

ETCM/010358/2023

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.

Interessados: 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

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata o presente de Auditoria Extraplano, cujo objetivo é verificar as contratações decorrentes das Atas de Registros de Preços celebradas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) no âmbito do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, atendendo à deliberação do E. Plenário na 3.247ª Sessão Ordinária, realizada em 23.11.2022, no sentido da verificação, por amostragem, do cumprimento da determinação referente ao não desvirtuamento na utilização das atas de registro de preços.

Em sede de Relatório de Auditoria Extraplano (peça 24), realizado entre 18.09.2023 a 12.06.2024, a Auditoria concluiu da seguinte forma:

“• 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)."

Ademais, consignou as seguintes propostas de encaminhamentos:

"6.1. Propostas de determinações

6.1.1. Seja determinado à SIURB que 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, de não utilização dos serviços característicos de obras, a exemplo de estruturas metálicas, armaduras para concreto armado, concreto usinado e alvenaria de concreto estrutural, instalações elétricas, hidráulicas e gases (Achado 1, subitem 3.1).

6.1.2. Seja determinado à SIURB que 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 (Achado 2, subitem 3.2).

6.1.3. Seja determinado à SIURB que nos próximos editais com o mesmo objeto que o ora analisado fique condicionado que não poderá haver a participação das detentoras na fase interna da instrução processual que antecede às autorizações de uso das atas de registro de preços (Achado 3, subitem 3.3)."

Diante da manifestação apresentada pela SIURB à peça 38, regularmente oficiada (peças 27 a 30, 34 e 35), concluiu a Auditoria que, em virtude da ausência

de contestação ou qualquer oposição argumentativa, manteria na íntegra seu Relatório de peça 24 (peça 41).

Devidamente oficiados/intimados (peças 43 a 70), a Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda. (peça 85), a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) (peça 86), a SIURB (peça 90), a Subprefeitura São Mateus (peça 91), a Subprefeitura Sapopemba (peça 92), a Construmedici Engenharia e Comércio Ltda. (peça 107), a Construtora Lettieri Cordaro Ltda. (peças 108 e 109), a EEC Engenharia e Construções Ltda. (peça 110), a Construtora Progredior Ltda. (peça 111), a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) (peças 112 e 113) e a Leman Construções e Comércio S/A (peças 123 a 125) apresentaram suas defesas. Ademais, a empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda. acostou petição às peças 115 a 117.

À luz do acrescido, manifestou-se a Auditoria pela manutenção, na íntegra, dos achados e recomendações contidos no Relatório de Auditoria Extraplano (peça 129).

Instada a se manifestar, a AJ destacou a permanência dos achados de Auditoria, de natureza técnica e fática, consubstanciados nos subitens 3.1, 3.2 e 3.3, ressaltando a permanência das propostas de determinação sugeridas pela Especializada. Ademais, sobrelevou que, quanto ao pedido subsidiário de acolhimento dos efeitos financeiros ventilado pela EEC Engenharia e Construções Ltda., o foro de apreciação mais adequado seria o acompanhamento da execução contratual (peças 131 e 132).

A PFM concluiu que a presente Auditoria Extraplano alcançou seus objetivos, requerendo, dada sua natureza instrumental, seu conhecimento e registro (peça 135).

É o relatório.

Com a detida análise, verifica-se que a Auditoria em questão cumpriu seu objetivo, predisposto no art. 8º da Resolução 06/00, diante das minuciosas conclusões alcançadas pelos órgãos técnicos preopinantes.

A priori, insta consignar que o acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 estava sendo tratado no âmbito do TC 015895/2021, no qual foi referendada, à unanimidade, pelo Egrégio Plenário na 3.247ª Sessão Ordinária, realizada em 23.11.2022 (peça 139), a ratificação da autorização de retomada do certame, com amparo nos pareceres dos órgãos técnicos que concluíram pelo cumprimento das determinações/condicionantes impostas pelo Colegiado na 3.234ª Sessão Ordinária, realizada em 31.08.2022 (peça 126).

Nesse contexto, a presente Auditoria Extraplano foi instaurada em atendimento à determinação para instauração de processo de acompanhamento da execução dos contratos firmados com base nas atas de registro de preços decorrentes do pregão em comento para que se verificasse o cumprimento da determinação referente ao não desvirtuamento do objeto das atas de registro de preços.

Especificamente, a Auditoria verificou que em 21% das contratações constantes da amostra analisada houve a utilização indevida do registro de preços, uma vez que as intervenções pretendidas e/ou contratadas não se enquadravam na definição de segundo escalão¹ do DM nº 29.929/91, mas sim como obras de engenharia (subitem 3.1).

A sistemática de Registro de Preços, na qual a Administração se vale de uma mesma licitação e ata para obter a solução em momentos diferentes, pressupõe a destinação à contratação de bens e serviços cuja demanda seja padronizada.

Sendo assim, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, apenas serviços comuns de engenharia poderiam ser contratados via Sistema de Registro

¹ Art. 2º

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 nº 41.306/2001)

de Preços, desde que envolvessem, em princípio, a execução de atividade de pouca relevância material, simples, típicas de intervenções isoladas, que pudessem ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, com natureza padronizável e pouco complexa², sendo vedada sua aplicação à contratação de obras de engenharia, conforme se depreende do julgado abaixo transcrito:

É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (TCU, Acórdão nº 3.605/2014, Plenário.)

Visto que tal vedação deveria ter sido observada *in casu* “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”³, corroboro com os órgãos técnicos de que houve a utilização indevida do registro de preços para a contratação de obras de reforma.

Não obstante, a Auditoria constatou a ocorrência de sobrepreço nas intervenções pretendidas e/ou contratadas listadas no Quadro 02 do Relatório de Auditoria Extraplano (subitem 3.2).

Nesse diapasão, pontuou que os custos médios dessas intervenções se mostraram superiores ao 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 o custo de referência, como CREAS Ipiranga e SAS Ipiranga.

² Acórdãos do TCU/Plenário nºs 3.419/2013; 2.600/2013; 1.381/2018 e 1.238/2019.

³ Fl. 13, peça 129.

Embora o órgão técnico tenha acolhido a defesa da empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda. no sentido de que não havia sido considerado o BDI no quadro inicialmente elaborado, produzindo uma comparação inadequada entre o custo unitário paradigma do SINAPI e o preço unitário calculado das intervenções, houve a retificação do Quadro 02 (fl. 20, peça 129), culminado em uma ligeira redução nos níveis de sobrepreço previamente constatados, mas não na alteração do panorama geral observado.

Ressalta-se que a constatação de sobrepreço nas intervenções realizadas viola diretamente os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, essenciais à execução das contratações públicas.

Por derradeiro, identificou o órgão técnico a participação indevida das detentoras das Atas de Registro de Preço no processo de elaboração dos orçamentos e no processo decisório que antecede a contratação (subitem 3.3), em afronta a necessária segregação de funções.

Nesse sentido, cumpre sobrelevar que o art. 9º da LF 8.666/93, embora não use de forma expressa o termo “segregação de funções”, guarda lógica alinhada à este princípio ao impedir que uma mesma empresa atue nas etapas de elaboração de projeto e sua execução, evitando-se que um mesmo agente se beneficie ou cause danos à Administração, em respeito à moralidade, isonomia e legalidade, indispensáveis para o exercício regular dos atos da administração.

Com efeito, a situação verificada gera potencial conflito de interesses, visto que a detentora da ata poderia influenciar diretamente na definição dos serviços e respectivos quantitativos a serem contratados, os quais deveriam ter sido definidos de forma exclusiva pela Administração.

Dado o exposto, considerando que as defesas apresentadas não foram capazes de afastar os referidos apontamentos, além da natureza técnica e

especificidade da matéria, permito-me acompanhar o entendimento esposado pelo órgão técnico desta Egrégia Corte de Contas pela manutenção dos achados e das propostas de determinações consignadas no Relatório de Auditoria Extraplano.

Assim, a meu ver, diante do caráter instrumental deste feito, entendo, s.m.j., que a presente Auditoria Extraplano reúne condições de ser submetida à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento e deliberação, conforme disposto no parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/00 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/02).

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 1 de setembro de 2025.

Isabella Kesselring Lima

Assessor de Secretaria I

OAB/SP nº 431.518