Produto 1, haja vista o montante total de recursos previstos. Há apenas a indicação de uma minuta de plano de ação preliminar e uma minuta de cronograma, do qual se depreende que seja de caráter preliminar.

Não obstante, cabe trazer o Produto 3 – “Relatório de Análise Preliminar Jurídica, Urbanística, Social e Ambiental” cujo orçamento alcança o montante de R\$ 34.762,12 (c/BDI) por relatório apresentado, com o montante total previsto conforme **Quadro 4** a seguir.

Quadro 4 – Montante total orçado para o Produto 3 em R\$

Lote	Qtd. (unid)	Valor unitário (c/BDI)	Valor Total
1 – Norte e Centro	86	34.762,12	2.989.542,01
2 - Leste	97		3.371.925,29
3 – Sul e Sudeste	103		3.580.497,99
4 – Extremo Sul	73		2.502.872,38
Valor Total			12.444.837,67

Fonte: Elaborado pela equipe técnica.

No subitem 5.1.3 consta a descrição dos serviços e dos produtos a serem entregues:

Este produto consiste na elaboração de **relatório contendo o diagnóstico e o estudo das desconformidades dos núcleos urbanos informais a partir do cotejo de todos os elementos técnicos envolvidos, incluindo os existentes nos respectivos processos administrativos, a serem fornecidos oportunamente pela CRF, visando à identificação de irregularidades técnicas, jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais presentes, tendo como parâmetro as exigências da legislação aplicável e outros incidentes que possam influenciar o processo de regularização**, e sobre os quais o corpo técnico efetivo da CRF se debruçará para a análise final e consolidação dos documentos. Nestes termos, caberão à(s) **CONTRATADA(S)**:

a) Acompanhar as visitas técnicas promovidas pela CRF, acompanhadas de servidor integrante do quadro da Coordenadoria, devendo elaborar documento detalhado em que constem as particularidades das áreas vistoriadas, incluindo, ainda, o registro fotográfico correspondente;

b) Consolidar os dados urbanísticos fornecidos pela CRF, caracterizando o núcleo urbano informal em relação à infraestrutura urbana existente, compreendendo:

[...]

c) Prestar serviços de assessoria no tocante à consolidação de dados jurídicos e fundiários, compreendendo:

[...]

d) Indicar, a partir de avaliação preliminar, a conformidade da gleba (títulos) com todos os elementos identificados no levantamento planialtimétrico e cadastral e com as informações de cadastro fiscal imobiliário do Município;

e) Consolidar interferências e/ou projetos incidentes nas áreas objeto de intervenção, inclusive relacionados com o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014);

f) Caracterizar e avaliar a situação ambiental do núcleo urbano informal, apontando a incidência de áreas de preservação permanente, inserção em áreas ambientalmente protegidas como parques ou unidades de conservação, áreas de proteção e recuperação aos mananciais, áreas contaminadas e todas as restrições ambientais eventualmente incidentes;

- g) Elaborar estudo técnico preliminar sobre a sobreposição da situação fática com o GEGRAN/72 ou outro que o venha a substituir, quando indicado pela CRF, para a identificação de possíveis cursos d'água ou nascentes;
 - h) Consolidar informações relativas às organizações sociais e culturais, mapeamento das lideranças identificadas e possíveis parceiros locais;
 - i) Indicar a caracterização dos territórios por meio de dados já coletados, levantamento do histórico da área e elaboração de relatório social com todas as informações, incluindo caracterização socioeconômica, os quais passarão pela análise e avaliação finais do corpo técnico da CRF;
 - j) Prestar subsídios para a elaboração, pela SEHAB, de estratégias para a regularização fundiária em face da legislação aplicável e das etapas correspondentes, incluídas nelas o registro imobiliário.
- Observações. O relatório de que trata o produto 3 deve **conter propostas de alternativas viáveis para a superação de todos os eventuais entraves verificados**, cuja decisão final é exclusiva do corpo técnico da CRF. (fls.15/17, peça 8, grifos nossos e no original).

Verifica-se, na leitura do subitem 5.1.3, que há um rol considerável de informações técnicas, jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais a serem disponibilizadas no Relatório do Produto 3, distribuídas em dez alíneas.

Insta consignar que, da leitura conjunta dos subitens 5.1.1 e 5.1.3 do TR, depreende-se que o Produto 3 suprime a necessidade do Produto 1, tendo em vista que a elaboração do Produto 3 detalha as informações a serem apresentadas no Produto 1.

Além disso, o que se pretende receber no Produto 1 está inserido no Produto 3, haja vista a observação contida no subitem 5.1.3 do TR no que tange à necessidade de “[...] propostas viáveis para a superação de todos os eventuais entraves verificados”.

Frise-se, também, que as etapas de planejamento e de programação (cronograma), escopo do Produto 1, são inerentes a qualquer atividade, de forma que não há necessidade de remuneração adicional para tanto.

Diante disso, foi verificado na Memória de Cálculo (peça 17) que quando da previsão da elaboração do Produto 1 também está prevista a elaboração do Produto 3. Nesse sentido, apenas em 6 núcleos está prevista somente a elaboração do Produto 1 (duas vezes para o Lote 1, duas vezes para o Lote 3, duas vezes para o Lote 4).

Com efeito, ao se comparar o preço unitário do Produto 1 com o do Produto 3, constata-se que P1 corresponde à 37% do P3 (R\$ 12.943,21 / R\$ 34.762,12). Tal proporcionalidade não é razoável, haja vista o amplo rol de informações contidas em P3.

Por fim, apresenta-se o **Quadro 5** que demonstra o sobrepreço apurado.

Quadro 05 – Sobrepreço de quantidade do Produto 1

Quadro 03 - Sobrepreço de quantidade do Produto 1							
Item	Cód.	Descrição	Qtd. Prevista (unid)	Qtd. apurada (unid)	Preço unitário	Preço total (R\$)	
						Previsto	Apurado
Produto 1		Relatório de Análise Técnica Preliminar de Núcleos Urbanos Informais	310	-	12.943,21	4.012.395,26	-
			-	6		-	77.659,26
		Sobrepreço (R\$)				3.934.736,00	

Fonte: elaborado pela equipe técnica.

Do exposto, conclui-se que o Produto 3 engloba o Produto 1, ocasionando sobrepreço de R\$ 3.934.736,00, a Po, c/ BDI.

3.7.4. Do Produto 15 - Laudo Geológico-Geotécnico e/ou Hidrológico

Consta, no subitem 5.4.1. do TR, à fl. 25 da peça 8, o texto explicativo do produto 15 – Laudo Geológico-Geotécnico e/ou Hidrológico

Os produtos ambientais para a regularização fundiária de **Áreas de Proteção e Recuperação aos Mananciais- APRM** devem objetivamente atender às exigências da Resolução SMA nº 21/2017 e seus anexos, para obtenção de Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO, devendo ser consideradas eventuais complementações exigidas pelo órgão licenciador.

O Licenciamento Ambiental dos Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS, para fins de regularização fundiária, compreende o conjunto de medidas jurídicas e sociais, que não demandam obras e que visam a regularização do assentamento e a titulação de seus ocupantes, mediante comprovação do funcionamento da infraestrutura urbanística e de saneamento ambiental. O PRIS promovido pelo Poder Público envolve áreas urbanas irreversivelmente consolidadas, consideradas como de interesse social, podendo integrar ZEIS ou não, implicando necessariamente na melhoria da qualidade ambiental das glebas. São consideradas irreversíveis as situações em que o prazo e a natureza da ocupação, bem como a qualidade da edificação, o sistema viário, a infraestrutura urbana e os equipamentos comunitários existentes indiquem a impossibilidade de retornar à condição original da gleba.

Esta etapa prevê, ainda, a elaboração **do relatório e do protocolo dos documentos nas agências ambientais da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB**, a partir dos elementos técnicos já realizados nas etapas

anteriores e/ou disponíveis nos Processos Administrativos (grifos nossos e no original).

Ocorre que os serviços de estudos ambientais para a regularização fundiária de Áreas de Proteção e Recuperação aos Mananciais- APRM e para o licenciamento ambiental dos Programas de Recuperação de Interesse Social- PRIS, não correspondem com a descrição do produto, que trata de laudos Geológico-Geotécnico e/ou Hidrológico.

Diante do exposto, há incompatibilidade entre a definição do produto a ser elaborado e o detalhamento apresentado no Termo de Referência.

3.7.5. Do Produto 18 – Relatório de Gestão de Informação

Consta no orçamento o Produto 18 – “Relatório de Gestão da Informação”, cujo orçamento alcança o montante de R\$ 196.473,38 (c/BDI) para os Lotes 1, 2 e 3 e de R\$ 144.746,67 para o Lote 4, por relatório apresentado mensalmente, com o montante total previsto conforme **Quadro 6** a seguir.

Quadro 6 – Montante total orçado para o Produto 18 em R\$

Lote	Qtd. (unid)	Valor unitário (c/BDI)	Valor Total
1 – Norte e Centro	24	196.473,38	4.715.361,11
2 - Leste	24		4.715.361,11
3 – Sul e Sudeste	24		4.715.361,11
4 – Extremo Sul	24	144.746,67	3.473.920,17
Valor Total			17.620.003,50

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Cabe trazer o subitem 5.5.1 – do Termo de Referência que descreve o produto ora analisado:

[...] a(s) **CONTRATADA(S)** deverão criar escopo de banco de dados compatível com o **Sistema de Informações Habitacionais – HabitaSampa**, a partir do tratamento e distribuição correspondentes dos seguintes elementos: (i) propriedade da área do núcleo, (ii) número de famílias, (iii) número PA, (iv) Subprefeitura, (v) endereço de acesso, (vi) histórico de ocupação, (vii) histórico das ações (reuniões, plantões, selagem, cadastro, status titulação), (viii) qualificação dos moradores, (ix) relação entre núcleos e coordenadas, (x) contendo fotos, contatos, lideranças, associações, levantamento de duplo atendimento, dentre outros necessários e solicitados pela CRF. (grifos no original, fl. 27, peça 8).

Verifica-se que as especificações desse produto tratam de um cadastro das informações obtidas nos demais relatórios.

Nesse sentido, não foram apresentados documentos que demonstrem o orçamento previsto para esse produto, uma vez que da forma como estão dispostas as especificações constantes no TR, trata-se de um cadastro no sistema HabitaSampa de elementos que poderiam ser informados no decorrer da entrega de cada produto.

Ademais, não consta na memória de cálculo (peça 17) qualquer vinculação deste Produto previsto a qualquer núcleo. Agravando a situação, a unidade de medição prevista é mensal, independentemente dos demais produtos entregues. Assim, presume-se que a equipe constante nas CPUs do Produto 18 estará à disposição da SEHAB para realizar o cadastro das informações em todo o decorrer do Contrato.

Ressalte-se que, as quantidades de profissionais alocadas nas CPUs do Produto 18 estão entre as mais expressivas quantitativamente da planilha orçamentária.

Infer-se, então, que esse produto representa, tão somente, disponibilidade de mão-de-obra, caracterizando uma prestação de serviço continuado.

Diante do exposto, o Produto 18 – “Relatório de Gestão de Informação”, no montante total previsto de R\$ 17.620.003,50, Po, c/ BDI, representa, tão somente, disponibilidade de mão de obra com característica de prestação de serviço continuado, não vinculada a núcleos, que, independentemente da entrega dos Produtos de 1 ao 17, serão objeto de medição mensal.

3.7.6. Do Produto 19 – Relatório Consolidado de Avaliação de Núcleos Passíveis de Regularização pela CRF

Consta no orçamento o Produto 19 – “Relatório Consolidado de Avaliação de Núcleos Passíveis de Regularização pela CRF”, cujo valor alcança o montante de R\$ 360.772,54 (Po, c/ BDI) para os Lotes 1, 2 e 3 e de R\$ 259.452,03 para o Lote 4, por relatório apresentado mensalmente, com o montante total previsto conforme **Quadro 7** a seguir.

Quadro 7 – Montante total orçado para o Produto 19 em R\$

Lote	Qtd. (unid)	Valor unitário (c/BDI)	Valor Total
1 – Norte e Centro	24	360.772,54	8.658.540,88
2 – Leste	24		8.658.540,88
3 – Sul e Sudeste	24		8.658.540,88
4 – Extremo Sul	24	259.452,03	6.226.848,71
Valor Total			32.202.471,35

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Da análise das atividades previstas para o Produto 19 no TR, foi elaborado o **Quadro 8**, as quais foram comparadas aos Produtos 1 ao 17.

Quadro 8 – Comparativo das atividades do Produto 19 com as atividades constantes nos Produtos 1 ao 17

Subitem	Descrição da atividade	Constatação
5.5.2.a	Consolidar informações sobre os núcleos informais mapeados junto ao Município de São Paulo (histórico dos processos de regularização, dados disponíveis nos sistemas de informações, etc.), visando verificar a etapa da regularização e os procedimentos ainda necessários.	Incluso no Produto 3 do TR, subitens 5.1.3.b, 5.1.3.c.
5.5.2.b	Em apoio ao corpo técnico da CRF, verificar a existência de núcleos informais ainda não mapeados, porém já implantados, visando à atualização sobre o montante de áreas em situação de irregularidade.	Atividade para núcleos não constantes na memória de cálculo, portanto não fazem parte dos quantitativos previstos do Produto 1 ao 17.
5.5.2.c	Apoiar as visitas técnicas promovidas pela CRF para reconhecimento do espaço físico, das respectivas lideranças e representantes, bem como de organizações sociais e equipamentos públicos	Incluso no Produto 3 do TR, subitens 5.1.3.h e 5.1.3.i.
5.5.2.d	Proceder à avaliação preliminar da documentação e das informações obtidas junto ao Processo Administrativo correspondente e verificação da necessidade de obtenção de informações complementares	Incluso no preâmbulo do Produto do TR.
5.5.2.e	Prestar assessoria e consultoria quanto à elaboração de orçamento preliminar de projetos e/ou obras de infraestrutura essencial, quando constatada a necessidade por ocasião da visita técnica	Atividade não vinculada a nenhum núcleo relacionado na memória de cálculo.
5.5.2.f	Propor a realização de oficinas com equipe multidisciplinar da CONTRATANTE e da CONTRATADA para acompanhamento da efetiva interface dos trabalhos.	Reuniões entre a Contratada e o Contratante para o acompanhamento dos trabalhos são intrínsecos aos Produtos 1 ao 17.
5.5.2.g	Prestar assessoria e consultoria quanto à formulação, implantação e manutenção, em operação continuada, de sistema de acompanhamento, abrangendo banco de dados e sistema de informações gerenciais, especificando hardware e software necessários para sua implantação, treinamento de seus técnicos e da CRF para operação e manutenção do mesmo	Competência da SEHAB formular, implantar e fazer a manutenção de sistemas informatizados, como também de realizar treinamento do corpo técnico do órgão. Além disso, prestação de serviço incompatível com as atividades descritas nos Produtos 1 a 17.
5.5.2.h	Auxiliar no acompanhamento junto aos órgãos municipais, estaduais, federais, suas permissionárias e concessionárias	Atividade inclusa nos Produtos 1 a 17, tendo em vista que diversos produtos não são passíveis de conclusão sem o devido acompanhamento nos entes responsáveis. Como exemplo, citam-se os subitens 5.1.3.b2, 5.1.3.c, 5.4.2.c.
5.5.2.i	Sob a supervisão de servidor designado pela CONTRATANTE, realizar atendimento individual de moradores das áreas de intervenção para esclarecimentos de dúvidas e atenção a situações de conflitos familiares	Incluso no preâmbulo do Produto 12, como também nos subitens 5.2.4.c, 5.2.4.d e 5.2.4.e.
5.5.2.j	Acompanhar reuniões dos Conselhos Gestores e outras representações locais, com a consolidação de informações técnicas sobre os processos de regularização fundiária	Incluso no Produto 5 do TR.
5.5.2.k	Assessorar na análise de dados dos moradores (trabalho, renda, escolaridade, situação de ocupação, etc.) a fim de avaliar o perfil socioeconômico e elaborar de laudo para núcleos urbanos não mapeados como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, objetivando o enquadramento como REURB-S	Incluso no Produto 7 do TR. Cabendo a CRF a análise e o enquadramento como REURB-S.
5.5.2.l	Auxiliar na busca de documentos e informações complementares; na mobilização dos moradores para participação em reuniões; na elaboração de minutas de materiais técnicos complementares para reunião de entrada no núcleo; na realização de reuniões sobre a regularização fundiária com os moradores	Incluso no Produto 3 do TR, subitens 5.1.3.b, 5.1.3.c.

5.5.2.m	Prestar apoio às atividades de eleição do Conselho Gestor ou Comissão de representantes dos moradores do núcleo urbano a ser regularizado	Incluso no Produto 5 do TR.
5.5.2.n	Prestar apoio na organização de atividades de capacitação sobre regularização fundiária para os representantes dos moradores do núcleo urbano informal a ser regularizado, podendo ser conselho Gestor ou comissão de representantes	Incluso no Produto 5 do TR.
5.5.2.o	Prestar assessoria em função da conversão de Levantamento Planialtimétrico Cadastral para outros sistemas de coordenadas (de SAD 69 para SIRGAS 2000, por exemplo)	Definido no Produto 2, subitem 5.1.2.a do TR que o sistema de coordenadas será o SIRGAS 2000 para os LEPAC necessários.
5.5.2.p	Prestar apoio em plantões sociais, jurídicos e técnicos no núcleo durante a aplicação do cadastro para esclarecimento de dúvidas;	Incluso no Produto 5 do TR.
5.5.2.q	Assessorar na elaboração de planta com o Projeto de Recuperação Ambiental, quando for o caso;	Atividade não vinculada a nenhum núcleo relacionado na memória de cálculo.
5.5.2.r	Consolidar as anuências de empresas concessionárias de serviço público, órgãos da administração direta e indireta e outros envolvidos de alguma forma no processo de regularização fundiária do núcleo;	Atividade inclusa nos Produtos 1 a 17, tendo em vista que diversos produtos não são passíveis de conclusão sem o devido acompanhamento nos entes responsáveis. Como exemplo, citam-se os subitens 5.1.3.b2, 5.1.3.c, 5.4.2.c.
5.5.2.s	Auxiliar no plantão Social para confirmação e validação dos dados cadastrais para elaboração de lista final de habilitados ao recebimento dos títulos de posse/propriedade, conforme critérios estabelecidos no âmbito da Política Habitacional do município de São Paulo.	Incluso nos Produtos 7, 12 e 13 do TR.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Conforme **Quadro 7** supra, foi constatado que as atividades previstas para o Produto 19 estão contempladas nos Produtos 1 ao 17, ou são inerentes a estes; ou então, não estão vinculadas a nenhum núcleo.

Não obstante, somente as quantidades de homens-hora adotadas para as CPUs do Produto 19 não demonstraram correspondência com o produto pretendido, de forma que esse produto possui característica de um guarda-chuva, com duplicidade de atividades, cujos serviços são especificados a posteriori, sob demanda, de encontro à um Contrato por escopo.

Ressalte-se que, a quantidade de profissionais alocadas nas CPUs do Produto 19, juntamente com o Produto 18, são as mais expressivas quantitativamente da planilha orçamentária.

Por fim, tendo em vista a unidade de medição ser mensal, independente dos produtos entregues, presume-se que as equipes constantes nas CPUs do Produto 19 estarão à disposição em todo o decorrer do contrato para prestar apoio administrativo.

Inferre-se, então, tal como o Produto 18, que esse produto representa, tão somente, disponibilidade de mão-de-obra, caracterizando uma prestação de serviço continuado.

Diante do exposto, o Produto 19 – “Relatório Consolidado de Avaliação de Núcleos Passíveis de

Regularização pela CRF”, no montante total previsto de R\$ 32.202.471,35, objetiva atividades que estão contempladas nos Produtos de 1 ao 17, ou são inerentes estes; ou então, são atividades que não estão vinculadas a nenhum núcleo.

Ademais, tal como o Produto 18, este Produto representa, tão somente, disponibilidade de mão de obra com característica de prestação de serviço continuado, não vinculada a núcleos, as quais independentemente da entrega dos Produtos 1 ao 17, serão objeto de medição mensal.

3.8. Responsáveis

- ✓ Danilo de Almeida da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitações da SEHAB.
- ✓ Edson Ferreira do Nascimento Júnior – Presidente da 2ª Comissão Técnica Especial de Licitação – CTEL-2
- ✓ Orlando Lindório de Faria – Secretário Municipal de Habitação.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Edital da Concorrência nº 006/SEHAB/2021 não possui condições de prosseguimento em face das seguintes infringências/irregularidades:

4.1. As disposições do instrumento convocatório possibilitam terceirização indevida de atividades de regularização fundiária, de competência exclusiva de SEHAB, em infringência ao Decreto Municipal nº 57.915/17 (subitem **3.2.**).

4.2. A contratação pretendida, embora formalmente tratada como sendo por escopo, poderá se transformar, na prática, em contratos de execução continuada (subitem **3.3.**).

4.3. Os critérios de pontuação das Propostas Técnicas do Edital são genéricos, subjetivos e não atendem às exigências de clareza e objetividade impostas pelo art. 46, §1º, inciso I, c/c art. 40, inciso VII, ambos da LF nº 8.666/93, sob o risco de serem produzidas contratações antieconômicas e favorecimento indevido (subitem **3.4.1.**).

4.4. Cabe a SEHAB esclarecer e consignar expressamente no Edital qual a experiência profissional a ser pontuada. Além disso, a exigência de 15 anos de formação para o Coordenador

Geral é irrazoável e restringe indevidamente o certame (subitem **3.4.2.**).

4.5. Não constam demonstrativos que justifiquem os quantitativos exigidos para as licitantes e utilizados para fins de pontuação técnica. Ademais, a exigência de averbação do atestado operacional não possui amparo no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993 e contraria a Resolução Confea nº 1.025/2009, restringindo indevidamente o certame (subitem **3.4.3.**).

4.6. A fórmula adotada para a pontuação de preços dos licitantes resulta em pouca variação de nota entre as propostas considerando um cenário de maior competitividade. Sugere-se, então, a adoção de fórmula utilizada nos Editais recentes da SIURB (subitem **3.5.**).

4.7. Cabe à SEHAB disponibilizar a Memória de Cálculo da Planilha Orçamentária a todos os proponentes, bem como, incluir informações acerca do estágio atual em que se encontra cada núcleo, sem que haja desfavorecimento a nenhum licitante à luz do princípio da isonomia. (subitem **3.6.**).

4.8. Existem atividades previstas no TR que já foram realizadas, ou deveriam ter sido, na fase interna da licitação. Assim, cabe à SEHAB referenciar essas atividades com a planilha de memória de cálculo apresentada, sob risco de tornar o objeto indefinido (subitem **3.7.1.**).

4.9. O Manual de Orientação Técnica deve ser disponibilizado junto com os demais elementos do Edital, previamente à licitação, pois se trata de orientação técnica que balizará os produtos a serem elaborados pelas futuras contratadas (subitem **3.7.2.**).

4.10. O Produto 3 engloba o Produto 1, ocasionando sobrepreço de R\$ 3.934.736,00, a Po, c/ BDI (subitem **3.7.3.**).

4.11. Há incompatibilidade entre a definição do produto a ser elaborado e o detalhamento apresentado no Termo de Referência (subitem **3.7.4.**).

4.12. O Produto 18 – “Relatório de Gestão de Informação”, no montante total previsto de R\$ 17.620.003,50, Po, c/ BDI, representa, tão somente, disponibilidade de mão de obra com característica de prestação de serviço continuado, não vinculada a núcleos, as quais independentemente da entrega dos Produtos de 1 a 17, serão objeto de medição mensal (subitem **3.7.5.**).

4.13. O Produto 19 – “Relatório Consolidado de Avaliação de Núcleos Passíveis de Regularização pela CRF”, no montante total previsto de R\$ 32.202.471,35, objetiva atividades que estão contempladas nos Produtos de 1 a 17, ou são inerentes estes; ou então, são atividades que não estão vinculadas a nenhum núcleo. Ademais, tal como o Produto 18, este Produto representa, tão somente, disponibilidade de mão de obra com característica de prestação de serviço continuado, não vinculada a núcleos, as quais independentemente da entrega dos Produtos 1 ao 17, serão objeto de medição mensal (subitem **3.7.6.**).

Em 22.10.2021.

DIMITRI F. CARVALHO RODERMEL
Agente de Fiscalização

TARCISIO HUGO NERIS
Agente de Fiscalização

MICHEL DE SOUZA VELLOZO
Agente de Fiscalização

De acordo em,

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14