

TC/010358/2023

Objeto: 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.

Interessado(s): Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (*), Marcos Monteiro, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*), Secretaria Municipal Das Subprefeituras (*), Subprefeitura Ipiranga (*), Subprefeitura São Mateus (*), Subprefeitura Butantã (*), Subprefeitura Sapopemba (*), Lemam Construções e Comércio Ltda., Construmedici Engenharia e Comércio Ltda, Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda, h e Engenharia Comércio e Representações Ltda., Construtora Lettieri Cordaro Ltda., Eec Engenharia e Construções Ltda, Construtora Progredior Ltda.

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

1. BREVE SÍNTESE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Auditoria Extraplano - Atas de Registros de Preços para serviços de engenharia - Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021

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.

O Relatório de Auditoria Extraplano de peça 24 apresenta a análise realizada pela Coordenadoria VII, com destaque para a seguinte conclusão:

Com base em todo o exposto, conclui-se no âmbito desta Auditoria Extraplano que (peça 24):

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. (Achado 1, subitem 3.1).

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. (Achado 2, subitem 3.2).

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 (Achado 3, subitem 3.3).

Diante dessas constatações, a Origem foi oficiada para que tomasse conhecimento e se manifestasse sobre o 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, retornaram os autos a Coordenadoria VII para manifestação sobre as defesas apresentadas, atendendo ao determinado à peça 126.

Assim, a análise das defesas foi realizada pela Coordenadoria VII deste Tribunal de Contas, concluindo nos seguintes termos (peça 129):

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.

Por determinação do Exmo. Conselheiro Relator, vieram os autos para esta Assessoria para manifestação (peça 74).

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Trata-se de manifestação jurídica referente à Auditoria Extraplano que teve 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.

O objetivo específico da Auditoria Extraplano foi verificar se as contratações decorrentes das Atas de Registro de Preços (ARPs) configuram obras de engenharia, situações não passíveis de serem contratadas por registro de preços.

O trabalho foi realizado no período compreendido entre o dia 18.09.23 a 12.06.2024 e abrangeu os procedimentos realizados e os documentos emitidos pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e demais órgãos utilizadores das Atas de RP (caronas) durante o período de abrangência da Auditoria.

Nessa linha, a presente Auditoria Extraplano justifica-se pela necessidade de atender à determinação do E. Plenário deste Tribunal e contribuir para o aprimoramento das contratações similares pela Prefeitura, em observância aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

Na metodologia, foram adotados pela auditoria os seguintes critérios normativos: Constituição Federal de 1988; Lei Federal nº 8.666/93; Lei Municipal nº 13.278/2002; Decreto Municipal nº 44.279/2003; Normativos IBRAOP; Decisão contida Certidão da 3.247ª S. O. referente ao TC/015895/2021; e jurisprudência dos órgãos de controle.

Para a definição da amostra avaliada, de modo a permitir a extrapolação das conclusões para todas as autorizações efetuadas, a auditoria adotou adotada a sistemática estabelecida no Manual de Estatística Inferencial MF-SFC-01-02, versão 02, da SCE.

2.1 Dos Achados de Auditoria

Conforme evidenciado no Relatório de Auditoria Extraplano (peça 24), foram identificadas as seguintes irregularidades:

- Em 21% das contratações (ou cerca de 1/5) houve a **utilização indevida do registro de preços** para a contratação de obras de reforma e, portanto, não atenderam à determinação no sentido de não utilização do registro de preços para a contratação de obras de engenharia;
- **Ocorrência de sobrepreço** nas intervenções autorizadas, quando comparadas com o custo unitário médio de construção nova do SINAPI;
- **Participação indevida das detentoras** no processo de elaboração dos orçamentos e no processo decisório que antecede a contratação, **com elevado risco de conflito de interesses**.

2.1.1 Da Utilização indevida do Registro de Preços para Obras de Engenharia em 21% das contratações

A utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras de engenharia configura irregularidade, conforme evidenciado no Relatório de peça 24 (fl. 26).

Na amostra analisada, 66 intervenções de um total de 208 intervenções autorizadas a utilizar as ARPs, 32% ou cerca de 1/3 do total, constatou-se que em 14 casos, ou seja, em 21%, ou cerca de 1/5 da amostra, houve a utilização indevida do registro de preços para a contratação de obras de reforma.

Considerando os critérios estatísticos adotados nesta auditoria, é possível estimar, com nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%, os resultados observados na amostra para todo o conjunto das autorizações e/ou contratações, ou seja, 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 contratadas por registro de preços, uma vez que se caracterizam como obra de engenharia.

O art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece que as compras, sempre que possível, devem ser processadas através de sistema de registro de preços, mas essa previsão legal foi concebida primordialmente para aquisição de bens de natureza comum, com características de padronização.

No caso do Município de São Paulo, o art. 3º da Lei Municipal nº 13.278/2002 c/c art. 3º do Decreto Municipal nº 56.144/2015, o sistema de registro de preços pressupõe contratações de serviços habituais ou rotineiros, notadamente nas seguintes hipóteses: (i) quando, pelas características do serviço, houver necessidade de contratações frequentes; (ii) quando for conveniente a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; (iii) quando for conveniente a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo.

Ademais, há entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (Acórdão 296/2007- Plenário e Acórdão 3.605/2014 – Plenário) de que o Sistema de Registro de Preços não seria aplicável à contratação de obras de engenharia, tendo em vista que incompatibilidade entre as características das obras de engenharia (singularidade, especificidade e localização definida) e os pressupostos do registro de preços.

Para o TCU, a contratação de serviços de engenharia por meio de registro de preços só seria possível para obra padronizável, de baixa complexidade construtiva e passível de ser

replicada de forma simples e rápida (serviços comuns de engenharia – Acórdãos do TCU/Plenário nº 3419/2013; nº 2600/2013; nº 1.381/2018 e nº 1.238/2019). Não é o caso em questão.

2.1.2 Do Sobrepreço nas Intervenções Autorizadas

No item 3.2.4 do Relatório de Auditoria, há a seguinte análise e conclusão (peça 24, fl. 27):

Os orçamentos das intervenções listadas no Quadro 2 são de reformas prediais ordinárias, que não contêm particularidades ou serviços especiais capazes de justificar os níveis de sobrepreço observados, destacando-se os casos como os do CREAS Ipiranga e do SAS Ipiranga, cujos custos médios são cerca de 3 vezes o custo paradigma do SINAPI.

Essa situação se revela especialmente agravada se for considerado que os serviços contratados deveriam atender intervenções de segundo escalão do DM nº 29.929/91.

Diante do exposto, conclui-se pela 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.

Diante desse relato, a constatação de sobrepreço nas intervenções autorizadas, quando comparadas com o custo unitário médio de construção nova do SINAPI, configura potencial violação ao princípio da economicidade (art. 70 da CF) e do princípio da eficiência na gestão pública (art. 37, *caput*, da CF).

2.1.3 Da Participação Indevida das Detentoras no Processo Decisório – Risco de Conflito de Interesses

A constatação da auditoria de que a participação das detentoras das Atas de Registro de Preços no processo de elaboração dos orçamentos e no processo decisório que antecede a contratação configura violação aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c art. 1º da Lei Municipal nº 13.278/2002.

Nos orçamentos da amostra analisada, 66 intervenções, todos obtidos nos respectivos processos administrativos, apenas um deles não continha a assinatura da empresa detentora da Ata de RP. Essa evidência está juntada sob peça 19.

No mesmo sentido, todos os elementos técnicos que instruem as autorizações, tais como os memoriais, croquis e relatórios fotográficos também foram assinadas pelos representantes das detentoras.

Um exemplo típico dessa instrução processual das autorizações está juntado como peça 20, provenientes do SEI nº 6024.2023/0002254-5, referente ao CRAS Butantã, onde se pode observar que esses documentos foram elaborados pelos técnicos da própria detentora da ARP ou, pelo menos, com a participação ativa desses, uma vez que todos os documentos foram assinados pela detentora.

Essa situação é recorrente em todos os processos da amostra analisada, o que sugere que se trata de um procedimento padrão adotado pelos órgãos demandantes e anuído pela SIURB (peça 24, fl. 28).

Essa situação pode caracterizar conflito de interesses, pois a empresa detentora da ata pode ter influenciado diretamente a definição dos serviços a serem contratados e seus respectivos quantitativos, minando a segregação de funções que deveria nortear os procedimentos administrativos de contratação pública.

Tendo em vista a necessária segregação de funções, não é cabível que a detentora da ARP, por ser parte interessada, participe do processo decisório que antecede a contratação, o qual deve ser conduzido de forma imparcial e exclusivamente pela Administração (peça 24, fl. 28).

Ademais, o art. 9º da LF nº 8.666/93 impunha que o autor do projeto, e, portanto, do orçamento, não poderiam participar da execução da obra ou serviço licitado.

2.2 – Das Propostas de Determinações

Com base nas irregularidades constatadas no Relatório de Auditoria Extraplano (peça 24 dos autos), a Coordenadoria VII elaborou as seguintes propostas de determinação à SIURB (peça 24, fls. 30 e 31):

- 1. Que se abstenha de contratar obras de engenharia por meio do Sistema de Registro de Preços, em conformidade com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União;
- 2. Que verifique, previamente à autorização de uso das Atas de Registro de Preços, a proporcionalidade e razoabilidade das intervenções em relação ao custo unitário de construção de edificação nova, utilizando como referência os índices oficiais do SINAPI;
- 3. Que nos próximos editais com o mesmo objeto seja expressamente vedada a participação das detentoras na fase interna da instrução processual que antecede às autorizações de uso das atas de registro de preços, de modo a evitar conflitos de interesse.

2.3 – Do Contraditório e da Ampla Defesa

Em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, previstos no Art. 5º, LV, da Constituição Federal c/c art. 121 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a Origem e demais responsáveis foram devidamente intimados e prestaram os respectivos esclarecimentos, os quais foram analisados pela Coordenadoria VII (equipe de auditoria) nas manifestações constantes das peças 41 e 129 dos autos.

Após análise técnica da auditoria, verificou-se que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria Extraplano (peça 24), mantendo-se, portanto, os apontamentos.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e considerando a natureza eminentemente técnica dos apontamentos realizados no presente procedimento de Auditoria Extraplano, corroboro integralmente com a análise técnica realizada pela Coordenadoria VII deste Tribunal de Contas, conforme manifestações constantes das peças 24, 41 e 129 deste processo eletrônico.

Ademais, as justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para afastar as irregularidades constatadas, especialmente quanto à utilização indevida do registro de preços para contratação de obras de engenharia, o sobrepreço identificado e a participação indevida das detentoras no processo decisório, práticas que configuram violação à legislação de licitações e contratos administrativos, bem como aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade, impessoalidade e moralidade, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria Extraplano (peça 24).

Nesse contexto, não vislumbro, neste momento processual, questões jurídicas adicionais a serem dirimidas ou acrescidas, podendo ser dado prosseguimento à instrução processual com a adoção das propostas de determinações sugeridas pela auditoria à SIURB, caso seja esse o entendimento do Conselheiro Relatório.

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 30 de maio de 2025.

Pedro Paulo Araújo de Aquino

Auditor de Controle Externo

OAB/SP nº 155.960

/PPAA