

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

nº 2021/03788.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contratual.

2.2. Objetivo

Verificar se o Contrato nº 02/2021/SMUL, por dispensa de licitação, está sendo realizada de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL.

2.4. Período de realização

08.09.21 a 04.02.22.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

André Vasconcelos Vilanova RF nº 20.278.

Michel de Souza Vellozo RF nº 20.238.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” e no “Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia”, ambos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no que couber.
- Consulta aos Processos Administrativos SEI nº 6068.2021/0002287-8, relativo ao Termo de Contrato nº 02/2021/SMUL, e SEI nº 6068.2021/0005233-5, relativo à 1ª medição dos serviços contratados.
- Levantamento de informações no sistema Átomo-Radar do TCM-SP.

2.8. Abreviaturas e siglas

LF	– Lei Federal.
LM	– Lei Municipal.
PDE	– Plano Diretor Estratégico.
PMSP	– Prefeitura do Município de São Paulo.
SMUL	– Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.
SEI	– Sistema Eletrônico de Informações.
TCU	– Tribunal de Contas da União.

3. RESULTADOS

3.1. Introdução

O Contrato nº 02/2021/SMUL (peça 6) foi firmado pela PMSP, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL e a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia – FDTE (CNPJ: 43.588.755/0001-61), para prestação de serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado pela LM nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE/14).

O Contrato foi formalizado por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inc. XIII, da LF nº 8.666/93, em 29.04.21, com valor de R\$ 3.504.000,00 e prazo de vigência de 6 (seis) meses a partir de sua assinatura. Os serviços previstos são (peça 6, fls. 2/3):

1.1. Prestação de serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE/14).

1.2. A prestação dos serviços obedecerá ao estipulado neste contrato, bem como o cronograma execução e de desembolso contido na proposta comercial e das disposições contidas no Termo de Referência, todos parte integrante deste contrato.

1.3. Os serviços técnicos citados abrangem:

I - Assessoria para apoio na sistematização de dados do monitoramento da implementação da Política de Desenvolvimento Urbano definida, com base no art. 358 da lei do PDE/14 e suporte para a elaboração do diagnóstico do seu estágio atual de implantação;

II - Suporte técnico para a consolidação de resultados obtidos pelos instrumentos de política urbana ao longo do seu período de vigência inicial (2014-2021), de modo a fornecer subsídios para a avaliação dos potenciais aprimoramentos necessários, inclusive, para o enfrentamento dos desafios supervenientes, como os decorrentes dos impactos da Pandemia do Covid-19;

III - Suporte técnico para a avaliação e complementação do conteúdo do Diagnóstico elaborado pela Administração Pública Municipal, que contempla os resultados obtidos pela aplicação dos instrumentos de política urbana e gestão ambiental, de modo a fornecer subsídios para a avaliação dos potenciais aprimoramentos necessários;

IV - Estudos e modelagem integrada de estratégias para melhorar o desempenho da política de desenvolvimento vigente, por meio da gestão e do uso da tecnologia e do desenvolvimento de ferramentas de suporte visando ao alcance dos objetivos de desenvolvimento social e econômico da Cidade de São Paulo, de forma ambientalmente sustentável e socialmente inclusiva.

No âmbito desta Coordenadoria, no e-TCM nº 009941/2021 foi elaborado o Relatório de Análise de Contratação, no qual foram constatadas as seguintes infringências/irregularidades:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cabe registrar que a contratação foi alvo de uma Ação Popular com pedido de liminar (peça 7), em que se pleiteou a suspensão do Contrato e dos seus pagamentos, dentre outros pedidos.

Em decorrência de medida liminar judicial proferida em 23.08.21 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (peça 8), a Administração suspendeu a execução do Contrato a partir do dia 27.08.21, por meio de despacho publicado no DOC de 02.09.21 (peça 9).

3.1.1. Manifestação preliminar da Origem

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o Relatório Preliminar foi encaminhado à SMUL, na pessoa do atual Secretário, Sr. Marcos Duque Gadelho (peça 22). A defesa encontra-se juntada à peça 33 e foi considerada na elaboração deste Relatório Conclusivo.

3.2. Contratação por dispensa de licitação com fulcro art. 24, inciso XIII, da LF 8.666/93

Cabe apresentar os termos do art. 24, inciso XIII, da LF 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

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

De acordo com “Licitações & Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU (peça 10, fl. 611):

Contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada a recuperação social do preso, desde que a instituição contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos, dispensa a realização de licitação.

Em função das peculiaridades dessa hipótese de contratação direta, **deve ser demonstrado o nexó entre o dispositivo em tela, a natureza da instituição e o objeto contratado.**

Além disso, a contratação fundamentada nesse inciso obriga o contratado a executar diretamente o objeto avençado, sendo vedada a subcontratação.

Ainda cabe apresentar a seguinte deliberação do TCU acerca da matéria:

29. Também **não cabe a dispensa de licitação com fundamento no art.24, inciso XIII, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94, da forma efetivada, de uma feita que a contratação não foi realizada para a pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional**, conforme previsto no citado instrumento legal, e **sim, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural** a pequenos produtores, como o especificado na cláusula terceira do citado contrato, a qual estabelece, como obrigação do CETREDE, organização e implementação da assistência técnica, capacitação e organização dos produtores, elaboração dos projetos para fins de financiamento, organização da produção e sua comercialização e análise dos resultados mediante relatórios trimestrais

30. O TCU, conforme Voto prolatado no [Acórdão 1448/2005-TCU-Plenário](#), firmou **‘o entendimento reiterado é de que a contratação, com dispensa de licitação, de instituição sem fins lucrativos, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexó efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado**, além de comprovada razoabilidade do preço cotado (Decisões Plenárias 881/1997; 830/1998; 346/1999; 30/2000; 150/2000; 1.067/2001; 1.101/2002 e Acórdãos Plenários 427/2002; 1.549/2003; 839/2004; 1.066/2004 e 1.934/2004).’

31. Além das decisões e acórdãos acima citados, podemos indicar, na mesma linha, as Decisões nºs 657/97 - Plenário, 515/2000 - Plenário, 968/2001 - Plenário, 1646/2002 - Plenário; e os [Acórdão 518/2001-TCU-Primeira Câmara](#), 1253/2004 - Plenário, 1659/2004 - Plenário e 1448/2005 - Plenário.

[...]

VOTO:

[...]

[...] **não se verifica no objeto do contrato em análise atividade que se relacione à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional**, nos termos da cláusula terceira desse contrato, que amparem a contratação direta com fundamento no art. 24, XIII, do Estatuto das Licitações.

[...]

Ademais, **não se verifica notória especialização do CETRED em serviços de assistência técnica e extensão rural**, de forma a se permitir a contratação direta com supedâneo nos arts. 24, XIII, ou 25 da Lei nº 8.666/1993, motivo por que padece de vício esse contrato celebrado entre o DNOCS e o CETRED.

Assim sendo, deve-se **determinar ao DNOCS que adote as providências pertinentes com vista a anular o contrato** PGE nº 17/2005, firmado com o Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE), em 6.10.2005, **em virtude de não**

encontrar amparo no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que a contratação com dispensa de licitação com fundamento nesse dispositivo deve ocorrer quando houver nexo entre esse fundamento, a natureza da instituição contratada e o objeto ajustado, além da compatibilidade entre o preço pactuado e o preço de mercado. (Acórdão TCU nº 50/2007 - Plenário, grifos nossos).

Note-se que o objeto do Contrato é a:

[...] Prestação de **serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria** à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE/14). (grifos nossos, peça 6, fl. 1).

Ainda, cabe reapresentar os serviços que abrangem o escopo do Contrato:

- I - Assessoria para apoio na sistematização de dados do monitoramento da implementação da Política de Desenvolvimento Urbano definida, com base no art. 358 da lei do PDE/14 e suporte para a elaboração do diagnóstico do seu estágio atual de implantação;
- II - Suporte técnico para a consolidação de resultados obtidos pelos instrumentos de política urbana ao longo do seu período de vigência inicial (2014-2021), de modo a fornecer subsídios para a avaliação dos potenciais aprimoramentos necessários, inclusive, para o enfrentamento dos desafios supervenientes, como os decorrentes dos impactos da Pandemia do Covid-19;
- III - Suporte técnico para a avaliação e complementação do conteúdo do Diagnóstico elaborado pela Administração Pública Municipal, que contempla os resultados obtidos pela aplicação dos instrumentos de política urbana e gestão ambiental, de modo a fornecer subsídios para a avaliação dos potenciais aprimoramentos necessários;
- IV - Estudos e modelagem integrada de estratégias para melhorar o desempenho da política de desenvolvimento vigente, por meio da gestão e do uso da tecnologia e do desenvolvimento de ferramentas de suporte visando ao alcance dos objetivos de desenvolvimento social e econômico da Cidade de São Paulo, de forma ambientalmente sustentável e socialmente inclusiva.

Conforme o Acórdão TCU nº 50/2007 – Plenário, para que seja possível a dispensa de licitação deve existir “nexo entre esse fundamento, a natureza da instituição contratada e o objeto ajustado, além da compatibilidade entre o preço pactuado e o preço de mercado.”.

Por certo, verifica-se que o objeto e os serviços do Contrato não se enquadram nos conceitos de pesquisa e de ensino, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, conforme dispõe a legislação, restando uma análise mais aprofundada sobre seu enquadramento como serviços voltados ao desenvolvimento institucional.

Para o TCU, o conceito de desenvolvimento institucional corresponde “[...] ao estabelecimento e implementação das estratégias da instituição com vistas a cenário futuro” (Acórdão TCU nº 777/2004 – Plenário).

Se analisarmos o Plano de Desenvolvimento Institucional do TCU para o período de 2020/2024 (peça 11), este contempla:

1. Perfil institucional: histórico, missão, objetivos e metas, áreas de atuação
2. Projeto pedagógico da instituição
3. Cronograma de implantação e desenvolvimento
4. Organização didático-pedagógica
5. Oferta de cursos e programas de pós-graduação e pesquisa
6. Perfil do corpo docente e de tutores
7. Organização administrativa
8. Projeto de acervo acadêmico em meio digital
9. Infraestrutura física e instalações acadêmicas
10. Demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras
11. Educação a distância

Note-se que os itens previstos nesse plano são voltados a uma análise macro da Instituição com as respectivas ações para que alcance o desenvolvimento pretendido.

Analisando o objeto e os serviços pretendidos, está claro que a contratação é específica, assessoria e consultoria para a revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, e não com serviços voltados ao desenvolvimento institucional da Secretaria.

Assim, verifica-se que ocorreu um desvirtuamento da previsão legal para dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XIII, da LF nº 8.666/93, haja vista não existir nexo entre o dispositivo legal e o objeto ajustado.

3.3. Execução e pagamento

A ordem de início de serviços ocorreu em 03.05.21 (peça 12), tendo como fiscais a Sra. Heliana Lombardi Artigiani (Fiscal Titular) e a Sra. Denise Gonçalves Lima Malheiros (Fiscal Suplente).

De acordo com a proposta de preços da Contratada, foi previsto o seguinte cronograma de desembolsos (peça 6, fl. 22):

Quadro 1: Cronograma de Desembolsos

ETAPAS	PRODUTOS	MÊS 1	MÊS 2	MÊS 3	MÊS 4	MÊS 5	MÊS 6
ETAPA 1 - Planejamento	P1-Plano de Trabalho	10%					
ETAPA 2 - Auxílio na caracterização da situação atual	P2 - Levantamento e análise dos dados de monitoramento			30%			
	P3 - Avaliação das condições atuais, vocações e desafios			10%			
	P4 - Apresentação do Diagnóstico				10%		
ETAPA 3 - Apoio na Avaliação do Plano Diretor Estratégico em relação aos desafios e potencialidades da cidade	P5 - Apresentação dos cenários e de suas análises				15%		
	P6 - Recomendações a serem avaliadas pela Municipalidade sobre a revisão de conteúdo do Plano Diretor Estratégico					15%	
	P7 - Reapresentação de novos cenários e de suas análises a partir de eventuais elementos colhidos no processo de revisão conduzido pela Municipalidade.						10%

Fonte: Proposta de preços da Contratada (peça 6, fl. 22).

Na presente contratação ocorreu o pagamento apenas da 1ª medição, no valor total de R\$ 350.400,00, uma vez que o contrato foi suspenso, conforme mencionado anteriormente.

Por outro lado, no Processo SEI da contratação ocorreu tratativa para a inclusão de R\$ 1.401.600,00 (40% do valor total do contrato) em Restos a Pagar (peça 13, fls. 1/7), referente ao pagamento dos Produtos P2 e P3, haja vista os motivos discriminados a seguir:

Informo que o Contrato nº 02/2021/SMUL – Processo SEI nº 6068.2021/0002287-8 que está suspenso desde agosto/2021, **teve os produtos 1, 2 e 3 entregues, porem somente o produto 1 obteve o aceite e foi pago.** Os produtos: P2 - Levantamento e análise dos dados de monitoramento, e P3 - Avaliação das condições atuais, vocações e desafios estavam passando por ajustes no momento da suspensão do contrato, assim podem ser considerados como passíveis de pagamento caso haja o cancelamento da suspensão do contrato. (peça 13, fl. 1, grifos nossos).

Em 27.01.22 foi publicado no DOC o Despacho Autorizatório para a celebração do Termo de Apostilamento do Contrato (peça 14, fls. 1/2), cujo objeto é a alteração da dotação orçamentária de 37.10.15.451.3022.2.572.33903900.00 para 29.10.15.451.3022.2.572.33903900.00, a partir de 01.01.22.

3.4. 1ª Medição

A documentação da 1ª Medição do Contrato encontra-se no Processo SEI nº 6068.2021/0005233-5. Essa medição é referente ao pagamento do Produto 1 – Plano de Trabalho (peça 15), no valor total de R\$ 350.400,00. O ateste dos serviços ocorreu em 17.06.21 (peça 16, fls. 1/2), tendo ocorrido no dia 30.06.21 a liquidação, com o pagamento em 19.07.21 (peça 16, fl. 3).

Cabe mencionar que na proposta de preços da Contratada, utilizada como Termo de Referência do Contrato, é discriminado como será realizado o planejamento dos serviços (peça 6, fl. 15):

Esta etapa compreende o planejamento das atividades que resultarão no Plano de Trabalho. O *Plano de Trabalho* por sua vez compreende a descrição de todas as etapas e os métodos de trabalho das diversas disciplinas que comporão os estudos além das formas de interação entre as equipes da CONTRATADA e da CONTRATANTE, inclusive com órgãos da Prefeitura cuja participação seja considerada necessária pela CONTRATANTE. Compreende ainda, os procedimentos metodológicos para as atividades que serão desenvolvidas em conjunto com a equipe técnica da CONTRATANTE. Nesta etapa, serão descritas as responsabilidades e atribuições afetas às equipes da CONTRATADA e da CONTRATANTE. Caberá à CONTRATANTE indicar, nesta etapa, os técnicos que irão interagir com a CONTRATADA para o desenvolvimento dos trabalhos e definir quais atividades do processo participativo, a ser conduzido pela Municipalidade, fornecerão subsídios para os trabalhos das etapas subsequentes.

É produto da Atividade 1:

- **P1 – Plano de Trabalho: metodologia, cronograma de execução das atividades, matriz de responsabilidade** compatível com os termos desta proposta. (grifos nossos).

A seguir, o método de trabalho apresentado para os Produtos do Contrato (peça 15, fls. 4/8):

2.1. Levantamento e análise dos dados de monitoramento

Será realizada a avaliação sistemática da implementação do Plano Diretor em vigor no período 2014 -2020 com base nos seus objetivos, diretrizes, estratégias e ações. Para o levantamento e análise de dados de monitoramento serão analisadas, de início, as informações constantes dos relatórios elaborados pela Coordenadoria de Planejamento Urbano – PLANURBE, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento denominados “Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico” datado de dezembro de 2020, “Plano Diretor Estratégico – 5 anos da Lei 16.050/2014” datado de setembro de 2019 e as versões preliminar e final do “Diagnóstico e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020”. Serão também avaliados os conjuntos de indicadores para o monitoramento desenvolvidos pela CONTRATANTE.

A partir do exame desses documentos a CONTRATADA iniciará interação com a equipe técnica da CONTRATANTE por meio do PLANURBE para esclarecimentos e possível complementação de informações. A partir do exame dos conteúdos do PDE a CONTRATADA poderá identificar informações relevantes para a avaliação da sua

implantação que ainda não foram consideradas na documentação acima e dessa forma solicitar a CONTRATANTE dados adicionais.

O conjunto de dados do monitoramento como descrito acima será utilizado para a realização das análises que buscam caracterizar a implantação do PDE no período de 2014 a 2020.

A sistematização dos dados e a análises constituirá o Produto 2: Levantamento e análise dos dados de monitoramento.

2.2 Avaliação das condições atuais, vocações e desafios

Objetiva-se a avaliação das condições atuais, vocações e desafios da cidade. A caracterização da situação atual será organizada por meio dos eixos temáticos mencionados acima.

Para a caracterização da situação atual o conjunto de dados levantados no item 2.1 será de extrema valia. No entanto, deverá ser necessário a complementação de dados pois o objeto desta caracterização é o município de São Paulo e nem todos os dados para sua caracterização constarão dos dados que foram obtidos com o objetivo do monitoramento do PDE. Será também necessário para cada área temática identificar documentação técnica que será utilizada para essa caracterização da situação atual tanto disponíveis em fontes públicas como estudos e análises que departamentos técnicos da Prefeitura tenham produzido internamente como forma de subsidiar suas políticas públicas e ações.

A caracterização da situação atual constituirá a base para a identificação dos desafios e das vocações da cidade.

Tanto para a consolidação da caracterização da situação atual quanto para identificação dos desafios e vocações será necessária a interação com equipes técnicas da prefeitura segundo as áreas temáticas de forma a propiciar a troca técnica entre as equipes da CONTRATADA e da CONTRATANTE, inclusive deverá ser necessária para algumas das áreas temáticas a mediação da CONTRATANTE para permitir a interação com outras esferas de governo, órgãos públicos e empresas públicas segundo objetivos específicos.

Ouvir a sociedade civil organizada, principalmente no que se refere aos desafios e vocações da cidade é de grande relevância. Essa interação deverá ser organizada por meio das áreas temáticas e os encontros serão formatados a partir da interação entre as equipes técnicas da CONTRATADA e da CONTRATANTE. Também colaborará nesse sentido o processo de participação social para a revisão do PDE presentemente conduzido pela municipalidade.

O resultado dos trabalhos referentes a este item será consolidado por meio do Produto 3 – Avaliação das condições atuais, vocações e desafios.

2.3 Apresentação do Diagnóstico

Será feita a consolidação do documento de diagnóstico considerando os conteúdos dos produtos 2 e 3. Neste item será realizado adicionalmente o cotejamento entre os desafios identificados nos vários eixos temáticos e como foi o enfrentamento desses desafios no período entre 2014 e 2020. Será avaliado em que parte o enfrentamento desses desafios ocorreu como consequência da implementação do PDE. As análises devem ter sempre presente a questão sobre em que medida o plano diretor está induzindo a melhoria da cidade.

O resultado dos trabalhos referentes a este item será consolidado por meio do Produto 4 – Apresentação do Diagnóstico.

2.4 Apresentação dos cenários e de suas análises

Serão construídos cenários de desenvolvimento da cidade para o ano de 2029, quando deverá ser feita a nova revisão do Plano Diretor Estratégico, e para um cenário

adicional de longo prazo, o ano de 2040. A partir do regramento atual serão avaliadas hipóteses de acomodação do crescimento demográfico e de atividades econômicas. Utilizando projeções de crescimento demográfico, atividades econômicas e renda, serão estimadas demandas por áreas construídas residenciais e não residenciais. As possibilidades de acomodação dessa demanda serão estimadas considerando a legislação urbanística e adotando-se probabilidades de transformação do solo. O resultado dos trabalhos referentes a este item será consolidado por meio do Produto 5 – Apresentação dos cenários e de suas análises

2.5 Recomendações a serem avaliadas pela Municipalidade sobre a revisão de conteúdo do Plano Diretor Estratégico

Amparado nos produtos e nas análises desenvolvidas no projeto, em particular, do diagnóstico estabelecido na etapa 2, que caracterizou tanto a situação atual da cidade quanto seus desafios bem como o monitoramento da implantação do PDE, e dos cenários da etapa 4 será realizada uma análise sistemática dos conteúdos do PDE. Os conteúdos serão avaliados considerando entre outros aspectos se:

- Colaboram para fazer frentes aos desafios até 2029
- Direcionam a implantação de algum desenvolvimento ou política pública
- Estabelecem prioridades para políticas públicas
- Potencializam alguma vocação da cidade
- Tiram partido de alguma oportunidade de desenvolvimento/melhoria

Em particular destacam-se a análise de Programas e Planos previstos no PDE e sua articulação que utilizará conteúdos desenvolvidos no diagnóstico e nos cenários de desenvolvimento. A articulação dos planos com o desenvolvimento metropolitano será observada sempre que couber. Ainda será realizada a análise sobre se há desafios que não são considerados no PDE.

Neste item será importante ouvir a sociedade civil organizada. Essa interação deverá ser organizada por meio das áreas temáticas e os encontros serão formatados a partir da interação entre as equipes técnicas da CONTRATADA e da CONTRATANTE.

Considerando as análises acima, as interações com a sociedade civil organizada e as contribuições colhidas no processo participativo, serão propostas recomendações e aprimoramentos para a revisão de conteúdos do PDE. Enfatiza-se que serão apenas sugestões que devem ser avaliadas pela Municipalidade quanto a sua pertinência e quanto ao escopo da revisão.

Tendo-se presente que estamos em um processo de revisão intermediária e que o alcance do Plano Diretor é o ano de 2029, as recomendações se restringirão àquelas de impacto significativo para o enfrentamento dos desafios identificados ou serão ligadas a complementação de conteúdos do plano.

O resultado dos trabalhos referentes a este item será consolidado por meio do Produto 6 - Recomendações a serem avaliadas pela Municipalidade sobre a revisão de conteúdo do Plano Diretor Estratégico.

2.6 Reapresentação de novos cenários e de suas análises a partir de eventuais elementos colhidos no processo de revisão conduzido pela Municipalidade.

Neste item serão avaliadas contribuições do processo de revisão conduzido pela municipalidade que poderá ensejar a análise de novos cenários e atualização das recomendações para revisão do Plano Diretor Estratégico.

O resultado dos trabalhos referentes a este item será consolidado por meio do Produto 7 - Reapresentação de novos cenários e de suas análises a partir de eventuais elementos colhidos no processo de revisão conduzido pela Municipalidade.

Conforme especificado no Termo de Referência, o Produto P1 – Plano de Trabalho deve conter: **“metodologia, cronograma de execução das atividades, matriz de responsabilidade** compatível com os termos desta proposta.” (grifos nossos).

No tocante à metodologia, o planejamento é raso, as atividades previstas são apresentadas de forma superficial, se assemelhando ao panorama geral apresentado na proposta da Contratada (peça 6, fls. 13/46). O Plano de Trabalho sequer é subdividido em atividades menores com o seu respectivo cronograma individual, com data de início e fim, não sendo previstos os recursos necessários para realizar cada uma dessas atividades, tampouco há a definição dos responsáveis por atividade.

No tocante ao cronograma de execução de atividades, este é apresentado de uma forma consolidada para cada Produto (peça 15, fl. 9), sendo o mesmo disponibilizado quando da apresentação da Proposta de Preços (peça 6, fl. 21):

Quadro 2: Cronograma Físico de Atividades

ETAPAS	PRODUTOS	MÊS 1	MÊS 2	MÊS 3	MÊS 4	MÊS 5	MÊS 6
ETAPA 1 - Planejamento	P1-Plano de Trabalho						
ETAPA 2 - Auxílio na caracterização da situação atual	P2 - Levantamento e análise dos dados de monitoramento						
	P3 - Avaliação das condições atuais, vocações e desafios						
	P4 - Apresentação do Diagnóstico						
ETAPA 3 - Apoio na Avaliação do Plano Diretor Estratégico em relação aos desafios e potencialidades da cidade	P5 - Apresentação dos cenários e de suas análises						
	P6 - Recomendações a serem avaliadas pela Municipalidade sobre a revisão de conteúdo do Plano Diretor Estratégico						
	P7 - Reapresentação de novos cenários e de suas análises a partir de eventuais elementos colhidos no processo de revisão conduzido pela Municipalidade.						

Fonte: Plano de Trabalho (peça 15, fl. 9) e Proposta de Preços (peça 6, fl. 21).

Em se tratando de um Plano de Trabalho da revisão do Plano Diretor Estratégico da maior metrópole do país, o Cronograma deveria conter um detalhamento condizente com a complexidade do objeto contratado.

Conforme já pontuado, cada produto contido no cronograma costuma ser subdividido em atividades menores, subdivisão essa que facilita o acompanhamento e controle do alcance dos objetivos almejados em cada produto. Não foi o que ocorreu neste caso.

Com relação à matriz de responsabilidade, esta não é apresentada. Apenas foi disponibilizada uma tabela com a composição das equipes sem informar os responsáveis por cada atividade.

Quadro 3: Equipes

		FDTE	SMUL
		Coordenação	Gestão do Contrato
		Miguel Bucalem	Heliana Lombardi Artigiani Denise Malheiros
EIXO TEMÁTICO	SUB ÁREAS	EQUIPE	EQUIPE
Desenvolvimento Territorial	uso e ocupação do solo	Miguel Bucalem Nilza Antenor Fernando F. A. Souza Vinicius Oike Reginatto Vladir Bartalini	André Luis Gonçalves Pina Heliana Lombardi Artigiani Robernize Chakour
	infraestrutura de TIC	Sergio Takeo Kofuji Vitor Amuri Antunes Jonny Doin	Herlan Cassio Caroline Gonzalez Denise Bittencourt
Mobilidade e Logística		Luis Fernando di Pierro Mario Eduardo Garcia Orlando Strambi Claudio Barbieri da Cunha	André Luis Gonçalves Pina Denise Bittencourt
Habitação Social		Angela Barbon e equipe	Luis Octavio Thales Marcius de Moraes, Maria Stella Cardeal
Meio Ambiente		Amarilis Gallardo José Carlos Mierzwa Juliana Siqueira-Gay Ana Paula Zubiaurre Brites Bruno Nogueira Fukasawa Luana Di Beo Rodrigues	Clayton Erik Márcia Petroni Olga Gross Thales Marcius de Moraes Denise Malheiros
Desenvolvimento Econômico e Social		Bruno Oliva Eduardo Zylberstajn Gabriel Dib Tebechrani Neto Alison Pablo de Oliveira	André Luis Gonçalves Pina Denise Malheiros Maria Stella Cardeal
Equipamentos Urbanos, Cultura e Patrimônio		Marcelo Andrade Romero Roberta C. Kronka Mülfarth Joana Carla Soares Gonçalves Solimar Mendes Isaac	Denise Malheiros Márcia Petroni Maria Stella Cardeal

Fonte: Plano de Trabalho (peça 15, fl. 10).

É incontestável que um bom planejamento impacta diretamente no alcance dos objetivos de qualquer tipo de projeto. Em que pese não existir um regramento ou modelo específico para elaboração de um Plano de Trabalho, as boas práticas direcionam para uma estrutura com a inclusão dos seguintes parâmetros:

- Contexto, diagnóstico e objetivo geral.
- Escopo e metodologia para cada produto, subdivididos em atividades e tarefas com previsão de data de início e de fim, com discriminação da equipe responsável e os insumos necessários:
- Avaliação de riscos.
- Matriz de responsabilidade.
- Cronograma de trabalho e fluxograma de atividades com a inclusão das atividades e tarefas previstas em cada produto.

Acerca da matéria, de acordo com a obra “Planejamento e controle de projetos” de Darci Prado¹, um plano de projeto contém os seguintes itens:

Seção A – Resumo do projeto

[...]

- Declaração da meta principal;
- Declaração do escopo do projeto;
- Definição das etapas do projeto, datas, custos e responsáveis;
- Declaração das metas intermediárias;
- Definição dos produtos do projeto (entregas);
- Definição dos critérios de encerramento do projeto;
- Declaração das responsabilidades organizacionais.

[...]

Seção B – Detalhamento do projeto

[...]

- Declaração de restrições e suposições;
- Detalhamento do escopo (estrutura analítica do trabalho);
- Confecção do cronograma (datas mais prováveis);
- Necessidade de recursos;
- Plano de aquisições;
- Custos e orçamento;
- Qualidade: critérios de aceitação de conclusão de etapas;
- Matriz de responsabilidades, necessidade de capacitação e plano de treinamento;

¹ **Darci Prado** é um consultor em gestão e escritor brasileiro. Graduado em Engenharia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (1970) e PhD em Engenharia pela UNICAMP (2011). Foi Professor da Escola de Engenharia na UFMG de 1971 a 2004 e trabalhou na IBM entre 1971 e 1995. Está conduzindo a Pesquisa sobre Maturidade em Gerenciamento de Projetos, juntamente com Russell Archibald, no Brasil e Itália. É autor de 10 livros sobre gerenciamento de projetos. Em 2010 foi escolhido como uma das 5 personalidades brasileiras da década em Gerenciamento de Projetos pelo PMI-RJ.

- Matriz de entregas (*Deliverables*);
- Aspectos de comunicações;
- SMS: saúde, meio ambiente e segurança.

Seção C – Regulamentos e planos de gerenciamento

[...]

Seção D – Aspectos estratégicos

[...]

- Análise de risco e contramedidas;
- Ferramentas gerenciais mais estratégicas;
- Análise de compensações (*Trade-off*) ou pressão dominante;
- Análise dos fatores críticos de sucesso.

(fls. 168/171, Planejamento e controle de projetos - 8ª ed. – Nova Lima: FALCONI Editora, 2014 – Série Gerenciamento de Projetos, vol. 2)

Verifica-se que o modelo proposto é completo, pois aborda todas as áreas gerenciais (escopo, tempo, custo, qualidade, riscos, etc.). Obviamente, esses aspectos são adaptados ao tipo de projeto a ser elaborado. Considerando o proposto por Darci Prado, o Plano de Trabalho apresentado se assemelha mais a um resumo do projeto, visto que o seu detalhamento é deficiente.

Indo além da parte teórica da elaboração de um plano, a título de exemplificação, será apresentado o Plano de Trabalho do Consórcio de empresas Concremat/Comap/Sistran² do Contrato nº 02009/2017-SEMOG/SEPLAN³ (oriundo da Concorrência nº 33004/2016⁴, informações retiradas do site do Plano Diretor da Prefeitura do Município de João Pessoa em 11.04.22):

O objeto desse contrato é “Consultoria para elaboração do Plano Diretor de Mobilidade Urbana da Microrregião de João Pessoa”, com escopo menor que o do presente contrato - Plano Diretor Estratégico (Desenvolvimento territorial, Habitação Social, Mobilidade e Logística, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Social, Equipamentos sociais e de cultura e proteção do patrimônio cultural, peça 15, fl. 3).

Verifica-se que o Plano de Trabalho apresentado pelo Consórcio (peça 37), especifica cada atividade a ser realizada, define indicadores, apresenta de forma detalhada o fluxograma, o cronograma das atividades, a matriz de responsabilidades, discrimina os recursos necessários, entre outros. A seguir, o sumário do respectivo documento:

² http://www.planmob.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Plano-de-Trabalho_rev.pdf

³ http://www.planmob.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/CONTRATO-assinado_EXTRATO_PUBLICA%C3%87%C3%95ES.pdf

⁴ http://www.planmob.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/edital_concorrancia_33004_2016.pdf

APRESENTAÇÃO.....	i
1. METODOLOGIA	2
1.1 Diretrizes gerais de desenvolvimento dos trabalhos	2
1.2 Caracterização e diagnóstico	6
1.2.1 Pesquisa origem e destino domiciliar.....	7
1.2.2 Pesquisa <i>cordon line</i> (cordão externo)	19
1.2.3 Pesquisa <i>screen line</i> ou linha de aferição	31
1.2.4 Pesquisa de velocidade média e retardamento	32
1.2.5 Pesquisa de estacionamento	32
1.2.6 Pesquisa de impacto ambiental	32
1.2.7 Pesquisa de contagem volumétrica classificada	32
1.2.8 Pesquisa de embarque e desembarque	36
1.2.9 Pesquisa de transferência	36
1.2.10 Pesquisa de opinião e acessibilidade	36
1.2.11 Pesquisa de ocupação visual	36
1.2.12 Levantamentos para elaboração de inventários	39
1.3 Definição dos indicadores de desempenho.....	41
1.4 Construção de cenários e avaliação de impactos	41
1.5 Formulação e avaliação de propostas	42
1.6 Elaboração do Plano de Ação.....	43
1.7 Consolidação do PDMU.....	43
1.8 Sustentabilidade	44
1.9 Transferência de conhecimento	44
2. PLANO DE TRABALHO	48
2.1 Macroatividade A – Atividades Preliminares, de Coordenação, Planejamento e Controle do Contrato	56
2.1.1 Fase A-1 – Atividades Preliminares	56
2.1.2 Fase A-2 – Atividade de Coordenação, Planejamento e Controle	57
2.2 Macroatividade B – Atividades Contratuais	58
2.2.1 Fase B-1 – Abordagem Metodológica e Plano de Trabalho	58
2.2.2 Fase B-2 – Pré-diagnóstico, Desenvolvimento de Estratégia de Participação e Definição dos Objetivos e Metas do Plano de Mobilidade	64
2.2.3 Fase B-3 – Diagnóstico e Prognóstico	70
2.2.4 Fase B-4 – Processo de Formulação e Aprovação do Plano de Mobilidade e Estratégias para a sua Implementação	101
2.2.5 Fase B-5 – Fortalecimento Institucional (Transferência de Conhecimento)	109
2.3 Macroatividade C – Produtos	109
2.4 Estrutura Analítica de Projeto – EAP	115
2.5 Fluxograma de Atividades	116
2.6 Cronograma de Atividades	118
2.7 Diagrama de Gantt	122
3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	132
3.1 Composição da Equipe Técnica e Organograma	132
3.2 Descrição das Atribuições e Responsabilidades	133
3.2.1 Matriz de Responsabilidades	136
3.3 Recursos Tecnológicos e Capacidade da Empresa	141
3.4 Recursos materiais	146
3.4.1 Instalações Físicas das Consorciadas	146
3.4.2 Materiais, equipamentos e <i>softwares</i>	147

A título de observação, em que pese nesse Plano de Trabalho não haja um item previsto para a avaliação de riscos, estes são considerados no conteúdo de determinadas atividades.

Assim, enquanto o Plano de Trabalho apresentado para a consultoria da elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo conta com 10 (dez) páginas de informação das atividades, o Plano de Trabalho para a consultoria para elaboração do Plano Diretor de Mobilidade Urbana do Município de João Pessoa conta com 147 (cento e quarenta e sete) páginas de informações de como serão executadas as atividades.

Em que pese o Plano de Trabalho para a Prefeitura de João Pessoa estar sendo utilizado apenas como um exemplo, não o atribuindo como um modelo padrão, mostra-se claro e evidente que as informações apresentadas no Plano de Trabalho da FDTE não contam com um nível de detalhamento que condiga com o grau de complexidade da maior cidade da América Latina para execução das atividades.

Pelo exposto, conforme pontuado, o planejamento apresentado pela Contratada é simplista, as atividades previstas são apresentadas de forma superficial, sem detalhamento, se assemelhando ao panorama geral apresentado quando da apresentação da proposta (previamente ao contrato), se apresentando muito mais como um resumo das atividades do que um Plano de Trabalho.

Note-se que um planejamento insatisfatório no tocante ao seu detalhamento não condiz com trabalhos de uma entidade que possui expertise, conhecimento e experiência sobre o tema. Cabe ressaltar que o pagamento do Produto P1 – Plano de Trabalho (peça 15) custou aos cofres públicos um valor total de R\$ 350.400,00.

Pelo exposto, verifica-se que o Plano de Trabalho e o Cronograma apresentado são superficiais, não detalham as atividades e as tarefas que compõem os produtos previstos, com a discriminação das equipes responsáveis, datas de início e fim das atividades e os insumos necessários, como também não foi apresentada a Matriz de Responsabilidade prevista na proposta de preços.

4. RESPONSÁVEL

Cesar Angel Boffa de Azevedo – Secretário Municipal de Urbanismo e Licenciamento à época da contratação.

5. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base na documentação analisada, conclui-se que a execução do Contrato nº 02/2021/SMUL apresenta as seguintes infringências/irregularidades:

5.1. Ocorreu um desvirtuamento da previsão legal para dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XIII, da LF nº 8.666/93, haja vista não existir nexos entre o dispositivo legal e o objeto ajustado (subitem **3.2.**).

5.2. O Plano de Trabalho e o Cronograma apresentado são superficiais, não detalham as atividades e as tarefas que compõem os produtos previstos, com a discriminação das equipes responsáveis, datas de início e fim das atividades e os insumos necessários, como também não foi apresentada a Matriz de Responsabilidade prevista na proposta de preços (subitem **3.4.**).

Em 13.04.2022

ANDRÉ VASCONCELOS VILANOVA
Agente de Fiscalização

MICHEL DE SOUZA VELLOZO
Agente de Fiscalização

De acordo,

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14