

TC/009759/2024

Objeto: Representação em face do Contrato 22/SPOBRAS/2023 - Licitação SPOBRAS 77/2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em Engenharia para a manutenção de Unidades Educacionais - Lote 60, pertencente a Diretoria Regional de Educação - DRE Ipiranga

Interessado(s): São Paulo Obras (*), Antonio Biagio Vespoli, Lemam Construções e Comércio Ltda.

Relator: Domingos Dissei

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

Trata-se de Representação formulada pelo Ilustre Vereador do Município de São Paulo, *Sr. Antônio Biagio Vespoli*, em face do Contrato nº 022/SPOBRAS/2023, que tem por objeto a “contratação de empresa especializada em engenharia para a execução de Manutenção de Unidades Educacionais – Lote 60, pertencente a Diretoria Regional de Educação - DRE IPIRANGA”. As Unidades Educacionais EMEF Padre Antônio Vieira; ADM Diretoria Regional do Ipiranga; EMEI Gabriel Prestes; EMEF Irineu Marinho; EMEI Princesa Isabel e CEI Direta Silvia Covas compõem o lote 60. O Contrato foi celebrado entre a empresa *São Paulo Obras – SPObras* e a empresa *Leman Construções e Comércio Ltda.*, no valor de R\$ 10.209.764,51 (dez milhões, duzentos e nove mil e setecentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e um centavos). O percentual de desconto oferecido pela Contratada foi de 11,78% (onze virgula setenta e oito por cento) – **(Peças 1-12)**

A Representante alega a existência de supostas irregularidades nas reformas das Unidades Educacionais, indicando possível sobrepreço e eventual superfaturamento. Ressalta discrepâncias em itens da planilha, como a substituição de 600 m² de telhas na quadra do CEI Direta Silvia Covas, cuja área total é de apenas 60 m² e a troca de telhas na DRE Ipiranga, no valor de R\$ 1.200.000,00, para uma área que se apresenta maior do que toda a edificação, que é de 960 m². Tais inconsistências

sugerem, em sua visão, pagamentos indevidos acima dos valores praticados no mercado. Requer, ao final, a instauração de auditoria para análise do processo de contratação, execução e prestação de contas (**Peça 1**).

O Ilustre Assessor Jurídico preopinante, em sua manifestação jurídica precedente (**Peça 41**), destacou, quanto ao mérito, “[...] *as conclusões da Auditoria, quanto à procedência do tópico 2.1, que identificou a ocorrência de sobrepreço*”. Além disso, também salientou “[...] *que o Órgão Técnico constatou a não ocorrência de superfaturamento no âmbito da execução do ajuste, razão pela qual considerou improcedente o tópico 2.2 da Inicial*.” Alertou, por fim, para ausência de oitiva da empresa constatada a respeito dos fatos constatados nos autos (**Peça 41**).

A Nobre Assessora Subchefe desta Assessoria Jurídica acompanhou a manifestação jurídica do Ilustre Assessor Jurídico preopinante, sugerindo a “[...] *intimação da contratada nos termos do artigo 116, caput e §§ 1º e 3º, do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, para conhecimento e manifestação, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como nova intimação da Origem para comprovar as medidas adotadas visando adequar os itens da planilha orçamentária às reais necessidades da intervenção*.” (**Peça 42**).

Na sequência, o Ilustre Conselheiro Relator determinou a intimação da SPObras, na pessoa de seu Diretor Presidente, e da empresa contratada, Leman Construções e Comércio S.A., na pessoa de seu representante legal, para ciência e manifestação sobre a última manifestação da Secretaria de Controle Externo (**Peça 39**) e do Parecer Jurídico desta Assessoria Jurídica (**Peças 41-42**), no prazo de 15 (quinze) dias. Determinou, ainda, que intimação da SPObras fosse acompanhada das Peças 39, 41 e 41, e a intimação da Contratada, de cópias das Peças 1, 39, 41 e 42, autorizando vistas e extração de cópias dos autos (**Peça 43**).

A Especializada, após análise das manifestações da SPObras e da empresa Contratada, manteve o seu posicionamento conclusivo (**Peça 65**), nos seguintes termos:

“3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, mantém-se a conclusão alcançada em sede de Relatório Conclusivo: procedência da representação quanto à contratação de quantidades indevidas para reforma de telhado na CEI Direta Silvia Covas, as quais ocasionaram sobrepreço no Contrato nº 022/SPOBRAS/2023 (subitem 2.1. do Relatório Conclusivo de peça 30); e improcedência quanto ao superfaturamento nas quantidades medidas de itens de serviço de instalação de telhas na reforma da CEI Direta Silvia Covas e da administração da DRE Ipiranga, em face da retificação das medições realizadas no âmbito do Contrato nº 022/SPOBRAS/2023. (subitem 2.2. do Relatório Conclusivo de peça 30).”

Neste momento, por determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, os autos retornam a esta Assessoria Jurídica – AJ para conhecimento e manifestação do quanto acrescido aos autos (**Peça 66**).

É o breve Relatório. **Passo a opinar.**

I – Análise Jurídica

A presente análise jurídica restringe-se ao apontamento remanescente indicado no Subitem 2.1 do Item 2 do Relatório Conclusivo de Análise de Representação (**Peça 30**), que trata de um suposto sobrepreço dos preços contratuais, conforme transcrição a seguir. Ressalto que o Subitem 2.2 do Item 2, da manifestação técnica, que versa sobre um possível superfaturamento quanto aos quantitativos medidos, foi considerado improcedente.

“3. Conclusão

[...58]

A Representação é procedente quanto ao subitem 2.1, face à contratação de quantidades indevidas para reforma de telhado na CEI Direta Silvia Covas, que ocasionaram sobrepreço no Contrato nº 022/SPOBRAS/2023.”

A este respeito, a Contratada, em manifestação acostada à **Peça 49**, alega que a SPObras adotou todas providências necessárias para a correção da impropriedade detectada, em conformidade com as disposições contratuais e legislação vigente, o que, segundo afirma, comprova a regularidade da execução contratual. Sustenta, assim, a inexistência de comprovação mínima dos fatos narrados pelo Representante e requer a rejeição da Representação. Em complementação, defende a perda superveniente do objeto da presente Representação, tendo em vista as medidas implementadas pela Administração, apresentando jurisprudência administrativa e judicial dando suporte ao seu entendimento (**Peça 58**). A SPObras, por sua vez, limita-se a reiterar as considerações expostas na manifestação de Peça 35 (**Peças 59-61**).

A Especializada, após análise das manifestações apresentadas pela Contratada (**Peças 49 e 58**) e da SPObras (**Peças 59-61**), manteve as suas conclusões quanto à procedência da Representação no tocante ao Subitem 2.1 do Item 2 do Relatório Conclusivo, pelas razões abaixo expostas:

“Análise

As respostas apresentadas concentram-se em argumentar que não houve prejuízo ao erário em relação aos quantitativos previstos para a reforma do telhado. Contudo, considerando as medidas corretivas já efetivadas, a questão do superfaturamento das quantidades do telhado deixou de ser um ponto de discussão, afastando-se, portanto, os aspectos relativos à contratada acerca da irregularidade observada.

O que se confirmou, até pelas correções anunciadas, foi a existência de sobrepreço nas quantidades destinadas à reforma do telhado. Assim, sob o viés de aperfeiçoamento da atividade administrativa, cabe à SPObras adotar as providências que julgar pertinentes para evitar a reincidência de sobrepreços em futuras contratações, nos termos do inciso III do art. 11 da Lei nº 14.133/21. Diante do exposto, face à ausência de elementos que modifiquem as conclusões obtidas no Relatório Conclusivo, mantém-se todos seus termos.”

Da leitura dos presentes autos extraio que o alegado indício de sobrepreço na planilha destinada à reforma do telhado do CEI Direta Silvia Covas de fato ocorreu, conforme reconhecido pela própria SPObras em manifestações anteriores (**Peças 23 e 35**) e reafirmado em sua última

manifestação (**Peça 59-61**), tendo sido adotadas medidas corretivas para saná-lo. As medidas corretivas adotadas em tempo evitaram, desta forma, a ocorrência do superfaturamento, decorrente de um defeito claramente ocorrido na fase preparatória da licitação.

Sob o prisma jurídico, tal fato evidencia a ocorrência de deficiências no planejamento da contratação, particularmente na definição de quantitativos. Considerando que a licitação tem, entre seus objetivos principais, a prevenção de sobrepreços e a busca pela eficiência nos gastos públicos, nos termos do disposto no artigo 31 da Lei nº 13.303/2016, situações como esta reforçam a necessidade de aprimorar os processos de governança nas contratações públicas. Não por outro motivo a D. Auditoria, ao tratar dos “Elementos de Responsabilização”, referiu-se ao artigo 11, inciso III e parágrafo único, da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)¹, que segue a tendência constante na Lei nº 13.303/2016, e sugeriu a intimação do “dirigente máximo da entidade municipal ou do ordenador de despesas” para apresentar defesa (**Peça 30**). A promoção da eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas e, por conseguinte, dos recursos públicos, passou a ser um dever da Alta Administração.

Cabe consignar, nesse sentido, que, nas manifestações de **Peças 35 e 59-61**, a SPObras detalhou as ações implementadas para coibir essas ocorrências nos contratos que envolvem a manutenção, readequação e reforma das 736 unidades educacionais municipais, assim como na construção de novas unidades, incluindo a adoção de sistemas de gestão e controle de processos para minimizar erros e aprimorar os processos de contratação, conforme se infere da transcrição abaixo:

¹ “**Art. 11.** O processo licitatório tem por objetivos: [...] **III** - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; [...] **Parágrafo único.** A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

“[...]

Outra medidas tomadas a fim de coibir esses equívocos e cientes das demandas que seriam originadas pelo âmbito da Portaria Conjunta SME/SIURB nº 03/2021, notadamente pelas obras de manutenção, readequação e reforma das 736 unidades educacionais dentro do município de São Paulo, além da construção de novas unidades da mesma portaria, a São Paulo Obras por meio de seu processo seletivo simplificado, Edital nº 001/2022 - Proc. Sei 7910.2022/0000428-5, homologado em 13/01/2023, disponibilizou a contratação de 13 profissionais de engenharia I arquitetura para compor e complementar a equipe técnica de fiscalização da Gerência de Obras de Educação (GED) de SPObras, conforme é mencionado no documento SEI 106809439.

Somado a isso, para dar apoio à Fiscalização de SPObras, através do Edital SPObras 002/2022, foi viabilizada a contratação da empresa Consórcio LBR-Modera - Multiplano - contrato 061/SPOBRAS/2022, com a função de prestar serviços nas atividades complementares de gerenciamento e supervisão das obras de manutenção, adequação das unidades educacionais elencadas na Portaria Conjunta nº 03 SME/SIURB, de 20/12/2021.

A equipe é formada por profissionais qualificados e experientes, que trabalham em estreita colaboração com os fiscais designados, fornecendo o suporte técnico, supervisão e coordenação de todas as atividades relacionadas à intervenção nas unidades educacionais.

Além disso, são implementadas medidas proativas para mitigar quaisquer possíveis lacunas na fiscalização, incluindo a designação de equipes adicionais, quando necessário, a implementação de sistemas de monitoramento, são preparados relatórios das vistorias, e informamos quaisquer problemas emergenciais aos fiscais designados em tempo real.”

A SPObras vem implementando sistemas de gestão e controle de processos para minimizar erros e aprimorar o monitoramento dos processos licitatórios e respectivos contratos. Essas iniciativas incluem a adoção de sistemas de acompanhamento dos contratos, obras, demanda e cronogramas com realização de vistorias junto à direção das unidades de SME e elaboração dos respectivos relatórios de vistoria, documentação fotográfica, memorial descritivo e posterior elaboração de planilha orçamentária dos serviços necessários para a intervenção proposta.

Destaca-se ainda, o sistema de fiscalização elaborado pelo Consórcio LBR-Modera, que auxilia no controle dos contratos em execução com relatórios fotográficos, controle de funcionários e demandas, e controle do cronograma físico-financeiro. Além disso, há o Sistema de Gerenciamento de Contratos de Obras de Educação (SGCOE) em conjunto com a Secretaria de Educação (SME), com o objetivo de evidenciar os pontos de atenção das unidades escolares e melhorar a qualidade dos serviços prestados. **(Peça 61)**

Tal comprometimento demonstra um esforço da Entidade em atender aos princípios da economicidade e eficiência, bem como aos ditames legais aplicáveis.

A partir do quanto exposto e das considerações jurídicas acima consignadas, portanto, alinho-me ao entendimento do Ilustre Assessor Jurídico preopinante, destacando as conclusões da D. Auditoria quando à procedência do Subitem 2.1. do Item 2 do Relatório Conclusivo de Análise de Representação.

As medidas adotadas pela SPObras, noticiadas nas **Peças 35 e 61** destes autos, entretanto, evidenciam uma atuação proativa, voltada não somente para a correção dos vícios identificados, mas também ao aprimoramento dos controles internos e à implementação de uma gestão de riscos, tanto na atividade licitatória como contratual. Tal postura, em meu entendimento, merece consideração por parte do Nobre Conselheiro Relator, especialmente no que tange à apuração e eventual imputação de responsabilidades aos agentes envolvidos.

II. Conclusão

Diante do exposto e das considerações jurídicas acima expendidas, e seguindo a criteriosa análise técnica realizada pela D. Auditoria (**Peças 30, 39 e 65**), opino, salvo melhor juízo, pela **procedência** da Representação quanto ao quanto ao Subitem 2.1. do Item 2 do Relatório Conclusivo de Análise de Representação, sem prejuízo das determinações e recomendações que o Nobre Conselheiro entender pertinentes.

Recomendo, por fim, em prestígio às garantias do contraditório e da ampla defesa, e à critério do Ilustre Conselheiro Relator, que o Sr. Diretor Presidente da SPObras seja intimado para ciência e manifestação sobre as conclusões técnicas e jurídicas alcançadas neste processo, nos moldes também sugeridos pela Especializada (**Peça 30, p. 5-6**), dadas as responsabilidades envolvidas.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 3 de dezembro de 2024.

Ana Cristina Fecuri
Assessor de Gabinete I
OAB/SP 125.181

ACF/