

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator EDUARDO TUMA**

Ref.: Auditoria Extraplano

Construção e Manutenção de Imóveis - Verificação, por amostragem, se os contratos firmados nas Atas de Registro de Preços decorrentes do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 se destinam exclusivamente a serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, requalificações e modificações de segundo escalão do DM nº 29.929/1991 passíveis de serem contratados pelo sistema de registro de preços.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Auditoria Extraplano, autuada sob TC/010358/2023 e autorizada pela Ordem de Serviço nº 2023/02424, que tem como objeto a verificação das contratações decorrentes das Atas de Registros de Preços celebradas pela SIURB no âmbito do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, atendendo à deliberação na 3.247ª Sessão Ordinária, no sentido da verificação, por amostragem, do cumprimento da determinação referente ao não desvirtuamento na utilização das atas de registro de preços.

Inicialmente, a Origem foi oficiada para que tomasse conhecimento do Relatório de Auditoria, peça 24, atendendo ao determinado à peça 26. A resposta da SIURB a esse ofício, peça 38, foi analisada por esta Coordenadoria VII à peça 41, mantendo-se na íntegra o Relatório de Auditoria.

Houve, então, nova determinação nos seguintes termos:

[...] DETERMINO a expedição de Ofício/Intimação dirigido à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras e às Secretarias que autorizaram as contratações (SMADS, SMSUB, SUB-IP, SUB-SM, SUB-BUT, SUB-SM e SUB-SB), bem como às contratadas dos contratos auditados vide peça 23 (Lemam Construções, Construmedici Engenharia, Consitec Engenharia, HE Engenharia Comercio e Representações Ltda, Lettieri Cordaro Ltda, EEC Engenharia, Construtora Progredior) a fim de que:

- a) Cientifiquem-se dos Relatórios de Auditoria de peça 24 e 41;
- b) Apresentem defesa no prazo regimental (peça 42).

Consumados os procedimentos processuais de praxe no sentido de intimarem-se e/ou oficiarem-se os indicados nessa determinação, retornam os autos a esta Coordenadoria VII para manifestação sobre as defesas apresentadas, atendendo ao determinado à peça 126.

Assim, a análise das defesas se fará a seguir, na ordem original dos achados de auditoria no relatório.

2. ANÁLISE

Preliminarmente, as defesas das empresas Construmedici Engenharia e Comércio Ltda., peça 107, Construtora Lettieri Cordaro Ltda., peça 108, EEC Engenharia e Construções Ltda., peça 110, e Lemman Construções e Comércio S/A., peça 123, possuem conteúdo praticamente idêntico, portanto, as alegações e argumentos serão transcritos de forma única.

2.1. Achado 1 – Uso de ARPs para contratação de obras

Cerca de 1/5 de todos os usos das ARPs oriundas do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 não atenderam à determinação no sentido de não utilização para a contratação de obras, cujas intervenções pretendidas e/ou contratadas não se enquadram na definição de segundo escalão do DM nº 29.929/91 e não poderiam ter sido contratados por registro de preços, uma vez que se caracterizam como obra de engenharia [...] (fl. 29 da peça 24).

Manifestação da SIURB:

“Esclarecemos que já foi mencionado no Sei nº 108762438 informando que estaremos adotando as orientações constantes nas folhas 30 e 31 da peça 24 sob o Sei nº 111449649” (fl. 02, peça 90).

Manifestação da SMSUB:

Preliminarmente, esclarecemos que após a análise pormenorizada das informações requisitadas nos presentes autos, não identificamos apontamentos que pudessem estar no âmbito de competência desta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras.

Nesse sentido, vislumbra-se que o Órgão Técnico desta Egrégia Corte de Contas, após regular andamento da Auditoria, emitiu propostas de determinações a serem analisadas e adotadas pela SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, não constando, por sua vez, nenhuma menção de encaminhamento a esta Pasta para realização de providências.

Desta forma, considerando a ausência de subsídios que possam ser fornecidos por esta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras para a resolução da lide, devolvemos a presente, sugerindo respeitosamente, o encaminhamento dos autos para análise e deliberação por parte da SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (fl. 1 da peça 86).

Manifestação da SMADS:

A SMADS não entrou no mérito do achado de auditoria, conforme se constata nas informações anexadas à resposta da Secretária Municipal, peça 113. Nesses encaminhamentos anexados há apenas o registro da ciência e conhecimento das propostas de determinações no Relatório de Auditoria pelo Controle Interno em SMADS (fl. 3 da peça 113), pela Coordenadoria de Administração e Finanças (fl. 4 da peça 113) e pela Coordenação de Engenharia e Manutenção (fl. 5 da peça 113).

Manifestação da Subprefeitura de São Mateus:

O edifício sob análise necessita de uma readequação geral por causa do avançado estado de deterioração causado por um processo de manutenção insuficiente ao longo dos últimos anos. Neste cenário, é possível apontar:

- 1- As esquadrias apresentam-se deformadas, oxidadas ou efetivamente quebradas, evidenciando um elevado nível de desgaste, permitindo a entrada de águas pluviais provocando alagamentos em diversas salas, a não contenção dos ventos, comprometendo o isolamento térmico, a salubridade e a estética do edifício;
- 2- Os pisos apresentam estufamentos e vacuidades indicando deterioração do contra piso, tendo por vezes estourado e chegando a causar pânico entre os servidores;
- 3- A rede elétrica é ultrapassada, com pontos de saída não condizentes com as normas técnicas vigentes, causando sobrecarga e falhas dos equipamentos com potencial perda dos dados e de todo o serviço produzido, com risco efetivo de incêndios impondo um risco adicional à segurança dos servidores;
- 4- A sala de informática que aloca o servidor dessa unidade também padece dos déficits estruturais da rede elétrica, agravado pelo não funcionamento do sistema de refrigeração (ar condicionado) do ambiente, podendo provocar a queima ou o auto desligamento dos aparelhos;
- 5- O telhado é composto por telhas de amianto, em confronto com a legislação, por ser material nocivo à saúde humana, com peças quebradas, outras mal posicionadas, com goteiras em diversos pontos comprometendo o forro com infiltrações e áreas de mofo na laje e nas paredes, o que é um fator agravante para uma rede elétrica já comprometida, além de causar prejuízos a saúde dos funcionários.

Para a segurança e saúde dos ocupantes, é crucial realizar uma restauração completa do edifício, incluindo a substituição das telhas, reparação das esquadrias, modernização do sistema elétrico, climatização adequada e proporcional dos ambientes internos, limpeza e desinfecção.

O atual estado do imóvel, torna imprescindível a realização, em caráter urgente, de uma ampla reforma estrutural para garantir a adequação às normas técnicas vigentes, à segurança e a funcionalidade do bem público, bem como da saúde dos servidores de modo a prevenir acidentes ou outras complicações administrativas por omissão ou negligência.

Vale ressaltar que a manutenção do edifício é um processo contínuo e não uma intervenção pontual e isolada. Trabalhos futuros de manutenção regular serão necessários para preservar tanto o investimento na obra bem como o bem público (fl. 4 da peça 91).

Manifestação da Subprefeitura de Sapopemba:

A Subprefeitura de Sapopemba não se manifestou sobre o Relatório de Auditoria. Limitou-se a informar que houve uma única contratação na jurisdição daquela Subprefeitura, feita pela Secretaria das Subprefeituras-SMSUB, sugerindo que a competência para se manifestar sobre os achados de auditoria seria da SMSUB (peça 92).

Defesa da empresa Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda.:

A defesa apresentada pela empresa, peça 85, reproduz as constatações apontadas nas intervenções sob sua responsabilidade, descrevendo sinteticamente os serviços realizados em cada uma delas e as possíveis razões para a inclusão desses serviços nos contratos. No entanto, não aborda especificamente este achado de auditoria, alegando apenas que “[...] foram executados serviços de manutenção básicos e não serviços de engenharia.”, fl. 3 da peça 85.

Conclui a sua defesa nos seguintes termos:

Diante da manifestação exposta e dos fatos e fundamentos trazidos, requer seja o presente Relatório Extraplano reformulado para o fim de acolher as justificativas ora apresentadas que demonstram a regularidade dos procedimentos dos serviços executados e entregues, nos exatos termos pactuados. Acompanha-se o alegado pelos fiscais das obras – todos agindo dentro de suas competências legais e contratuais de forma lícita, regular em prol da boa execução das necessárias e indispensáveis serviços de manutenção realizados, que beneficiariam muitos servidores e a população que há anos vem sofrendo por conta da falta de manutenção preventiva (fl. 11 da peça 85).

Defesas das empresas Construmedici Engenharia e Comércio Ltda., Construtora Lettieri Cordaro Ltda., EEC Engenharia e Construções Ltda. e Leman Construções e Comércio S/A.:

O apontamento **não procede pois os serviços contratados pela SIURB, estão em conformidade com aqueles registrados na ata de registro de preços** na qual se fundamentaram, qual seja, são serviços de manutenção e adequação de unidades de próprios municipais, não se enquadrando como obras de engenharia, mas sim reparos de centros em estado de extrema deterioração ante a ausência de manutenção e investimento ao longo dos anos.

Comprova o alegado, os registros fotográficos apresentados no relatório de Auditoria, indicando extrema degradação e necessidade de manutenção telhados, forros, pisos, janelas, parte elétrica e hidráulica, pinturas, telhados, taludes, acessos, reparos em banheiros, entorno, calhas, e outros tantos serviços que não configuram obra ou reforma em nível de serviços de engenharia que precisassem de projetos básicos.

[...]

Ou seja, foram executados serviços de manutenção básicos e não serviços de engenharia. Como dito anteriormente a referida unidade ficou muito tempo sem manutenção, causando deterioração geral.

Não houve construção nova, no edifício existente, haviam problemas de alvenaria com trincas e parte derrubada por vândalos, a cobertura com várias telhas e reservatórios quebrados e todos de cimento amianto, que conforme determinação do Supremo Tribunal Federal de 2017 foram proibidas, a estrutura precisou de alguns reparos, por estar enferrujada.

[...]

Portanto, foram executados serviços de manutenção básicos e não serviços de engenharia em unidades que ficaram muito tempo sem manutenção, causando deterioração geral.

As contratações **ora sob comento cuidaram tão somente de reformas, readequações e manutenções, configurando serviços de baixa complexidade**, não sendo equivalentes, em grande parte, à serviços de engenharia, mas tão somente, serviços, de diversas naturezas.

Por essa razão, a SIURB confirmou a ausência de projetos específicos para as reformas e adequações **na justificativa para contratação**, quando explica que os projetos em questão, **assim como os memoriais descritivos foram elaborados quando da construção dos próprios municipais em questão.**

Diante disso e considerando a natureza dos serviços de reformas e adequações (que se assemelham mais à serviços de engenharia de segundo escalão), é de fato dispensável a elaboração de projeto, conforme previsão constante no Código de Obras.

Ora, ao verificar o valor dos contratos, nota-se que variaram entre 500 mil e 2,5 milhões de reais, o que significa forte indício da baixa complexidade dos serviços, os quais puderam ser comparados pela própria Auditoria com serviços de obra nova.

Com efeito, ficou determinada pela Contratante que os projetos utilizados deveriam ser aqueles de construção e reformas já elaborados a serem analisados e ajustados se necessário conforme os serviços a serem realizados em cada unidade que sofreria intervenção. Logo, frise-se, conforme determinação da Contratante, no caso em comento **não houve necessidade de ajustes ou adequação dos projetos já existentes**, para a manutenção e reformas das unidades administrativas.

No caso em questão, tal adequação do projeto original não se fez necessária, sendo que, a ausência de tal documento, não gerou nenhum a dificuldade por parte desta Construtora na tratativa dos serviços a serem realizados, visto que todos os locais foram vistoriados antes do início das atividades previstas para levantamento das necessidades, conhecimento do local e tratativa com as responsáveis pelas unidades.

O projeto básico e a memória de cálculo como exposto anteriormente, costumeiramente são norteadores para a execução de obras, porém, por se tratar

de manutenção de serviços com baixa complexidade, não houve impedimento de realizar os serviços— conforme se pode atestar pela fiel execução do contrato em questão – já encerrada.

[...]

Sendo assim, pleiteia-se o afastamento deste apontamento, uma vez que, de **fato, foram apresentadas as documentações necessárias para a correta execução dos serviços** inexistindo o prejuízo à execução do objeto dos contratos, sendo efetuadas medições e pagamentos com total correspondência ao quanto executado, nos exatos valores estimados e fixados pela própria Contratante. Outrossim, vale registrar que **não houve por parte da Auditoria a indicação precisa e comprovada da ausência da execução de nenhum dos serviços. Os serviços executados pelos contratos em questão estão em plena conformidade com aqueles licitados no pregão e registrados em ata, ou seja, categoria de segundo escalão que prescindem de projeto básico.**

Sobre o assunto, há julgados recentes do TCU (embora referentes à Lei 13.303/2016), que alertam para que o SRP seja utilizado apenas para obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, e não para objeto incerto e sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas ou sem prévia elaboração dos projetos básicos das obras a serem executadas, vide Acórdãos 2176/2022, 1767/2021, 1213/2021, 3143/2020, todos do Plenário do TCU.

Foi seguindo esta linha de raciocínio que o Tribunal de Contas da União se manifestou no Acórdão nº 3419/2013 – Plenário.

[...]

Tem-se conhecimento também do Acórdão nº 2.600/2013 do Plenário do Tribunal de Contas da União, onde se apreciou a utilização do sistema de registro de preços para licitar a **construção de creches padronizadas**, tendo a referida Corte de Contas entendido, naquele caso concreto, que a demonstração da viabilidade de se estabelecer uma padronização da contratação, bem como as cautelas adotadas em face dos subsistemas construtivos que poderiam ensejar alta variabilidade quantitativa, serviriam de base para afastar a anulação da licitação.

[...]

E mais recentemente decidiu o TCU:

Acórdão nº 1381/2018 – Plenário

Enunciado

É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras.

(...)

Sumário:

1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.”

Portanto, em linhas gerais, a legitimidade quanto ao cabimento do registro de preços está comprovada ante a constatação de **que (i) os serviços de engenharia pretendidos são de baixa complexidade, padronizáveis,**

passíveis de ser objetivamente definidos no edital segundo especificações usuais de mercado (e replicados nas convocações que se fizerem a partir da ata) e, ainda, de que (ii) não é possível definir, desde logo, o momento e/ou quantitativos efetivamente necessários, sendo o registro de preços, motivadamente, a solução mais eficiente.

[...]

Portanto e conforme será melhor detalhado adiante, além dos serviços executados estarem em conformidade com o edital da licitação que precedeu as atas de registro de preço com base nas quais foram firmados os contratos, natureza de serviços de engenharia, já enfatizadas pelo TCU que são legítimos de serem realizados pelo sistema de registro de preços, tem-se ainda que o pregão e edital da licitação 12/SIURB/2021 foram previamente aprovados pelo Plenário deste Tribunal ao ser autorizada a sua retomada, nos exatos termos detalhados no instrumento convocatório. (fls. 6/24 da peça 107, grifos no original).

Defesa da empresa Construtora Progredior Ltda.:

Os serviços contratados pela SIURB, através do contrato acima citado, estão em conformidade com aqueles registrados na ata de registro de preços na qual se fundamentaram, qual seja, são serviços de manutenção e adequação de unidades de próprios municipais, não se enquadrando como obras de engenharia, mas sim reparos de centros em estado de extrema deterioração ante a ausência de manutenção e investimento ao longo dos anos.

Tal fato resta comprovado pelos registros fotográficos apresentados no próprio relatório de Auditoria, que demonstram o estado de grande degradação das instalações e, conseqüentemente, a necessidade de manutenção.

Conforme extrai-se do memorial descritivo constante dos autos do processo SEI 6024.2023/0001471-2, relativo à contratação em questão, bem como do próprio instrumento firmado junto à Prefeitura, essa empresa foi contratada para executar **serviços gerais de manutenção, reparos, adequações e conservação do local, considerando as necessidades apontadas pela direção da unidade no termo de vistoria fornecido**. A saber, os serviços contratados foram os seguintes:

- i) Serviços de elétrica: serviços simples de instalação de pontos de tomadas, luz e interruptor;
- ii) Serviços de hidráulica: serviços de adequação geral de hidráulica, com instalação de registro, válvulas, sifões, torneiras e louças;
- iii) Serviços gerais: substituição de forros, revestimento nas áreas molhadas, reparos em trincas, pintura, substituição de itens danificados, instalação de calhas e de piso tátil.

Nota-se que, ao contrário do que restou apontado pela auditoria, os serviços contratados se amoldam perfeitamente ao contexto do segundo escalão, previsto no art. 2º, II, do Decreto Municipal nº 29.929/19911, não caracterizando serviços de engenharia, de modo que não se verifica no caso em tela a alegada desvirtualização da ata de registro de preços.

Aliás, ficou determinado pela Contratante que os projetos utilizados deveriam ser aqueles de construção e reformas já elaborados, que apenas seriam analisados e ajustados se necessário conforme os serviços a serem realizados em cada unidade que sofreria intervenção.

Assim, tem-se que foram executados tão somente reparos pontuais que foram considerados essenciais à manutenção do local e, conseqüentemente, à continuidade dos serviços prestados à população.

A questão tratada nesse processo já foi objeto de análise por esse E. Tribunal de Contas, que assim se manifestou:

“REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REPAROS, ADEQUAÇÕES PONTUAIS E PEQUENOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA. FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO-DE-OBRA, EM LOTES. [...] IMPROCEDÊNCIA. REPRESENTAÇÃO.

[...] Em sua resposta, a Origem destaca a definição e abrangência dos serviços a serem contratados, indicando sua regularidade a partir do confronto com os artigos 1º e 2º do Decreto 29.929/1991, os quais descrevem, com precisão, o que se entende por serviços de segundo escalão.

[...] Evidencio, por oportuno, o disposto no Decreto 29.929/1991: Art. 1º - Os serviços de manutenção e conservação de prédios, instalações e equipamentos municipais serão executados de conformidade com as disposições deste decreto. Art. 2º - Os serviços referidos no artigo anterior são divididos em 3 (três) escalões: (Redação dada pelo Decreto 41.306/2001)

*(...) II - Segundo escalão: nível intermediário, compreendendo manutenção preventiva e corretiva, execução de projetos e serviços de pequeno porte que demandem pessoal especializado, pequenas modificações, reformas, adaptações e ampliações; (Redação dada pelo Decreto 41.306/2001). **À luz das disposições legais acima expostas, entendo que os apontamentos de Auditoria acertadamente trazem serviços cuja contemplação isolada poderia ensejar a interpretação de que se trata de subsídios para contratações de obras de alta complexidade técnica. No entanto, conforme bem verificado no conjunto dos instrumentos de contratação, não existe qualquer margem de insurgência sobre elementos de alta complexidade ou que demandam a realização de serviços e obras fora do contexto evidenciado na contratação.**”*

Ademais, importante salientar que a escolha do modelo de contratação não cabe ao particular, que em absoluta boa fé participou do certame e executou os serviços contratados, nos moldes em que determinados pela Administração, com a finalidade exclusiva de garantir o interesse público.

[...]

E com as devidas vênias, a escolha administrativa de utilização do sistema de registro de preços para fornecimento dos serviços ora auditados foi, com certeza, a mais adequada já trouxe agilidade para atender as inesperadas demandas de manutenção, aliada a competitividade, permitindo que empresas menores também se tornem fornecedoras da Administração (fls. 7/11 da peça 111, grifos no original).

Defesa da empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.:

A defesa apresenta inicialmente uma série de conceitos e definições de reforma, serviços de engenharia, serviços comuns de engenharia e obras, baseados nas diversas leis que tratam do

tema, como a LF nº 14.133/21, a LM nº 13.278/02, a LF nº 5.194/66, o DM nº 29.929/91 e o DM nº 62.100/22.

Alega, então, que:

Destarte, o sistema de registro de preços é de suma importância para Administração Pública, e é amplamente utilizado de forma a viabilizar contratações rotineiras, que não envolvam a necessidade de complexidade ou elaboração de projetos executivos, inclusive de serviços comuns de engenharia, para adequações, manutenções e reparos de obras civis, no âmbito municipal contemplando a enorme quantidade de próprios públicos.

Assim, "a adoção do SRP determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho em agilidade e -segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado a princípio constitucional da Administração Pública". (BITTENCOURT, 2003, p. 48).

Diante dos elementos apresentados, é possível determinar a definição dentre "reforma", e "**serviços comuns de engenharia**", sendo que o último, por sua natureza rotineira, comum e usual, prescinde da elaboração de peças gráficas de maior complexidade (projetos), pois são passíveis de determinação por meio do Termo de Referência, Caderno de Detalhes de EDIF Padrão e práticas usuais do mercado.

Segundo a Orientação Normativa nº 54, de 25 abril de 2014, da Advocacia-Geral da União, que **competem ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia**, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

Coube a esta Contratada, detentora do agrupamento onde o próprio municipal é pertencente anuir o orçamento elaborado pelo Órgão Aderente (Secretaria Municipal da Cultura), mediante vistoria realizada no local e conferência dos quantitativos. O processo foi instruído de acordo com os elementos constantes no Termo de Referência e demais legislações aplicáveis.

Conforme consta na **peça 24**, pág. 23 da especializada, a intervenção envolveu a adequação da cobertura da unidade, em observância às quantidades previstas no Orçamento, especificações do Caderno de Encargos de EDIF, Memorial descritivo, Normas da ABNT e Termo de Referência, e trata de um serviço comum no mercado, não demandando elaboração de projeto para sua correta execução. Cabe ressaltar ainda que o Termo de Referência dispõe do Item 9.3, alínea "m" onde determina todas as Normas Técnicas da ABNT aplicáveis para a correta execução e que subsidiaram todas as etapas para prestação dos serviços.

A estrutura do telhado, não foi totalmente substituída e sim apenas terças metálicas, toda estrutura de sustentação do telhado, sendo as tesouras foram completamente mantidas, pois estavam em bom estado, e as terças que estavam inconformes foram substituídas, conforme características técnicas encontradas no local. Tal como não houve quaisquer modificações ou reforma do telhado, geometria, caracteriza-se como serviço comum, pois a estrutura do telhado anterior, em suas dimensões e características originais foram mantidas.

Numa analogia ao conhecido Paradoxo de Teseu (PLUTARCO, caps. 15.1, 17.4,

23.1), ao longo de toda vida útil da cobertura da edificação foram realizadas inúmeras substituições, porém a cobertura como um todo, em sua forma, identidade funcionalidade apresenta-se a mesma. A complexidade técnica envolvida entre substituir totalmente as telhas de cobertura ou de forma parcial é a mesma, não acarretando complexidade maior.

A cobertura anterior apresentava problemas de inúmeros vazamentos, de forma generalizada em decorrência do tempo. No estado em que se encontrava o equipamento municipal de cultura estava sem atividades ao público. Os vazamentos estavam deteriorando os demais subsistemas da edificação, tais como instalações elétricas, revestimentos e pintura.

A respeito das instalações elétricas, em função da necessidade de demolição parcial do forro do teatro, as instalações elétricas foram adequadas para ficarem aparentes, pois a fiscalização determinou que o ambiente não seria instalado forro de gesso. É importante salientar que foram mantidas todas as características, quanto capacidade de carga dos quadros que foram mantidos.

Já sobre o sistema de proteção contra descargas atmosféricas, em função da intervenção da cobertura e telhas houve necessidade de reposição, mantendo as características originais de captação, que consiste no sistema de Gaiola de Faraday, com reposição e adequação de algumas descidas que haviam sido preteritamente furtadas, mantendo assim o bom funcionamento e proteção do sistema.

Com a intervenção realizada resolveu-se todos esses problemas garantindo assim o acréscimo de vida útil da edificação e posterior reabertura ao público, garantindo a supremacia do interesse público, e aos princípios da economicidade, e eficiência (CF, art. 70).

Destaca-se que a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras - SIURB, através do Departamento de Edificações tem publicado os cadernos técnicos de especificação e Caderno de Encargos, onde constam todos os detalhes e projetos e especificações para os serviços padrões e tal arcabouço técnico subsidiou toda a execução dos serviços.

Por fim esclarece-se que o Termo de Referência e edital da Ata de Registro de Preços foram minuciosamente acompanhadas pelo Egrégio TCM, tendo os apontamentos foram sanados pela origem à época da contratação da ARP. No Acórdão nº ACO-UTR-1003/2024 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TC/015895/2021), há o entendimento e utilização do termo "**serviços e obras de segundo escalão**", conforme é demonstrado a seguir:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em **julgar regular o Edital do Pregão Eletrônico 12/Siurb/2021**, determinando à Origem que as Atas de Registro de Preços decorrentes desta licitação deverão se destinar exclusivamente aos **serviços e obras de segundo escalão**, sendo, portanto, **vedada sua utilização para obras e serviços de maior complexidade, a exemplo de fundações, recuperações estruturais, aumento de área e outras que exijam projetos executivos, serviços técnicos profissionais especializados**, sob pena de burla ao procedimento licitatório.

Em suma, destaca-se por se tratarem de serviços comuns de engenharia não há necessidade de elaboração de projetos, nem utilização de serviços técnicos especializados, os mesmos podem ser definidos pelas especificações contidas no termo de referência e Caderno de Detalhes Técnicos de EDIF, onde estão claros

todos os requisitos técnicos aplicáveis, sendo, portanto, a execução contratual resguardada sob o aspecto legal (fls. 5/8 da peça 115, grifos no original).

Análise:

Preliminarmente, cabe registrar que em nenhuma das respostas apresentadas pelas secretarias (SIURB, SMSU e SMADS) e subprefeituras oficiadas (SUB-IP, SUB-SM, SUB-BUT e SUB-SB) houve manifestação sobre o mérito do achado. Apenas as empresas intimadas se manifestaram sobre a conclusão da auditoria.

Inicialmente, cabe contextualizar que o achado trata especificamente da utilização das ARPs para a execução de obras, o que é vedado segundo a deliberação na 3.247ª Sessão Ordinária, que autorizou o prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 no TC/015895/2021. Nesse sentido, destaca-se o excerto do voto do Excelentíssimo Conselheiro Domingos Dissei, referendado pelo E. Plenário:

1 – As Atas de Registro de Preços decorrentes desta Licitação se destinam exclusivamente aos serviços e obras de segundo escalão, sendo, portanto, vedada suas utilizações para obras e serviços de maior complexidade, a exemplo de fundações, recuperações estruturais, aumento de área e outras que exijam projetos executivos, serviços técnicos profissionais especializados, sob pena de burla ao procedimento licitatório (grifos nossos).

Contrariamente ao que as defesas de todas as empresas procuram argumentar, os serviços utilizados pela auditoria como critério para a tipificação das intervenções como obras não são de simples reparos ou revisão geral.

Esses critérios de tipificação foram técnicos e se basearam no princípio lógico de que as intervenções contratadas deveriam ser desenvolvidas segundo os normativos mais recentes em vigência, como projetos elétricos, projetos de sistema de proteção contra descargas atmosféricas (SPDA ou para-raios), projetos de instalações hidráulicas, projetos de sistema de prevenção e combate a incêndio, projetos de instalações de gases etc.

Isso se deve principalmente à evolução das normas técnicas e regulamentações ao longo do tempo, bem como às mudanças nas demandas operacionais, nos padrões de segurança e na eficiência dos sistemas.

As normas relacionadas a instalações elétricas, como a NBR 5410 (Instalações Elétricas de Baixa Tensão), passaram por atualizações significativas ao longo dos anos, sendo a última em 2020. Essas mudanças incluem requisitos mais rigorosos para proteção contra choques elétricos, dimensionamento de circuitos, novos dispositivos de proteção e eficiência energética.

A NBR 5419, que trata do sistema de proteção contra raios, também foi atualizada, com mudanças em relação ao nível de proteção, métodos de instalação e materiais utilizados.

Por sua vez, as normas de segurança contra incêndio, tais como a NBR 10898 (Sistemas de iluminação de emergência, atualizada em 2023), a NBR 11742 (Porta corta-fogo para saída de emergência), NBR 12693 (Sistemas de proteção por extintores de incêndio, atualizada em 2021), NBR 13434 (Sinalização de segurança contra incêndio e pânico, atualizada em 2020) e a IT 08/2019 do Corpo de Bombeiros, foram atualizadas para incluir novos requisitos de segurança, como sistemas de detecção, alarme e combate a incêndio mais eficientes.

Têm-se ainda a recente ABNT NBR 15575, intitulada "Edificações Habitacionais — Desempenho". Esta norma foi publicada em 2013 e revisada em 2021, e é dividida em várias partes que abordam diferentes aspectos do desempenho das edificações, como sistemas de pisos, de coberturas, impermeabilizações, instalações hidrosanitárias, instalações elétricas etc. Embora seja direcionada para edificações habitacionais, muitos de seus princípios e requisitos podem ser estendidos a outros tipos de edificações. Essa norma visa garantir que as construções atendam a padrões mínimos de qualidade, segurança e conforto, o que é desejável também nas intervenções ora em análise.

Esses são apenas alguns exemplos de atualizações normativas aplicáveis às edificações e que podem impactar diretamente nas intervenções.

Assim, a adequação das contratações a esse novo arcabouço normativo é essencial para garantir que as edificações reformadas fiquem em conformidade com os padrões atuais e com as normas vigentes, evitando riscos à segurança dos ocupantes e preservando o patrimônio público, além de permitir a incorporação de tecnologias sustentáveis, reduzindo custos operacionais e impactos ambientais.

Logo, não é cabível a contratação desses tipos de serviços técnicos especializados por registro de preços, sem projetos prévios, como foi constatado. E em havendo a obrigatoriedade de novos projetos, estes são essenciais para definição das quantidades dos itens de serviços, pois, sem projetos, essas quantidades são definidas de forma arbitrária, com um elevado grau de discricionariedade.

Ainda nesse mesmo tema, destaca-se a alegação das contratadas de que tenha sido determinado pela contratante que os projetos e memoriais descritivos deveriam ser aqueles de construção e reformas já elaborados quando da construção dos próprios municipais e que não houve a necessidade de ajustes ou adequação desses projetos já existentes.

Primeiro, porque essa afirmação veio desprovida de qualquer comprovação de que tenha havido determinação nesse sentido e, segundo, porque projetos antigos, se existirem, pelas razões supra explicitadas, inevitavelmente estariam desatualizados em relação a requisitos de qualidade, conforto, segurança, eficiência energética e sustentabilidade, entre outros. Não é admissível a municipalidade despender recursos tão relevantes em reformas que não promovam essa atualização. Portanto, esse argumento é incabível.

Em relação aos julgados recentes do TCU, a própria defesa acima transcrita destaca o alerta dessas decisões no sentido de “[...] que o SRP seja utilizado apenas para obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, e não para objeto incerto e sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas [...]” (grifo nosso).

Ocorre que essas condições impeditivas estão entre as principais razões para o achado, pois não há padronização alguma nas intervenções contratadas, cujas características são totalmente díspares e não replicáveis, além de também não haver prévia delimitação dos objetos e locais. Assim, em sentido contrário ao que pretende a defesa, esses julgados corroboram o apontado.

Além disso, a comparação com o mencionado Acórdão nº 2.600/2013-Plenário do TCU é descabida, pois esse acórdão tratou de contratação do governo federal, por meio do FNDE, de creches no âmbito do Programa Proinfância, no qual aquela corte autorizou, em caráter excepcional, a contratação de obras por registro de preços mediante a padronização dos projetos das edificações das creches, ou seja, admitiu-se o registro do preço, por região, do valor global

da edificação das creches.

Logo, situação totalmente diversa da ora em análise, que envolve intervenções tão variadas quanto reformas em vielas, praças, unidades básicas de saúde, prédios administrativos, centros de referência e assistência social etc., sem nenhum tipo de padronização, sob regime de preços unitários. Portanto, o julgado nesse acórdão não se aplica ao achado ora analisado.

Quanto ao Acórdão nº 1.381/2018-Plenário do TCU, também citado pela defesa, é preciso ressaltar que, embora o sumário da decisão mencione a hipotética possibilidade de contratação de serviços comuns de engenharia mediante pregão para registro de preços, também impõe como condição a existência de padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital.

Além disso, no caso concreto desse acórdão, que acompanhou um pregão eletrônico cujo objeto era o registro de preços para a contratação de empresa especializada na execução de serviços comuns de engenharia, baseados na tabela Sinapi/PR, promovido pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), em sentido contrário ao que faz parecer o sumário da decisão, houve a determinação para a anulação do certame, por não ser cabível a contratação pretendida por registro de preços, dentre outras razões, pelas a seguir transcritas, provenientes da análise contida no relatório que instruiu a fiscalização:

12.2.1 O objeto da licitação questionada se refere a contratação de empresa para a execução de serviços comuns de engenharia baseados na tabela SINAPI/PR. Essa tabela inclui fornecimento de materiais e serviços de engenharia típicos na execução de obras de engenharia, como os serviços de escavação, estacas, alvenaria, concretagem, demolições, instalações elétricas e hidráulica, esgoto, drenagem, cobertura, acabamento, etc. (peça 1, p. 50 - 177).

12.2.2 Mesmo que os serviços que se pretende contratar sejam típicos das obras de engenharia, a Representada alega que não pretende realizar obras por meio dessa licitação, mas se contradiz quando inclui no termo de referência que a execução dos serviços ocorrerá por demanda da UFPR e a contratada deve realizar vistoria no local e elaborar croqui com os levantamentos arquitetônicos e caso necessário, os projetos elétricos, estruturais e hidros sanitários, memorial de especificações de serviços e especificação dos materiais a serem utilizados, levantamento dos custos e cronograma de execução.

12.2.3 Ressalte-se que os documentos e informações exigidas para a aprovação dos serviços são componentes do projeto básico, que é o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, que possibilita a apuração do custo, a definição do método construtivo e o prazo de execução. Face o exposto,

torna-se contraditória a afirmação dos gestores de que não pretende realizar obras por meio da ata de registro de preços que resultaria dessa licitação, em razão dessa licitação abranger todos os serviços de engenharia típicos das obras, previstos na tabela SINAPI e os procedimentos definidos no edital corroborarem que se trata de execução de obras.¹

Note-se que esses fundamentos são similares aos adotados nesta auditoria, ou seja, a caracterização de obras pela necessidade de documentos e informações que compõe um projeto básico, nos termos da LF nº 8.666/93. Portanto, a decisão desse acórdão também vai em sentido contrário ao que pretende a defesa e corrobora o apontado.

Quanto à afirmação das defesas de que não houve por parte da auditoria a indicação de serviços que não tenham sido executados, o argumento não tem serventia, pois o achado não trata desse tema, uma vez que a análise se deu exclusivamente no âmbito do cabimento ou não do uso de ARPs, objeto da determinação do E. Plenário, mas não avançou na análise da execução contratual.

Por fim, quanto ao argumento de que o registro de preços é um instrumento de otimização das contratações públicas, este não é válido para os casos identificados neste achado, pois os conjuntos dos serviços configuram serviços técnicos especializados e obras de reformas, casos nos quais a contratação por registro de preços não é cabível e que vai de encontro aos condicionantes impostos pelo E. Plenário.

Dessa forma, mantido o achado e a proposta de determinação contida no subitem 6.1.1. do Relatório de Auditoria, no sentido de que a SIURB se abstenha de autorizar a execução de obras por meio da utilização de atas de registro de preços, tendo como base os critérios provenientes da determinação contida no TC/015895/2021.

2.2. Achado 2 – Do sobrepreço nas intervenções

Há ocorrência de sobrepreço nas intervenções pretendidas e/ou contratadas listadas no **Quadro 2**, uma vez que os custos médios dessas intervenções ultrapassaram o custo unitário de edificação nova publicado pelo SINAPI na data base de maio/2023, havendo casos em que esse custo médio ultrapassou em mais de 3 vezes esse custo de referência [...] (fl. 29 da peça 24, grifo no

¹ https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2307484/NUMACORDAOINT%20asc/0

original).

Manifestação da SIURB, SMSUB, SMADS, Subprefeitura de São Mateus e Subprefeitura de Sapopemba:

Não houve manifestação nestas defesas sobre este achado de auditoria.

Defesa da empresa Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda.:

Não houve manifestação nesta defesa sobre este achado de auditoria.

Defesas das empresas Construmedici Engenharia e Comércio Ltda., Construtora Lettieri Cordaro Ltda., EEC Engenharia e Construções Ltda. e Leman Construções e Comércio S/A.:

O apontamento não procede.

Primeiro porque os preços registrados nas atas são decorrentes de prévio procedimento licitatório, cujo edital foi analisado por essa Corte de Contas sendo autorizada a sua retomada pelo Órgão Colegiado nos exatos termos em que readequado pela Origem. Assim, a decisão do Pleno na análise do pregão 12/SIURB/2021 delimitou que os critérios ali fixados para preços estavam em conformidade.

Logo, ao se analisar o edital formulado para o registro de preços em questão, sendo validado os seus termos e anexos, não há como se condenar as atas dele decorrentes no momento da contratação.

Isso porque, como já explicitado, o Registro de preços é o procedimento que a Administração Pública pode adotar para compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Trata-se da realização **de procedimento licitatório em que as propostas serão registradas tendo em vista futuras contratações**. São confeccionadas atas de registro de preços **das melhores propostas apresentadas**.

Licitação é o procedimento administrativo que visa a escolher a proposta mais vantajosa para o futuro contrato.

[...]

Nos termos da Lei nº. 8.666/93, Lei nº. 10.520/02 e do Decreto nº. 10.024/2019, a modalidade de licitação a ser adotada no SRP será por meio de concorrência ou pregão, preferencialmente o pregão eletrônico.

O tipo de licitação (critério de julgamento) **será o menor preço**.

Excepcionalmente, poderá ser adotado o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.

O pregão 12/SIURB/2021 seguiu o rito procedimental comum do art. 17 (I – preparatória; II – de divulgação do edital de licitação; III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – de julgamento; V – de habilitação; VI – recursal; VII – homologação), sendo adotado ante o fundamento de que o objeto possui padrões de desempenho e qualidade que podiam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 29).

Sendo aquisição de bens e serviços comuns, utilizou-se o pregão. Assim, não há como se alegar inconsistências na ata, que foi decorrente de regular e lícito procedimento prévio licitatório que, inclusive, passou pelo crivo do plenário dessa Corte de contas.
[...] (fls. 25/28 da peça 107, grifos no original).

Defesa da empresa Construtora Progredior Ltda.:

Quanto à suposta identificação de sobrepreço, importante esclarecer que referido apontamento está pautado exclusivamente no fato de que a auditoria ter, **equivocadamente**, realizado a comparação de preços de serviços de reparo e reforma, como preços de serviços novos.

Ora, é óbvio que o custo para recuperação de um sistema elétrico, por exemplo, ainda que de complexidade mais baixa, terá um custo maior do que a instalação de sistema novo e um prédio novo.

Na primeira hipótese haverá, inevitavelmente o custo de retirada do equipamento anterior, limpeza do local, necessidade de compatibilização com interferências do local, serviços inexistentes na execução de serviço novo.

O conceito simplório de comparação entre serviços de reparo e reforma com execução de obra nova é equivocada, pois ignora questões como, por exemplo, o custos de demolição e limpeza, ou mesmo obtenção de área, manutenção das áreas que deixariam de ser ocupadas, enfim, é uma conclusão sofista.

Daí que a comparação de eventual sobrepreço deve ser realizada com as tabelas de referência, não podendo se comparar “alhos” com “bugalhos”.

Repita-se: não há no relatório de auditoria qualquer comprovação de que os preços utilizados nos contratos estão em dissonância como os referenciais de mercado.

[...]

Em resumo, obras de reforma e manutenção nem sempre serão menos custosas do que uma obra inicial, o que não significa que não sejam vantajosas ao erário em decorrência de outros fatores, especialmente a celeridade. Afinal, no caso do contrato firmado junto a essa construtora, trata-se da execução de serviços em um local cujo propósito é atender famílias e indivíduos nas mais diversas situações de vulnerabilidade social ou violação de direitos. Sendo assim, tanto a manutenção do local em condições para atender à população com dignidade quanto a celeridade da entrega do local com as devidas adequações, a fim de permitir o retorno dos atendimentos, é de suma importância (fls. 11/13 da peça 111, grifos no original).

Defesa da empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.:

O apontamento baseia-se no quadro 2 da peça 24, no qual não há menção de ter havido sobrepreço na intervenção atinente ao contrato executado por esta empresa.

[...]

Destaca-se que a métrica adotada pela especializada, de realizar comparação do preço das intervenções amostradas, com base no paradigma do SINAPI não é considerada a mais fidedigna, pois o indicador do SINAPI é destinado para obras de construção de conjuntos habitacionais, infraestrutura e saneamento.

Outro agravante é que o indicador adotado representa o **custo direto**, isto é, despesas apenas com materiais e mão de obra dispendidos, sem o acréscimo da bonificação (lucro), despesas indiretas, riscos, despesas financeiras e demais encargos para obras públicas constantes no **BDI**, que após seu cômputo, constitui o que é definido como **preço**, conforme é estabelecido no Acórdão n.º 2622/2013 do TCU.

Sobretudo, há uma diferença substancial dentre os padrões de construção de uma residência, que apresenta acabamentos simples, como piso de baixa resistência e características de baixa complexidade e grande replicação e razão de economia de escala e processos racionalizados de construção, por serem construções padronizadas. Já as intervenções em equipamentos públicos, apresentam uma característica ímpar, onde cada local apresenta suas peculiaridades, os materiais demandam uma qualidade muito superior, tais como pisos de alta resistência devido ao intenso fluxo de circulação. Os requisitos de desempenho e a segurança requerida, com base nas normas técnicas em geral são mais restritivos quando a edificação se destina a atividades institucionais. Tais elementos, corroboram para afirmar que há uma disparidade quanto aos sistemas para fins de comparação de preços médios de construção.

Conforme pode-se observar no Decreto Federal nº 10.132/19 são estabelecidos critérios objetivos para realização de análises paramétricas, sendo o balizar, realizar comparação com serviços de natureza e condições correlatas, para correta aferição:

[...] (fls. 8/9 da peça 115, grifos no original).

Análise:

As defesas das contratadas Construmedici Engenharia e Comércio Ltda., Construtora Lettieri Cordaro Ltda., EEC Engenharia e Construções Ltda. e Lemam Construções e Comércio S/A. estão centradas essencialmente na lisura do procedimento licitatório, cujos preços unitários dos serviços, segundo alegam, foram registrados de forma legal e regular, provenientes das melhores propostas apresentadas.

Entretanto, o conceito de sobrepreço adotado no âmbito dos controles internos e externos é mais amplo e foi consolidado pela nova Lei de Licitações, LF nº 14.133/21, art. 6º, inciso LVI, nos seguintes termos:

LVI – 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, semi-integrada ou integrada;

Portanto, o sobrepreço pode ter origem diversa dos preços unitários, uma vez que este pode se manifestar também sob a forma de preço global do objeto, como decorrência de quantidades de

serviços excessivas ou de serviços desnecessários, por exemplo.

No caso, no achado de auditoria a constatação foi da ocorrência de sobrepreço dos valores globais das intervenções, por meio da comparação entre os custos médios unitários das intervenções com o custo paradigma da construção civil, publicado pelo SINAPI, ambos em R\$/m². Entretanto, esse aspecto não foi enfrentado pelas defesas dessas empresas.

Nenhum dos achados desta auditoria apontou sobrepreço dos preços unitários. Portanto, essas defesas não são capazes de afastar o constatado.

Já a defesa da Construtora Progredior Ltda. utilizou-se de argumento diverso, alegando um suposto equívoco da auditoria, que teria equiparado obras de reformas com obras novas e que teriam sido ignoradas as diferenças decorrentes de custos de serviços inexistentes em obras novas, tais como demolições, remoções e limpezas.

Nas reformas de segundo escalão, de fato, existem demolições, remoções de entulhos, limpezas etc., por outro lado, toda a estrutura da edificação permanece íntegra, uma vez que são edificações existentes.

Assim, embora o critério para apontar os casos de sobrepreço possa conter imprecisões, foi adotado por conter razoável margem de segurança contra apontamentos infundados, pois os custos de eventuais demolições, remoções e limpezas são largamente superados pelos custos da estrutura das edificações preservadas.

Dentre os custos embutidos no custo médio unitário do SINAPI, utilizado como paradigma pela auditoria, que não incorrem em obras de reformas de segundo escalão, podem ser citados, por exemplo: limpeza do terreno, terraplenagem, fundações, estruturas, alvenarias e vedações.

Com base no Roteiro de Fiscalização de Obras do TCU, estima-se que esses custos da estrutura de uma edificação sejam cerca de 40% do custo total da obra², ou seja, taxa que dificilmente será atingida pelos custos de eventuais demolições e remoções.

² 2% (despesas preliminares) + 1,5% (instalação da obra) + 7% (serviços gerais) + 1,5% (trabalho de terra) + 4% (fundações e infra-estrutura) + 17% (estrutura) + 7,5% (paredes) = 40,5%. Fonte: SOOEx – Sistema de Orçamento de Obras do Exército.

Logo, o paradigma do SINAPI adotado é conservador, pois está comparando o custo de uma reforma, em tese, de menor porte, por ser de segundo escalão, com o custo de uma obra nova.

Assim, não há equívoco na metodologia utilizada para identificar o sobrepreço, pois os custos supostamente desconsiderados pela auditoria são largamente compensados pelos custos de construção das estruturas das edificações embutidos no custo paradigma, estes desconsiderados pela defesa, por serem contrários à sua tese.

Além disso, a defesa da Construtora Progredior Ltda. conclui ainda afirmando no mesmo sentido das defesas anteriores, ou seja, de que não restou comprovado que os preços unitários utilizados nos contratos estão em dissonância como os referenciais de mercado. No entanto, esse argumento já foi afastado na primeira parte da análise neste achado de auditoria.

Portanto, as alegações da defesa da Construtora Progredior Ltda. não alteram a conclusão do achado.

Por fim, a defesa da empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda. menciona um equívoco no relatório da auditoria pela desconsideração do BDI, o que produziu uma comparação inadequada entre o custo unitário paradigma do SINAPI e o preço unitário calculado das intervenções.

Nesse aspecto, assiste razão à defesa, sendo necessário retificar o Quadro 2 do Relatório de Auditoria, fl. 27 da peça 24, conforme segue:

Quadro 1 – Intervenções com sobrepreço

Aut./ Contr.	Objeto	Valor (R\$)	BDI ³	Área de intervenção (m²)	Custo médio da intervenção (R\$/m²)	Custo em relação à construção nova (%)
10	Manutenção CREAS Ipiranga	1.100.371,91	13,58%	185	5.236	289%
11	Manutenção SAS Ipiranga	578.473,48	13,58%	115	4.428	245%
13	Manutenção CRAS Sé	1.424.785,64	13,58%	443	2.831	157%
19	Manutenção CRAS Guaianases	1.064.049,64	13,10%	485	1.939	107%
34	Centro Pop e Núcleo de Convivência Santo Amaro	715.569,59	14,13%	325	1.929	107%

Fonte: elaboração própria.

³ Ver BDIs na peça 128.

Entretanto, embora tenha havido uma ligeira redução dos níveis de sobrepreço originalmente apontados, não alterou o quadro geral observado, sendo mantida, na íntegra, a constatação.

Em relação à alegação desta mesma empresa quanto a supostas diferenças em relação ao padrão de construção e aos materiais utilizados, a auditoria vistoriou 6 obras (ver Relatório Fotográfico à peça 23) e pode comprovar *in loco* que não há diferenças em relação aos padrões ordinários de obras, sendo descabida essa alegação para desqualificar o custo unitário paradigma do SINAPI utilizado.

Portanto, mantido o achado de auditoria e a proposta de determinação contida no subitem 6.1.2. do Relatório de Auditoria, no sentido de que a SIURB verifique, previamente à autorização de uso das Atas de RP, a proporcionalidade e a razoabilidade das intervenções em relação ao custo unitário de construção de edificação nova, anexando a demonstração dessa verificação no respectivo processo SEI.

2.3. Achado 3 – Participação indevida das contratadas na fase interna das contratações

Não está sendo observada a necessária segregação de funções, com elevado risco de conflito de interesses e a não observância do princípio da imparcialidade, pela influência indevida no processo decisório de estabelecimento das demandas e da quantificação dos serviços a serem contratados, atividades que deveriam ser exercidas sem a participação das detentoras [...] (fls. 29/30 da peça 24).

Manifestação da SIURB, SMSUB, SMADS, Subprefeitura de São Mateus e Subprefeitura de Sapopemba:

Não houve manifestação nestas defesas sobre este achado de auditoria.

Defesa da empresa Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda.:

Não houve manifestação nesta defesa sobre este achado de auditoria.

Defesas das empresas Construmédici Engenharia e Comércio Ltda., Construtora Lettieri Cordaro Ltda., EEC Engenharia e Construções Ltda. e Leman Construções e Comércio S/A.:

[...]

Não há nenhuma prova sobre esse apontamento. Ao contrário: a afirmação da Contratante deixa evidente que as Contratadas não participaram dessa

função que é de sua competência exclusiva.

E, assim como alegado pela Origem, reafirma-se que nunca houve ingerência desta Contratada na elaboração dos orçamentos de intervenções.

A título de contribuição para a superação deste apontamento é possível verificar que os fiscais acompanham as obras, realizam as medições contando com registros dos livretos de obras, fotografias e pessoalmente também, não tendo sido apontado nenhum pagamento por serviços não executados.

Neste sentido, destaca-se ainda a boa-fé, a presunção de legitimidade e a presunção de veracidade dos atos públicos e das ações dos agentes públicos os quais certamente zelam pelo erário e não possuem jamais a intenção de gerar qualquer prejuízo ao erário e ou aos destinatários dos serviços executados.

Sendo assim, diante da alegação dos fiscais e da Contratante, bem como desta Contratada de que os serviços foram executados a contento, não havendo prova em contrário, pleiteia-se o afastamento deste apontamento, até porque **foram apresentadas as documentações necessárias para a correta demonstração e comprovação das quantidades compreendidas nas medições**, inexistindo qualquer medição a maior ou prejuízo ao erário que justifique o julgamento pela irregularidade.

Não obstante, pertinente trazer a baila, que esse Tribunal já relevou **situações similares**, entendendo que as falhas apontadas com essa natureza não são suficientes para impedir o acolhimento da execução e ou dos efeitos financeiros decorrentes da execução.

As defesas transcrevem então diversos julgados deste Tribunal: TC 72-001.434.07-77, TC 1.462/2008, TC nº 72.000.885.08-31, prosseguindo em seguida com a argumentação:

Por certo, tal entendimento deve ser aplicado também ao presente caso como medida de garantir tratamento isonômico e impessoal aos julgamentos especialmente porque não houve ausência de croquis ou qualquer outro documento de forma que houve **perfeita indicação e identificação do local, natureza e quantidade dos serviços realizados, executados, medidos e pagos, não existindo provas de ingerência na elaboração dos orçamentos por parte desta Contratada, pois de fato não ocorreu** (fls. 57/64 da peça 107, grifos no original).

Defesa da empresa Construtora Progredior Ltda.:

[...] não houve participação dessa construtora na elaboração da planilha orçamentária.

O que se verifica do andamento do processo SEI 6024.2023/0001471-2 é que referido documento foi produzido considerando valores referenciais de 2022, e encaminhado pela SMADS março/2023, a fim de permitir a contratação nos termos do PE nº 012/SIURB/2021.

[...]

Contudo, essa construtora somente teve ciência do respectivo documento em maio/2023. A própria assinatura via certificado digital, constante da respectiva planilha, comprova o exposto:

[...]

Nota-se que a ciência da Progredior com relação às informações constantes da planilha orçamentária ocorreu em momento posterior à disponibilização da Ata de RP em discussão, datada de 20/12/2012.

Em resumo, essa construtora tão somente concordou com os valores ali orçados, mas não participou da formulação da respectiva planilha, conforme aduzido pela auditoria, motivo pelo qual as informações fornecidas no relatório do ID 24 também não prospera. (fls. 13/14 da peça 111).

Defesa da empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.:

Entende-se que este apontamento não tem correlação com as obrigações ou responsabilidades legais desta empresa. Ocorre que o apontamento realizado diverge do Termo de Referência, que em seu item 4.2 prevê:

4.2. Da anuência no Orçamento Preliminar: Até 05 (cinco) dias úteis contados do recebimento do "Memorial Descritivo" e "Orçamento Preliminar", devidamente elaborados e assinados pelo técnico da PMSP, compromete-se a contratada a manifestar anuência e concordância dos serviços e valores propostos.

4.2.1. Tratando-se de urgência, devidamente justificada pelo responsável técnico da unidade orçamentária nos autos do processo administrativo correspondente, esse prazo poderá ser reduzido para 02 (dois) dias úteis.

4.2.2. O orçamento preliminar deverá, obrigatoriamente, ter anuência da contratada e ser assinado pelo responsável técnico da empresa, constando inclusive o número do CREA e/ou número de inscrição no Conselho competente;

Imagem 02 – Termo de Referência da Ata – Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021

Ou seja, mediante consulta do Órgão Público (Secretaria Municipal da Cultura) com intenção de realizar adesão à Ata da qual esta empresa é detentora, coube a esta empresa, após aferição da planilha elaborada pelo órgão público solicitante, anuir, mediante assinatura de seu responsável técnico legal, conforme é estabelecido no instrumento convocatório, não havendo nenhuma irregularidade neste ato (fl. 10 da peça 115).

Análise:

O achado não aponta taxativamente a nenhuma irregularidade cometida pelas contratadas, mas ao risco de que a mera participação destas nos processos administrativos internos tenha produzido efeitos adversos e não desejáveis, pelo evidente conflito de interesses, uma vez que às contratadas interessa prover à municipalidade a maior quantidade possível de serviços, pois isso maximiza o resultado delas próprias.

Ao contrário do que alegam as defesas das contratadas, há evidências documentais no sentido de que houve, ao menos em parte, a participação destas na fase de preparação das contratações. Na amostra analisada, constata-se, por exemplo, que há 4 orçamentos assinados somente pela detentora e sequer consta a assinatura do representante da Administração,

orçamentos esses listados no **Quadro 2**:

Quadro 2 – Orçamentos preliminares assinados pelas detentoras e sem assinaturas dos representantes da Administração

Item da amostra	Objeto	Agrup.	Detentora	Planilhas orçamentárias (doc SEI)	Localização na peça 19 (fls)
35	Requalificação de Próprio Municipal - Rua Tabor, 162 - Ipiranga	15	LEMAM	083518460	63-68
41	Quadra da Praça Luis Capriglione	14	PROGREDIOR	083741851	74
60	Manutenção de Praça na Rua Areias, nº 255	10	EEC	084285925	77
207	Hospital Municipal Prof. Dr. Waldomiro de Paula	1	LETTIERI	084833346	164

Fonte: elaboração própria.

No mesmo sentido, há 6 orçamentos preliminares onde é possível identificar, pela forma como foram assinados, que as assinaturas dos fiscais da Administração foram posteriores às dos representantes das detentoras. O **Quadro 3** enumera esses casos:

Quadro 3 – Orçamentos preliminares cujas assinaturas dos fiscais foram posteriores às das detentoras

Item da amostra	Objeto	Agrup.	Detentora	Planilhas orçamentárias (doc SEI)	Localização na peça 19 (fls)
18	Requalificação de passeio público na Praça Tico e Teco - Rua do Manifesto, 543 - Ipiranga	15	LEMAM	081704758	40
19	Manutenção CRAS Guaianases	5	CONSTRUMEDICI	081864381	41-42
88	Revitalização da Praça Helena Marcos Aristides	15	LEMAM	087529948	98-99
119	Requalificação Passeios Rua dos Andradas x Av Duque de Caxias	15	LEMAM	084985009	126
120	Requalificação Passeios Av Rio Branco x Rua Aurora	15	LEMAM	084984977	127
195	Execução de serviços de readequação de gradil na Av. Teresa Cristina, lado Par - Ipiranga (SUB-IP)	15	LEMAM	082679331	159

Fonte: elaboração própria.

Em todos esses casos do **Quadro 3** há uma característica comum, qual seja, os orçamentos foram convertidos para o formato “pdf”, assinados pelos representantes das detentoras, formando um documento base inicial que, depois, foram assinados pelos representantes da Administração, pois essas assinaturas foram apostas em formato digital ao documento base posteriormente (coladas digitalmente).

Destaca-se ainda nos orçamentos preliminares da amostra analisada, obtidos junto aos processos administrativos, peça 19, que em 39 dos 66 casos, as assinaturas, tanto dos representantes das detentoras quanto dos fiscais da Administração, são sob a forma de colagens digitais sobre os documentos em formato “pdf”. Tal situação revela uma fragilidade para a verificação da autenticidade desses documentos e na rastreabilidade destes nos processos.

Além disso, também este achado trata especificamente da fase que antecede a contratação e não avançou para as etapas e procedimentos relacionados à execução contratual, pois não avaliou a execução dos serviços, a atuação da fiscalização e as medições de serviços, uma vez que as intervenções analisadas estavam todas concluídas quando da auditoria. Portanto, os argumentos das contratadas quanto a esses aspectos não são úteis em relação ao achado, pois não foram objeto de apontamento.

Por fim, quanto à previsão da anuência das contratadas nos orçamentos preliminares exigida no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, esta não é conflitante com o achado e não pode ser confundida com a participação das contratadas na fase interna das contratações, como evidenciado.

Portanto, reitera-se o achado e a proposta de determinação contida no subitem 6.1.3 do Relatório de Auditoria, no sentido da vedação futura à participação das detentoras na fase interna da instrução processual que antecede à autorização de uso de atas de registro de preços.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise das manifestações da SIURB, da SMSUB, da SMADS, da Subprefeitura de São Mateus, da Subprefeitura de Sapopemba e das contratadas em relação ao Relatório de Auditoria Extraplano, peça 24, conclui-se que pela manutenção, na íntegra, dos achados e recomendações ali contidas.

Diante do exposto, submete-se o presente à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 28.03.2025.

ADRIANO MÜNCHEN
Auditor de Controle Externo

De acordo,

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Controle Externo

DIMITRI F. CARVALHO RODERMEL
Coordenador Chefe

Coordenadoria VII