

RELATÓRIO DE AUDITORIA EXTRAPLANO

1. ORDEM DE SERVIÇO

N.º 2020/03819

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Aquisição de bens e serviços

2.2. Objetivo

Realização de auditoria por amostragem no âmbito das Subprefeituras para apurar quais serviços têm sido contratados, a adequação da forma de contratação, assim como se as obras estão sendo realizadas de fato e em obediência à legislação vigente.

2.3. Área auditada

Subprefeitura de Parelheiros (SUB-PA)

Subprefeitura de M'Boi Mirim (SUB-MB)

Subprefeitura de Perus (SUB-PR)

Subprefeitura de Pirituba/Jaraguá (SUB-PJ)

Subprefeitura de Capela do Socorro (SUB-CS)

2.4. Período da realização

10.09.2020 a 28.04.2021

2.5. Período de abrangência

01.01.2020 a 06.08.2020

2.6. Equipe técnica

Luís Fernando de Freitas Rosa

RF nº 20.226

2.7. Procedimentos

- Avaliar, por amostragem, os procedimentos adotados pela unidade fiscalizada, no âmbito de sua competência.

- Verificar, por amostragem, se os serviços prestados, passíveis de verificação por meio documental, foram realizados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes.

2.8. Abreviaturas

ART	–	Anotação de Responsabilidade Técnica
BDI	–	Benefício e Despesas Indiretas
CONFEA	–	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
e-TCM	–	Processo eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
IE	–	Instrução de execução
LF	–	Lei Federal
LM	–	Lei Municipal
RF	–	Registro Funcional
SEI	–	Processo Eletrônico de Informações
SIURB	–	Secretaria Municipal de Obras e Serviços
SUB-CS	–	Subprefeitura de Capela do Socorro
SUB-MB	–	Subprefeitura de M'Boi Mirim
SUB-PA	–	Subprefeitura de Parelheiros
SUB-PJ	–	Subprefeitura de Pirituba/Jaraguá
SUB-PR	–	Subprefeitura de Perus

3. RESULTADO

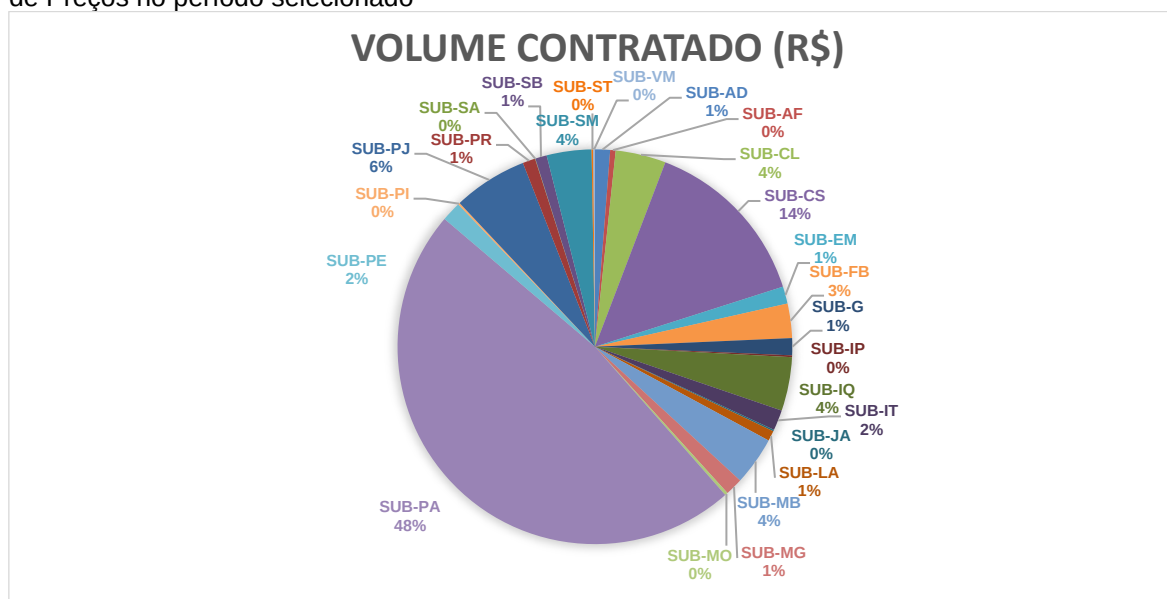
3.1. Introdução

Trata o presente de Auditoria Extraplano, requerida por meio do Memorando C-VI nº 15/2020 (peça 4), com o objetivo de verificar no âmbito das Subprefeituras, por amostragem, quais objetos, passíveis de verificação, têm sido contratados, a adequação da forma de contratação, assim como, no caso de obras e serviços de engenharia, se estão sendo realizados de fato e em obediência à legislação aplicável.

Os critérios utilizados para definir a materialidade e os riscos da amostragem supracitada basearam-se, inicialmente, no período temporal definido no Memorando C-VI nº 15/2020 (01.01.2020 a 06.08.2020), nas modalidades de licitação Convite e Tomada de Preços, no aspecto financeiro das contratações e, subsidiariamente, nas características do objeto do contrato que possibilitassem sua verificação por meio da análise documental.

Por meio dos três primeiros critérios supracitados, constatou-se, conforme Figura 1, a seguinte distribuição percentual no volume financeiro contratado pelas subprefeituras nas modalidades Convite e Tomada de Preços no período selecionado.

Figura 1 – Volume financeiro contratado pelas subprefeituras nas modalidades Convite e Tomada de Preços no período selecionado



Fonte: Dados extraídos do Átomo Radar a partir das publicações dos extratos de contratação das subprefeituras nas modalidades Convite e Tomada de Preços no período de 01.01.2020 a 06.08.2020.

A partir da seleção predita, passou-se para o último critério de seleção da amostra, a saber: características do objeto do contrato que possibilitassem sua verificação por meio da análise documental. Ademais, priorizou-se obras e/ou serviços de engenharia cuja execução poderia ser aferida por meio dos documentos constantes das respectivas medições, bem como intervenções realizadas em espaços públicos passíveis de registro por meio de vídeo e de fornecimento de imagens por *motolink*. Diante disso, não integrou a amostra selecionada intervenções em encostas, em locais sem vias de circulação para o *motolink* e em locais cuja entrada requeresse acompanhamento de agentes públicos, fiscais dos contratos ou funcionários das empresas contratadas.

Assim, a partir dos filtros supracitados, definiu-se, conforme Quadro 1, a seguinte amostra como objeto desta Auditoria Extraplano.

Quadro 1 – Amostra objeto desta Auditoria Extraplano

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	Valor contrato (R\$)
SUB-PA	01/SUB-PA/2020	012/SUB-PA/2020	2.787.227,42
	03/SUB-PA/2020	015/SUB-PA/2020	1.941.902,38
	08/SUB-PA/2020	031/SUB-PA/2020	2.055.978,78
	12/SUB-PA/2020	047/SUB-PA/2020	3.178.623,24
		TA nº 001/SUB-PA/2020	782.918,54
	13/SUB-PA/2020	040/SUB-PA/2020	1.745.132,44
	14/SUB-PA/2020	041/SUB-PA/2020	823.689,91
		TA nº 001/SUB-PA/2020	179.529,84
	15/SUB-PA/2020	039/SUB-PA/2020	2.357.955,19
	16/SUB-PA/2020	046/SUB-PA/2020	1.598.695,84
		TA nº 001/SUB-PA/2020	317.253,13
	17/SUB-PA/2020	045/SUB-PA/2020	1.056.925,16
	18/SUB-PA/2020	044/SUB-PA/2020	882.721,01
SUB-MB	01/SUB-MB/2020	16/SUB-MB/2020	1.101.757,07
		TA nº 01	90.862,27
SUB-PR	01/SUB/PR/2020	11/SUB-PR/2020	761.276,15
		TA nº 21/SUB-PR/2020	189.790,98
SUB-PJ	003/SUB-PJ/2019	24/SUB-PJ/2020	705.966,25
		TA nº 48/SUB-PJ/2020	176.415,35
SUB-CS	11/SUB-CS/2020	084/SUB CS/2020	1.182.219,39
Total			23.916.840,34

Fonte: processos SEI nºs 6047.2020/0000140-8, 6047.2020/0000185-8, 6047.2020/0000540-3, 6047.2020/0000563-2, 6047.2020/0000586-1, 6047.2020/0000587-0, 6047.2020/0000588-8, 6047.2020/0000589-6, 6047.2020/0000590-0, 6047.2020/0000591-8, 6045.2020/0001151-8, 6049.2020/0000416-5, 6051.2019/0004367-4 e 6057.2019/0000992-4, respectivamente.

O Relatório final desta Auditoria Extraplano foi concluído em 28.04.2021, conforme informado no tópico “período de realização” desta Auditoria, item 2.4 deste Relatório. No entanto, diante da quantidade expressiva de contratos selecionados na amostra e da extensão do escopo determinado como objetivo desta Auditoria Extraplano (apurar quais serviços têm sido contratados, a adequação da forma de contratação, assim como se as obras estão sendo realizadas de fato e em obediência à legislação vigente), a Secretaria de Fiscalização e Controle (SFC) deste Tribunal recomendou que a apuração se as obras e/ou serviços de engenharia decorrentes da amostragem predita estão sendo realizados de fato e em obediência à legislação vigente fosse realizada separadamente, por meio de acompanhamentos contratuais, para assegurar a celeridade processual e para facilitar o direito de defesa dos responsáveis e das partes interessadas.

Essa recomendação foi apresentada pelo Coordenador Chefe ao Conselheiro Relator, conforme Informação CVI nº 13/2021 à peça 7. O Conselheiro Relator, por sua vez, autorizou a abertura de acompanhamentos de execução contratual em processos apartados para cada contrato ou grupo de contratos com os mesmos interessados, conforme peça 8.

Diante disso, foram autuados os processos apresentados no Quadro 2 para apurar se as obras e/ou serviços de engenharia decorrentes da amostragem predita estão sendo realizados de fato e em obediência à legislação.

Quadro 2 – Processos de acompanhamento dos contratos integrantes da amostra objeto desta Auditoria

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	TC nº *
SUB-PA	01/SUB-PA/2020	012/SUB-PA/2020	14.224/2021
	14/SUB-PA/2020	041/SUB-PA/2020	
	03/SUB-PA/2020	015/SUB-PA/2020	14.228/2021
	13/SUB-PA/2020	040/SUB-PA/2020	
	08/SUB-PA/2020	031/SUB-PA/2020	14.232/2021
	16/SUB-PA/2020	046/SUB-PA/2020	
	12/SUB-PA/2020	047/SUB-PA/2020	14.233/2021
	17/SUB-PA/2020	045/SUB-PA/2020	
	18/SUB-PA/2020	044/SUB-PA/2020	
	15/SUB-PA/2020	039/SUB-PA/2020	14.229/2021
SUB-MB	01/SUB-MB/2020	16/SUB-MB/2020	14.234/2021
SUB-PR	01/SUB-PR/2020	11/SUB-PR/2020	14.231/2021
SUB-PJ	003/SUB-PJ/2019	24/SUB-PJ/2020	14.235/2021
SUB-CS	11/SUB-CS/2020	084/SUB CS/2020	14.236/2021

Fonte: elaborado pela Auditoria.

* Os contratos com responsáveis e partes interessadas semelhantes foram analisados em processos comuns.

Diante da autorização para abertura de acompanhamentos de execução contratual em processos apartados, o escopo desta Auditoria Extraplano e dos Acompanhamentos Contratuais apresentados no Quadro 2 foi delimitado conforme metodologia apresentada no item 3.2 deste Relatório.

3.2. Escopo do presente trabalho

Realização de Auditoria Extraplano por amostragem no âmbito das Subprefeituras para apurar quais serviços têm sido contratados e a adequação da forma de contratação, conforme requisitos apresentados no item 3.2.1 deste Relatório.

Diante da autorização para abertura de acompanhamentos de execução contratual em processos apartados para cada contrato ou grupo de contratos com os mesmos interessados, conforme exposto no item 3.1 deste Relatório, os requisitos apresentados nos itens 3.2.2 e 3.2.3 deste Relatório, cuja finalidade é apurar se as obras e os serviços de engenharia estão sendo realizadas de fato e em obediência à legislação vigente, integraram os objetos dos acompanhamentos de execução contratual apresentados no Quadro 2.

3.2.1. Planejamento, projetos e planilhas orçamentárias

Verificação do atendimento à legislação quanto ao planejamento, projeto e planilha orçamentária, de responsabilidade do órgão contratante, por meio dos seguintes quesitos:

- Justificativa técnica para o escopo contratado;
- Adequação da modalidade licitatória para o objeto contratado;
- Suficiência e adequação dos projetos do objeto contratado;
- Suficiência e adequação das planilhas orçamentárias do objeto contratado;

3.2.2. Controles

Verificação dos sistemas de controle interno, de responsabilidade do órgão contratante, que assegurem que os serviços estejam sendo executados de acordo com o pactuado e em conformidade com a legislação aplicável, por meio dos seguintes quesitos:

- Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável técnico da empresa contratada;
- Livro de Ordem;
- Registro fotográfico do objeto contratado;
- Termo de Recebimento Provisório e Termo de Recebimento Definitivo.

3.2.3. Medição e remuneração dos serviços

Verificação da compatibilidade entre as quantidades, preços e itens de serviço utilizados para remuneração da empresa contratada com os serviços efetivamente realizados passíveis de verificação por meio de análise documental.

3.3. Subprefeitura de Parelheiros

A amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de Parelheiros, selecionada conforme critérios apresentados no item 3.1 deste Relatório, consta do Quadro 3:

Quadro 3 – Amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de Parelheiros

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	Valor contrato (R\$)
SUB-PA	01/SUB-PA/2020	012/SUB-PA/2020	2.787.227,42
	03/SUB-PA/2020	015/SUB-PA/2020	1.941.902,38
	08/SUB-PA/2020	031/SUB-PA/2020	2.055.978,78
	12/SUB-PA/2020	047/SUB-PA/2020	3.178.623,24
		TA nº 001/SUB-PA/2020	782.918,54
	13/SUB-PA/2020	040/SUB-PA/2020	1.745.132,44
	14/SUB-PA/2020	041/SUB-PA/2020	823.689,91
		TA nº 001/SUB-PA/2020	179.529,84
	15/SUB-PA/2020	039/SUB-PA/2020	2.357.955,19
	16/SUB-PA/2020	046/SUB-PA/2020	1.598.695,84
		TA nº 001/SUB-PA/2020	317.253,13
	17/SUB-PA/2020	045/SUB-PA/2020	1.056.925,16
	18/SUB-PA/2020	044/SUB-PA/2020	882.721,01
Total			19.708.552,88

Fonte: processos SEI nºs 6047.2020/0000140-8, 6047.2020/0000185-8, 6047.2020/0000540-3, 6047.2020/0000563-2, 6047.2020/0000586-1, 6047.2020/0000587-0, 6047.2020/0000588-8, 6047.2020/0000589-6, 6047.2020/0000590-0 e 6047.2020/0000591-8, respectivamente.

3.3.1. Infringências / impropriedades no planejamento, projetos e planilhas orçamentárias

A partir da análise dos quesitos que compõem o escopo do presente trabalho quanto ao planejamento, aos projetos e às planilhas orçamentárias, de responsabilidade da Subprefeitura de Parelheiros (item 3.2.1 deste Relatório), foram detectadas as seguintes infringências / impropriedades:

3.3.1.1. Justificativa técnica das licitações da amostra selecionada

3.3.1.1.1. Similaridade entre os objetos das licitações da amostra selecionada e o objeto da Concorrência nº 01/SUB-PA/2019

A partir da amostra de contratos da SUB-PA apresentadas nos Quadros 1 e 3 deste Relatório, constatou-se similaridade entre os objetos contratados pela SUB-PA, por meio das modalidades Convite e Tomada de Preços, com o objeto da Concorrência nº 01/SUB-PA/2019¹, a qual foi revogada pela SUB-PA em 31/12/2019.

Conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), as publicações dos instrumentos convocatórios das licitações constantes da amostra selecionada para a SUB-PA não atenderam as disposições da Instrução nº 02/20² deste Tribunal, segundo as quais, em procedimentos licitatórios destinados a substituir outro procedimento anteriormente anulado ou revogado, essa condição deverá ser mencionada no aviso contendo o resumo do novo edital, bem como os dados da licitação antecedente.

Cabe ressaltar que a necessidade do atendimento às disposições da instrução predita foi destacada tanto pela Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE)³ quanto pela Secretária Geral (SG)⁴ deste Tribunal no TC nº 18.157/2019, após constatada a revogação da Concorrência nº 01/SUB-PA/2019.

Ainda, os Srs. Marco Antonio Furchi e Emerson da Silva Cardozo, Subprefeito da SUB-PA e Presidente da Comissão-Permanente de Licitação da SUB-PA, informaram em 19.12.2019, por meio do Ofício 465-00/SUB-PA/GAB/2019 (Documento 024483663 do processo SEI nº 6047.2019/0000864-8, peça 63 do TC nº 18.157/2019), que:

As avaliações e orientações apresentadas serão refletidas no procedimento licitatório futuro, e com a intenção de se produzir os documentos e elementos necessários que antecedem a fase da licitação deste ponto, será proposto a

¹ A Concorrência nº 01/SUB-PA/2019, cujo objeto era a contratação de empresas especializadas de engenharia para revitalização e reurbanização de área pública, foi analisada pela Auditoria no TC nº 18.157/2019.

² **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. 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.

³ "III – Considerando a informação trazida pela Origem, opino pela **perda superveniente do objeto do acompanhamento em apreço**, acrescentando que, caso a Origem promova nova licitação em substituição à Concorrência nº 01/SUB-PA/2019, observe o disposto na Instrução nº 02/2015 deste E. Tribunal." (grifo do original, fl. 4 da peça 76 do TC nº 18.157/2019).

⁴ "Por derradeiro, cumpre salientar, nos termos da Instrução 02/2015, aprovada pela Resolução 10/2015 deste E. Tribunal de Contas, que deverá a Origem, no caso de deflagrar nova licitação com o mesmo objeto, fazer constar o propósito de suceder o procedimento licitatório revogado, indicando os dados da licitação antecedente, de modo a facilitar o exercício do controle externo e conferir a devida transparência ao processo de contratação do objeto licitado." (fl. 1 da peça 80 do TC nº 18.157/2019).

autoridade competente, a revogação do certame com o objetivo de se atender o interesse público e a legislação vigente, anulando todos os atos até a fase de sua suspensão, e se findando o ano financeiro do Município existe a necessidade de se demonstrar as atividades realizadas com a dotação orçamentária, algo que não é possível por não se ter contratação, sendo necessário a devolução dos valores aos cofres públicos, permitindo dentro de tempo hábil a utilização em outras atividades.

A COORDENADORIA DE PROJETOS E OBRAS e a COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO, estudará os objetos e se dará maior clareza ao que se pretende licitar, produzindo elementos para o seu entendimento e cumprimento da legislação, desta forma criando meios para um Edital com maior simplicidade e objetividade.

A Comissão Permanente de Licitação, que processar o procedimento, usará como base orientativa todas as explanações técnicas e jurídicas realizadas neste Acompanhamento - Edital de Concorrência 01/SUBPA/2019 SEI 6047.2019/0000864-8 (TC/018157/2019) e Representação interposta pela empresa SS Construtora Comércio e Serviços de Construção Civil Ltda. em face ao edital da Concorrência no 01/SUB-PA/2019 (TC/018166/2019) e suas indicações de consultas, produzidos pelas Auditorias do E. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, evitando que se depare nos mesmos problemas. (Grifo nosso).

No entanto, embora o Subprefeito da SUB-PA e o Presidente da Comissão-Permanente de Licitação da SUB-PA tenham informado que os procedimentos licitatórios futuros atenderiam os apontamentos apresentados no TC nº 18.157/2019, constatou-se que os novos instrumentos convocatórios com objetos similares ao da Concorrência nº 01/SUB-PA/2019, informados no Quadros 3, mantiveram algumas das irregularidades/ilegalidades constatadas pela Auditoria no TC predito. Entre essas irregularidades/ilegalidades, cabe frisar as mais gravosas e pertinentes ao escopo desta Auditoria, dentre as quais se destaca as seguintes:

4.1. Os desenhos técnicos e memoriais descritivos da licitação não possuem os elementos mínimos necessários para caracterização da obra, inviabilizando a compreensão do objeto licitado e a formulação das propostas comerciais pelos licitantes, evidenciando a apresentação deficiente e incompleta do projeto básico definido no inciso IX do artigo 6º da Lei Federal nº 8.666/93, em infringência ao inciso I do § 2º do artigo 7º do mesmo dispositivo legal;

4.2. A Subprefeitura Parelheiros não demonstrou que os quantitativos foram propriamente avaliados, conforme determina o artigo 6º, inciso IX, alínea “f” da Lei Federal nº 8.666/93, em desacordo com o princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da Lei Municipal nº 14.141/2006, incorrendo na vedação contida no artigo 7º, § 4º da Lei Federal nº 8.666/93;

4.4. A publicação do edital da Concorrência nº 01/SUB-PA/2019, que prevê realização de obras de infraestrutura dentro da área da Área de Proteção Ambiental (APA) Capivari-Monos, da Área de Proteção Ambiental (APA) Bororé-Colônia e da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga sem as devidas Licenças Ambientais Prévia e de

Instalação infringe os incisos III e IX do artigo 7º da Lei Municipal nº 13.136/01, os incisos III e IX da Lei Municipal nº 14.162/06, o inciso VI do artigo 37 da Lei Estadual nº 12.233/06 e o inciso VII do artigo 12 da Lei Federal nº 8.666/93; (peças 36 e 54 do TC nº 18.157/2019).

A análise mais detalhada das irregularidades apresentadas nos itens 4.1, 4.2 e 4.4 da citação acima constam dos itens **3.3.1.3**, **3.3.1.4** e **3.3.1.1.2** deste Relatório.

Diante do exposto, conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), constata-se que a SUB-PA não atendeu às disposições da Instrução nº 02/20 deste Tribunal quando das publicações dos instrumentos convocatórios das licitações objeto da amostra selecionada para a SUB-PA.

3.3.1.1.2. Realização de obras de infraestrutura dentro de áreas de proteção ambiental sem as devidas licenças ambientais

Conforme exposto às fls. 7/10 da peça 36 e às fls. 11/12 da peça 54 do TC nº 18.157/2019, bem como no Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), as obras e as intervenções realizadas por meio das tomadas de preços nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020 e 08/SUB-PA/2020 (cujos objetos são similares aos lotes 01 e 03 da Concorrência nº 01/SUB-PA/2020 - conforme demonstrado no Anexo do Memorando predito) estão localizadas dentro da Área de Proteção Ambiental Bororé-Colônia. Conforme exigência da Lei Municipal nº 14.162/06⁵, os serviços de infraestrutura, incluindo movimentação de terra, pavimentação, drenagem e relocação de ramais de abastecimento de água na área da Área de Proteção Ambiental Bororé-Colônia exigem licenciamento ambiental previamente à licitação. No entanto, consultando os processos SEI das tomadas de preços supracitadas (processos SEI informados no Quadro 2), não foram localizadas essas licenças, em desacordo com o art. 10º da Lei Federal nº 6.938/81 e com o art. 6º, inciso IX⁷, c/c o art. 12, inciso VII⁸, da Lei Federal nº 8.666/93.

⁵ Art. 7º - Na APA Bororé-Colônia, **dependerão de licenciamento ambiental** em especial as seguintes atividades: [...] III - o **movimento de terra**; [...] IX - a **implantação de infra-estrutura**, inclusive sanitária, nos loteamentos já existentes; (Grifos nossos).

⁶ Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental **dependerão de prévio licenciamento ambiental**. (Grifos nossos).

⁷ 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, devendo conter os seguintes elementos. (Grifos nossos).

⁸ Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: [...] VII - **impacto ambiental**. (Grifos nossos).

Na mesma linha, as obras e as intervenções realizadas por meio das tomadas de preços nºs 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020 (cujos objetos contêm parte dos lotes 11 e 12 da Concorrência nº 01/SUB-PA/2020 - conforme demonstrado no Anexo do Memorando C-VI nº 24/2020 supracitado) estão localizadas dentro da Área de Proteção Ambiental Capivari-Monos. Conforme exigência da Lei Municipal nº 13.136/01⁹, os serviços de infraestrutura, incluindo movimentação de terra, pavimentação, drenagem e relocação de ramais de abastecimento de água na área da Área de Proteção Ambiental Capivari-Monos exigem licenciamento ambiental previamente à licitação. No entanto, consultando os processos SEI das licitações supracitadas (processos SEI informados no Quadro 2), não foram localizadas essas licenças, em desacordo com o art. 10 da Lei Federal nº 6.938/81 e com o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 8.666/93.

Diante do exposto, conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), constata-se que houve realização de obras de infraestrutura dentro da Área de Proteção Ambiental Capivari-Monos e da Área de Proteção Ambiental Bororé-Colônia sem prévio licenciamento ambiental, em desacordo com os incisos III e IX do artigo 7º da Lei Municipal nº 13.136/01, com os incisos III e IX do artigo 7º da Lei Municipal nº 14.162/06, com o art. 10 da Lei Federal nº 6.938/81 e com o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 8.666/93.

3.3.1.2. Inadequação da modalidade licitatória nas licitações da amostra selecionada

Conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), o parcelamento de obras, bens ou serviços pela Administração, desde que comprovada a viabilidade técnica e econômica, a fim de se aproveitar melhor os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade do certame, sem perda de economia de escala, é a regra prevista no art. 23, §1º da LF nº 8.666/93. O fracionamento¹⁰ de obras, bens ou serviços, para incidência de modalidades licitatórias mais simples, no entanto, é

⁹ Art. 7º - Na APA Capivari-Monos, **dependerão de licenciamento ambiental** as seguintes atividades: [...] III - o **movimento de terra**; [...] IX - a **implantação de infra-estrutura**, inclusive sanitária, nos loteamentos já existentes. (Grifos nossos).

¹⁰ Ocorre fracionamento ilegal (ou divisão ilícita do objeto) quando se utiliza modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta. Por exemplo: convite, quando o valor determinar tomada de preços ou concorrência; ou tomada de preços, quando o valor for de concorrência. Fonte: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html>. Acesso em 14.09.2020.

vedado pelo art. 21 da Lei Municipal 13.278/02 e pelo art. 23, §5º da Lei Federal nº 8.666/93, conforme se destaca, na integralidade, os dispositivos preditos:

Art. 21 – É vedada a utilização de modalidade de limite inferior para parcelas de um mesmo fornecimento, serviço ou obra, que possam ser enquadradas em modalidade de limite superior, configurando fracionamento. (Grifo nosso).

Art. 23, § 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (Grifo nosso).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica nesse sentido, conforme excertos destacados abaixo:

9.2.11. não há conflito entre os parágrafos 1º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, que devem ser interpretados em conjunto: o parágrafo 1º trata o parcelamento como regra a ser observada, sendo prestigiado quando são feitas várias licitações, ou então uma única adjudicando-se por grupos ou lotes; já o parágrafo 5º trata especificamente da modalidade licitatória a ser adotada em cada uma das parcelas em que o objeto vier a ser dividido em mais de uma licitação; (Acórdão 1.540/2014 – TCU: Plenário).

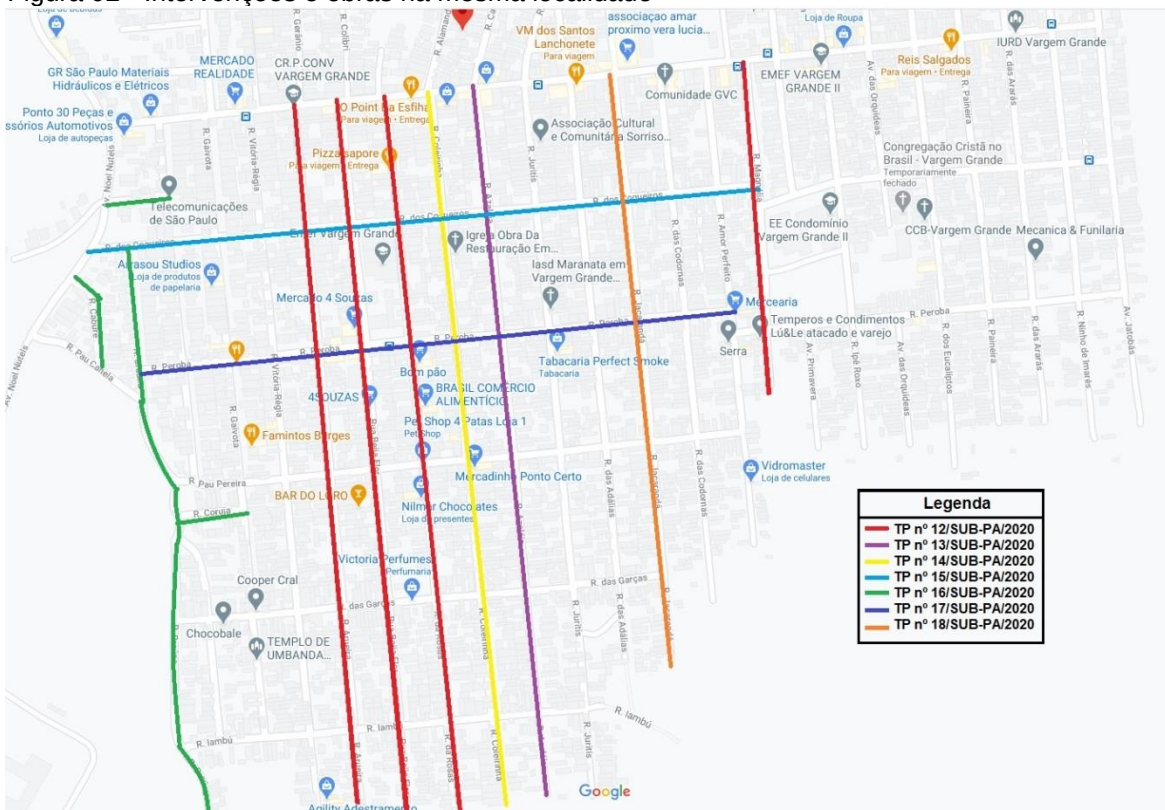
7. Tendo em vista os parâmetros de ordem técnica e econômica, entendo que o parcelamento previsto no § 1.º do art. 23 da Lei 8.666/1993 há de ser feito nos limites do estabelecido nos comandos dos §§ 2.º e 5.º do mesmo artigo, para que se cumpra o seu propósito de ampliação da competitividade do certame. Ou então, resta frustrada a finalidade do parcelamento do objeto da contratação quando acompanhado de modificação para uma modalidade de licitação de participação mais restrita, conforme ocorrido no presente caso. (Acórdão 832/2008, TCU: Plenário, trecho do voto do Ministro Relator Valmir Campelo)

5. Nas oportunidades em que se manifestou sobre o fracionamento de despesas, este Tribunal deixou assente que, quando os potenciais interessados na contratação de serviços de mesma natureza são os mesmos, não há que se realizar licitações distintas. Sob essa ótica, o termo 'mesmo local' utilizado no art. 23, § 5.º, da Lei 8.666/1993, não se refere a uma localidade específica (rua, bairro, cidade, município) e sim a uma região geoeconômica, ou seja, a área de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores ou prestadores de serviço a serem contratados pela Administração. Os julgamentos anteriores deste Tribunal citados pela unidade técnica e referenciados no relatório precedente apontam nessa direção.

6. O entendimento de que não se deve realizar licitações distintas para a contratação de serviços de mesma natureza, mesmo em locais diversos, quando os potenciais interessados são os mesmos, aplica-se exatamente à situação em comento [...]. (Acórdão 1.780/2007, TCU: Plenário, trecho do voto do Ministro Relator Raimundo Carreiro).

Conforme esclarecido no trecho do último voto destacado acima, a expressão “mesmo local” constante do art. 23, § 5º da LF nº 8.666/93 não se refere a uma localidade específica (rua, bairro, cidade, município) e sim a uma região geoeconômica. Ainda que se referisse a uma localidade específica, cabe destacar que os objetos das Tomadas de Preços nºs 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020, por exemplo, tratam de intervenções e obras na mesma localidade, conforme apresentado na Figura 2. Conforme apresentado no Quadro 4, o valor estimado total para essas intervenções e obras superam o limite¹¹ de valor estimado para a modalidade Tomada de Preços previsto no art. 23, I, b da LF nº 8.666/93 c/c o Decreto Federal nº 9.412/18, em infringência ao art. 23, § 5º LF nº 8.666/93.

Figura 02 - Intervenções e obras na mesma localidade



Fonte: elaborado pela Auditoria.

¹¹ Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos: I - para obras e serviços de engenharia: a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais); b) na modalidade tomada de preços - **até R\$ 3.300.000,00** (três milhões e trezentos mil reais); e c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); (grifo nosso).

Quadro 4 – Valor estimado das licitações em Vargem Grande

Tomada de Preços nº	Valor estimado (R\$)
12/SUP-PA/2020	3.271.830,61
13/SUP-PA/2020	1.820.544,59
14/SUP-PA/2020	964.610,13
15/SUP-PA/2020	2.448.442,75
16/SUP-PA/2020	1.669.926,13
17/SUP-PA/2020	1.221.509,51
18/SUP-PA/2020	1.020.406,80
Total	9.145.439,91

Fonte: Processos SEIs citados no Quadro 3.

Diante do exposto, conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), constata-se que a SUB-PA fracionou o objeto da Concorrência nº 01/SUB-PA/2019 em diversas licitações com modalidades mais simples que a requerida pelo valor estimado para as diversas contratações, em infringência ao art. 21 da Lei Municipal 13.278/02 e ao art. 23, § 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

3.3.1.3. Ausência de projetos básicos nas licitações objeto da amostra selecionada

O inciso I do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 determina que:

§ 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;

O art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93 define o projeto básico:

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

[...]

X - 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, devendo conter os seguintes elementos: [...]

Conforme Quadro 05, constam os seguintes elementos técnicos nos processos licitatórios da amostra selecionada:

Quadro 05 – Elementos técnicos constantes dos processos da amostra selecionada

Tomada de Preço nº e Processo SEI nº	Documentos SEI nº					
	Justificativa	Orçamento referencial	Cronograma	Memorial descritivo	Relatório fotográfico	Croqui
01/SUB-PA/2020 6047.2020/0000140-8	025743071	025743724, 025743811 e 025798878	025799193	025799265	025799334, 025799381, 025799433, 025799484, 025799527 e 025799576	025798615, 025798688, 025798742, 025798785, 025798809 e 025798851
03/SUB-PA/2020 6047.2020/0000185-8	025932812	025934307, 025934362 e 025934738	025935049	025935106	025935172, 025935246, 025935310, 025935385, 025935456, 025935516 e 025935565	025934415, 025934473, 025934522, 025934566, 025934617, 025934666 e 025934710
08/SUB-PA/2020 6047.2020/0000540-3	028752338	028752339, 028752340, 028752341 e 028752349	028752351	028752352	028752353, 028752354 e 028752355	028752342, 028752343 e 028752344
12/SUB-PA/2020 6047.2020/0000563-2	028913935	028913937, 028913938, 028913941, 028913942 e 028913944	028913949	028913951	028917919, 028917964, 028918127 e 028918174.	028913952, 028913953, 028917774 e 028917834.
13/SUB-PA/2020 6047.2020/0000586-1	029151357	029151358, 029151360, 029151361, 029151364 e 029151365	029151367	029151368	029151375	029151370
14/SUB-PA/2020 6047.2020/0000587-0	029151436	029151437, 029151438, 029151440, 029151441 e 029151442	029151444	029151446	029151453	029151447
15/SUB-PA/2020 6047.2020/0000588-8	029151470	029151471, 029151472, 029151473, 029151476 e 029151477	029151478	029151480	029151485	029151481
16/SUB-PA/2020 6047.2020/0000589-6	029151499	029151500, 029151502, 029151503, 029151505 e 029151506	029151507	029151508	029151514, 029151515, 029151516 e 029151518.	029151509, 029151510, 029151511 e 029151512.
17/SUB-PA/2020 6047.2020/0000590-0	029151529	029151531, 029151533, 029151534, 029151538 e 029151539	029151540	029151542	029151548 e 029151549	029151543 e 029151544
18/SUB-PA/2020 6047.2020/0000591-8	029151561	029151562, 029151563, 029151564, 029151565 e 029151566	029151567	029151568	029151575	029151569

Fonte: Indicadas no próprio quadro.

Da análise dos elementos técnicos referenciados acima, constata-se que as licitações objeto da amostra supracitada foram licitadas sem elaboração de projeto básico, em desacordo com o art.

7º, § 2º, I da Lei Federal nº 8.666/93.

Os croquis supracitados constituem mera identificação das ruas objeto da intervenção a partir de imagens de satélite obtidas no GoogleEarth. Esses croquis não detalham as intervenções requeridas nos memoriais descritivos, tampouco fundamentam os quantitativos e os itens de serviços constantes dos orçamentos de referência supracitados, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

A ausência de projetos que identifiquem com clareza os elementos constitutivos dos objetos licitados impossibilita a avaliação dos custos das obras, as definições dos métodos construtivos e os prazos de execução.

Constata-se, ainda, que não foram realizadas avaliações geotécnicas dos locais de implantação dos pavimentos, por meio do qual se determina a capacidade de suporte do subleito e a espessura da sub-base e da base, bem como possibilita a definição dos materiais a serem empregados na intervenção.

A baixa complexidade do objeto licitado, por si só, não é suficiente para afastar a exigência prevista no art. 7º, §2º, I¹² da Lei Federal nº 8.666/93. A infringência do disposto no artigo predito implica na nulidade dos atos ou contratos realizados, conforme consta do art. 7º, §6º da Lei Federal nº 8.666/93.

Diante do exposto, conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), conclui-se que as licitações objeto da amostra selecionada (Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020) foram licitadas sem elaboração de projeto básico, em desacordo com o art. 7º, § 2º, I da Lei Federal nº 8.666/93.

3.3.1.4. Insuficiência e inadequação dos orçamentos de referência nas licitações objeto

¹² 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 sequência: [...] § 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;

da amostra selecionada

Conforme exposto no item anterior, a ausência de projetos básicos impossibilita a análise da adequação dos orçamentos de referência elaborado pela Subprefeitura.

Não se localizou nos processos referenciados no Quadro 05 acima memórias de cálculo ou relatórios técnicos que fundamentassem os quantitativos e os itens de serviços constantes dos orçamentos de referência elaborados pela Subprefeitura, em desacordo com o art. 6º, IX, 'f' da Lei Federal nº 8.666/93.

Apesar da impossibilidade de se analisar a adequação dos quantitativos e dos itens de serviços, constata-se algumas inconsistências no orçamento de referência, conforme exposto nos subitens na sequência.

Diante do exposto, conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio do Memorando C-VI nº 24/2020 (Protocolo e-TCM nº 11040/2020), que os orçamentos de referência constantes das licitações objeto da amostra selecionada (Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020) não foram propriamente avaliados e não atendem às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, incorrendo na vedação contida no artigo 7º, § 4º do mesmo diploma legal.

3.3.1.4.1. Pavimento intertravado (exceto nas Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020 e 03/SUB-PA/2020)

Conforme exposto no item **3.3.1.3** deste Relatório, a ausência de projeto básico e de avaliação geotécnica do local de implantação do pavimento intertravado impossibilita aferir a adequação dos quantitativos de serviço previstos no dimensionamento da rubrica "Pavimento intertravado" dos orçamentos de referência citados no Quadro 04 acima, em especial a adequação dos quantitativos dos itens de serviço "05-20-00 – Fundação de rachão", "05-47-00 – Base de bica corrida", "05-48-00 – Base de brita graduada" e "06-05-00 – Lastro de brita e pó de pedra".

Não se localizou nos processos de licitação de Tomada de Preços nºs 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020,

17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020 (processos SEI nºs 6047.2020/0000540-3, 6047.2020/0000563-2, 6047.2020/0000586-1, 6047.2020/0000587-0, 6047.2020/0000588-8, 6047.2020/0000589-6, 6047.2020/0000590-0 e 6047.2020/0000591-8, respectivamente) estudo técnico fundamentado em memória de cálculo definindo a capacidade de suporte do subleito e a espessura da base, da sub-base e da camada de assentamento dos blocos a serem implantadas.

Ainda, não se localizou justificativa para a composição do item de serviço "comp-01 - Piso de concreto intertravado, espessura 8cm sobre base de areia reciclada (Base: 05-86-02)".

Diante do exposto, em face da ausência de estudo técnico fundamentado em memória de cálculo, conclui-se que os quantitativos estimados para os itens de serviço "05-20-00 – Fundação de rachão", "05-47-00 – Base de bica corrida", "05-48-00 – Base de brita graduada", "06-05-00 – Lastro de brita e pó de pedra" e "comp-01 - Piso de concreto intertravado, espessura 8cm sobre base de areia reciclada (Base: 05-86-02)", não se encontram justificados nos orçamentos de referência das licitações de Tomadas de Preços nºs 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020.

3.3.1.4.2. Remuneração de compactação em duplicidade

Consta dos orçamentos de referência citados no Quadro 04 acima a previsão do item de serviço "05-11-00 - Abertura de caixa até 25 cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do sub-leito", cuja composição remunera a regularização, a escarificação e a compactação de camada de 15 cm abaixo dos 25 cm escavados, conforme consta do critério de medição desse item:

O custo unitário remunera a execução da abertura de caixa, compreendendo a escavação até 25 cm (05.11) ou 40 cm (05.10) e sua remoção até o primeiro quilometro; o transporte do material de bota-fora, até 5 km, além do primeiro quilometro; a execução do preparo do sub-leito compreendendo **a regularização, escarificação e a compactação de camada de 15 cm, abaixo dos 40 cm (05.10) dos ou 25 cm (05.11) escavados**; o fornecimento de terra, caso não haja troca de solo, ou solo reforçado com aditivos químicos, brita, cal ou cimento. (Grifo nosso).

No entanto, também consta dos orçamentos de referência preditos a previsão do item de serviço

“05-07-00 - Regularização e compactação de ruas de terra (ie-5)”, o qual também remunera a regularização, a escarificação e a compactação de camada de 15cm, conforme consta do critério de medição desse item: “O custo unitário inclui escarificar, regularizar, umedecer e compactar uma camada de 15 cm.”.

Diante disso, constata-se que há duplicidade na remuneração do item de serviço “05-07-00 - Regularização e compactação de ruas de terra (ie-5)” nos orçamentos de referência.

3.3.1.4.3. Escavação e limpeza da área de implantação do pavimento

Consta dos orçamentos de referência citados no Quadro 04 acima a previsão dos itens de serviço: “04-11-00 - Escavação mecânica, carga e remoção de terra até a distância média de 1,0km”¹³, “04-33-00 - Limpeza mecanizada de terreno, inclusive de camada vegetal até 30cm de profundidade, sem transporte”¹⁴ e “05-11-00 - Abertura de caixa até 25 cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do sub-leito”¹⁵, cujas composições de custos remuneram escavação.

Não se localizou nos processos de licitação de Tomada de Preços nºs 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020 (processos SEI nºs 6047.2020/0000563-2, 6047.2020/0000586-1, 6047.2020/0000587-0, 6047.2020/0000588-8, 6047.2020/0000589-6, 6047.2020/0000590-0 e 6047.2020/0000591-8, respectivamente) estudo técnico fundamentado em memória de cálculo justificando os quantitativos estimados nos orçamentos de referência.

Ainda, não se localizou nos processos supracitados justificativa da distância média de transporte requerida na remuneração do item de serviço “04-60-00 - Remoção de terra além do primeiro km”.

Diante do exposto, em face da ausência de estudo técnico fundamentado em memória de

¹³ O custo unitário remunera a execução da **escavação** mecânica inclusive acertos de talude; a carga; o transporte até a distância média de 1,00 km ;a descarga. (Grifo nosso).

¹⁴ O custo unitário remunera a limpeza mecanizada do terreno, incluindo remoção de árvores; **a escavação**; a carga; a descarga. (Grifo nosso).

¹⁵ O custo unitário remunera a execução da abertura de caixa, compreendendo a **escavação até 25 cm** (05.11) ou 40 cm (05.10) e sua remoção até o primeiro quilometro; o transporte do material de bota-fora, até 5 km, além do primeiro quilometro; a execução do preparo do sub-leito compreendendo a regularização, escarificação e a compactação de camada de 15 cm, abaixo dos 40 cm (05.10) dos ou 25 cm (05.11) escavados; o fornecimento de terra, caso não haja troca de solo, ou solo reforçado com aditivos químicos, brita, cal ou cimento. (Grifo nosso).

cálculo, conclui-se que os quantitativos estimados para os itens de serviço “04-11-00 - Escavação mecânica, carga e remoção de terra até a distância média de 1,0km”, “04-33-00 - Limpeza mecanizada de terreno, inclusive de camada vegetal até 30cm de profundidade, sem transporte”, “05-11-00 - Abertura de caixa até 25 cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do sub-leito” e “04-60-00 - Remoção de terra além do primeiro km” não se encontram justificados.

3.3.1.4.4. Intervenções em galerias

Conforme exposto no item **3.3.1.3** deste Relatório, a ausência de projeto básico impossibilita aferir a adequação dos quantitativos de serviços previstos no dimensionamento das intervenções em galerias nos orçamentos de referência citados no Quadro 04 acima, em especial a adequação dos quantitativos dos itens de serviço: “06-10-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 60cm - tipo pa-2”, “06-12-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 80cm - tipo pa-2”, “06-14-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 100cm - tipo pa-2”, “06-16-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 120cm - tipo pa-2”, “06-18-01 - Poço de visita tipo 1 - 1,40 x 1,40 x 1,40m”, “06-22-03 - Boca de lobo simples” e “05-19-02 - Construção de sarjeta ou sarjetão de concreto - fck= 20,0mpa”.

A intervenção em galerias requer a elaboração de projetos de engenharia planejados de forma homogênea com o traçado da rede de galerias existente, com os dados topográficos e com o pré-dimensionamento hidrológico e hidráulico específicos do sistema de galeria objeto da intervenção.

Diante do exposto, em face da ausência de estudo técnico fundamentado em memória de cálculo, conclui-se que os quantitativos estimados para os itens de serviço “06-10-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 60cm - tipo pa-2”, “06-12-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 80cm - tipo pa-2”, “06-14-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 100cm - tipo pa-2”, “06-16-01 - Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado, diâmetro 120cm - tipo pa-2”, “06-18-01 - Poço de visita tipo 1 - 1,40 x 1,40 x 1,40m”, “06-22-03 - Boca de

lobo simples" e "05-19-02 - Construção de sarjeta ou sarjetão de concreto - fck= 20,0mpa" não se encontram justificados.

3.3.1.4.5. Pavimentação (Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020 e 03/SUB-PA/2020)

Conforme exposto no item **3.3.1.3** deste Relatório, a ausência de projeto básico e de avaliação geotécnica do local de implantação da pavimentação impossibilita aferir a adequação dos quantitativos dos itens de serviço "05-26-00 - Imprimação betuminosa ligante", "05-28-00 - Revestimento de concreto asfáltico (sem transporte)", "05-48-00 - Base de brita graduada", "05-78-01 - Carga, descarga e transporte de concreto asfáltico até a distância média de ida e volta de 1km", "05-78-07 - Transporte de concreto asfáltico além do primeiro km" e "06-05-00 - Lastro de brita e pó de pedra".

Não se localizou nos processos dessas licitações (processos SEI nºs 6047.2020/0000140-8 e 6047.2020/0000185-8) estudo técnico fundamentado em memória de cálculo definindo a capacidade de suporte do subleito e o dimensionamento da seção transversal do pavimento.

Diante do exposto, em face da ausência de estudo técnico fundamentado em memória de cálculo, conclui-se que os quantitativos estimados para os itens de serviço "05-26-00 - Imprimação betuminosa ligante", "05-28-00 - Revestimento de concreto asfáltico (sem transporte)", "05-48-00 - Base de brita graduada", "05-78-01 - Carga, descarga e transporte de concreto asfáltico até a distância média de ida e volta de 1km", "05-78-07 - Transporte de concreto asfáltico além do primeiro km" e "06-05-00 - Lastro de brita e pó de pedra" não se encontram justificados.

3.4. Subprefeitura de M'Boi Mirim

A amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de M'Boi Mirim, selecionada conforme critérios apresentados no item **3.1** deste Relatório, consta do Quadro 6:

Quadro 06 – Amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de M'Boi Mirim

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	Valor contrato (R\$)
SUB-MB	01/SUB-MB/2020	16/SUB-MB/2020	1.101.757,07
		TA nº 01	90.862,27
Total			1.192.619,34

Fonte: processos SEI nºs 6045.2020/0000840-1, 6045.2020/0001151-8, 6045.2020/0001645-5, 6045.2020/0001921-7, 6045.2020/0002022-3 e 6045.2020/0002331-1.

3.4.1. Infringências / impropriedades no planejamento, projetos e planilhas orçamentárias

A partir da análise dos quesitos que compõem o escopo do presente trabalho quanto ao planejamento, aos projetos e às planilhas orçamentárias, de responsabilidade da Subprefeitura de M'Boi Mirim (item **3.2.1** deste Relatório), foram detectadas as seguintes infringências / impropriedades:

3.4.1.1. Insuficiência e inadequação do projeto do objeto contratado

O inciso I do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 determina que:

§ 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;

O art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93 define o projeto básico:

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

X - 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, devendo conter os seguintes elementos: [...]

Constam os seguintes elementos técnicos no processo licitatório (SEI nº 6045.2020/0000840-1):

- Justificativa (Documento SEI nº 028309710);
- Projeto básico (Documento SEI nº 028310608);
- Relatório fotográfico (Documento SEI nº 028309775);
- Memorial descritivo (Documento SEI nº 028310185);
- Orçamento referencial (Documento SEI nº 028310263);

- Cronograma (Documento SEI nº 028310330).

Da análise dos elementos técnicos supracitados, constata-se que o projeto básico predito não contém os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da licitação, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

O projeto básico (Documento SEI nº 028310608) não detalha as intervenções requeridas no Memorial Descritivo (Documento SEI nº 028310185), tampouco fundamenta os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência (Documento SEI nº 028310263) elaborado pela Subprefeitura. Ainda, o projeto básico predito não se encontra assinado por responsável técnico, em desacordo com o art. 21, §1º da Lei Municipal nº 14.141/06 e com o art. 13 da LF nº 5.194/66.

A ausência de projeto que identifique com clareza os elementos constitutivos do objeto licitado impossibilita a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos construtivos e o prazo de execução, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

Constata-se, ainda, que não foi realizada avaliação geotécnica do local de implantação do pavimento intertravado, por meio do qual se determina a capacidade de suporte do subleito e a espessura da sub-base e da base, bem como possibilita a definição dos materiais a serem empregados na intervenção.

A baixa complexidade do objeto licitado, por si só, não é suficiente para afastar a exigência prevista no art. 7º, §2º, I¹⁶ da Lei Federal nº 8.666/93. A infringência do disposto no artigo predito implica na nulidade dos atos ou contratos realizados, conforme consta do art. 7º, §6º da Lei Federal nº 8.666/93.

Diante do exposto, conclui-se que o projeto básico (Documento SEI nº 028310608) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

¹⁶ 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 sequência: [...] § 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;

3.4.1.2. Insuficiência e inadequação do orçamento de referência do objeto contratado

Conforme exposto no item anterior, a insuficiência e inadequação do projeto básico (Documento SEI nº 0028310608 do processo SEI nº 6045.2020/0000840-1), impossibilita a análise da adequação do orçamento de referência (Documento SEI nº 028310263 do processo SEI nº 6045.2020/0000840-1) elaborado pela Subprefeitura.

Não se localizou no processo SEI nº 6045.2020/0000840-1 memória de cálculo ou relatório técnico que fundamentasse os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência elaborado pela Subprefeitura, em desacordo com o art. 6º, IX, 'f' da Lei Federal nº 8.666/93. Ainda, o orçamento de referência, à semelhança do projeto básico, não se encontra assinado por responsável técnico, em desacordo com o art. 21, §1º da Lei Municipal nº 14.141/06 e com o art. 14 da LF nº 5.194/66.

Apesar da impossibilidade de se analisar a adequação dos quantitativos e dos itens de serviços, constata-se algumas inconsistências no orçamento de referência, conforme exposto nos subitens na sequência.

Diante do exposto, conclui-se que o orçamento de referência (Documento SEI nº 028310263) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.4.1.2.1. Pavimento intertravado

Conforme exposto no item **3.4.1.1** deste Relatório, a ausência de projeto básico e de avaliação geotécnica do local de implantação do pavimento intertravado impossibilita aferir a adequação dos quantitativos de serviço previstos no dimensionamento da rubrica "Pavimento intertratavado", em especial a adequação dos quantitativos dos itens de serviço "05-47-00 – Base de bica corrida", "05-48-00 – Base de brita graduada", "05-20-00 – Fundação de rachão" e "06-05-00 – Lastro de brita e pó de pedra".

Não se localizou no processo de licitação (processo SEI nº 6045.2020/0000840-1) estudo técnico fundamentado em memória de cálculo definindo a capacidade de suporte do subleito e a espessura da base, da sub-base e da camada de assentamento dos blocos a serem implantadas.

Diante do exposto, em face da ausência de estudo técnico fundamentado em memória de cálculo, conclui-se que o quantitativo estimado para os itens de serviço “05-47-00 – Base de bica corrida”, “05-48-00 – Base de brita graduada”, “05-20-00 – Fundação de rachão” e “06-05-00 – Lastro de brita e pó de pedra”, não se encontram justificados.

3.4.1.2.2. “17-50-20 – Demolição manual de concreto simples” e “17-50-21 – Demolição manual de concreto armado”

A planilha orçamentária de referência, (Documento SEI nº 028310263 do processo SEI nº 6045.2020/0000840-1), contém os itens de serviço “17-50-20 – Demolição manual de concreto simples” e “17-50-21 – Demolição manual de concreto armado”.

A realização de serviços manualmente é menos eficiente e mais onerosa aos cofres públicos e, por isso, somente deve ser utilizada em pontos específicos com a devida justificativa técnica.

Conforme determinam os princípios da eficiência e da economicidade, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, a demolição de concreto deve ser feita, prioritariamente, de forma mecanizada e remunerada por meio dos itens de serviço “17-50-22 – Demolição mecanizada de concreto simples” e “17-50-23 – Demolição mecanizada de concreto armado”, os quais têm custo unitário significativamente inferior aos serviços manuais.

Diante do exposto, em face da ausência de justificativa técnica, conclui-se que a inclusão dos itens de serviço “17-50-20 – Demolição manual de concreto simples” e “17-50-21 – Demolição manual de concreto armado” foi indevida, não encontra respaldo técnico e ocasiona superestimava no valor orçado pela Subprefeitura, que pode acarretar prejuízo ao erário quando da execução contratual.

3.4.1.2.3. Remuneração em duplicidade dos itens de serviço “03-32-00 – Auxiliar de topografia” e “03-40-00 – Topógrafo”

O item de serviço “20-01-13 - Levantamento planialtimétrico de áreas - até 10.000m²”, constante da rubrica “Projetos” do orçamento de referência (Documento SEI nº 028310263 do processo SEI nº 6045.2020/0000840-1), cujo critério de medição da Siurb, remunera:

[...] os serviços de levantamento planialtimétrico com curvas de nível de metro em metro, executados em qualquer ponto do município de São Paulo, inclusive o deslocamento de pessoal e equipamento, bem como a apresentação gráfica e descritiva do levantamento efetuado, estritamente de acordo com o padrão técnico determinado pelo Departamento de Edificações - EDIF.

Isto é, a composição de custo deste serviço supracitado já integra a remuneração de “01134 - Ajudante ou auxiliar de topografia (SGSP)”, “01158 - Desenhista cadista (SGSP)”, “01163 - Desenhista de topografia - nível técnico (SGSP)”, “01181 - Topógrafo (SGSP)”, entre outros.

Diante disso, constata-se que há duplicidade na remuneração dos seguintes profissionais: “03-32-00 – Auxiliar de topografia¹⁷” e “03-40-00 – Topógrafo¹⁸”, constantes da rubrica “Administração Local” do orçamento de referência.

3.4.1.2.4. Utilização inadequada de BDI

Conforme consta do orçamento de referência (Documento SEI nº 028310263 do processo SEI nº 6045.2020/0000840-1), aplicou-se o BDI no percentual de 29,88% sobre os custos orçados, com exceção dos custos com projetos nos quais incidiu BDI específico.

Conforme consta da fl. 33 do Documento SEI nº 029883461 do processo SEI nº 6045.2020/0000840-1, esse percentual de 29,88% remunera Galerias, Pontes e Viadutos. No entanto, consultando os percentuais de BDI constantes da Tabela Sirub (com desoneração - julho/2019), constata-se que o BDI para obras de pavimentação, no percentual de 28,23% (percentual inferior ao adotado pela Subprefeitura), adequa-se melhor ao objeto licitado, conforme consta, inclusive, da atividade técnica registrada na Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) – Documento SEI nº 033493588 do processo SEI nº 6045.2020/0001151-8.

Ainda, considera-se inadequado o uso de BDI específico sobre os custos com projetos, no percentual de 37,08%¹⁹, conforme consta do orçamento de referência (Documento SEI

¹⁷ Esse item de serviço remunera o serviço de “01134 - Ajudante ou auxiliar de topografia (SGSP)”.

¹⁸ Esse item de serviço remunera o serviço de “01181 - Topógrafo (SGSP)”.

¹⁹ Consultando os percentuais de BDI constantes da Tabela Sirub (com desoneração - julho/2019), constata-se que o percentual correto de BDI para projetos é 37,8%, diferentemente do percentual de 37,08% utilizado no orçamento de referência (Documento SEI nº 028310263) e no Anexo I do Edital de Tomada de Preços nº 01/SUB-MO/2020 (fl. 30 do Documento SEI nº 029883461 do processo SEI nº 6045.2020/0000840-1). O percentual previsto no Anexo III do edital predito (fl. 34 do Documento SEI nº 029883461), no entanto, consta com o percentual correto.

nº 028310263). A prática e a jurisprudência²⁰ têm consagrado o BDI único, com algumas exceções, principalmente relacionadas à aplicação de BDI diferenciado quando o objeto licitado tiver natureza indivisível e os materiais e os equipamentos apresentarem materialidade financeira e natureza específica. Assim, entende-se que o BDI para obras de pavimentação, no percentual único de 28,23% (percentual inferior aos adotados pela Subprefeitura - 29,88% para Galerias, Pontes e Viaduto e 37,08% para projetos) adequa-se melhor ao objeto licitado.

Diante do exposto, conclui-se pela inadequação dos percentuais de BDI constantes do orçamento de referência elaborado pela Subprefeitura.

3.5. Subprefeitura de Perus

A amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de Perus, selecionada conforme critérios apresentados no item 3.1 deste Relatório, consta do Quadro 07:

Quadro 07 – Amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de Perus

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	Valor contrato (R\$)
SUB-PR	01/SUB/PR/2020	11/SUB-PR/2020	761.276,15
		TA nº 21/SUB-PR/2020	189.790,98
Total			951.067,13

Fonte: processos SEI nºs 6049.2020/0000416-5, 6049.2020/0001311-3, 6049.2020/0001312-1, 6049.2020/0001432-2 e 6049.2020/0001624-4.

3.5.1. Infringências / impropriedades no planejamento, projetos e planilhas orçamentárias

A partir da análise dos quesitos que compõem o escopo do presente trabalho quanto ao planejamento, aos projetos e às planilhas orçamentárias, de responsabilidade da Subprefeitura de Perus (item 3.2.1 deste Relatório), foram detectadas as seguintes infringências / impropriedades:

3.5.1.1. Insuficiência e inadequação do projeto do objeto contratado

²⁰ Enunciado Acórdão 720/2008 (Plenário – TCU): Somente a partir da análise do caso concreto, pode-se definir adequadamente se o BDI será único ou diferenciado para obras e materiais e equipamentos, evitando-se privilegiar determinada fórmula pré-estabelecida quando da definição da medida mais apropriada a cada situação.

Enunciado Acórdão 906/20012 (Plenário – TCU): Equipamentos e materiais de relevante materialidade em relação ao orçamento de obra pública devem ser objeto de aplicação de BDI diferenciado.

O inciso I do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 determina que:

§ 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;

O art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93 define o projeto básico:

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

[...]

X - 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, devendo conter os seguintes elementos: [...]

Constam os seguintes elementos técnicos no processo licitatório (SEI nº 6049.2020/0000416-5):

- Justificativa (Documento SEI nº 028156485);
- Quadra Fiscal (Documento SEI nº 028156573);
- Relatório fotográfico (Documento SEI nº 028156675);
- Elemento Gráfico (Documento SEI nº 028156780);
- Orçamento referencial (Documento SEI nº 028488957);
- Cronograma (Documento SEI nº 028489106);
- Memorial descritivo (Documento SEI nº 028156986);
- Critério Medição Pavimentação (Documento SEI nº 028157070);
- Pacote Técnico (Documento SEI nº 028489196).

Da análise dos elementos técnicos supracitados, constata-se que o documento “Elemento gráfico” predito não contém os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da licitação, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

O documento “Elemento gráfico” (Documento SEI nº 028156780) não detalha as intervenções requeridas no Memorial Descritivo (Documento SEI nº 028156986), tampouco fundamenta os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência (Documento SEI nº 028488957) elaborado pela Subprefeitura.

Não houve menção explícita de quais ruas seriam objeto de intervenção na Tomada de Preços nº 01/SUB/PR/2020, limitando-se à simples menção de implantação de pavimentação no portal III (Chácara Maria Trindade – Distrito Anhanguera – São Paulo/SP).

A ausência de projeto que identifique com clareza os elementos constitutivos do objeto licitado impossibilita a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos construtivos e o prazo de execução, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

Constata-se, ainda, que não foi realizada avaliação geotécnica do local de implantação do pavimento, por meio do qual se determina a capacidade de suporte do subleito e a espessura da sub-base e da base, bem como possibilita a definição dos materiais a serem empregados na intervenção.

A baixa complexidade do objeto licitado, por si só, não é suficiente para afastar a exigência prevista no art. 7º, §2º, I²¹ da Lei Federal nº 8.666/93. A infringência do disposto no artigo predito implica na nulidade dos atos ou contratos realizados, conforme consta do art. 7º, §6º da Lei Federal nº 8.666/93.

Diante do exposto, conclui-se que o “Elemento gráfico” (Documento SEI nº 028156780) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.5.1.2. Insuficiência e inadequação do orçamento de referência do objeto contratado

Conforme exposto no item anterior, a insuficiência e inadequação do projeto básico (Documento SEI nº 028156780 do processo SEI nº 6049.2020/0000416-5), impossibilita a análise da

²¹ 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 sequência: [...] § 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;

adequação do orçamento de referência (Documento SEI nº 028488957 do processo SEI nº 6049.2020/0000416-5) elaborado pela Subprefeitura.

Não se localizou no processo SEI nº 6049.2020/0000416-5 memória de cálculo ou relatório técnico que fundamentasse os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência elaborado pela Subprefeitura, em desacordo com o art. 6º, IX, 'f' da Lei Federal nº 8.666/93.

Apesar da impossibilidade de se analisar a adequação dos quantitativos e dos itens de serviços, constata-se algumas inconsistências no orçamento de referência, conforme exposto nos subitens na sequência.

Diante do exposto, conclui-se que o orçamento de referência (Documento SEI nº 028488957) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.5.1.2.1. Utilização inadequada de BDI

Conforme consta do orçamento de referência (Documento SEI nº 028488957 do processo SEI nº 6049.2020/0000416-5), aplicou-se o BDI no percentual de 29,88% sobre os custos orçados.

Conforme consta da Tabela Sirub (com desoneração - julho/2019), o BDI no percentual de 29,88% remunera Galerias, Pontes e Viadutos. No entanto, constata-se que o BDI para obras de pavimentação, no percentual de 28,23% (percentual inferior ao adotado pela Subprefeitura), é o mais adequado para o objeto licitado.

Diante do exposto, conclui-se pela inadequação do percentual de BDI constante no orçamento de referência elaborado pela Subprefeitura.

3.5.1.2.2. Pavimentação

Conforme exposto no item **3.5.1.1** deste Relatório, a ausência de projeto básico e de avaliação geotécnica do local de implantação da pavimentação impossibilita aferir a adequação dos quantitativos dos itens de serviço "05-21-01 - Base de macadame hidráulico", "05-26-00 - Imprimação betuminosa ligante ", "05-27-00 - Imprimação betuminosa impermeabilizante",

“05-28-00 - Revestimento de concreto asfáltico (sem transporte) ”, “06-05-00 - Lastro de brita e pó de pedra” e “05-78-07 - Transporte de concreto asfáltico além do primeiro km”.

Não se localizou no processo de licitação (processo SEI nº 6049.2020/0000416-5) estudo técnico fundamentado em memória de cálculo definindo a capacidade de suporte do subleito e o dimensionamento da seção transversal do pavimento.

Diante do exposto, em face da ausência de estudo técnico fundamentado em memória de cálculo, conclui-se que os quantitativos estimados para os itens de serviço “05-21-01 - Base de macadame hidráulico”, “05-26-00 - Imprimação betuminosa ligante ”, “05-27-00 - Imprimação betuminosa impermeabilizante”, “05-28-00 - Revestimento de concreto asfáltico (sem transporte) ”, “06-05-00 - Lastro de brita e pó de pedra” e “05-78-07 - Transporte de concreto asfáltico além do primeiro km” não se encontram justificados.

3.6. Subprefeitura de Pirituba/Jaraguá

A amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de Pirituba/Jaraguá, selecionada conforme critérios apresentados no item **3.1** deste Relatório, consta do Quadro 08:

Quadro 08 – Amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de Pirituba/Jaraguá

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	Valor contrato (R\$)
SUB-PJ	003/SUB-PJ/2019	24/SUB-PJ/2020	705.966,25
		TA nº 48/SUB-PJ/2020	176.415,35
Total			882.381,60

Fonte: processos SEI nºs 6051.2019/0004367-4, 6051.2020/0001901-5, 6051.2020/0002248-2, 6051.2020/0002281-4, 6051.2020/0002282-2, 6051.2020/0002776-0 e 6051.2020/0002836-7.

3.6.1. Infringências / impropriedades no planejamento, projetos e planilhas orçamentárias

A partir da análise dos quesitos que compõem o escopo do presente trabalho quanto ao planejamento, aos projetos e às planilhas orçamentárias, de responsabilidade da Subprefeitura de Pirituba/Jaraguá (item **3.2.1** deste Relatório), foram detectadas as seguintes infringências / impropriedades:

3.6.1.1. Insuficiência e inadequação do projeto do objeto contratado

O inciso I do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 determina que:

§ 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;

O art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93 define o projeto básico:

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

[...]

X - 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, devendo conter os seguintes elementos: [...]

Constam os seguintes elementos técnicos no processo licitatório (SEI nº 6051.2019/0004367-4):

- Croqui do local (Documento SEI nº 023575830);
- Croqui projeto básico (Documento SEI nº 023575982);
- Memorial descritivo (Documentos SEI nºs 023576073 e 023576129);
- Relatório fotográfico (Documento SEI nº 023576299);
- Orçamento referencial (Documentos SEI nºs 023576407 e 023576624);
- Justificativa técnica (Documento SEI nº 023578500).

Da análise dos elementos técnicos supracitados, constata-se que o projeto básico predito não contém os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da licitação, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

O projeto básico (Documento SEI nº 023575982) não detalha as intervenções requeridas no Memorial Descritivo (Documentos SEI nºs 023576073 e 023576129), tampouco fundamenta os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência (Documentos SEI nºs 023576407 e 023576624) elaborado pela Subprefeitura.

A ausência de projeto que identifique com clareza os elementos constitutivos do objeto licitado impossibilita a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos construtivos e o prazo de execução, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

Constata-se, ainda, que não foi realizada avaliação geotécnica do local de implantação do pavimento, por meio do qual se determina a capacidade de suporte do subleito e a espessura da sub-base e da base, bem como possibilita a definição dos materiais a serem empregados na intervenção.

A baixa complexidade do objeto licitado, por si só, não é suficiente para afastar a exigência prevista no art. 7º, §2º, I²² da Lei Federal nº 8.666/93. A infringência do disposto no artigo predito implica na nulidade dos atos ou contratos realizados, conforme consta do art. 7º, §6º da Lei Federal nº 8.666/93.

Diante do exposto, conclui-se que o projeto básico (Documento SEI nº 023575982) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.6.1.2. Insuficiência e inadequação do orçamento de referência do objeto contratado

Conforme exposto no item anterior, a insuficiência e inadequação do projeto básico (Documento SEI nº 023575982 do processo SEI nº 6051.2019/0004367-4), impossibilita a análise da adequação do orçamento de referência (Documentos SEI nºs 023576407 e 023576624 do processo SEI nº 6051.2019/0004367-4) elaborado pela Subprefeitura.

Não se localizou no processo SEI nº 6051.2019/0004367-4 memória de cálculo ou relatório técnico que fundamentasse os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência elaborado pela Subprefeitura, em desacordo com o art. 6º, IX, 'f' da Lei Federal nº 8.666/93.

²² 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 sequência: [...] § 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;

Apesar da impossibilidade de se analisar a adequação dos quantitativos e dos itens de serviços, constata-se algumas inconsistências no orçamento de referência, conforme exposto nos subitens na sequência.

Diante do exposto, conclui-se que o orçamento de referência (Documentos SEI nºs 023576407 e 023576624) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.6.1.2.1. Levantamento planialtimétrico

Não se localizou justificativa técnica no processo de licitação (Processo SEI nº 6051.2019/0004367-4) para utilização dos itens de serviço “01-15-00 – Nivelamento do eixo de via pública inclusive soleiras, guias e tampões”, “01-18-00 – Transporte de cota de referência de nível”, “01-31-00 – Estação total precisão 5”, tipo ‘leica’ tc-705 ou similar, inclusive acessórios”, “01-37-00 – Nível precisão 0,3mm / km, tipo ‘leica’ NA2, acoplado com gpm3 ou similar, inclusive acessórios”, “03-32-00 – Auxiliar de topografia” e “03-40-00 – Topógrafo” em vez de se utilizar o item de serviço “01-10-00 - Levantamento planialtimétrico cadastral”²³.

A composição adotada pela subprefeitura remunera em duplicidade os itens de serviço “03-32-00 – Auxiliar de topografia” e “03-40-00 – Topógrafo”, os quais já se encontram na composição de custos dos itens de serviço “01-15-00 – Nivelamento do eixo de via pública inclusive soleiras, guias e tampões” e “01-18-00 – Transporte de cota de referência de nível”.

Ainda, não se encontra justificativa técnica no processo fundamentando a necessidade de inclusão dos itens de serviço “01-31-00 – Estação total precisão 5”, tipo ‘leica’ tc-705 ou similar, inclusive acessórios” e “01-37-00 – Nível precisão 0,3mm / km, tipo ‘leica’ NA2, acoplado com gpm3 ou similar, inclusive acessórios”, uma vez que os itens de serviço “01-15-00 – Nivelamento do eixo de via pública inclusive soleiras, guias e tampões” e “01-18-00 – Transporte de cota de referência de nível” já remuneraram em suas composições “94264 - NÍVEL COM PRECISÃO DE 0,7 MM/KM”.

²³ O item de serviço “01-10-00 - Levantamento planialtimétrico cadastral” já remunera em sua composição “01134 - Ajudante ou auxiliar de topografia (SGSP)”, “01158 - Desenhista cadista (SGSP)”, “01163 - Desenhista de topografia - nível técnico (SGSP)”, “01181 - Topógrafo (SGSP)”, “94286 - TEODOLITO COM PRECISÃO DE 10 SEGUNDOS”, “94264 - NÍVEL COM PRECISÃO DE 0,7 MM/KM” e “94298 – Furgão longo, teto alto 50% em operação”.

Nesse sentido constata-se que, a somatória dos itens supracitados se eleva a R\$ 9.632,25²⁴ enquanto que o valor correspondente ao levantamento planialtimétrico da área²⁵ de 3.188 m² se elevaria a R\$ 2.072,20²⁶.

Diante do exposto, conclui-se pela ausência de justificativa técnica para utilização dos itens de serviços “01-15-00”, “01-18-00”, “01-31-00”, “01-37-00”, “03-32-00” e “03-40-00”, referentes ao levantamento planialtimétrico.

3.6.1.2.2. Remuneração em duplicidade dos itens de serviço “11-05-00 – Caminhão com tanque irrigador de 6000 litros”, “11-15-00 – Rolo compactador vibratório liso 4T”, “11-23-00 – Caminhão basculante 10m³”, “11-25-00 – Caminhão espargidor - 6000L” e “11-26-00 - Vibroacabadora de asfalto sobre esteira Cap. 300 Ton/H”

Não se localizou no processo de licitação (processo SEI nº 6051.2019/0004367-4) justificativa para a inclusão no orçamento de referência (documento SEI nº 023576624 do processo predito) os itens de serviço “11-05-00 – Caminhão com tanque irrigador de 6000 litros”, “11-15-00 – Rolo compactador vibratório liso 4T”, “11-23-00 – Caminhão basculante 10m³”, “11-25-00 – Caminhão espargidor - 6000L” e “11-26-00 - Vibroacabadora de asfalto sobre esteira Cap. 300 Ton/H”.

Esses itens de serviço preditos já são remunerados pelos itens de serviço “05-96-00 – Revestimento de mistura asfáltica tipo “gap graded” com polímero (sem transporte)”, “09-03-00 - Fresagem de pavimento asfáltico com espessura até 3cm, em vias arteriais, inclusive remoção do material fresado até 10km e varrição” e “05-26-00 – Imprimação betuminosa ligante”.

Diante do exposto, conclui-se pela eventual possibilidade de remuneração em duplicidade dos itens de serviço “11-05-00 – Caminhão com tanque irrigador de 6000 litros”, “11-15-00 – Rolo compactador vibratório liso 4T”, “11-23-00 – Caminhão basculante 10m³”, “11-25-00 – Caminhão espargidor - 6000L” e “11-26-00 - Vibroacabadora de asfalto sobre esteira Cap. 300 Ton/H” quando da execução do contrato.

²⁴ 3.702,20 + 1.704,05 + 282 + 231,2 + 912,4 + 2.800,4.

²⁵ Considerando a ausência de projeto utilizou-se como referência a área do item “Limpeza de obra” (SEI 023576624).

²⁶ 3.188m² x R\$ 0,65/m² (Siurb - jan/2019).

3.6.1.2.3. Utilização inadequada de BDI

Conforme consta do orçamento de referência (Documentos SEI nºs 023576407 e 023576624 do processo SEI nº 6051.2019/0004367-4), aplicou-se o BDI no percentual de 29,88% sobre os custos orçados constantes das planilhas de infraestrutura da SIURB e o BDI no percentual de 25,56% sobre os custos orçados constantes das planilhas de edificações da SIURB.

Conforme consta da Tabela Sirub (com desoneração - janeiro/2019), o BDI no percentual de 29,88% remunera Galerias, Pontes e Viadutos. No entanto, constata-se que o BDI para obras de pavimentação, no percentual de 28,23% (percentual inferior ao adotado pela Subprefeitura), é o mais adequado para o objeto licitado.

Ademais, a prática e a jurisprudência²⁷ têm consagrado a utilização de BDI único na elaboração de orçamentos, salvo algumas exceções, principalmente relacionadas à aplicação de BDI diferenciado quando o objeto licitado tiver natureza indivisível e os materiais e os equipamentos apresentarem materialidade financeira e natureza específica. Assim, entende-se que a aplicação única do BDI para obras de pavimentação, no percentual único de 28,23% se adequa melhor ao objeto licitado.

Diante do exposto, conclui-se pela inadequação do percentual de BDI constante no orçamento de referência elaborado pela Subprefeitura.

3.7. Subprefeitura Capela do Socorro

A amostra de licitações e contratos da Subprefeitura Capela do Socorro, selecionada conforme critérios apresentados no item 3.1 deste Relatório, consta do Quadro 9:

Quadro 9 – Amostra de licitações e contratos da Subprefeitura de M'Boi Mirim

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	Valor contrato (R\$)
SUB-CS	11/SUB-CS/2020	084/SUB CS/2020	1.182.219,39
Total			1.182.219,39

Fonte: processos SEI nºs 6057.2019/0000992-4, 6057.2020/0002355-4, 6057.2020/0002971-4, 6057.2020/0003138-7 e 6057.2021/0000479-9.

²⁷ Enunciado Acórdão 720/2008 (Plenário – TCU): Somente a partir da análise do caso concreto, pode-se definir adequadamente se o BDI será único ou diferenciado para obras e materiais e equipamentos, evitando-se privilegiar determinada fórmula pré-estabelecida quando da definição da medida mais apropriada a cada situação.

Enunciado Acórdão 906/20012 (Plenário – TCU): Equipamentos e materiais de relevante materialidade em relação ao orçamento de obra pública devem ser objeto de aplicação de BDI diferenciado.

3.7.1. Infringências / impropriedades no planejamento, projetos e planilhas orçamentárias

A partir da análise dos quesitos que compõem o escopo do presente trabalho quanto ao planejamento, aos projetos e às planilhas orçamentárias, de responsabilidade da Subprefeitura de Capela do Socorro (item **3.2.1** deste Relatório), foram detectadas as seguintes infringências / impropriedades:

3.7.1.1. Insuficiência e inadequação do projeto do objeto contratado

O inciso I do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 determina que:

§ 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;

O art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93 define o projeto básico:

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

[...]

X - 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, devendo conter os seguintes elementos: [...]

Constam os seguintes elementos técnicos no processo licitatório (SEI nº 6057.2019/0000992-4):

- Justificativa (Documento SEI nº 029933698);
- Projeto básico (Documento SEI nº 029933998);
- Relatório fotográfico (Documento SEI nº 029934060);
- Memorial descritivo (Documento SEI nº 029934127);
- Orçamento de referência (Documento SEI nº 029934180);
- Cronograma (Documento SEI nº 029935026).

Da análise dos elementos técnicos supracitados, constata-se que o projeto básico predito não contém os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da licitação, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

O projeto básico (Documento SEI nº 029933998) não detalha as intervenções requeridas no Memorial Descritivo (Documento SEI nº 029934127), tampouco fundamenta os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência (Documento SEI nº 029934180) elaborado pela Subprefeitura. Ainda, o projeto básico predito não se encontra assinado por responsável técnico, em desacordo com o art. 21, §1º da Lei Municipal nº 14.141/06 e com o art. 13 da LF nº 5.194/66.

A ausência de projeto que identifique com clareza os elementos constitutivos do objeto licitado impossibilita a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos construtivos e o prazo de execução, em desacordo com o art. 6º, IX da Lei Federal nº 8.666/93.

A baixa complexidade do objeto licitado, por si só, não é suficiente para afastar a exigência prevista no art. 7º, §2º, I²⁸ da Lei Federal nº 8.666/93. A infringência do disposto no artigo predito implica na nulidade dos atos ou contratos realizados, conforme consta do art. 7º, §6º da Lei Federal nº 8.666/93.

Diante do exposto, conclui-se que o projeto básico (Documento SEI nº 029933998) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.7.1.2. Insuficiência e inadequação do orçamento de referência do objeto contratado

Conforme exposto no item anterior, a insuficiência e inadequação do projeto básico (Documento SEI nº 029933998 do processo SEI nº 6057.2019/0000992-4), impossibilita a análise da adequação do orçamento de referência (Documento SEI nº 029934180 do processo SEI nº 6057.2019/0000992-4) elaborado pela Subprefeitura.

Não se localizou no processo SEI nº 6057.2019/0000992-4 memória de cálculo ou relatório

²⁸ 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 sequência: [...] § 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;

técnico que fundamentasse os quantitativos e os itens de serviços constantes do orçamento de referência elaborado pela Subprefeitura, em desacordo com o art. 6º, IX, 'f' da Lei Federal nº 8.666/93. Ainda, o orçamento de referência, à semelhança do projeto básico, não se encontra assinado por responsável técnico, em desacordo com o art. 21, §1º da Lei Municipal nº 14.141/06 e com o art. 14 da LF nº 5.194/66.

Apesar da impossibilidade de se analisar a adequação dos quantitativos e dos itens de serviços, constata-se algumas inconsistências no orçamento de referência, conforme exposto nos subitens na sequência.

Diante do exposto, conclui-se que o orçamento de referência (Documento SEI nº 029934180) não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.7.1.2.1. Remoção de entulho com caçamba metálica

A planilha orçamentária de referência, (Documento SEI nº 029934180 do processo SEI nº 6057.2019/0000992-4), contém o item de serviço "01-01-07 – Remoção de entulho com caçamba metálica, inclusive carga manual e descarga em bota-fora", o qual totaliza, com BDI, R\$ 32.434,15²⁹.

A utilização desse item de serviço é mais onerosa aos cofres públicos, razão pela qual sua utilização é autorizada apenas em casos excepcionais, devidamente justificados, conforme consta de seu critério de medição:

Como regra geral o carregamento de entulho deverá ser mecanizado e transportado por caminhão basculante de 10m³. A utilização do carregamento manual e/ou transporte em caçambas metálicas deverá ser autorizada e justificada pela fiscalização.

Não se localizou no processo predito memória de cálculo justificando matematicamente o quantitativo estimado para esse item de serviço, tampouco justificativa técnica para sua utilização.

A realização de serviços manualmente é menos eficiente e mais onerosa aos cofres públicos e,

²⁹ (119,24m³ + 43,42 m³ + 20,8 m³ + 41,6 m³ + 49,72 m³ + 35,1 m³) * R\$ 83,36 * 1,2556 (BDI).

por isso, somente deve ser utilizada em pontos específicos com a devida justificativa técnica.

Conforme determinam os princípios da eficiência e da economicidade, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, a demolição de concreto deve ser feita, prioritariamente, de forma mecanizada e remunerada por meio dos itens de serviço “01-01-05 - Carga mecanizada e remoção de entulho, inclusive transporte até 1km” e “01-01-10 - Transporte de entulho por caminhão basculante, a partir de 1km”, os quais têm custo unitário significativamente inferior aos serviços manuais.

Diante do exposto, em face da ausência de justificativa técnica, conclui-se que a inclusão do item de serviço “01-01-07 – Remoção de entulho com caçamba metálica, inclusive carga manual e descarga em bota-fora” foi indevida, não encontra respaldo técnico e ocasiona superestimava no valor orçado pela Subprefeitura, que pode acarretar prejuízo ao erário quando da execução contratual.

3.7.1.2.2. Limpeza manual geral

A planilha orçamentária de referência, (Documento SEI nº 029934180 do processo SEI nº 6057.2019/0000992-4), contém o item de serviço “01-01-08 - Limpeza manual geral, inclusive remoção de cobertura vegetal - tronco até 10cm – sem transporte”, o qual totaliza, com BDI, R\$ 41.836,86³⁰.

A utilização desse item de serviço é mais onerosa aos cofres públicos, razão pela qual sua utilização é autorizada apenas em casos excepcionais, devidamente justificados, conforme consta de seu critério de medição:

Como regra geral, a limpeza deverá ser mecanizada. A opção pela limpeza manual deverá ser autorizada e justificada pela fiscalização.

Não se localizou no processo predito memória de cálculo justificando matematicamente o quantitativo estimado para esse item de serviço, tampouco justificativa técnica para sua utilização.

A realização de serviços manualmente é menos eficiente e mais onerosa aos cofres públicos e,

³⁰ $(608m^2 + 200m^2 + 500m^2 + 625m^2 + 5800m^2 + 400 m^2 + 260m^2) * R\$ 3,97 * 1,2556 (BDI)$

por isso, somente deve ser utilizada em pontos específicos com a devida justificativa técnica.

Conforme determinam os princípios da eficiência e da economicidade, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, a demolição de concreto deve ser feita, prioritariamente, de forma mecanizada e remunerada por meio do item de serviço “01-01-01 - Limpeza mecanizada geral, inclusive remoção da cobertura vegetal - troncos com diâmetro até 10cm – sem transporte”, o qual tem custo unitário significativamente inferior ao serviço manual.

Diante do exposto, em face da ausência de justificativa técnica, conclui-se que a inclusão do item de serviço “01-01-08 - Limpeza manual geral, inclusive remoção de cobertura vegetal - tronco até 10cm – sem transporte” foi indevida, não encontra respaldo técnico e ocasiona superestimava no valor orçado pela Subprefeitura, que pode acarretar prejuízo ao erário quando da execução contratual.

3.7.1.2.3. Carga manual e remoção de terra

A planilha orçamentária de referência, (Documento SEI nº 029934180 do processo SEI nº 6057.2019/0000992-4), contém o item de serviço “01-02-11 - Carga manual e remoção de terra, inclusive transporte até 1km”, o qual totaliza, com BDI, R\$ 24.226,63³¹.

A utilização desse item de serviço é mais onerosa aos cofres públicos, razão pela qual sua utilização é autorizada apenas em casos excepcionais, devidamente justificados, conforme consta de seu critério de medição:

Como regra geral o carregamento de terra deverá ser mecanizado. A opção pelo carregamento manual deverá ser autorizada e justificada pela fiscalização.

Não se localizou no processo predito memória de cálculo justificando matematicamente o quantitativo estimado para esse item de serviço, tampouco justificativa técnica para sua utilização.

A realização de serviços manualmente é menos eficiente e mais onerosa aos cofres públicos e, por isso, somente deve ser utilizada em pontos específicos com a devida justificativa técnica.

³¹ 754m³ * R\$ 25,59 * 1,2556 (BDI)

Conforme determinam os princípios da eficiência e da economicidade, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, a demolição de concreto deve ser feita, prioritariamente, de forma mecanizada e remunerada por meio do item de serviço “01-02-10 – Carga mecanizada e remoção de terra, inclusive transporte até 1 km”, o qual tem custo unitário significativamente inferior ao serviço manual.

Diante do exposto, em face da ausência de justificativa técnica, conclui-se que a inclusão do item de serviço “01-02-11 - Carga manual e remoção de terra, inclusive transporte até 1km” foi indevida, não encontra respaldo técnico e ocasiona superestimava no valor orçado pela Subprefeitura, que pode acarretar prejuízo ao erário quando da execução contratual.

3.7.1.2.4. Limpeza geral da obra

A planilha orçamentária de referência, (Documento SEI nº 029934180 do processo SEI nº 6057.2019/0000992-4), contém o item de serviço “17-04-01 – Limpeza geral da obra”, o qual totaliza, com BDI, R\$ 14.332,02³².

A inclusão desse item de serviço não apresenta respaldo técnico. Esse item de serviço refere-se exclusivamente à limpeza de revestimentos, caixilhos, aparelhos hidro-sanitários, de iluminação, entre outros itens típicos de uma edificação, não se aplicando a obras de passeios, áreas gramadas e piso de concreto executado ao ar livre, conforme consta de seu critério de medição:

O custo unitário remunera o fornecimento de material e a execução de serviços relativos à limpeza geral de obra concluída, seja construção de obra nova ou reforma, compreendendo a limpeza integral de seus diversos ambientes, incluída a limpeza de todos os revestimentos laváveis aplicados em paredes, pisos e forros, bem como a limpeza das respectivas portas, esquadrias, vidros, aparelhos hidro-sanitários e de iluminação, etc.

Diante do exposto, conclui-se que a inclusão do item de serviço “17-04-01 – Limpeza geral da obra” foi indevida, não encontra respaldo técnico e ocasiona superestimava no valor orçado pela Subprefeitura, que pode acarretar prejuízo ao erário quando da execução contratual.

3.7.1.2.5. Demolição manual de concreto simples

A planilha orçamentária de referência, (Documento SEI nº 029934180 do processo SEI

³² $(200m^2 + 30m^2 + 240m^2 + 240m^2 + 459m^2 + 30m^2) * R\$ 9,52 * 1,2556$ (BDI)

nº 6057.2019/0000992-4), contém o item de serviço “17-50-20 – Demolição manual de concreto simples”, o qual totaliza, com BDI, R\$ 1.358,59³³.

A utilização desse item de serviço é mais onerosa aos cofres públicos, razão pela qual sua utilização é autorizada apenas em casos excepcionais, devidamente justificados.

A realização de serviços manualmente é menos eficiente e mais onerosa aos cofres públicos e, por isso, somente deve ser utilizada em pontos específicos com a devida justificativa técnica.

Conforme determinam os princípios da eficiência e da economicidade, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, a demolição de concreto deve ser feita, prioritariamente, de forma mecanizada e remunerada por meio dos itens de serviço “17-50-22 – Demolição mecanizada de concreto simples” e “17-50-23 – Demolição mecanizada de concreto armado”, os quais têm custo unitário significativamente inferior aos serviços manuais.

Diante do exposto, em face da ausência de justificativa técnica, conclui-se que a inclusão do item de serviço “17-50-20 – Demolição manual de concreto simples” foi indevida, não encontra respaldo técnico e ocasiona superestimava no valor orçado pela Subprefeitura, que pode acarretar prejuízo ao erário quando da execução contratual.

3.7.1.2.6. Passeio de concreto armado

A planilha orçamentária de referência, (Documento SEI nº 029934180 do processo SEI nº 6057.2019/0000992-4), contém o item de serviço “17-02-47 - Piso/ passeio de concreto armado, incluindo o preparo da caixa, lastro de brita, tela metálica e a mão de obra referente aos serviços no concreto: lançamento e acabamento (ripado e desempenado), exclusive o fornecimento do concreto”, o qual totaliza, com BDI, R\$ 20.747,53³⁴.

Conforme consta do critério de medição desse item de serviço, sua composição remunera os seguintes serviços:

O custo unitário remunera o fornecimento de material e a execução da

³³ 6,2m³ * R\$ 174,52 * 1,2556 (BDI)

³⁴ 36,72m³ * R\$ 450,00 * 1,2556 (BDI)

pavimentação especificada, inclusive o **preparo da caixa**, lastro de brita, tela metálica (se concreto armado) e a mão-de-obra referente aos **serviços no concreto: lançamento e acabamento (ripado e desempenado)**, exclusive o fornecimento do concreto. (grifos nossos).

Constata-se, assim, que o item de serviço predito já remunera o preparo de caixa. Deste modo, a inclusão do item de serviço “02-03-04 - Forma comum de tábuas de pinus - não recuperável”, no valor de R\$ 4.749,65³⁵, encontra-se remunerado em duplicidade.

Ainda, o item de serviço “17-02-47” também remunera o lançamento e acabamento do concreto conforme exposto acima, razão pela qual há remuneração em duplicidade dessas duas atividades com a inclusão do item de serviço “02-05-10 - Concreto fck=25mpa – usinado”³⁶. O uso do item de serviço “17.02.43 - Passeio de concreto armado fck=25mpa, incluindo preparo de caixa e lastro de brita”³⁷ supriria essa remuneração em duplicidade do lançamento e acabamento do concreto.

Diante disso, constata-se que há duplicidade na remuneração do item de serviço “02-03-04 - Forma comum de tábuas de pinus - não recuperável”. Ainda, há remuneração em duplicidade dos serviços de lançamento e de acabamento do concreto no item de serviço “02-05-10 - Concreto fck=25mpa – usinado”.

Responsáveis:

Nome / Atribuição	Item da Conclusão
Emerson da Silva Cardozo – Presidente da Comissão de Licitação (SUB-PA)	4.1
Marco Antonio Furchi – Subprefeito de Parelheiros (SUB-PA)	4.1
José Antônio Damasceno – Presidente da Comissão de Licitação (SUB-MB)	4.2
João Paulo Lo Prete – Subprefeito de M'Boi Mirim (SUB-MB)	4.2

³⁵ 61,20m² * R\$ 61,81 * 1,2556 (BDI)

³⁶ Critério de medição do item de serviço “02-05-10”: “O custo unitário remunera o fornecimento de concreto usinado com a resistência característica especificada, para a execução de elementos de fundação, **inclusive o lançamento, adensamento, acertos manuais** e cuidados de cura.”, grifo nosso.

³⁷ Critério de medição do item de serviço “17-02-43”: “O custo unitário remunera o fornecimento de material e a execução da pavimentação especificada, inclusive os serviços de preparo de caixa, lastro de brita, reparo e desempenamento da superfície, com espessura mínima de 7cm nos trechos destinados exclusivamente à circulação de pedestres e de 10cm nos trechos destinados também ao acesso de veículos.”

Teresa da Silva Cardoso – Presidente da Comissão de Licitação (SUB-PR)	4.3
Luciana Torralles Ferreira – Subprefeita de Perus (SUB-PR)	4.3
Eduardo Peres Palia – Presidente da Comissão de Licitação (SUB-PJ)	4.4
Edson Brasil da Silva – Subprefeito de Pirituba/Jaraguá (SUB-PJ)	4.4
Carlos Alberto de Oliveira Santos – Presidente da Comissão de Licitação (SUB-CS)	4.5
Valderci Malagosini Machado – Subprefeito de Capela do Socorro (SUB-CS)	4.5

4. CONCLUSÃO

Após análise das Tomadas de Preços nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020, 18/SUB-PA/2020, 01/SUB-MB/2020, 01/SUB/PR/2020, 003/SUB-PJ/2019 e 11/SUB-CS/2020 constatou-se as seguintes irregularidades/infringências:

4.1. Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020

4.1.1. A SUB-PA não atendeu às disposições da Instrução nº 02/20 deste Tribunal quando das publicações dos instrumentos convocatórios das licitações objeto da amostra selecionada para a SUB-PA (item 3.3.1.1.1);

4.1.2. As obras e as intervenções objetos das tomadas de preços nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020 estão localizadas dentro da Área de Proteção Ambiental Capivari-Monos e da Área de Proteção Ambiental Bororé-Colônia, as quais **foram realizadas sem prévio licenciamento ambiental**, em desacordo com os incisos III e IX do artigo 7º da Lei Municipal nº 13.136/01, com os incisos III e IX do artigo 7º da Lei Municipal nº 14.162/06 com o art. 10 da Lei Federal nº 6.938/81 e com o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.3.1.1.2);

- 4.1.3.** A SUB-PA fracionou o objeto da Concorrência nº 01/SUB-PA/2019 em diversas licitações com modalidades mais simples que a requerida pelo valor estimado para as diversas contratações, em infringência ao art. 21 da Lei Municipal 13.278/02 e ao art. 23, § 5º da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.3.1.2**);
- 4.1.4.** As licitações objeto da amostra selecionada (Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020) foram licitadas sem elaboração de projeto básico, em desacordo com o art. 7º, § 2º, I da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.3.1.3**);
- 4.1.5.** Os orçamentos de referência constantes das licitações objeto da amostra selecionada (Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020) não foram propriamente avaliados e não atendem às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, incorrendo na vedação contida no artigo 7º, § 4º do mesmo diploma legal (**item 3.3.1.4**);
- 4.1.6.** Foram constatadas inconsistências/irregularidades nos orçamentos de referência constantes das licitações objeto da amostra selecionada (Tomadas de Preço nºs 01/SUB-PA/2020, 03/SUB-PA/2020, 08/SUB-PA/2020, 12/SUB-PA/2020, 13/SUB-PA/2020, 14/SUB-PA/2020, 15/SUB-PA/2020, 16/SUB-PA/2020, 17/SUB-PA/2020 e 18/SUB-PA/2020) (itens **3.3.1.4.1, 3.3.1.4.2, 3.3.1.4.3, 3.3.1.4.4 e 3.3.1.4.5**);
- 4.2. Tomada de Preço nº 01/SUB-MB/2020**
- 4.2.1.** O projeto básico não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.4.1.1**);
- 4.2.2.** O orçamento de referência não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.4.1.2**);
- 4.2.3.** Foram constatadas inconsistências/irregularidades no orçamento de referência (itens

3.4.1.2.1, 3.4.1.2.2, 3.4.1.2.3 e 3.4.1.2.4);

4.3. Tomada de Preço nº 01/SUB/PR/2020

4.3.1. O projeto básico não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.5.1.1**);

4.3.2. O orçamento de referência não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.5.1.2**);

4.3.3. Foram constatadas inconsistências/irregularidades no orçamento de referência (itens **3.5.1.2.1 e 3.5.1.2.2**);

4.4. Tomada de Preço nº 003/SUB-PJ/2019

4.4.1. O projeto básico não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.6.1.1**);

4.4.2. O orçamento de referência não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.6.1.2**);

4.4.3. Foram constatadas inconsistências/irregularidades no orçamento de referência (itens **3.6.1.2.1, 3.6.1.2.2 e 3.6.1.2.3**);

4.5. Tomada de Preço nº 11/SUB-CS/2020

4.5.1. O projeto básico não atende às exigências previstas no art. 6º, IX e no art. 7º, §2º, I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.7.1.1**);

4.5.2. O orçamento de referência não atende às exigências previstas no art. 6º, IX, 'f' e no art. 7º, §2º, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.7.1.2**);

4.5.3. Foram constatadas inconsistências/irregularidades no orçamento de referência (itens **3.7.1.2.1, 3.7.1.2.2, 3.7.1.2.3, 3.7.1.2.4, 3.7.1.2.5 e 3.7.1.2.6**).

Por fim, apresenta-se, no Quadro 10 a seguir, um resumo consolidado apenas dos achados de Auditoria constatados nos Acompanhamentos de Execução dos contratos objeto da amostra selecionada nesta Auditoria Extraplano (Quadros 1 e 2 deste Relatório) nos quais foi possível

quantificar monetariamente alguns pagamentos indevidos, sem prejuízo da inclusão de outros itens que ainda restam injustificados.

Quadro 10 – Resumo consolidado dos pagamentos indevidos passíveis de apuração nos Acompanhamentos de Execução dos contratos objeto da amostra selecionada nesta Auditoria Extraplano

Subprefeitura	Tomada de preços nº	Contrato nº	Valor Contrato (R\$) [a]	Pagamento indevido apurado (R\$) [b]	% [b/c]	TC nº
SUB-PA	01/SUB-PA/2020	012/SUB-PA/2020	2.787.227,42	324.889,25	11,66	14.224/2021
	14/SUB-PA/2020	041/SUB-PA/2020	1.003.219,75	64.182,97	6,40	
	03/SUB-PA/2020	015/SUB-PA/2020	1.941.902,38	29.218,30	1,5	14.228/2021
	13/SUB-PA/2020	040/SUB-PA/2020	1.745.132,44	15.441,39	0,88	
	08/SUB-PA/2020	031/SUB-PA/2020	2.055.978,78	176.969,15	8,61	14.232/2021
	16/SUB-PA/2020	046/SUB-PA/2020	1.915.948,97	119.261,32	6,22	
	12/SUB-PA/2020	047/SUB-PA/2020	3.961.541,78	234.235,50	5,91	14.233/2021
	17/SUB-PA/2020	045/SUB-PA/2020	1.056.925,16	82.483,23	7,80	
	18/SUB-PA/2020	044/SUB-PA/2020	882.721,01	78.175,94	8,86	
	15/SUB-PA/2020	039/SUB-PA/2020	2.357.955,19	176.684,77	7,49	14.229/2021
SUB-MB	01/SUB-MB/2020	16/SUB-MB/2020	1.192.619,34	-	-	14.234/2021
SUB-PR	01/SUB-PR/2020	11/SUB-PR/2020	951.067,13	-	-	14.231/2021
SUB-PJ	003/SUB-PJ/2019	24/SUB-PJ/2020	882.381,60	249.979,25	28,33	14.235/2021
SUB-CS	11/SUB-CS/2020	084/SUB CS/2020	1.182.219,39	-	-	14.236/2021
Total				1.506.861,38		

Fonte: Informações constantes dos Quadros 1 e 2 deste Relatório e dos TCs de Acompanhamentos dos contratos objeto da amostra desta Auditoria Extraplano citados no próprio quadro.

Em 28.04.2021

LUÍS F. DE FREITAS ROSA
Agente de Fiscalização

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle

GUILHERME KAZUHISA TANABE
Coordenador Chefe - CVI

R.P.: RCC

De acordo.

LUCIANA DA CUNHA DE CASTRO GUERRA
Subsecretaria de Fiscalização e Controle
Subsecretária