

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

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

Relator: Domingos Dissei

Competência: PLENO

SENHOR SECRETÁRIO GERAL

Trata-se de **Representação** apresentada pelo **Vereador Antonio Biagio Vespoli** em face do **Contrato nº 022/SPOBRAS/2023** que tem por objeto a contratação da empresa especializada em engenharia para execução de manutenção de unidades educacionais do lote 60.

Em síntese, a Representação destaca risco de superfaturamento no processo de contratação em tela. Tal conjectura advém da divergência entre a área de cobertura especificada para a quadra da CEI Direta Silvia na planilha orçamentária, que indica 600 m² de telha trapezoidal de aço galvanizado, e a área de cobertura levantada pelo Representante limitada a 60 m². Para fundamentar esta alegação, é exposto que os mesmos 600 m² de cobertura foram previstos para outra unidade escolar, a EMEI Laura da Conceição P. Quintaes, porém, naquele caso, referiam-se à totalidade da escola. Ademais, segundo o Representante há risco de superfaturamento também na cobertura da DRE Ipiranga, tendo em vista que a planilha orçamentária prevê a substituição de 1.142 m² de telha, porém, segundo levantamento realizado pelo Representante, a edificação possui apenas 960 m². Por fim, o Representante argumenta que tais discrepâncias minam a credibilidade do contrato em vigor, e solicita uma auditoria por parte deste E. TCM.

Instada a se manifestar (peça 14), a Coordenadoria VII “considerando que o contrato em questão está em curso, oferecendo oportunidade para prontas correções, sugere-se, a critério de Vossa Excelência, a realização de prévia oitiva junto à SPObras, a fim de que se manifestem sobre os pontos abordados na Representação.”

Por ordem do Exmo. Senhor Conselheiro Relator (peça 17), a SPObras, na pessoa do seu Diretor Presidente, foi oficiada (peças 18/19) para tomar conhecimento e se manifestar, sobre as questões suscitadas na Representação e, em resposta, apresentou manifestação (peças 22/25).

“Para o CEI Direta Silvia Covas, é importante notar que o orçamento licitado incluía uma área de 600 m² para a instalação completa de uma quadra poliesportiva. No entanto, na abertura das obras e verificação da situação “in loco”, observamos que na natureza de um Centro de Educação Infantil (CEI), não é comum a presença de uma quadra poliesportiva com medidas oficiais, e, além disso, não haverá espaço físico, disponível na unidade para tal instalação. Portanto, identificamos um equívoco nesse aspecto do orçamento, e esses itens da planilha serão objetos de replanilhamento para adequar as mesmas às reais necessidades da intervenção.

Já em relação à Diretoria Regional de Ensino (DRE) Ipiranga, o orçamento indica 1.142 m² de cobertura designados ao item 1.8 com o título de “quadra”. No entanto, foi identificado durante a abertura da obra, um erro de digitação neste item, uma vez que não existe uma quadra poliesportiva no local e tampouco espaço para sua implantação. Esse item, na realidade, foi destinado à substituição do telhado do prédio principal e seus anexos, abrangendo uma área maior do que a prevista no orçamento licitado, devido à inclinação do novo telhado e ao aumento dos beirais. Este projeto está em fase final de execução, mas será necessário um replanilhamento para adequar as quantidades de serviços à área real da cobertura necessária da unidade.

[...]

O replanilhamento mencionado já foi elaborado e consta no documento 104218302, referente ao Processo SEI 7910.2022/0001144-3.

Outro ponto importante a destacar é que na peça “12.Anexo” foi incluída a Medição 007 da CEI Silvia Covas. Contudo, ao consultar o processo de pagamento SEI 7910.2023/0002962-0, verificamos que esta medição está “SUPERADA” e uma planilha revisada foi apresentada, conforme consta no documento SEI 104218088.” (peça 23, fls. 1/4)

Em sede de **relatório conclusivo** (peça 30), a Especializada C-VII considerando os dados apresentados pelo representante, a manifestação da SPObras e os documentos encartados ao processo SEI nº 7910.2022/0001144-3, conclui que a

Representação é **procedente** quanto ao subitem 2.1.¹ e **improcedente** quanto ao subitem 2.2.² do relatório, nos seguintes termos:

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

A Representação é **improcedente** quanto ao subitem 2.2 no que tange ao superfaturamento nas quantidades medidas de itens de serviço de instalação de telhas na reforma da CEI Direta Sílvia Covas e da administração da DRE Ipiranga através do Contrato nº 022/SPOBRAS/2023.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando que a avaliação constante no subitem 2.1. indica que, embora inicialmente tenha havido sobrepreço na contratação, o superfaturamento não foi concretizado, e consoante o disposto parágrafo único do art. 11 da LF 14.133/2021, a alta administração 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 processo licitatório, dentre os quais se inclui evitar contratações com sobrepreço (cf. art. 11, inciso III), sugere-se que seja oficiado o dirigente máximo da entidade municipal ou o ordenador da despesa para que apresente defesa.

Nestes termos, o indicado é o Sr. Diretor Presidente da SPObras, de 1º de fevereiro de 2023 até a presente data”

Oficiada (peças 32/33) para ciência e manifestação, acerca do Relatório Conclusivo (peça 30), a Origem encaminhou resposta (peça 35).

“Conforme a conclusão da peça 30 (105767918), não foi constatado superfaturamento no Lote 60, conforme o Contrato nº 022/SPOBRAS/2023. No entanto, houve um equívoco na Unidade CEI Sílvia Covas, onde foram contemplados 600m2 mas a realidade é menor. Ressaltamos que o superfaturamento não foi concretizado.

Ciente 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

¹ 2.1. Sobrepreço no Contrato nº 022/SPOBRAS/2023

² 2.2. Superfaturamento no Contrato nº 022/SPOBRAS/2023

equipe técnica de fiscalização da Gerência de Obras de Educação (GED) de SPObras.

Somado a isso, para dar apoio à Fiscalização de SPObras, através do Edital SPObras 002/2022, foi viabilizada a contratação da empresa Consórcio LBRModera - 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 LBRModera, 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."

Em manifestação (peça 39), a Coordenadoria VII **manteve** a conclusão alcançada em sede de Relatório Conclusivo (peça 30).

"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)."

Instada a se manifestar (peça 40), a **Assessoria Jurídica** (peças 41/42), pelas razões ali expostas, concluiu como segue.

“A princípio, entendo que o estágio da instrução processual demonstra a **admissibilidade tácita** da inicial, salvo melhor entendimento.

No **mérito**, acompanho a manifestação do ilustre Assessor preopinante destacando a **procedência** do item **2.1**, porquanto constatada a ocorrência de sobrepreço no Contrato nº 022/SPOBRAS/2023, como decorrência da contratação de quantidades indevidas para reforma do telhado da CEI Direta Silvia Covas e **improcedência** do item **2.2**, na medida em que não se configurou o superfaturamento.

Diante da procedência do item mencionado, **sugiro** 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.”

Em cumprimento a determinação contida na peça (peça 43), a Origem foi oficiada (peças 44 e 46) e apresentou manifestação às peças 59/61, a Contratada, Lemam Construções e Comércio S/A. foi intimada (peças 45 e 47 e 54/55) e encaminhou resposta às peças 49 e 58.

“Em sua primeira manifestação (peça 49), a **Contratada** alega que houve a adequação do item, com o respectivo replanilhamento. Além disso, argumenta que os atos foram praticados de boafé, sem qualquer benefício próprio ou a terceiros, e que não houve prejuízo ao erário. Por fim, sustenta que a denúncia apresentada é frágil e carece de elementos que a embasem.

Em sua segunda manifestação (peça 58), a **Contratada** reafirma que o ponto considerado procedente foi corrigido pela Pasta, tratando-se de um erro de digitação. Nesse contexto, apresenta jurisprudência que, em seu entendimento, indica a perda do objeto da representação.” (peça 65)

A manifestação da SPObras (peças 59 a 61) apresenta teor idêntico ao da manifestação previamente acostada à peça 35.

Em nova manifestação (peça 65), a Especializada C-VII **manteve** a conclusão alcançada em sede de Relatório Conclusivo (peça 30).

A Assessoria Jurídica (peças 67/68), diante das considerações jurídicas ali expendidas, e seguindo a criteriosa análise técnica realizada pela D. Auditoria (peças 30, 39 e 65), opinou pela **procedência** da representação em relação ao subitem 2.1, na medida em que confirmado o sobrepreço no Contrato nº 022/SPOBRAS/2023.

A D. Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 71), requer que a Representação seja julgada *prejudicada* ou, subsidiariamente, *improcedente*.

Após, vieram os autos para manifestação desta Secretaria Geral (peça 72).

É o relatório.

Inicialmente, com relação à admissibilidade, entendemos que foram atendidos os requisitos estabelecidos nos artigos 54 e 55 do RITCMSP. Quanto à exigência do §1º, do art. 55³, entendemos ser dispensável, considerando que o autor é vereador.

No diz respeito ao mérito, conforme esclareceu a Auditoria (peça 30) a análise compreende dois aspectos **distintos** trazidos pelo representante:

- “• Sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semiintegrada ou integrada (inciso LVI, art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021);
- Superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por: a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas (inciso LVII, art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021).”

³ “**Art. 55** - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:
(...)”

§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, **é indispensável a prova de cidadania**, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.
(...)”

A nova Lei de Licitações estabeleceu conceitos no art. 6º, incisos LVI e LVII onde esclarece a diferença conceitual entre **sobrepçoço** e **superfaturamento**.

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

LVI - sobrepçoço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semiintegrada ou integrada;

LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;” (grifo nosso)

Por sua vez, o inciso III, do art. 11, do mesmo diploma legal estabelece, de forma clara, a necessidade de se evitar contratações com sobrepçoço ou com preços manifestamente inexequíveis, bem como o superfaturamento na execução contratual.

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...)

III - evitar contratações com sobrepçoço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; (...)”

De acordo com a análise realizada pela Especializada C-VII (peça 30), o sobrepçoço, de fato ocorreu, “da análise do processo SEI nº 7910.2022/0001144-3, que trata da referida contratação, verifica-se que a SP Obras estabeleceu a quantidade de 600m² de telhado para reforma da CEI Direta Silvia Covas através do item de serviço 06-02-49 (SEI nº 081117472 e nº 081117736), montante consideravelmente superior às dimensões físicas do

imóvel, **restando configurado sobrepreço** no contrato desta unidade. Ressalte-se que em sua manifestação a SPObras informa a ocorrência de equívoco nesse aspecto do orçamento e que foi realizado replanilhamento para adequar as quantidades às áreas reais.”

Por outro lado, AUD verificou “que a SP Obras realizou medição de 600m² de telhado na CEI Direta Silvia Covas através do item de serviço 06-02-49 (SEI nº 097489383) e a empresa contratada emitiu nota fiscal referente a esse serviço (SEI nº 098007220), em desacordo com a realidade fática da obra. Entretanto, posteriormente a SP Obras emitiu nova medição (SEI nº 102042649) retificando a medição anterior, através da exclusão da quantidade de 600m² do item de serviço 06-02-49, e houve emissão de nova nota fiscal pela empresa contratada (SEI nº 098408360) **não havendo sido concretizado superfaturamento** na medição do item de serviço 06-02-49 na CEI Direta Silvia Covas. Quanto aos serviços remunerados na reforma da administração da DRE Ipiranga, verifica-se que a SP Obras realizou medição de 1.142m² através do item de serviço 06-02-43 (SEI nº 094986798), compatível com as características do serviço e a documentação encartada aos autos.”

Sobre as medidas em curso pela pasta com o intuito de mitigar as falhas na fiscalização dos contratos, importante repisar as orientações/considerações da Especializada C-VII (peças 39 e 65).

“(…) sua efetividade somente poderá ser aferida mediante acompanhamentos por períodos mais longos e em outras modalidades de fiscalização, mais adequadas do que em sede de Representação.” (peça 39)

“(…) 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. (peça 65)”** (grifo nosso)

Diante de todo o exposto, opinamos pelo **conhecimento** da presente Representação, quanto ao mérito, com respaldo nos relatórios técnicos precedentes, opinamos pela **procedência** 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 e **improcedência** quanto ao subitem **2.2**, no que tange 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 através do Contrato nº 022/SPOBRAS/2023.

É o nosso parecer que submetemos à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 19 de março de 2025.

LUCIANE DE CARVALHO FRANÇA NADALINO

Assessora de Controle Externo

OAB/SP nº 290.439