

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2022/01415.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital de Concorrência nº 008/2021 – SPOBRAS.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do Edital, examinando quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área auditada

São Paulo Obras – SPObras.

2.4. Período de realização

13.04.22 a 02.05.22.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

André Vasconcelos Vilanova – Agente de Fiscalização TC nº 20.278.

Michel de Souza Vellozo – Agente de Fiscalização TC nº 20.238.

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Administrativo Eletrônico (SEI) nº 7910.2021/0001193-0 até o documento nº 06213759, último disponível até o encerramento dos trabalhos.

- Análise dos procedimentos relacionados à fase interna do certame, Edital e seus anexos.
- Observância dos procedimentos descritos no tópico 6.3 do Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

2.8. Abreviaturas

CAT – Certidão de Acervo Técnico.

DM – Decreto Municipal.

DOC – Diário Oficial da Cidade.

LF – Lei Federal.

LM – Lei Municipal.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Edital publicado pela São Paulo Obras – SPObras, cujo objeto é a:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS EM ENGENHARIA E ARQUITETURA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS REMANESCENTES DE IMPLANTAÇÃO DO TERMINAL SATÉLITE ITAQUERA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. (fl. 1 da peça 6).

A presente licitação está sendo processada na modalidade Concorrência, sob o nº 008/2021, com critério de julgamento do menor preço, regime de execução de empreitada por preço unitário, prazo de execução de 30 meses a contar da ordem de serviços, no valor estimado de R\$ 207.406.290,88, de acordo com os itens 2.1 a 2.5 do Edital (fl. 2 da peça 6).

O recebimento dos envelopes contendo a documentação e as propostas está previsto para ocorrer no dia 13.05.22, com início da sessão de abertura previsto para as 10h (fl. 2 da peça 6).

Constam no subitem 4.1 do Edital as dotações orçamentárias de construção de terminais de ônibus nº 98.22.26.453.3009.1095.4.4.90.51.00 (Termo de Compromisso nº 0425.748-27/2013) e nº 22.10.26.453.3009.1095.4.4.90.51.00. (fl. 5 da peça 6).

Após análise, foram alcançadas as seguintes conclusões e apontamentos de irregularidades.

3.2. BDI

Para as obras em comento foi prevista a incidência de BDI de 22,12% para serviços relacionados a Edificações e 33,20% para Projetos, na data-base de julho/2021, resultando no “valor máximo admissível pela SPObras na presente licitação”, conforme o subitem 8.1 do Edital (fl. 8 da peça 6).

Ocorre que, para esse período, a Tabela de Custos da SIURB estipulou um BDI referencial de 20,11% para Edificações e 33,20% para Projetos (fl. 1 da peça 7), constatando-se, assim, uma aplicação de BDI em percentual acima do proposto na tabela referencial da Prefeitura.

A seguir, será apresentada a planilha orçamentária consolidada com a aplicação da Taxa de BDI de 22,12%, proposto na licitação, e de 20,11%, conforme a tabela de referência da SIURB:

Quadro 1 - Planilha orçamentária consolidada

Em R\$

Grupo	Tipo de serviço	Total s/ BDI	Total c/ BDI 22,12%	Total c/ BDI 20,11%	Diferença
1	Terraplanagem	2.230.331,33	2.723.680,62	2.678.850,96	44.829,66
2	Pavimentação	3.174.756,86	3.877.013,08	3.813.200,47	63.812,61
3	Estruturas	51.161.594,82	62.478.539,59	61.450.191,53	1.028.348,06
4	Cobertura	44.849.848,81	54.770.635,37	53.869.153,41	901.481,96
5	Vedros	1.005.371,12	1.227.759,21	1.207.551,25	20.207,96
6	Revestimentos Primários de Superfície	150.142,90	183.354,51	180.336,64	3.017,87
7	Forros	4.735.051,93	5.782.445,42	5.687.270,88	95.174,54
8	Pisos	5.101.311,89	6.229.722,08	6.127.185,71	102.536,37
9	Revestimentos de paredes	235.487,46	287.577,29	282.843,99	4.733,30
10	Pinturas	584.390,28	713.657,41	701.911,17	11.746,24
11	Impermeabilização	323.112,11	394.584,51	388.089,96	6.494,55
12	Esquadrias	4.610.989,56	5.630.940,45	5.538.259,56	92.680,89
13	Instalações Hidrossanitárias	3.701.436,88	4.520.194,72	4.445.795,84	74.398,88
14	Louças, metais e acessórios sanitários	107.552,83	131.343,52	129.181,71	2.161,81
15	Drenagem	1.272.164,08	1.553.566,77	1.527.996,27	25.570,50
16	Tunnel Liner	3.998.713,83	4.883.229,33	4.802.855,18	80.374,15
17	Sistemas Elétricos	14.446.826,29	17.642.464,26	17.352.083,05	290.381,21
18	Ar condicionado, ventilação e exaustão	1.281.541,37	1.565.018,32	1.539.259,34	25.758,98
19	Vidros	1.743.727,75	2.129.440,33	2.094.391,40	35.048,93
20	Urbanização e serviços externos	539.043,23	658.279,59	647.444,82	10.834,77
22	Paisagismo	737.315,21	900.409,33	885.589,29	14.820,04
23	Meio Ambiente	2.361.874,48	2.884.321,12	2.836.847,44	47.473,68
25	Administração Local	9.158.198,89	1.183.992,49	10.999.912,69	184.079,80
26	Canteiro de Obras	1.349.708,36	1.648.263,85	1.621.134,71	27.129,14
Diferença na aplicação do BDI p/ Edificações =					3.193.095,89
Grupo	Tipo de serviço	Total s/ BDI	Total c/ Taxa de Adm 15%		
21	Equipamentos	9.887.940,50	11.371.131,58	11.371.131,58	n.a.
Grupo	Tipo de serviço	Total s/ BDI	Total c/ BDI 33,20%		
24	Projetos	1.568.863,46	2.089.726,13	2.089.726,13	n.a.
Total (Valor da Licitação, Valor c/ BDI 20,11%, Diferença)			207.461.290,88	204.268.194,99	3.193.095,89

Fonte: Orçamento Referencial, peça 8.

Verifica-se no **Quadro 1** que a diferença de percentual de 2,01% no BDI de Edificações, acarreta em uma majoração do orçamento num montante de R\$ 3.193.095,89.

Assim, a adoção do BDI referencial em um percentual total de 20,11% para Edificações, em consonância com os BDIs referenciais da Tabela de Custos da SIURB, tem um potencial de economia de recursos públicos no montante aproximado de R\$ 3,2 milhões, estando, ainda, coerente com a utilização do BDI referencial de 33,20% da SIURB para Projetos.

3.3. Qualificação técnica

O Edital previu a comprovação de experiência anterior, para fins de habilitação técnico-operacional e técnico-profissional, nos subitens 11.4.2 e 11.4.3 do Edital (fls. 13/16 da peça 6), respectivamente. Esses itens serão abordados nos subitens **3.3.1** e **3.3.2** a seguir.

3.3.1. Qualificação técnico-operacional

O item 11.4.2 do Edital previu a apresentação de atestados comprobatórios de experiência anterior, conforme segue:

11.4.2 Atestado(s) comprobatório(s) da **aptidão técnico-operacional**, emitido(s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa Licitante, comprovando sua experiência em execução de serviços e obras de características semelhantes às do objeto desta licitação, conforme especificações abaixo:

- a) Execução de obras relacionadas a Terminal de Ônibus e/ou Edificações de Uso Industrial ou equivalente, com área construída mínima de 18.000m²;
- b) Execução de Pavimentação Rígida de Concreto: 5.000m²;
- c) Montagem de Estruturas Pré-Moldadas: 2.300m³;
- d) Montagem de Estrutura Metálica: 500.000Kg;
- e) Montagem de Cobertura em Membrana de Fibra de Vidro ou equivalente: 3.000m²;
- f) Montagem de Guarda – Corpo em Vidro Laminado: 280metros;
- g) Instalação de Telha Metálica Termo – Acústica com miolo em poliuretano e/ou lã de rocha e/ou EPS e/ou similar (Tipo Telha Sanduíche): 4.300m²;
- h) Supervisão e/ou Gerenciamento de serviços ambientais de obras de construção e/ou reforma de edificações (Qualitativo). (fls. 13/14 da peça 6, grifos no original).

Sobre o tema, cabe apresentar o art. 58 da Lei Federal nº 13.303/2016¹:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

[...]

II - **qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes**, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório; (grifos nossos).

A seguir, cada serviço será analisado com relação à aderência à Lei Federal nº 13.303/2016.

a) Execução de obras relacionadas a Terminal de Ônibus e/ou Edificações de Uso Industrial ou equivalente, com área construída mínima de 18.000 m²

A exigência não se refere a um tipo de serviço específico e sim ao objeto geral das obras, demonstrando relevância tanto técnica quanto financeira, ao se considerar o todo do objeto. No tocante à quantidade solicitada, considerando que a área construída total da construção é de 36.738,85 m², o quantitativo exigido está coerente com a jurisprudência do TCU (máximo de 50% do previsto).

b) Execução de Pavimentação Rígida de Concreto: 5.000 m²

A comprovação é referente aos serviços de execução de pavimento rígido de concreto armado (Fck = 40 MPa e espessura de 10 e 24 cm) e de pavimento rígido de concreto simples (Fck = 40 MPa e espessura de 24 cm), através dos itens 19, 20 e 21 do orçamento (fl. 3 da peça 8), em um quantitativo total de 10.244,89 m² e valor total de R\$ 2.667.661,16.

O valor total dos serviços representa 1,29% do total do orçamento (R\$ 207.461.290,88), não se configurando como um serviço relevante financeiramente.

Por outro lado, considerando que o objeto da licitação se trata de as obras de um Terminal Satélite, entende-se que os serviços possuem relevância técnica.

¹ Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

c) Montagem de Estruturas Pré-Moldadas: 2.300 m³

A exigência se refere aos serviços de fornecimento, transporte, lançamento e montagem de lajes e de vigas em concreto pré-moldado, através dos itens 104, 105, 151, 152, 171, 191 e 233 (fls. 6, 8/9 e 11 da peça 8), em quantitativo de 4.736,99 m² e valor total de R\$ 27.439.703,08.

O valor total dos serviços representa 13,23% do contrato, demonstrando relevância financeira ao orçamento.

d) Montagem de Estrutura Metálica: 500.000 kg

A comprovação é referente ao serviço de montagem de estrutura metálica para cobertura, através do item 361 do orçamento (fl. 16 da peça 8), no quantitativo de 1.022.998,90 e um valor total de R\$ 3.406.586,33.

Apenas o serviço de montagem de estrutura metálica representa 1,64% do total previsto no orçamento, não representando relevância financeira ao futuro contrato.

Por outro lado, verifica-se que o serviço de fornecimento de estrutura metálica (item 360, fl. 16 da peça 8) representa um percentual de 9,92%, assim, ambos os serviços, fornecimento e montagem, representam 11,56% do orçamento, demonstrando relevância financeira ao orçamento.

e) Montagem de Cobertura em Membrana de Fibra de Vidro ou equivalente: 3.000 m²

A exigência se refere ao serviço de fornecimento e instalação de membrana de fibra de vidro, através do item 369 do orçamento (fl. 16 da peça 8), em um quantitativo de 6.210,21 m² e um valor total de R\$ 22.536.603,68.

O serviço representa 10,86% do orçamento, demonstrando relevância econômica ao certame.

f) Montagem de Guarda – Corpo em Vidro Laminado: 280 m

A comprovação é referente ao serviço de guarda-corpo de vidro laminado 6+6mm, estruturado por perfis de aço galvanizado, pintados na cor branca, com altura de 2,20 m (item 428 do orçamento, fl. 18 da peça 8), em um quantitativo de 566,84 m e um valor total de R\$ 2.633.119,17.

O valor total do serviço representa 1,27% do total do orçamento (R\$ 207.461.290,88), não se configurando como um serviço relevante financeiramente

Outrossim, não constam nos autos justificativas que demonstrem que esses serviços possuem relevância técnica, de modo que sua exigência para fins de comprovação operacional restringe indevidamente o certame.

g) Instalação de Telha Metálica Termo – Acústica com miolo em poliuretano e/ou lã de rocha e/ou EPS e/ou similar (Tipo Telha Sanduíche): 4.300 m²

A exigência é referente aos serviços de telha metálica ondulada e termoacústica (itens 363, 364 e 366, fl. 16 da peça 8), no quantitativo de 8.624,64 m² e um valor total de R\$ 3.146.842,02.

Os serviços representam um percentual de 1,52% do contrato, não se configurando como serviços que possuem relevância financeira ao contrato.

Outrossim, não constam nos autos justificativas que demonstrem que esses serviços possuem relevância técnica, de modo que sua exigência para fins de comprovação operacional restringe indevidamente o certame.

h) Supervisão e/ou Gerenciamento de serviços ambientais de obras de construção e/ou reforma de edificações (Qualitativo)

Os serviços ambientais estão incorporados nas atividades “Paisagismo” e “Meio Ambiente” da planilha orçamentária consolidada (Grupos 22 e 23, fls. 39/40 da peça 8). Essas atividades possuem um montante total previsto de R\$ 3.784.730,45.

Verifica-se que essas atividades representam apenas 1,82% do orçamento, não se configurando como serviços que possuem relevância financeira ao certame.

Outrossim, não constam nos autos justificativas que demonstrem que esses serviços possuem relevância técnica, de modo que sua exigência para fins de comprovação operacional restringe indevidamente o certame.

Considerações

Pelo exposto, verifica-se que os serviços , “f) Montagem de Guarda – Corpo em Vidro Laminado: 280 m”, “g) Instalação de Telha Metálica Termo – Acústica com miolo em poliuretano e/ou lã de rocha e/ou EPS e/ou similar (Tipo Telha Sanduíche): 4.300 m²” e “h) Supervisão e/ou Gerenciamento de serviços ambientais de obras de construção e/ou reforma de edificações (Qualitativo)” representam, individualmente, percentuais que variam entre 1,27% a 1,82% do valor total do orçamento, de modo que não possuem relevância financeira ao certame.

Quanto à relevância técnica, não constam nos autos justificativas que demonstrem que esses serviços possuem relevância técnica, de modo que sua exigência para fins de comprovação operacional restringe indevidamente o certame.

Pelo exposto, as exigências de qualificação técnica-operacional para os serviços contidos nas alíneas, “f”, “g” e “h” do subitem 11.4.2 do Edital não foram devidamente justificadas de modo que reste demonstrado que esses serviços possuem relevância técnica, em desacordo com a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II.

3.3.2. Qualificação técnico-profissional

O item 11.4.3 do Edital (fls. 14/15 da peça 6) previu a apresentação de atestados comprobatórios de experiência anterior, conforme segue:

11.4.3. Para comprovação da **capacidade técnico-profissional** a licitante deverá comprovar possuir no seu quadro permanente, na data prevista para apresentação dos documentos de habilitação, profissional(is) de nível superior, detentor(es) de acervos técnicos, com atestado(s) de desempenho anterior fornecido por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, acompanhado(s) de Certidão de Acervo Técnico (CAT), comprovando sua experiência em execução de serviços e obras de características semelhantes às do objeto desta licitação, conforme abaixo:

a) Execução de obras relacionadas a Terminal de Ônibus e/ou Edificações de Uso Industrial ou equivalente.

Ainda foi previsto, no item 11.4.5 do Edital (fls. 15/16 da peça 6), que a licitante deva ter em seu quadro permanente, na data prevista para apresentação dos documentos de Habilitação, incluindo a apresentação de currículo, sob pena de desclassificação da Proposta, os seguintes profissionais:

- a) 01 (um) Profissional Sênior com formação em Engenharia Elétrica, com experiência mínima de 15 anos;
- b) 01 (um) Profissional Sênior com formação em Engenharia Civil com Especialidade em Cálculo Estrutural e/ou experiência comprovada na mesma área, através de acervo técnico com 01 (um) atestado de desempenho, com experiência mínima de 15 anos;
- c) 01 (um) Profissional do Meio Físico (Especialista Ambiental Sênior), sendo profissional de nível superior (engenheiro civil ou arquiteto ou geólogo) com experiência mínima de 15 anos em trabalhos ambientais relacionados aos aspectos da água, solo, ar, áreas contaminadas, ruídos e vibrações;
- d) 01 (um) Profissional Sênior do Meio Biótico (Especialista Ambiental Sênior), sendo profissional de nível superior (engenheiro florestal ou agrônomo ou biológico) com experiência mínima de 15 anos em trabalhos ambientais relacionados aos aspectos da fauna e flora;
- e) 01 (um) Profissional Sênior do Meio Socioeconômico (Especialista Ambiental Sênior), sendo profissional de nível superior (arquiteto ou geógrafo ou sociólogo) com experiência mínima de 15 anos em trabalhos ambientais relacionados aos aspectos da infraestrutura urbana, econômica e social.

Importante: Um mesmo profissional sênior da Equipe Técnica poderá apresentar currículo para até duas áreas.

11.4.5.1. A comprovação do vínculo destes profissionais com a licitante deverá observar os meios previstos no subitem 11.4.3.1 deste edital.
(grifos no original).

Verifica-se que o Edital previu a comprovação, em seu quadro permanente, de 1 (um) profissional nível sênior com formação em Engenharia Elétrica, 1 (um) profissional nível sênior com formação em Engenharia Civil e especialidade em Cálculo Estrutural e 3 (três) profissionais seniores na área ambiental em diferentes tipos de especialização: meio físico, meio biótico e meio socioeconômico.

No tocante ao engenheiro elétrico, as atividades que demandam, prioritariamente, seu acompanhamento são “Sistemas Elétricos”, “Ar condicionado, ventilação e exaustão” e “Equipamentos” (Grupos 17, 18 e 21 do orçamento, fl. 2 da peça 8). Essas atividades representam 14,73% do orçamento (R\$ 30.578.614,16), demonstrando relevância ao certame.

Com relação aos serviços voltados à parte estrutural, as atividades relacionadas a “Estruturas” e “Cobertura” (Grupos 3 e 4 do orçamento, fl. 2 da peça 8), correspondem à 56,52% do orçamento da licitação (R\$ 117.249.174,96), configurando-se como serviços relevantes à execução das obras previstas. Assim, a exigência de engenheiro sênior calculista se faz coerente.

Por outro lado, conforme apresentado no subitem anterior, os serviços ambientais estão incorporados nas atividades “Paisagismo” e “Meio Ambiente” da planilha orçamentária consolidada (Grupos 22 e 23, fl. 2 da peça 8). Essas atividades possuem um montante total previsto de R\$ 3.784.730,45 e representam apenas 1,82% do orçamento total da licitação.

Outrossim, não constam nos autos justificativas que demonstrem que esses serviços possuem relevância técnica, de modo que sua exigência para fins de comprovação profissional restringe indevidamente o certame.

Assim, as exigências de qualificação técnico-profissional para profissionais sêniores ambientais previstos nas alíneas “c”, “d” e “e” do subitem 11.4.5 do Edital não foram devidamente justificadas de modo que reste demonstrado que esses serviços possuem relevância técnica, em desacordo com a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II.

3.4. BDI diferenciado para serviços comumente terceirizados e relevantes ao orçamento

No tocante à aplicação de BDI diferenciado, cabe apresentar o entendimento apresentado no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU a respeito da aplicação de BDI diferenciado:

I.4.3.2 – BDI diferenciado na ausência do parcelamento do objeto

362. Uma questão enfrentada com frequência pelo TCU nas fiscalizações de obras públicas tem sido a **adoção de BDI diferenciado para compras específicas de materiais e equipamentos**, quando comprovada a inviabilidade técnico-econômica do parcelamento, nos termos do art. 23, do §1º, da Lei 8.666/1993.

363. O assunto foi sumulado pelo Tribunal nos termos abaixo (Súmula TCU 253/2010):
Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, **os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida** em relação à taxa aplicável aos demais itens.

364. Depreende-se do texto acima que, quando demonstrada a inviabilidade técnico-econômica de se parcelar o objeto, o gestor **deverá adotar BDI diferenciado** diante das condições preconizadas pela súmula, **simultaneamente: (i) fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica; (ii) empresas fornecedoras com especialidades próprias e diversas; e (iii) percentual de cada item representativo em relação ao preço global da obra.** (fls. 93/94 da peça 9, grifos nossos e no original)

Ainda sobre o tema, cabe apresentar o entendimento exposto no Manual de Auditoria de Obras Públicas da CGU:

e) No caso de fornecimento de materiais e equipamentos, verificar se foi adotado BDI diferenciado conforme determina a Súmula TCU nº 253/2010;

Observar que **quando a Contratada terceiriza inteiramente serviços especializados, tal contratação se assemelharia a contratação de um equipamento ou a compra de um material, visto que em verdade ela somente repassa os valores da Administração à subcontratada. Assim, o correto é que para tais serviços incida o BDI diferenciado** a fim de não haver duplicidade de tributos e de itens relacionados à administração central e lucro. Logo, para esses serviços inteiramente subcontratados se aplicaria a Súmula TCU 253/2010, por analogia.

Nesse sentido também vale mencionar o trecho do voto do relator do Acórdão nº 219/2017 – TCU – Plenário:

16. A outra parcela que compõe o prejuízo apontado pela unidade técnica se refere ao sobrepreço verificado no Contrato 0801.0028225.06.2 para execução das obras. Devido à falta de detalhamento dos itens do orçamento, como é recorrentemente verificado nas fiscalizações de empreendimentos da estatal, não foi possível avaliar todo o escopo da avença. **No entanto, a secretaria identificou que os serviços subcontratados não contam com BDI diferenciado, que deveria ser reduzido em razão da dupla incidência de alguns dos itens que o compõe.** A quantificação decorrente desta irregularidade atinge a expressiva cifra de R\$ 52.592.329,61. (grifo nosso)

Nessa toada, vale mencionar que não é por outra razão que o DNIT, especificamente a CGCIT7, em uma boa prática que deve ser estendida a outras entidades e órgãos da Administração, editou o Memorando-Circular nº 12/2012/DIREX, de 9 de março de 2012, que recortamos um trecho:

Dessa forma, objetivando impedir o pagamento de tributos em duplicidade, bem como a incidência de parcelas indevidas de administração da obra no preço destes serviços, a Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transporte, com concordância da Diretoria Executiva, estabelece que:

a) Para serviços não constantes do Sicro 2, **onde o custo de referência for definido por meio de cotações de preços de mercado, compostas de forma a permitir a execução total do serviço, adotar-se-á obrigatoriamente o BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) diferenciado de 15,0% (quinze por cento)**, por analogia ao percentual utilizado para aquisição de materiais betuminosos (Portaria DNIT nº349, de 06 de março de 2010). (fl. 23 da peça 10, grifos nossos e no original).

Ademais, no documento disponibilizado com o orçamento da presente licitação (peça 8, fl. 531), é possível constatar entendimento semelhante pela própria SP Obras:

3.5. Das Taxas de BDI e Taxas de Administração

[...]

Os serviços de natureza específica, executados por empresas com especialidades próprias, e que representam percentual significativo do preço global da obra, devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI – reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens, aqui denominada Taxa de Administração. (grifos nossos e no original).

No presente caso, verificou que os serviços a seguir se enquadram nos 3 quesitos especificados no Manual de Auditoria do TCU ((i) fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica; (ii) empresas fornecedoras com especialidades próprias e diversas; e (iii) percentual de cada item representativo em relação ao preço global da obra), conforme **Quadro 2** a seguir:

Quadro 2 – Itens passíveis de aplicação de BDI diferenciado e sua relevância no orçamento

Código	Serviço	Quantidade	Custo Unitário (R\$)	Preço c/ BDI 22,12% (R\$)		Perc. %
				Unitário	Total	
ITQ-065	Fornecimento e instalação de membrana de fibra de vidro com revest. PTFE EC (3/4) 0,7 mm	6.210,21	2.971,64	3.628,96	22.536.603,68	10,86
ITQ-106	Fornecimento, transporte, lançamento e montagem de lajes PI em concreto pré-moldado	3.459,01	4.259,33	5.201,49	17.992.005,90	8,67
ITQ-116	Fornecimento, transporte, lançamento e montagem de vigas pré-moldadas	1.277,98	6.053,62	7.392,68	9.447.697,18	4,55

Fonte: Orçamento Referencial, peça 8.

Em consulta à Planilha Orçamentária, verificou-se que sobre esses serviços foi prevista a incidência de uma taxa de BDI de 22,12%, pressupondo-se que seriam executados diretamente pela futura contratada. No entanto, conforme já pontuado, esses tipos de serviços são frequentemente executados por empresas terceirizadas, haja vista as suas especificidades.

Ainda, em consonância com o entendimento apresentado pela CGU, tendo em vista que o custo de referência foi definido por meio de cotações de preços de mercado, deve incidir uma taxa de BDI diferenciado, a fim de não haver duplicidade de tributos e de itens relacionados à administração central e lucro. A terceirização inteira dos serviços especializados se assemelha à contratação de um equipamento ou a compra de um material, uma vez que a futura contratada apenas repassa os valores da Administração à subcontratada, agindo meramente como uma supervisora/gerenciadora dos serviços.

Assim, haja vista que estes serviços têm natureza específica, são realizados comumente por empresas especializadas e que possuem percentual representativo do preço global da contratação (Fornecimento e instalação de membrana de fibra de vidro – 10,86% e Fornecimento, transporte, lançamento e montagem de lajes e vigas pré-moldadas - 13,22%), em caso de subcontratação, a aplicação de BDI cheio vai de encontro aos entendimentos do TCU e CGU.

Considerando o BDI diferenciado comumente aplicado nas contratações públicas de 15,0%, a subcontratação desses serviços com a aplicação de BDI de 22,12% acarretará em sobrepreço aproximado de R\$ 2.9 milhões.

3.5. Comprovação de equipe técnica na habilitação antes do contrato

O subitem 11.4.5 do Edital (fls. 15/16 da peça 6) apresenta um rol de especialidades técnicas para as quais é exigida a comprovação pela licitante de profissionais integrantes de seus quadros permanentes para fins de habilitação.

Ocorre que essa exigência é excessiva, mais restritiva que a previsão legal da Lei Federal nº 8.666/93 (embora deva ser aplicada a Lei 13.303/16 para as licitações da SP Obras, conforme apontado no subitem **3.6.1.** abaixo) e não encontra respaldo na jurisprudência (Acórdão TCU – Plenário nº 741/2022):

12. Nesse diapasão, a jurisprudência desta Casa é robusta no sentido de que são cláusulas restritivas à competitividade das licitações a demanda de vínculo entre a empresa licitante e o profissional por meio da apresentação de contrato de prestação de serviços; e a comprovação de que haja engenheiro ou arquiteto no quadro permanente da empresa cujos atestados de capacidade técnica sejam apresentados em nome deste profissional (Acórdão 373/2015-TCU-Plenário) .

13. A propósito, de acordo com entendimento desta Corte, para a comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, pode ser admitida a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), contrato social do licitante, contrato de prestação de serviço ou, ainda, de **declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste** (Acórdão 529/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS, e 447/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN).

14. A comprovação de vínculo empregatício ou de qualquer outra natureza jurídica deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação.

Assim, a exigência de comprovação de profissionais integrantes de seus quadros permanentes para fins de habilitação antes da assinatura do contrato é excessiva, indo de encontro com a jurisprudência do TCU.

3.6. Regramento da licitação pela Lei Federal nº 8.666/93

A SPObras é uma empresa estatal, cujo regramento de licitações está disposto na Lei Federal nº 13.303/16. O período de adaptação do Estatuto das Estatais já foi consumado, de modo que a SPObras deve se utilizar desse regramento específico nos certames que realiza.

3.7. Critério de cálculo dos juros de mora da contratante

A subcláusula 6.3.1 do Anexo XI (Minuta de contrato, fls. 5/6 da peça 11) prevê que o cálculo da compensação financeira, em caso de mora da contratante, se dará com base em acréscimo, ao valor principal em atraso, do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora (TR + 0,5% "pro-rata tempore"), entre a data prevista e a do efetivo pagamento.

Ocorre que tal disposição importaria enriquecimento sem causa em favor da Administração Pública, uma vez que os índices reconhecidos pela jurisprudência (Acórdão TCU-Plenário nº 2719/2020) são baseados na aplicação do IPCA-E, aplicável às cobranças administrativas contra a Fazenda Pública em geral:

23. Deve ser observado que, segundo assentou o STF no julgamento do quarto embargo, "a distinção do objeto da Repercussão Geral neste RE 870.947, em relação às ADIs 4357 e 4425, estaria na maior amplitude (**correção monetária de débitos** em qualquer fase processual e mesmo **na instância administrativa**) e na natureza da relação jurídica em que surgido o crédito em desfavor da Fazenda Pública" (peça 29, p. 44) .

24. Portanto, o STF confirma o que já havia sido delimitado pela AGU, no PARECER AGU/SGCT/LHOR/Nº 049/2015, no sentido de que a modulação conferida às ADIs 4357 e 4425 não se aplicou às dívidas da União cobradas na esfera administrativa. Com isso, para essas dívidas, vale integralmente o que restou decidido a partir do julgamento do RE 870.947, e, posteriormente, na ADI 5.348.

25. Dessa forma, considerando que, no aludido Recurso Extraordinário, não foi modulada a decisão proferida pelo STF, no cálculo da correção monetária das dívidas administrativas da União desde a entrada em vigor da Lei 11.960/2009, de 30/6/2009, que alterou a redação do art. 1º-F da Lei 9.494/1997, deve ser utilizado o IPCA-E e não a TR, já que a decisão proferida pela Suprema Corte nos últimos embargos manteve o efeito ex-tunc.

26. Com isso, assiste razão à recorrente, considerando a superveniência do que restou decidido pelo STF a partir do julgamento dos últimos embargos opostos em face da decisão de mérito proferida no RE 870.947, na sessão de 3/10/2019, cuja publicação se deu em 3/2/2020. **Por tal razão, os pagamentos de valores feitos à interessada, que utilizaram como índice para correção monetária a TR, devem ser recalculados, considerando o IPCA-E**, devendo a diferença em favor da recorrente ser a ela restituída. (grifos nossos).

Assim, a compensação financeira proposta na licitação acarreta em enriquecimento sem causa em favor da Administração Pública, uma vez que os índices reconhecidos pela jurisprudência são baseados na aplicação do IPCA-E.

3.8. Endosso de carta de fiança a estabelecimento bancário no Município de São Paulo

O subitem 6.4.2 estabelece como requisito para apresentação de carta de fiança bancária como garantia de proposta que, caso o banco emissor não seja domiciliado no Município de São Paulo, que a licitante promova o endosso a estabelecimento que o seja, e que este último assuma a responsabilidade solidária pelo título. Igual exigência se verifica no subitem 15.2.1.1.1 do Edital (fl. 22 da peça 6) quanto à garantia para a execução do contrato, a ser apresentada pela licitante adjudicatária.

Ocorre que tal exigência não tem previsão legal, por ser restritiva à competitividade e interferir na autonomia privada das licitantes e instituições bancárias sem justificativa razoável.

3.9. Exigência de atestados acompanhados de contratos de subcontratação de obras públicas

O subitem 11.4.4.1 do Edital (fl. 15 da peça 6) exige apresentação dos contratos firmados entre a pessoa jurídica de direito público e a contratada principal, acompanhado da autorização da subcontratação, para o caso de comprovação de qualificação técnica por meio de atestados de obras ou serviços realizados por subcontratação de obras públicas.

A exigência de apresentação do contrato de subempreitada, para efeito de aceitação dos atestados, exorbita a previsão legal do art. 58, II da LF nº 11.303/16, podendo resultar em restrições indevidas à participação no certame, reduzindo a competitividade.

Recentemente, a Auditoria apontou que esse tipo de exigência é irregular, o que foi acolhido com a sua exclusão do Edital de Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, pela própria SIURB, no âmbito do e-TCM nº 015895/2021.

Ainda, nesse mesmo sentido, há decisões determinando que a Administração se abstenha de exigir essas comprovações acompanhando os atestados emitidos por pessoa jurídica de direito privado, conforme se verifica no Acórdão do TCU do TC nº 003.763/2015-3:

33. Como salientado na primeira instrução dos autos, **a exigência de que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias das notas fiscais/contratos que os lastreiem fere, de plano, o disposto na Lei de Licitações e Contratos**. A jurisprudência do TCU orienta que a relação de documentos elencada nos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é *numerus clausus*, ou seja, taxativa (Decisão 739/2001 e Acórdãos 597/2007 e 1.564/2015, todos do Plenário). Entende-se ainda que o gestor deve fazer diligência (art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993), caso haja alguma dúvida quanto à autenticidade ou ao conteúdo do atestado.

34. Dessa forma, a ora representante **não poderia ter sido inabilitada pelo fato de não ter apresentado as notas fiscais/contratos quando do envio do atestado de capacidade técnica** à Capes/MEC, embora a regra do edital de abertura rezasse nesse sentido (item 29.4 do Termo de Referência). Tal regra, considerando as orientações do Tribunal, ofende os preceitos legais da licitação (artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993). (grifos no original).

Assim, a exigência de apresentação do contrato, para efeito de aceitação dos atestados, extrapola a previsão legal do art. 58, II da LF nº 13.303/16, ao inserir obrigações não previstas na Lei, podendo resultar em restrições indevidas à participação no certame, reduzindo a competitividade.

3.10. Visto do CREA-SP ou CAU-SP no registro da licitante para fins de habilitação

O subitem 11.4.1, alínea “a” do Edital (fl. 13 da peça 6) exige que a licitante cujo registro seja proveniente de CREA ou CAU de outro estado da federação demonstre um “visto” da seção do conselho profissional do estado de São Paulo.

Além de ausência previsão legal, esse visto também não encontra respaldo na jurisprudência (Acórdão TCU- Plenário nº 741/2022):

5.9. Com efeito, compromete a competitividade do certame a exigência, na fase de habilitação, de visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem dos licitantes. O momento apropriado para atendimento a tal exigência é no início da atividade da empresa vencedora do certame, que se dá com a contratação (Acórdão 966/2015-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES).

Assim, a exigência de visto do CREA-SP ou CAU-SP no registro da licitante para fins de habilitação, extrapola a previsão legal e a jurisprudência do TCU.

3.11. Do Livro de Ordem e da Fiscalização por Monitoramento com Câmeras

De acordo com a Resolução nº 07/16² desta E. Corte:

Art. 1º - Fica estabelecido que nos Editais elaborados pelos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, que preveem a contratação de obras de serviços de engenharia, agronomia, geografia, geologia, meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea, deverá constar a obrigatoriedade de apresentação do Livro de Ordem instituído pela Resolução nº 1.024, de 21 de agosto de 2009, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA).

§1º - As anotações do(s) Livro(s) de Ordem deverão estar assinadas pela fiscalização da contratante e pelo(a) respectivo(a) responsável ou corresponsável técnico(a) da contratada.

§2º - No(s) Livro(s) de Ordem deverão ser registradas todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, as determinações à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93, além do que determina a Resolução nº 1.024/2009/CONFEA e demais normas emitidas pelo CREA-SP, como o Ato Normativo CREA-SP nº 06 de 28 de maio de 2012.

§3º - O(s) Livro(s) de Ordem deverá(ão) ser mantido(s) no(s) local(is) de execução do(s) ou obra(s), conforme procedimento definido pela CREA-SP e publicado no Diário Oficial da Cidade de 02/12/2015, páginas 151 e 152.

Art. 2º - Fica determinado que nos Editais de obras e serviços de engenharia conste a utilização de tecnologia de fiscalização por monitoramento mediante o uso de imagens por câmeras e de mapeamento georreferenciado.

Art. 3º - As informações obtidas por meio da implantação destas formas de controle que tratam os artigos 1º e 2º deverão ser mantidas de forma organizada e atualizada, bem como disponibilizadas ao Tribunal de Contas do Município ou aos seus Técnicos credenciados, quando requisitadas.

Art. 4º - A inexistência ou falta de apresentação de qualquer dos documentos ou informações de que tratam os artigos 1º e 2º desta Resolução, quando devidamente credenciados, sujeitará os responsáveis às sanções (penalidades) legais.

Verificou-se que no Edital e na minuta do Contrato não foram previstas cláusulas específicas sobre a obrigatoriedade de se registrar todas as ocorrências relativas à execução do contrato no Livro de Ordem e de que este seja mantido no local da execução das obras em consonância com o art. 1º, §§ 2º e 3º da Resolução TCM nº 07/16.

Ainda, não foi previsto em ambos os documentos, Edital e minuta do Contrato, a utilização de tecnologia de fiscalização por monitoramento mediante o uso de imagens por câmeras e de mapeamento georreferenciado, para posterior disponibilização ao Tribunal de Contas do Município ou aos seus Técnicos, conforme previsão dos arts. 2º e 3º da Resolução TCM nº 07/16.

² Dispõe sobre a obrigatoriedade de previsão nos Editais da exigência de apresentação do Livro de Ordem e a utilização de tecnologia de imagem e mapeamento georreferenciado para Controle Interno e Controle Externo.

3.12. Do Ato de designação da Comissão Permanente de Licitação

Não foi localizado, no Diário Oficial da Cidade (DOC), nem nos autos do Processo SEI nº 7910.2021/0001193-0, o ato de designação da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da SP Obras, responsável pelo processamento do certame.

Consta no Sistema SEI o documento de nº 06213759, cujo título indica que o seu conteúdo seria o referido ato de designação da CPL, porém se trata do link para o arquivo compactado (.zip) do Edital e seus anexos, conforme foi disponibilizado no e-negócios da Prefeitura de São Paulo.

4. RESPONSÁVEIS

Maria Beatriz M. Millan Oliveira – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SP Obras.

Marcos Monteiro – Presidente da SP Obras.

5. CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, conclui-se que o presente procedimento licitatório não reúne condições de prosseguimento, diante das seguintes ilegalidades, irregularidades e falhas constatadas:

5.1. A adoção do BDI referencial em um percentual total de 20,11% para Edificações, em consonância com os BDIs referenciais da Tabela de Custos da SIURB, tem um potencial de economia de recursos públicos no montante aproximado de R\$ 3,2 milhões, estando, ainda, coerente com a utilização do BDI referencial de 33,20% da SIURB para Projetos (subitem **3.2**).

5.2. As exigências de qualificação técnica operacional para os serviços contidos nas alíneas “f”, “g” e “h” do subitem 11.4.2 do Edital não foram devidamente justificadas de modo que reste demonstrado que esses serviços possuem relevância técnica, em desacordo com a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II (subitem **3.3.1**).

5.3. As exigências de qualificação técnico-profissional para profissionais sêniores ambientais previstos nas alíneas “c”, “d” e “e” do subitem 11.4.5 do Edital não foram devidamente justificadas de modo que reste demonstrado que esses serviços possuem relevância técnica, em desacordo com a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II (subitem **3.3.2**).

5.4. A eventual subcontratação dos serviços de Fornecimento e instalação de membrana de fibra de vidro e Fornecimento, transporte, lançamento e montagem de lajes e vigas pré-moldadas, com a aplicação de BDI cheio vai de encontro aos entendimentos do TCU e CGU. Considerando o BDI diferenciado comumente aplicado nas contratações públicas de 15,0%, a subcontratação desses serviços com a aplicação de BDI de 22,12% acarreta em sobrepreço aproximado de R\$ 2.9 milhões (subitem **3.4**).

5.5. A exigência de comprovação de profissionais integrantes de seus quadros permanentes para fins de habilitação antes da assinatura do contrato é excessiva, indo de encontro com a jurisprudência do TCU (subitem **3.5**).

5.6. A SPObras é uma empresa estatal, cujo regramento de licitações está disposto na Lei Federal nº 13.303/16. O período de adaptação do Estatuto das Estatais já foi consumado, de modo que a SPObras deveria se utilizar desse regramento específico nos certames que realiza (subitem **3.6**).

5.7. A compensação financeira proposta na licitação acarreta em enriquecimento sem causa em favor da Administração Pública, uma vez que os índices reconhecidos pela jurisprudência são baseados na aplicação do IPCA-E (subitem **3.7**).

5.8. A exigência de que a futura contratada apresente endosso de carta de fiança a estabelecimento bancário no Município de São Paulo não tem previsão legal, por ser restritiva à competitividade e interferir na autonomia privada das licitantes e instituições bancárias sem justificativa razoável (subitem **3.8**).

5.9. A exigência de apresentação do contrato, para efeito de aceitação dos atestados, extrapola a previsão legal do art. 58, II da LF nº 13.303/16, ao inserir obrigações não previstas na Lei, podendo resultar em restrições indevidas à participação no certame, reduzindo a competitividade (subitem **3.9**).

5.10. A exigência de visto do CREA-SP ou CAU-SP no registro da licitante para fins de habilitação, extrapola a previsão legal e a jurisprudência do TCU (subitem **3.10**).

5.11. No Edital e na minuta do Contrato não foram previstas cláusulas específicas sobre a obrigatoriedade de se registrar todas as ocorrências relativas à execução do contrato no Livro de Ordem e de que este seja mantido no local da execução das obras em consonância com o art. 1º, §§ 2º e 3º da Resolução TCM nº 07/16) (subitem **3.11**).

5.12. Não foi previsto em ambos os documentos, Edital e minuta do Contrato, a utilização de tecnologia de fiscalização por monitoramento mediante o uso de imagens por câmeras e de mapeamento georreferenciado, para posterior disponibilização ao Tribunal de Contas do Município ou aos seus Técnicos, quando requisitadas, conforme previsto nos arts. 2º e 3º da Resolução TCM nº 07/16 (subitem **3.11**).

5.13. Não foi localizado no Diário Oficial da Cidade (DOC), nem nos autos do Processo SEI nº 7910.2021/0001193-0 o ato de designação da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da SP Obras, responsável pelo processamento do certame (subitem **3.12**).

Em 02.05.22.

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