

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator DOMINGOS DISSEI**

Ref.: Acompanhamento de Execução Contratual – Contrato nº 02/2021/SMUL

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Auditoria na modalidade Acompanhamento de Execução Contratual para verificar se o Contrato nº 02/2021/SMUL, está sendo realizado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

O Contrato nº 02/2021/SMUL (peça 6) foi firmado pela Prefeitura do Município de São Paulo – 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 a prestação dos serviços técnicos especializados de apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado pela Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE/14).

O referido contrato foi formalizado por dispensa de licitação, com base no inciso XIII do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, em 29.04.2021, pelo valor de R\$ 3.504.000,00 e prazo de vigência de 6 meses a contar da assinatura, (peça 6, fls. 2/3).

A contratação visa a prestação de serviços tendo como objetivo a revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

No que se refere ao Contrato nº 02/2021/SMUL constam nesta Coordenadoria dois procedimentos de auditoria: um referente à Auditoria na modalidade Análise de Contratação, tratado no TC 009941/2021 e outro referente à Auditoria da modalidade Acompanhamento de Execução Contratual, tratado no presente eTCM 013427/2021, conforme **Quadro 1**.

Quadro 1 – Auditorias referentes ao Contrato nº 02/2021/SMUL

Documento TCM	Objeto	Inicial	Data
eTCM009941/2021	Análise de Contratação	Representação – Vereador Antônio Donato Madorno	05.05.2021
Protocolo 012755/2021		Ofício 49ª GV nº 153/2021 – Professor Toninho Vespoli	05.08.2021
eTCM 013427/2021	Acompanhamento de Execução Contratual	Ordem de Serviço de Fiscalização nº 2021/03787	24.08.2021

Fonte: eTCM 009941/2021, eTCM 013427/2021 e protocolo eTCM 012755/2021

No eTCM 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 nº 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 validades 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 objeto de uma Ação Popular com pedido de liminar (peça 7), em que foi requerido, dentre outros:

- 1) A concessão de medida cautelar de urgência, de modo liminar, para a suspensão imediata do Contrato nº 02/2012/SMUL entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia - FDTE, suspendendo-se qualquer pagamento relativo ao contrato em questão;
[...]
- 4) Ao final, seja julgada procedente a presente ação para que o Contrato nº 02/2012/SMUL entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia - FDTE seja considerado nulo e que seja feita a recomposição ao erário de todos os pagamentos eventualmente já

efetuados e demais perdas e danos causados, nos termos do art. 11 da lei 4.717/196518,

Em Acórdão da 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo foi proferida “a seguinte decisão: “Deram provimento aos recursos oficial e de apelação. V.U.’, de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.” (peça 80, fl. 1).

Em seu voto, datado de 07.02.23, o Desembargador Relator assim se pronunciou:

De rigor, portanto, a reforma da r. sentença, **para julgar procedente a ação e declarar a nulidade do Contrato nº 02/2021/SMUL, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia FDTE, bem como a consequente recomposição ao erário dos gastos eventualmente efetuados, nos termos do artigo 11 da Lei nº 4.717/65.** Em razão da sucumbência, arcarão os requeridos com o pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios (art. 12, Lei nº 4.717/65), estes fixados em 5% (cinco por cento) sobre o valor da condenação, nos termos do inciso III, § 3º, do artigo 85 do Código de Processo Civil. (grifos nossos – peça 80, fl. 10).

2. ANÁLISE

Após a elaboração do Relatório Conclusivo, Vossa Excelência determinou, à peça 43, que fossem oficiados: a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, na figura de seu titular; o Sr. Cesar Angel Boffa de Azevedo, Secretário Municipal de Urbanismo e Licenciamento, à época dos fatos e que fosse intimada a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia – FDT, na figura de seu representante legal, o que ocorreu conforme peça 56.

Retornam os autos nesta oportunidade para a análise das manifestações apresentadas pelos oficiados (peças 57, 74/77) e intimada (peça 58).

No Relatório Conclusivo (peça 38) foi concluído que:

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.).

2.1. Contratação por dispensa de licitação

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 nexo entre o dispositivo legal e o objeto ajustado (subitem 3.2.).

Manifestação da FDTE

Inicialmente, vale mencionar que o enquadramento legal para contratação é realizado pelo ente público contratante (SMUL), não sendo responsabilidade da FDTE que apresentou proposta comercial e toda a documentação pertinente solicitada pelo órgão público.

Contudo, ao contrário do entendimento esposado pela equipe técnica da Corte de Contas, estão sim presentes os requisitos de dispensa de licitação previstos no art. 24, inciso XIII, da LF nº 8.666/93.

A FDTE é uma fundação privada brasileira, sem fins lucrativos, instituída por docentes e pesquisadores da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, em 1º de dezembro de 1972, que tem entre os seus objetivos sociais o ensino, a pesquisa e desenvolvimento e aprimoramento tecnológico, por meio de projetos para o mercado e para a sociedade.

Trata-se, inequivocamente, de instituição sem fins lucrativos e incumbida, estatutariamente, dentre outras atividades, da pesquisa, do ensino e do desenvolvimento institucional.

Com efeito, do art. 4º do Estatuto Social da FDTE, verifica-se que a FDTE “tem por objetivo precípua colaborar, pelos meios adequados, com os Institutos Educacionais, com as Universidades, em especial as universidades públicas estaduais paulistas, e com outras instituições públicas e privadas, em programas de desenvolvimento tecnológico e científico”, e, de seu artigo 5º, que ela poderá “promover cursos, simpósios e estudos para a melhoria da engenharia, das ciências afins e do seu ensino”, e “realizar, por iniciativa própria ou por solicitação de terceiros, pesquisas, estudos e projetos de desenvolvimento institucional e tecnológico de interesse da comunidade, e pesquisa científica, aplicada ou teórica, com vistas à melhoria qualitativa das técnicas, dos métodos e da tecnologia na engenharia”.

[...]

Mas não é só. **Foi igualmente observado o entendimento adotado pela doutrina e por muitos órgãos de controle no sentido de que na contratação por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, deve se exigir um vínculo de pertinência entre as finalidades estatutárias da instituição e o objeto do contrato.**

A adequada leitura do objeto acima transcrito deixa claro que o objetivo do Município de São Paulo com a contratação era obter apoio e auxílio para a revisão do PDE por meio de estudos, análises e avaliações que permitam o aprimoramento e a evolução do uso do espaço urbano. Perceba-se: o objeto do contrato são os estudos, avaliações e análises que serão realizados pela FDTE e que servirão de apoio e auxílio para que o Poder Público Municipal proceda à revisão do Plano Diretor. (grifos no original – peça 58, fls. 4/7).

Manifestação do Sr. César Angel Boffa de Azevedo

No caso em tela, a contratação de entidade sem fins lucrativos para prestação de assessoria de apoio à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL teve como objetivo a coleta e sistematização de dados e a construção de cenários que possibilitem a deliberação dos órgãos internos municipais acerca dos ajustes que deverão ser realizados, e isso, inclusive, levando em consideração, afora os fatores acima mencionados, a pandemia SARS COV-2, evento absolutamente inesperado e que trouxe impacto que não pode ser ignorado sobre as medidas que necessitam ser adotadas a partir desse cenário, a demandar auxílio na formação de um quadro sistematizados de dados que reflitam essa nova realidade.

O apoio e suporte técnicos que constituem o objeto do contrato visam justamente a ampliação da capacidade da Secretaria municipal para realizar um de seus fins que é a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, com base no monitoramento permanente da implementação da respectiva política de desenvolvimento urbano que PLANURB realiza.

Diante desta premissa foi iniciado através do SEI 6068.2021/0002287-8 em 10.03.2021 com a seguinte justificativa:

[...]

Desta forma, faz-se necessário apoio técnico às atividades desta Pasta para o diagnóstico do estágio atual da implementação da Política de Desenvolvimento Urbano fixada pelo PDE, por meio da sistematização dos dados do monitoramento e da modelagem de cenários tendenciais visando a dar suporte para a propositura de eventuais adequações nas ações prioritárias e instrumentos que visam ao alcance, até 2029, dos seus objetivos estratégicos (art. 7º do PDE/14), bem como a realização de estudos sobre o desempenho de estratégias, ações e instrumentos de política urbana do PDE a serem indicados por SMUL.

Para tanto, vislumbra-se a contratação de entidade para apoiar a Municipalidade na revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo realizando estudos para o diagnóstico da implementação da Política de Desenvolvimento Urbano por ela fixada, bem como para as adequações necessárias, promovendo os seguintes serviços:

[...]

Nesta esteira, diante do escopo dos serviços técnicos especializados, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL encaminhou solicitação de apresentação de cotação de preços para entidades ligada a Universidade de São Paulo de notável e reconhecida atuação nesta área de atividade, a nível nacional e internacional, a saber:

- **Fundação Carlos Alberto Vanzolini**

[...];

- **Fundação Instituto de Administração – FIA**

[...]

- **Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia – FDTE**

[...]

Ou seja, fica evidenciado que não se tratam de empresas, mas sim, entidades sem fins lucrativos (fundações) respeitadas vinculadas à Universidade de São Paulo – USP, com a participação de professores e pesquisadores da Academia, o que permite uma melhor qualificação e isenção na assessoria técnica de apoio às atividades de PLANURB.

As referidas entidades apresentaram suas respectivas propostas para a

consecução dos serviços solicitados pelo órgão municipal, o que culminou no seguinte quadro:

OBJETO	VANZOLINI	FIA	FDTE
SERVIÇOS DE CONSULTORIA PARA A ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E RECOMENDAÇÕES EM NÍVEL ESTRATÉGICO DE SUBSÍDIO À REVISÃO DO PLANO DIRETOR	R\$ 3.720.000,00	R\$ 3.850.000,00	R\$ 3.504.000,00

A contratação se enquadra perfeitamente nas exigências legais do art. 24, inciso XII, da Lei Federal 8.666/1993.

Diversamente do alegado, há perfeita subsunção do objeto da contratação à hipótese legal, vez que a Administração visa exatamente a prestação de serviços que constituem especialidades estatutárias da FDTE, relacionados à pesquisa e o desenvolvimento institucional, ou seja, viando à ‘ampliação da capacidade’, ou a ‘elevação das condições da instituições’ (Secretaria) para realizar seus fins de interesse finalístico: a revisão do PDE com base no monitoramento da implementação da respectiva política de desenvolvimento urbano estabelecida.

Há claro e preciso vínculo de pertinência entre o objeto do contrato (serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico) e a função da instituição contratada (fundação de direito privado, independente e sem fins lucrativos, que promove a interface entre as competências do meio acadêmico, em especial, as oriundas da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, e outras instituições públicas ou privadas, em benefício de seu desenvolvimento institucional e da sociedade, consoante estatuto da Entidade (doc.1). (grifos no original - peça 57, fls. 5/10).

Manifestação da SMUL

A resposta da SMUL compõe-se de 3(três) manifestações: da Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF (peça 77), da Coordenadoria de Planejamento Urbano – PLANURB (peça 76) e da Assessoria Técnica e Jurídica (peça 75).

a) **Manifestação da Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF (peça 77)**

Nesse contexto elaboramos o quadro abaixo em que é possível, s.m.j., verificar o nexo entre o objeto do contrato e a função a entidade.

OBJETO DO CONTRATO	FUNÇÃO INSTITUCIONAL DE ENTIDADE
Serviços técnicos especializados consistentes em apoio em estudos avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico (PROCESSO SEI 6028.2021/0002287-8)	Fundação de direito privado, independente e sem fins lucrativos, que promove a interface entre as competências do meio acadêmico em especial as oriundas da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e outras instituições públicas ou privadas, em benefício de seu desenvolvimento institucional e da sociedade consoante estatuto da Entidade

(grifos no original - peça 77. fl. 1)

b) Manifestação da Coordenadoria de Planejamento Urbano – PLANURB (peça 76)

Diante das informações solicitadas informamos que constitui objeto da contratação a prestação de serviços especializados de “pesquisas, estudos e desenvolvimento institucional” relacionados à expertise da FDTE, de acordo com seu estatuto, que a habilita a “colaborar pelos meios adequados” com instituições públicas (como a SMUL), em programas de desenvolvimento tecnológico e científico, no sentido de desenvolver pesquisas e estudos voltados à melhoria qualitativa das técnicas e métodos detidos pela instituição, no caso, da avaliação dos dados do monitoramento da implementação do PDE, visando a delinear cenários tendenciais do desenvolvimento urbano em curso, de modo a contribuir com o afloramento de questões a elaboração do diagnóstico da aplicação da lei e a proposição dos ajustes e eventuais correções de rumo para o alcance dos objetivos da Política Urbana fixada até 2029.

Esta prestação de serviços técnicos especializados pela FDTE colaboraria com o desenvolvimento da instituição (SMUL/PLANURB), no sentido do fortalecimento e incremento da sua capacidade de desempenhar sua missão de monitorar, avaliar e acompanhar a implementação do PDE. (peça 76, fl. 1).

c) Manifestação da Assessoria Técnica e Jurídica (peça 75)

Sob este prisma, os serviços descritos no contrato permitem estabelecer sua subsunção ao conceito de “serviços técnicos profissionais especializados” do art. 13 da Lei nº 8.666/93, bem como, à hipótese legal de dispensa de licitação do inciso XIII do art. 24 da lei.

Cumpra observar que o dispositivo legal da dispensa autoriza expressamente que órgãos da Administração contratem instituição brasileira sem fins lucrativos, dotada de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida estatutariamente de serviços técnicos, dentre os quais, os de pesquisa, permitindo a obtenção de prestação vinculada ao conhecimento por ela detido em razão de sua finalidade estatutária, justamente para auxiliá-los no desempenho de suas missões e competências, contribuindo, nesta medida, com o aprimoramento de suas técnicas e métodos de atuação e consequente desenvolvimento institucional. (peça 75 fl. 2)

Análise da Auditoria

O fundamento utilizado pela SMUL para a contratação direta da FDTE foi o inciso XIII, do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 segundo o qual:

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;

O Tribunal de Contas da União, em sua Súmula 250, assim se posiciona quanto a esse

dispositivo legal:

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Conforme Cláusula Primeira – Do Objeto do Contrato nº 02/2021/SMUL tem-se como objeto contratual:

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

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

1.3. Os serviços técnicos citados abrangem:

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

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

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

IV - Estudos e modelagem integrada de estratégias para melhorar o desempenho da política de desenvolvimento vigente, por meio da gestão e do uso da tecnologia e do desenvolvimento de ferramentas de suporte visando ao alcance dos objetivos de desenvolvimento social e econômico da Cidade de São Paulo, de forma ambientalmente sustentável e socialmente inclusiva. (peça 6, fls. 2/3).

Por outro lado, consultando-se o estatuto da FDTE (peça 57, fls. 26/27) têm-se como seus objetivos:

Art. 4º A FDTE tem por objetivo precípua colaborar, pelos meios adequados, com os Institutos Educacionais, com as Universidades, em especial as universidades públicas estaduais paulistas e com outras instituições públicas e privadas, em programas de desenvolvimento tecnológico e científico.

Art. 5º Para a consecução dos fins previstos no artigo anterior e para o aperfeiçoamento de suas atividades, a FDTE poderá:

[...]

II – realizar, por iniciativa própria ou por solicitação de terceiros. Pesquisas, estudos e projetos de desenvolvimento institucional e tecnológico de interesse da comunidade, e pesquisa científica, aplicada ou teórica, com vistas à melhora qualitativa das técnicas, dos métodos e da tecnologia na engenharia; (peça 57, fls. 26/27).

O Contrato nº 02/2021/SMUL tem como objeto a contratação de serviços técnicos de assessoria e consultoria para a revisão do Plano Diretor Estratégico.

Por outro lado, a FDTE tem com objeto estatutário a prestação de serviços voltados à pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional.

Como se constata, o objeto estatutário não se enquadra na previsão legal constante no inciso XII, do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

Além disso, a regra prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal é a licitação. A contratação direta é exceção.

Essa disposição constitucional consta no próprio art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 2º **As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.** (grifos nossos).

Portanto, sendo a regra a licitação a contratação direta, por ser uma exceção, deve ser tratada de forma excepcional e restritiva, ou seja, se o objeto da FDTE não se enquadra perfeitamente na exceção prevista no inciso XIII, do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, a contratação não pode ser feita.

Além disso, como se observa na manifestação do então Secretário da SMUL à época dos fatos, Sr. César Angel Boffa de Azevedo (peça 57), o procedimento apresentado para a escolha da FDTE nada mais é do que uma forma expedita de licitação, pois foi solicitado, de três possíveis contratados, a apresentação de propostas que foram analisadas pela SMUL, a qual selecionou a proposta mais barata.

Ora, esse procedimento expedito por não estar previsto na Lei Federal nº 8.666/93 não pode ser aceito, por ser ilegal.

Cabia à SMUL, caso tivesse a necessidade de contratar uma empresa para a prestação de serviços para a revisão do Plano Diretor Estratégico, cumprir as etapas previstas no art. 7º, 38 e 40 da Lei Federal nº 8.666/93, atendendo assim os Princípios previstos no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 a saber: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório, visando o julgamento objetivo.

A contratação em análise além de não atender o disposto nos arts. 7º, 38 e 40 da Lei Federal nº 8.666/93 ofendeu todos os princípios previstos no art. 3º da referida lei.

Em função de todo o exposto mantém-se o apontamento constante no subitem 5.1 do Relatório Conclusivo (peça 38, fl. 18).

2.2. O Plano de Trabalho e o Cronograma

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.**).

Manifestação da FDTE

Inicialmente, causa estranheza a manifestação da Equipe Técnica da Corte de Contas no sentido de 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.”*

[...]

Ou seja, não há também qualquer referência objetiva ou regra técnica de onde surgiu as “boas práticas” mencionadas pela equipe técnica da Corte de Contas, o que torna ainda mais delicadas as afirmações como “planejamento raso” ou “as atividades previstas são apresentadas de forma superficial”, isto é, trata-se de subjetivismo sem o devido lastro legal.

[...]

, avaliações, assessoria e consultoria), quais insumos estão afetos aos serviços além da organização do trabalho da equipe técnica indicada pela contratada em cada umas das atividades/etapas? Desse modo, não faz sentido a colocação apresentada.(peça 58, fls. 24/25)

[...]

O termo de referência da Municipalidade de São Paulo e a proposta apresentada seguiram fielmente os ditames legais e contém os elementos básicos para a contratação e formulação das propostas.

A contratação constitui-se como um apoio técnico a SMUL, na tarefa para qual a mencionada pasta possui competência e a qual ela lidera que é a Revisão do PDE. Dessa forma, pressupõe-se interação entre as equipes para o desenvolvimento das tarefas previstas. Dada a natureza das tarefas que são de grande complexidade não é adequado prever em detalhe, de forma antecipada, essas interações, pois criaria uma “camisa de força” com potencial prejuízo para a melhor execução dessas tarefas.

O elemento essencial do Plano de Trabalho é o conteúdo dos serviços (o que será feito) e a metodologia (como será feito). Isso está consistentemente detalhado no Plano de Trabalho.

Neste caso, *ad argumentandum*, um detalhamento maior não implicaria em ganho, pois, dada a característica única do projeto e por ele ser de apoio, essa antecipação poderia criar condicionantes indesejáveis que poderiam limitar a melhor forma de como desenvolver as atividades.

Este projeto não se trata de desenvolver um conjunto de tarefas com contornos bem definidos cujos caminhos foram percorridos anteriormente em projetos análogos. **Trata-se da avaliação da implantação, da adequação e da análise crítica do Plano Diretor da maior cidade da América Latina.**

Isto é, trata-se de objeto único e complexo que deve levar em consideração um grande número de interações, não somente com a Contratante, mas também da Contratante com a sociedade civil paulistana.

Certo é que um detalhamento maior, como pretende esse Egrégio Tribunal, somente ocorre em obras e nos serviços de engenharia nos quais são empregados muitos insumos e materiais diversos, que são facilmente mensuráveis, consoante a Súmula do TCU nº 258/2010.

Finalmente, as comparações efetuadas pela equipe técnica entre o número de páginas deste plano de trabalho e daquele do plano de trabalho para o desenvolvimento do plano de mobilidade de João Pessoa revela-se inadequada. [...]

Em resumo, a contratação aqui objeto de análise é uma prestação de serviços especializados de natureza intelectual consistentes em apoio em estudos, avaliações, assessoria e consultoria à revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Quanto aos demais aspectos apontados:

-Matriz de responsabilidade: constam no Anexo do Plano de Trabalho, a subdivisão das equipes em cada uma das etapas e atividades que compõem cada eixo temático e respectiva inter-relação com a equipe de SMUL, sendo que consoante o subitem 8.2, do Termo de Referência, a FDTE deve indicar o responsável pelo comando dos serviços, o qual responderá pela execução de cada etapa e produto perante à Administração. Esta figura é o Coordenador.

- Datas de início e fim das atividades: constam no cronograma de atividades, item 4. Destaca-se o seguinte trecho: “Segue abaixo o cronograma de atividades que tem como data inicial aquela da ordem de serviço”.

- Cronograma de execução de atividades (trabalho): Coincide com o Cronograma de Execução dos Serviços Técnicos do Termo de Referência previsto no item 6, algo que não poderia ser diferente, tendo em vista que foi fixado pela Administração para contratação devendo ser cumprido na sua integralidade.

-Recursos necessários para realização de cada atividade: constam no item 1 – INTRODUÇÃO:

“Em relação as informações a serem utilizadas, é possível classificá-las em três grupos distintos, a saber: i) informações de fontes públicas; ii) informações de

propriedade da contratante e iii) outras informações não públicas. Abaixo são descritos os papéis da contratada e contratante com relação à disponibilização e utilização dos dados, segundo os três grupos elencados.

- *Informações de fontes públicas: a contratada se responsabiliza pela coleta, organização e utilização dos dados;*
- *Informações de propriedade da contratante: cabe à contratante disponibilizar as informações à contratada, que por sua vez se responsabiliza pela organização e utilização dos dados;*
- *Outras informações não públicas: cabe à contratada, com apoio da contratante, solicitar as informações para as instituições adequadas, caso julgue necessário.”* (grifos no original e nossos – peça 58, fls. 24/29).

Manifestação do Sr. César Angel Boffa de Azevedo

Dito isso, com a devida vênia, a Proposta de Técnica integrante do Contrato e o Plano de Trabalho apresentados pela FDTE, os quais devem ser verificados e analisados conjuntamente coaduna-se ao requerido no Contrato e respectivo Termo de Referência a ele integrante, que:

- **Atividades e Tarefas:**

[...]

- **Metodologia da cada Etapa e produto (doc. 6):**

[...]

- *‘Etapa 2 – Auxílio na Caracterização da Situação Atual*

Os trabalhos da Etapa 2 consistem no levantamento e análise de dados de monitoramento, na avaliação das condições atuais, vocações e desafios da situação da cidade e a consolidação desses dados e análise no diagnóstico da situação atual.

[...]

Nesta Etapa, os trabalhos seguirão da seguinte forma com os seguintes conteúdos:

a. ***Desenvolvimento Urbano***

[...]

b. ***Habitação***

[...]

c. ***Mobilidade***

[...]

d. ***Meio Ambiente Urbano e Rural***

[...]

e. ***Desenvolvimento Econômico***

[...]

“Etapa 3 – Apoio na Avaliação do Plano Diretor Estratégico em relação aos desafios e potencialidades da cidade

O objetivo desta etapa é avaliar, a partir do diagnóstico estabelecido na etapa 2, que caracterizou tanto a situação atual da cidade quanto seus desafios bem com o monitoramento da implantação do PDE, quais conteúdos do atual Plano Diretor Estratégico são considerando o momento atual, adequados para o horizonte 2021 a 2029 e quais demandam aprimoramento de modo a fazer frente a esses desafios. (peça 57, fls. 18/22).

Manifestação da SMUL

A resposta da SMUL compõe-se de 3(três) manifestações: da Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF (peça 77), da Coordenadoria de Planejamento Urbano – PLANURB (peça 76) e da Assessoria Técnica e Jurídica (peça 75).

a) Manifestação da Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF (peça 77)

Por fim, quanto ao item 5.2 do Relatório 013427/2021 – Peça 38 (065424233), entendemos, s.m.j., ser de cunho técnico, que pode ser melhor esclarecido por **SMUL/PLANURB**.

b) Manifestação da Coordenadoria de Planejamento Urbano – PLANURB (peça 76)

Diante das informações solicitadas informamos que constitui objeto da contratação a prestação de serviços especializados de “pesquisas, estudos e desenvolvimento institucional” relacionados à expertise da FDTE, de acordo com seu estatuto, que a habilita a “colaborar pelos meios adequados” com instituições públicas (como a SMUL), em programas de desenvolvimento tecnológico e científico, no sentido de desenvolver pesquisas e estudos voltados à melhoria qualitativa das técnicas e métodos detidos pela instituição, no caso, da avaliação dos dados do monitoramento da implementação do PDE, visando a delinear cenários tendenciais do desenvolvimento urbano em curso, de modo a contribuir com o afloramento de questões a elaboração do diagnóstico da aplicação da lei e a proposição dos ajustes e eventuais correções de rumo para o alcance dos objetivos da Política Urbana fixada até 2029.

Esta prestação de serviços técnicos especializados pela FDTE colaboraria com o desenvolvimento da instituição (SMUL/PLANURB), no sentido do fortalecimento e incremento da sua capacidade de desempenhar sua missão de monitorar, avaliar e acompanhar a implementação do PDE.

Neste sentido, foi considerado que o Plano de Trabalho e o cronograma abordariam de forma transversal e satisfatória todos os eixos temáticos da Política de Desenvolvimento Urbano fixada pelo PDE, possibilitando a melhoria das missões institucionais de SMUL/PLANURB referentes ao monitoramento, avaliação e acompanhamento da aplicação do PDE, por meio da interação das respectivas equipes de trabalho e do desenvolvimento conjunto da metodologia de tratamento dos dados produzidos e coletados internamente, sob o prisma da apreensão de falhas e da proposição das calibrações dos respectivos instrumentos da política.

Sem qualquer prejuízo à complexidade da matéria a ser abordada, a esquematização do plano de trabalho em tópicos serviria à definição das interações necessárias, que permitiriam o detalhamento das atividades e as tarefas que comporiam os produtos previstos.

O Plano de Trabalho continha a discriminação das equipes responsáveis e as datas de início e fim das atividades.

Os “insumos necessários” mencionados nos apontamentos, seriam os de natureza intelectual decorrente da capacitação dos membros das equipes disponibilizadas.

O Cronograma proposto se baseava no dispositivo legal da revisão que determinava sua conclusão até o final do ano de 2021.

[...]

Diante do exposto, cabe reiterar:

Tendo conhecimento do elemento principal a ser estudado e analisado – toda a Política de Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo até o horizonte de 2029, fundamentada principalmente no Plano Diretor Estratégico (elencado abaixo) - foi apresentada a Metodologia, e a definição da equipe e a distribuição do trabalho através dos eixos temáticos já levando em consideração a transversalidade dos conteúdos.

Para a definição do plano de trabalho e do cronograma, foram necessárias diversas reuniões de trabalho para o levantamento, apropriação e classificação das informações disponibilizadas, bem como para a descrição das etapas e do cronograma de trabalho que foram apresentados.

[...]

METODOLOGIA DE TRABALHO

Ficou definido que seriam expostos os conceitos e premissas essenciais adotados para a caracterização da situação atual da cidade, bem como aqueles necessários para a avaliação dos resultados obtidos pela aplicação das diretrizes e instrumentos constantes no atual Plano Diretor Estratégico para o atingimento dos seus objetivos.

Os conceitos e premissas são inerentes ao trabalho de pesquisa e à capacidade técnica da **equipe de mestres e doutores contratados, que desenvolveria a cada tema específico aprofundamento de análise pertinente**. O que demonstra a complementariedade do estudo, pois, por se tratar de estudo especializado não sistemático, a experiência, competência e a formação acadêmica dos contratados sempre viriam no sentido de promover discussões e enriquecimento do conhecimento, no próprio desenvolvimento da instituição, na melhoria de sua capacidade técnica e metodológica de desempenhar sua missão.

Nesse sentido as equipes foram divididas pelos temas trazidos pelo PDE e através do reconhecimento da experiência anterior dos seus componentes:

Desenvolvimento Territorial;

Habitação Social;

Mobilidade e Logística;

Meio Ambiente;

Desenvolvimento Econômico e Social;

Equipamentos sociais e de cultura e proteção do patrimônio cultural.

ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

A princípio as informações disponibilizadas para análise da contratada foram classificadas em 3 tipos:

Informações de fontes públicas: informações disponibilizadas em sítios eletrônicos pelo poder público e outros órgãos, como por exemplo, as informações da Plataforma de Monitoramento do PDE e o Geosampa:

Desde a aprovação da Lei nº 16.050, de 2014, vêm sendo desenvolvidas atividades de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico, conforme previsto em seus artigos 356 a 359 da lei. O Decreto nº 57.490, de 2016, trata especificamente do tema, considerando como ações de monitoramento “aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação dos objetivos, ações prioritárias, instrumentos e programas previstos no PDE, especialmente a partir da produção e atualização de indicador”, e as ações de avaliação “aquelas que se destinam à elaboração de relatórios e balanços sobre

a efetividade das ações prioritárias, instrumentos e programas implementados a partir do PDE, bem como seus resultados diretos e indiretos”, sem prejuízo de outras que estejam de acordo com as determinações deste decreto.

No quadro em sequência está a Relação dos Bancos de Dados (BDs) utilizados para o monitoramento do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo disponibilizados ao público na Plataforma de Monitoramento do PDE, no site Gestão Urbana, mantido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) da Prefeitura Municipal de São Paulo. Os arquivos são disponibilizados para download em formato tabular (xlsx), textual (csv, txt) e georreferenciado (shapefile e kmz). É possível ainda fazer o download do arquivo Metadados de cada banco de dados, contendo a explicação dos BDs e de todas as suas variáveis.

Os arquivos dos bancos de dados acima podem ser consultados e baixados no seguinte endereço:

<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>.

[...]

GEOSAMPA

Além dos dados disponibilizados na página do Monitoramento do PDE, a equipe da FTDE foi orientada a consultar as bases de dados divulgadas no site Geosampa (http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx), também mantida pela Secretaria de Urbanismo e Licenciamento por meio da Coordenadoria de Geoinformação (Geoinfo) dessa secretaria. O Geosampa é o portal oficial da Prefeitura de São Paulo que apresenta e disponibiliza dados e informações georreferenciadas sobre o município, reunindo mais de 300 camadas de informação sobre diversos temas, entre eles os relacionados à Legislação Urbana, o que inclui os arquivos aderentes ao zoneamento e plano diretor do município.

Informações de propriedade da contratante: os dados não disponibilizados pela prefeitura por questões da Lei de proteção de dados seriam fornecidas com as devidas ressalvas legais e a contratada, se responsabilizou pela organização e utilização dos dados;

Outras informações não públicas: as informações não públicas foram solicitadas em reuniões com outros órgãos com a presença da equipe de Planurb e da equipe da FDTE.

ETAPA 2

A Etapa 2 detalham as atividades e as tarefas que comporiam os produtos previstos e traz a descrição do método utilizado em cada fase do trabalho dessa etapa, definindo assim os produtos a serem entregues:

1. Levantamento e análise dos dados de monitoramento - Produto 2

[...]

2. Avaliação das condições atuais, vocações e desafios - Produto 3

[...]

3. Apresentação do Diagnóstico - Produto 4

[...]

4. Apresentação dos cenários e de suas análises - Produto 5

[...]

5. Recomendações a serem avaliadas pela Municipalidade sobre a revisão de conteúdo do Plano Diretor Estratégico - Produto 6

[...]

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

Produto 7

[...]

ETAPA 3. Acompanhamento Do Processo De Participação Social

Acompanhamento do processo de participação social durante todo o seu desenvolvimento e esse deverá fornecer subsídios importantes para o desenvolvimento das atividades acima.

CRONOGRAMA

O cronograma indica as datas de início e fim das atividades e os insumos necessários e foi proposto pelo Termo de Referência de acordo com a proposta de inicial de apresentar à Câmara o projeto de lei em dezembro de 2021. Ele elenca as etapas descritas acima, os produtos e suas respectivas durações, tendo em vista as suas entregas definidas a partir da assinatura do contrato.

EQUIPE

Este tópico discrimina as equipes responsáveis foram definidas em conjunto com Planurb, através de reuniões para o alinhamento dos grupos de trabalhos que foram divididos através de temas específicos de estudo do PDE.

A equipe da contratada contou com 27 membros entre mestres e doutores. A equipe de Planurb contava na época com 12 servidores sendo arquitetos, geógrafos e entre eles alguns mestres e doutores que se dividiram por mais de um tema de trabalho, subsidiando a equipe contratada com informações, orientações e articulação entre os órgãos competentes para obtenção de informações, além da elaboração dos relatórios pertinentes as atribuições da coordenadoria bem como a coordenação e produção dos produtos técnicos e também a participação em todos os eventos do processo participativos.

Dessa forma, entendemos que a contratação de estudos técnicos para a revisão do PDE abrange todo arcabouço legal representado pelos princípios, diretrizes e objetivo quanto a Política de Desenvolvimento Urbano e o Sistema de Planejamento Urbano, não havendo necessidade de prognóstico analítico de cada tema a ser tratado. (grifos no original e nossos - peça 76, fls. 1/12).

c) Manifestação da Assessoria Técnica e Jurídica (peça 75)

A respeito do segundo apontamento do relatório de fiscalização, sobre a alegada superficialidade do Plano de Trabalho e Cronograma apresentados, a manifestação de PLANURB indica que, diversamente do afirmado, foram consideradas satisfatoriamente detalhadas as atividades e tarefas que comporiam os produtos previstos, devidamente indicadas as equipes responsáveis, bem como, as datas de início e fim das atividades e os insumos necessários à execução.

Apreende-se da instrução de PLANURB que o produto apresentado atendeu às tratativas desenvolvidas nas diversas reuniões de trabalho de entrosamento das equipes, em que foram realizados o *“...levantamento, apropriação e classificação das informações disponibilizadas...”* *“...contemplando toda a Política de Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo até o horizonte de 2029”*, contendo a *“descrição das etapas e do cronograma de trabalho que foram apresentados.”*

No entender de PLANURB a metodologia do trabalho foi devidamente definida, consoante especificado no Termo de Referência, compreendendo o planejamento das atividades a descrição de todas as etapas e os métodos de trabalho das diversas disciplinas que comporiam os estudos, as formas de interação entre as equipes e subsídios para os trabalhos das etapas subsequentes (doc.

068493840). (peça 75, fl. 2)

Análise da Auditoria

Em uma Auditoria na modalidade Acompanhamento de Execução Contratual o objetivo é verificar se a empresa contratada está cumprindo o Contrato conforme acordado.

Para tal, é necessário que, tanto o contrato quanto os elementos técnicos a ele pertencentes, permitam que se faça tal verificação.

A Lei Federal nº 8.666/93 em seu art. 6º, inciso IX exige que numa licitação haja o denominado Projeto Básico.

Segundo esse dispositivo legal:

Projeto Básico é o 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 [...]

Para o presente caso, Projeto Básico é o Termo de Referência.

Analisando-se o Termo de Referência verifica-se que ele, por não atender ao dispositivo legal, não permite que se verifique a adequação entre o executado e o firmado pelas partes.

Além disso, como a proposta apresentada pela FDTE apresentou somente o valor global dos serviços, não é possível verificar se o que foi pago, remunera exatamente o que foi executado.

As etapas em que foi dividido o cronograma, não estão perfeitamente caracterizadas no sentido de se poder avaliá-las, tanto no que se refere ao tempo necessário para a sua elaboração quanto aos recursos financeiros necessários para remunerá-los.

As respostas apresentadas pelos oficiados e pela intimada em nada elucidaram o apontamento constante no Relatório Conclusivo (peça 38).

Em função do exposto mantém-se o apontamento constante no subitem 5.2 do Relatório Conclusivo (peça 38, fl. 18).

3. CONCLUSÃO

Preliminarmente, deve-se consignar que consta Acórdão proferido peça 11ª Câmara de Direito Público no Tribunal de Justiça de São Paulo (peça 80) que julgou procedente a ação, declarando nulo o Contrato nº 02/2021/SMUL e determinando a recomposição ao erário dos gastos efetuados.

Em função do analisado, mantêm-se os apontamentos constantes no Relatório Conclusivo (peça 38) segundo o qual:

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 nexó entre o dispositivo legal e o objeto ajustado.

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.

Em 09.08.2023.

LUIZ FERNANDO MESSIAS RAMOS
Auditor de Controle Externo

MARCOS FALCI
Auditor de Controle Externo

De acordo,

TARCÍSIO HUGO NERIS
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14 -
Substituto

DIMITRI F. CARVALHO RODERMEL
Coordenador Chefe
Coordenadoria VII