

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATAÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

nº 2021/03785.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Contrato nº 02/2021/SMUL, por dispensa de licitação.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito do Contrato, firmado pela PMSP, por meio da Secretaria de Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, e a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia - FDTE, para prestação de serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

2.3. Área auditada

Secretaria de Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL.

2.4. Período da realização

30.08.2021 a 14.01.2022.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

André Vasconcelos Vilanova RF nº 20.278.

Michel de Souza Vellozo RF nº 20.238.

2.7. Procedimentos

- Análise do Contrato nº 02/2021/SMUL;
- Análises dos documentos anexados ao processo SEI nº 6068.2021/0002287-8.

2.8. Siglas

BDI	- Benefícios e Despesas Indiretas.
DM	- Decreto Municipal.
LF	- Lei Federal.
LM	- Lei Municipal.
NE	- Nota de Empenho.
PMSP	- Prefeitura do Município de São Paulo.
DOC	- Diário Oficial da Cidade.

3. RESULTADO

3.1. Objeto do Contrato nº 02/2021/SMUL

O Contrato nº 02/2021/SMUL (peça 38), firmado entre a PMSP, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, e a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia – FDTE (CNPJ: 43.588.755/0001-61), para prestação de serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado pela LM nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE/14).

O Contrato foi firmado por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inc. XIII, da LF nº 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

3.2. Informações do Contrato

O Contrato foi celebrado em 29.04.21, com valor de R\$ 3.504.000,00 e prazo de vigência de 6 meses, a partir de sua assinatura (peça 38, fl. 01).

Os serviços previstos são:

- 1.1. Prestação de serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE/14).
- 1.2. A prestação dos serviços obedecerá ao estipulado neste contrato, bem como o cronograma execução e de desembolso contido na proposta comercial e das disposições contidas no Termo de Referência, todos parte integrante deste contrato.
- 1.3. Os serviços técnicos citados abrangem:
 - I - Assessoria para apoio na sistematização de dados do monitoramento da implementação da Política de Desenvolvimento Urbano definida, com base no art. 358 da lei do PDE/14 e suporte para a elaboração do diagnóstico do seu estágio atual de implantação;
 - II - Suporte técnico para a consolidação de resultados obtidos pelos instrumentos de política urbana ao longo do seu período de vigência inicial (2014-2021), de modo a fornecer subsídios para a avaliação dos potenciais aprimoramentos necessários, inclusive, para o enfrentamento dos desafios supervenientes, como os decorrentes dos impactos da Pandemia do Covid-19;
 - III - Suporte técnico para a avaliação e complementação do conteúdo do Diagnóstico elaborado pela Administração Pública Municipal, que contempla os resultados obtidos pela aplicação dos instrumentos de política urbana e gestão ambiental, de modo a fornecer subsídios para a avaliação dos potenciais aprimoramentos necessários;
 - IV - Estudos e modelagem integrada de estratégias para melhorar o desempenho da política de desenvolvimento vigente, por meio da gestão e do uso da tecnologia e do desenvolvimento de ferramentas de suporte visando ao alcance dos objetivos de desenvolvimento social e econômico da Cidade de São Paulo, de forma ambientalmente sustentável e socialmente inclusiva. (peça 38, fls. 2/3).

3.3. Análise da Contratação

3.3.1. A(s) Nota(s) de Empenho foi(ram) emitida(s) previamente e em valor(es) suficiente(s) para atender à despesa prevista para o exercício (LF 4.320/64 - art. 61; DM 23.639/87)

Inicialmente, foram emitidas as seguintes Notas de Reserva e de Empenho:

- Nota de Reserva nº 24.831 (em 16.04.21) no valor de R\$ R\$ 3.691.333,33 (peça 39, fl. 1);
- Nota de Cancelamento de Reserva com Transferência nº 4.663 (em 23.04.21) no valor de R\$ 187.333,33, ficando reservado o valor total de R\$ 3.504.000,00 (peça 39, fl. 2);
- Nota de Empenho nº 34.116 (em 23.04.21) no valor de R\$ 3.504.000,00 (peça 39, fl. 3);

A dotação utilizada na Nota de Empenho foi a 37.10.15.451.3022.2572. 3.3.90.39.00.00, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, tendo como classificação programática: Difusão, Fomento e Pesquisas Aplicadas para a Gestão Participativa e Desenvolvimento Urbano.

Conforme NE nº 34116, a previsão orçamentária foi de 3.504.000,00, demonstrando que foram empenhados valores suficientes à despesa prevista para o Contrato.

3.3.2. Regularidade fiscal do contratado

Conforme o art. 29 da LF nº 8.666/93 e arts. 40 e 41 do DM nº 44.279/03, é necessária a apresentação dos seguintes documentos anteriormente a formalização do Contrato, datado de 29.04.21:

Quadro 1: Documentos para comprovação da regularidade fiscal

Certidão	Emissão/Validade	Peça 40
Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica CNPJ.	Emitido em 16.03.21	fl. 01
Inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal se houver relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual	Não existe inscrição estadual	fl. 10
Prova de regularidade com a Fazenda Federal	Emitida em 25.11.20; Válida até 24/05/21.	fl. 04
Prova de regularidade com a Fazenda Estadual	Emitida em 05.04.21; Válido por 30 dias.	fl. 09
Prova de regularidade com a Fazenda Municipal	Emitida em 05.08.20; Válido até 03.11.20 .	fl. 08
Cadastro Informativo Municipal (CADIN)	Emitida em 16.03.21 ;	fl. 02
Prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia do tempo de Serviço (FGTS)	Emitida em 26.03.21; Válido até 24.04.21	fl. 03
Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho	Emitida em 16.03.21; Válido até 11.09.21.	fl. 05

Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria (grifos nossos nas datas que fundamentam apontamentos de irregularidades).

Verifica-se que a assinatura do Contrato ocorreu sem a devida comprovação da regularidade fiscal do contratado, em especial pela apresentação de certidão de regularidade com a Fazenda Municipal e o Fundo de Garantia (FGTS) com validades vencidas, além da consulta ao CADIN Municipal com mais de 40 dias de antecedência, em inobservância ao art. 29 da LF nº 8.666/93 e arts. 40 e 41 do DM nº 44.279/2003.

3.3.3. Cláusulas obrigatórias do contrato

Conforme previsto no art. 55 da LF nº 8.666/93, o Contrato deve contar com as seguintes cláusulas obrigatórias:

Quadro 2: Cláusulas obrigatórias

Art. 55 (inc. / §)	Requisitos	Cláusula(s) do Contrato	Peça 38
I	o objeto e seus elementos característicos;	1ª	fl. 02
II	o regime de execução ou a forma de fornecimento;	Não existe	-
III	o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	2ª e 11ª	fl. 3

IV	os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo , conforme o caso;	4ª	fls. 3/4
V	o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	3ª	fl. 03
VI	as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;	Não exigida	
VII	os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;	6ª, 7ª, 13ª	fls. 4/5 e 8/9
VIII	os casos de rescisão;	14ª	fls. 9/10
IX	o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;	14ª	fls. 9/10
X	a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a exigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;	Não existe	-
XI	a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;	16ª	fl. 11
XII	a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.	7ª (7.7)	fl. 5
§ 2º	nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.	20ª	fl. 11

Fonte: Elaborada pela equipe de Auditoria (grifos nossos nos aspectos que fundamentam apontamentos de irregularidade).

Verificaram-se várias irregularidades ligadas às Cláusulas Obrigatórias do Contrato, conforme passaremos a detalhar:

3.3.3.1. O Contrato não definiu precisamente os serviços contratados, utilizando-se da proposta de preços da Contratada como Termo de Referência, em infringência ao art. 55, inc. I, da LF nº 8.666/93.

3.3.3.2. Não foi especificado o regime de execução, em infringência ao art. 55, inc. II, da LF nº 8.666/93.

3.3.3.3. Não foram definidos os preços, as condições e os critérios de medição dos serviços, como, também, não foi especificada a data-base em caso de reajustamento de preços, em infringência ao art. 55, inc. III, da LF nº 8.666/93.

3.3.3.4. Não foi especificada a forma de entrega e do recebimento definitivo dos serviços, em infringência ao art. 55, inc. IV, da LF nº 8.666/93.

3.3.3.5. Não foi mencionado no termo de contrato que a contratação se deu por dispensa de licitação, em infringência ao art. 55, inc. X, da LF nº 8.666/93.

3.3.3.6. Não foram juntadas as Composições de Preços unitários dos serviços, desatendendo o § 2º do art. 114, c/c inciso II, § 2º, art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 e em afronta à determinação do TCU na Súmula 258/2010, “in verbis”:

“[...] 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.”.

3.3.4. Justificativa e Contrato sem a definição precisa dos serviços

Conforme se verifica na justificativa apresentada no documento Formulário de Requisição de Serviços (peça 41) e na Cláusula Primeira do Contrato, os serviços pleiteados não foram precisamente definidos.

Note-se que não são especificadas, por exemplo, quais as formações dos profissionais que serão necessárias para a assessoria, consultoria e o suporte técnico necessário à prestação dos serviços, como, também, quais são os estudos, diagnósticos e avaliações necessários para a revisão do PDE-SP.

A LF 8.666/93¹ é clara ao dispor que são elementos essenciais a figurarem no procedimento licitatório o projeto básico e o orçamento detalhado com a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, mesmo em caso de dispensa de licitação, o que não ocorreu na presente contratação. Cabe ressaltar a definição da lei para Projeto Básico:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - **conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação**, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...] (grifos nossos).

¹ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência: [...].

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

[...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. (grifos nossos)

A escassez de informações para a formatação dos serviços demonstra a fragilidade do Contrato, acarretando risco de que haja uma assimetria de percepção entre o que a Contratante e a Contratada previram para a execução dos serviços, com risco de futuras alterações contratuais evitáveis.

Assim, a caracterização dos serviços não contou com um nível satisfatório de detalhamento e precisão das necessidades, se mostrando insuficiente para sua formatação, não sendo apresentado o Projeto Básico e orçamento detalhado com a composição de todos os custos unitários dos serviços, em infringência ao artigo art. 7.º, inc. I e II e § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93.

3.3.5. Proposta de preços como Termo de Referência do Contrato

O Termo de Referência (TR) deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço.

A formatação do TR é de responsabilidade da Administração e este deve compor o Processo Administrativo, previamente à contratação, para fins de se estabelecer um parâmetro mínimo de seleção das propostas apresentadas.

Nesse sentido, na presente contratação não existiu um Projeto Básico ou um Termo de Referência com definição precisa de serviços para o mapeamento das necessidades da Municipalidade, a servir de parâmetro para as empresas formularem suas propostas, conforme tratado no subitem **3.3.3.1.** acima.

Verifica-se que a proposta de preços da empresa Contratada foi utilizada como Termo de Referência da contratação, o que não é permitido pela legislação. Conforme apresentado, é de responsabilidade da Administração a formatação dos serviços que deverão ser executados.

Assim, na ausência de informações para definição dos serviços, a Administração acabou possibilitando que a contratada elaborasse seu próprio Termo de Referência para caracterização dos serviços que pretendia executar, configurando uma espécie de “cheque em branco” para a contratação dos serviços.

Note-se que tanto no Contrato quanto na proposta de preços, não estão especificadas as quantidades e os custos dos profissionais, dos estudos e das avaliações que serão executadas, o que não é permitido, conforme art. 7º, § 4º, pela Lei de Licitações: “É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.”.

Desse modo, a Origem não apresentou o Termo de Referência da contratação, utilizando-se da proposta de preços da contratada como Termo de Referência, deixando, assim, de caracterizar minimamente o objeto do Contrato e possibilitando que a entidade Contratada defina os serviços a serem executados, em infringência à Lei Federal n.º 8.666/93, art. 7º, inc. I e II e § 4º.

3.3.6. Inexistência de comprovação de execução de serviços semelhantes pela empresa Contratada

Não foi apresentada a comprovação prévia da execução de serviços análogos pela Contratada, para justificar a contratação direta.

A exigência de inquestionável reputação ético-profissional prevista no art. 24, XIII da LF nº 8.666/93, dispositivo que fundamentou a contratação direta mediante dispensa de licitação, requer, minimamente, a demonstração de experiência em serviços de natureza semelhante e complexidade compatível com o objeto ora contratado.

A LF nº 8.666/93 trata os serviços técnicos especializados, tais como os ora contratados, no seu art. 13. Numa análise sistemática com o art. 25, II da mesma lei, pode-se inferir a necessidade de verificar-se a notória especialização como requisito para a contratação.

Ocorre que tal comprovação não consta nos autos do processo SEI, de modo que a contratação nesses termos configura infringência ao art. 24, XIII c/c art. 25, II da LF nº 8.666/93.

3.3.7. A garantia prestada pelo contratado foi prevista no instrumento convocatório e atendeu ao disposto na legislação (LF 8.666/93 - art. 56)

Não foi prevista garantia no Contrato.

3.3.8. Registros no sistema ÁTOMO-RADAR

A contratação foi transmitida por meio do PUBnet para publicação no DOC, constando a publicação do Contrato no sistema ÁTOMO-RADAR (peça 42).

3.4. Responsáveis

Cesar Angel Boffa de Azevedo – Secretário Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

4. CONCLUSÃO

Preliminarmente, cumpre registrar, por oportuno, que a Administração suspendeu a execução do Contrato nº 02/2021/SMUL, por meio de despacho publicado no DOC de 02.09.21 (peça 43), em decorrência de medida liminar judicial proferida em 23.08.21 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (peça 44).

Com base na documentação examinada e análises efetuadas, conclui-se pela irregularidade do Contrato nº 02/2021/SMUL, haja vista os apontamentos de infringências legais e irregularidades abaixo relacionadas:

4.1. A caracterização dos serviços não contou com um nível satisfatório de detalhamento e precisão das necessidades, se mostrando insuficiente para sua formatação, não sendo apresentado o Projeto Básico e orçamento detalhado com a composição de todos os custos unitários dos serviços, em infringência ao artigo art 7.º, inc. I e II e § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem **3.3.4.**).

4.2. A Origem não apresentou o Termo de Referência da contratação, utilizando-se da proposta de preços da contratada como Termo de Referência, deixando, assim, de caracterizar minimamente o objeto do contrato e possibilitando que a entidade Contratada defina os serviços a serem executados, em infringência à LF n.º 8.666/93, art. 55, inc. I, art. 7º, inc. I e II e § 4º (subitens **3.3.5.** e **3.3.3.1.**).

4.3. Não foi apresentada a comprovação prévia da execução de serviços análogos pela Contratada, para justificar a contratação direta, em infringência ao art. 24, XIII c/c 25, II da LF nº 8.666/93 (subitem **3.3.6.**).

4.4. Não foram juntadas as Composições de Preços unitários dos serviços, desatendendo o § 2º do art. 114, c/c inciso II, § 2º, art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 e em afronta à determinação do TCU na Súmula 258/2010 (subitem **3.3.3.6.**).

4.5. Não foram definidos os preços, as condições e os critérios de medição dos serviços, bem como não foi especificada a data-base em caso de reajustamento de preços, em infringência ao art. 55, inc. III, da LF nº 8.666/93 (subitem **3.3.3.3.**).

4.6. A assinatura do Contrato ocorreu sem a devida comprovação da regularidade fiscal do contratado, em especial pela apresentação de certidão de regularidade com a Fazenda Municipal e o Fundo de Garantia (FGTS) com validade vencidas, além de consulta ao CADIN Municipal não contemporânea à contratação, em inobservância ao art. 29 da LF nº 8.666/93 e arts. 40 e 41 do DM nº 44.279/2003 (subitem **3.3.3.2.**).

4.7. Não foi especificada a forma de entrega e do recebimento definitivo dos serviços, em infringência ao art. 55, inc. IV, da LF nº 8.666/93 (subitem **3.3.3.4.**).

4.8. Não foi mencionado no termo de Contrato que a contratação se deu por dispensa de licitação, em infringência ao art. 55, inc. X, da LF nº 8.666/93 (subitem **3.3.3.5.**).

4.9. Não foi especificado o regime de execução, em infringência ao art. 55, inc. II, da LF nº 8.666/93 (subitem **3.3.3.2.**).

Em 14.01.2022.

ANDRÉ VASCONCELOS VILANOVA
Agente de Fiscalização

De acordo,

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14