

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

2019/07446.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Obras e Serviços de Engenharia – Urbanização de Favelas – Heliópolis (Gleba K) – Execução de obras do Programa de Urbanização de Favelas – Lote 06, no âmbito da Coordenadoria de Habitação da SEHAB.

2.2. Objetivo

Cumprir determinação do Conselheiro Relator.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.

2.4. Período de realização

25.11.2019 a 07.10.2020.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Dimitri F. Carvalho Rodermei RF nº 20.271.

Nilton Hideaki Matuzaki RF nº 948.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

- Vistorias à SEHAB e consulta ao processo administrativo nº 2010.0.046.896-4, relativo ao Contrato nº 25/2010 – SEHAB, e-TCMs nº 003566/2018 e nº 004898/2018 e processo de pagamento nº 2016-0.000.6.139-3 relativo à 60ª e última medição paga.

2.8. Abreviaturas

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas.

e-TCM – Sistema de Processo Eletrônico do TCM/SP.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo.

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação.

TCU – Tribunal de Contas da União.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de inspeção decorrente de determinação do Exmo. Conselheiro Relator MAURÍCIO FARIA, Peça 3.

Essa determinação foi motivada por fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), na qual a área técnica daquele Tribunal apontou diversas irregularidades que resultaram no Acórdão nº 1252/2016 – TCU – Plenário.

No aludido Acórdão, foi dada ciência à Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) sobre irregularidades, no âmbito da Pré-Qualificação e do Edital de Concorrência, para que fossem adotadas medidas internas, com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes quando utilizados recursos federais, a saber:

9.2.1.inclusão de serviços relativos à “apoio habitacional” no procedimento licitatório para contratação das obras públicas de engenharia, identificada no Edital de Concorrência 06/2010-SEHAB, o que afronta o disposto na alínea “e”, do item 3, do capítulo II, da Portaria 21/2014, do Ministério das Cidades;

9.2.2.adoção de preços fixos no orçamento-base da licitação, não permitindo a apresentação de descontos por parte dos licitantes, identificada no Edital da Concorrência 06/2010-SEHAB, o que afronta o art. 40, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 775/2007-2ª Câmara, 818/2008-2ª Câmara, 87/2008-Plenário, 1.891/2006-Plenário, 963/2004-Plenário);

9.2.3.vedação de uma mesma licitante vencer mais de uma das concorrências subsequentes à pré-qualificação, o que afronta os arts. 5º, 37, e 70, da Constituição

Federal de 1988, o art. 3º, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.801/2008, 2.373/2013, 1.223/2013, todos do Plenário);

9.2.4.exigência de atestados de qualificação técnica para serviços executados especificamente em obras de urbanização de comunidades, identificada no Edital de Pré-Qualificação CH-06/15/2009-SEHAB, o que afronta os arts. 3º, e 30, inciso II, e § 5º, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º, 37, e 70, da Constituição Federal de 1988, e a jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 855/2009, 2.373/2013, 842/2010, 1.148/2011, 1.978/2009, 2.368/2007, todos do Plenário;

9.2.5.exigência de atestados em um único contrato, ou em contratos simultâneos, para 18 serviços, nem todos com relevância técnica e financeira, identificada no Edital de Pré-Qualificação CH-06/15/2009-SEHAB, o que afronta o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.2.6.exigência de comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras para fins de demonstração da capacidade técnico-operacional e profissional em percentuais superiores à 50% do quantitativo previsto no orçamento, sem justificativa para tanto, identificada no Edital de Pré-Qualificação CH-06/15/2009-SEHAB, o que afronta o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.088/2004 e 1.284/2003, ambos do Plenário);

9.2.7.exigência de comprovação de execução de serviços sem relevância financeira na qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, identificada no Edital de Pré-Qualificação CH-06/15/2009-SEHAB, o que afronta o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, além da jurisprudência do TCU (Súmula 263/2011); e

9.2.8.falta de justificativas técnicas fundamentadas para a adoção de índices contábeis econômico-financeiros mais elevados que os usuais para obras semelhantes, identificada no Edital de Pré-Qualificação CH-06/15/2009-SEHAB, o que afronta o art. 31, §5º, da Lei 8.666/1993; (grifos nossos, Peça 10, p. 37).

O objeto licitado e contratado foi a execução de obras do Programa de Urbanização de Favelas - Lote 06, composto pelas favelas Heliópolis K-Gaivotas e Estrada das Lágrimas, situadas na Subprefeitura de Ipiranga, totalizando 41.348,85 m² e 980 domicílios.

A fim de analisar a Pré-Qualificação CH-06/15/2009-SEHAB, que selecionou os participantes da Concorrência 06/2010-SEHAB, foi realizada fiscalização na modalidade análise da licitação, na qual a Auditoria deste E. TCM acompanhou os apontamentos do TCU, conforme desenvolvido no e-TCM nº 004898/2018.

Para o Edital da Concorrência 06/2010-SEHAB, foi realizada fiscalização na modalidade análise de licitação, na qual a Auditoria deste E. TCM acompanhou os apontamentos do TCU, conforme desenvolvido no e-TCM nº 003566/2018.

Frisa-se que nesse processo foram também analisados o Contrato nº 25/2010-SEHAB, oriundo dessa Concorrência, e cinco Termo Aditivos, nos quais foram apontadas diversas irregularidades que corroboram o julgado no Acórdão do TCU e adicionaram novos apontamentos.

A inspeção a seguir elaborada trata especialmente do item 9.2.1 do Acórdão nº 1252/2016 – Plenário do TCU, com o intuito de levantar o total pago para serviços relativos à “apoio habitacional”.

3.2. Histórico da Contratação

Esse Contrato foi celebrado entre o Consórcio Paez Simétrica e a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) com o valor inicial de R\$ 76.309.773,89 a Po, e prazo inicial de 22.12.10 a 22.12.12. Após cinco termos aditivos, o valor atualizado do Contrato era de R\$ 88.499.581,43, a Po, e o prazo final era 21.10.16, totalizando 69 meses de contratação, vide e-TCM nº 003566/2018.

O aludido Contrato foi paralisado a partir de 01.01.2016, conforme Termo de Paralisação Temporária de Serviços. Em 08.11.2016, houve a emissão de Ordem de Reinício de Serviços, notificando que os serviços deveriam ser reiniciados a partir de 10.11.2016. No entanto, o Consórcio alegou, por meio de carta datada de 29.11.2016, que somente recebeu a respectiva Ordem de Reinício no dia 24.11.2016.

Para a retomada das obras, o saldo contratual a Po era de R\$ 49.446.921,24, conforme demonstrativo da Peça 8, p. 581.

Porém, houve propositura de Ação Judicial, sob nº 1016465-49.2016.8.26.0053 (8ª Vara da Fazenda Pública – Foro Central), objetivando a rescisão do Contrato, indenização dos danos emergentes, lucros cessantes e anulação de multas; demonstrando o valor de R\$ 662.266,54 a título de medições em aberto até a suspensão do Contrato (Peça 8, p. 441) e pleiteando a importância de R\$ 6.915.266,19, no quadro ‘Resumo dos Valores Pleiteados’ (Peça 8, p. 493/494).

Além da demanda judicial, em 27.03.2017, o Consórcio também pleiteou, administrativamente, o ressarcimento pelas despesas suportadas com a vigilância no local, no montante de R\$ 121.017,58 (Peça 8, p. 493/494).

Nesse ínterim, em outubro de 2017, a PMSP consultou o Consórcio sobre o interesse quanto à retomada das obras, sob os critérios estipulados pela Caixa Econômica Federal (Peça 8, p. 493/494), a saber:

- Redução do BDI de 36% para 25%, com base no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário;
- Declaração sobre o regime de desoneração adotado, com relação à redução do BDI e que esta alternativa é a mais adequada para a Administração Pública.

Após o declínio do Consórcio (Peça 8, p. 495/496), com fulcro no Art. 24, inciso XI da Lei Federal, nº 8.666/93, a PMSP consultou as demais proponentes habilitadas, na ordem de classificação das propostas, onde duas declinaram, Peça 8, p. 497/498, 510 e 556/557.

Nessas consultas, a PMSP informou às empresas que o local havia sido invadido e que havia em curso uma ação de reintegração de posse.

Na data da elaboração dessa Inspeção, constavam tratativas com a empresa Galvão Engenharia para retomada das obras, vide p. 558/568 da Peça 8.

Registra-se que, em publicação do DOC de 13.04.2018, consta a decisão da Administração de proceder com a rescisão contratual, com amparo nos termos dos artigos nº 58, inciso II c.c. art. nº 78, incisos I e II, e 79, inciso I, todos da Lei Federal nº. 8.666/93, bem como o contido na Clausula Décima Terceira desse contrato (Peça 8, p. 569/571).

Em seguida, à Peça 8, p. 578/585, consta proposta para abertura de processo administrativo para aplicação de penalidades ao Consórcio inicialmente contratado, considerando o Laudo Técnico elaborado pela Consultoria ENGEVIP, contratada pelo próprio consórcio, Peça 8, p. 352/393.

Nesse laudo, constam falhas executivas nas estruturas de concreto (vigas e pilares), nos blocos dos condomínios 3 e 4 do empreendimento denominado SABESP 1, que impactam na execução do revestimento externo com maiores espessuras e necessidades de processos especiais, Peça 8, p. 578.

Os custos para a execução de serviços para sanar as falhas construtivas totalizaram R\$ 605.387,00, além do montante de R\$ 7.776.517,33, a título de multa, com amparo na subcláusula 6.2.6 do Contrato, que estipula a importância de “[...] 10% (dez por cento) do valor contratual no caso de inexecução total, que se caracterizará pelo não início de obras no prazo de 30

(trinta dias) [...]”; perfazendo, assim, um total de R\$ 8.381.904,33, data-base de julho de 2018, Peça 8, p. 582/585.

Por fim, consta à Peça 8, p. 599/612, Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no qual, em 5.11.2018, foi proferida a seguinte decisão: **“Negaram provimento ao recurso de agravo de instrumento. Julgaram prejudicados os embargos de declaração V.U.**, de conformidade com o voto do relator que integra este acórdão.”, grifos no original.

O referido recurso de agravo de instrumento, buscando reformar a r. decisão de Primeiro Grau, pretendeu:

[...] o julgamento parcial e antecipado da lide, para a rescisão contratual e o reconhecimento da prática de ato atentatório à dignidade da justiça. E, subsidiariamente, postulou a antecipação dos efeitos da tutela provisória de urgência, tendente à suspensão da decisão administrativa e à rescisão do contrato celebrado entre as partes. (Peça, 8, p. 601).

Cabe trazer à baila trecho do voto do relator:

[...] considerando que a parte autora suspendeu a execução do referido contrato [...] tem-se que não era razoável exigir da Municipalidade a tramitação da ação judicial e, só após, contratar outra pessoa jurídica para a execução das obras e serviços de interesse público. (Peça, 8, p. 602/603).

Quanto o culpado pelo inadimplemento contratual, consta no voto que a matéria deverá ser decidida nos autos principais, após a instrução e o contraditório.

Feito o breve histórico contratual e a contextualização da lide judicial, o **item 3.3** seguinte trata do objeto da inspeção propriamente dito.

3.3. Do montante pago relativo aos serviços de apoio

Conforme levantamento realizado no sistema Radar, verificou-se que foram realizadas 60 medições, totalizando o valor medido e pago de R\$ 39.052.660,20, Po, c/ BDI, cerca de 44% do total do Contrato, montante confirmado pelo levantamento da PMSP, Peça 8, p. 581.

O montante relativo aos serviços relativos ao acompanhamento social e à remoção/transferência de famílias juntamente com as obras, pode ser dividido em dois itens da planilha orçamentária: equipe de apoio e apoio habitacional.

Quanto aos serviços relativos à equipe de apoio, consta na última medição (medição nº 60) o pagamento do montante de R\$ 158.987,08, 100% do previsto, conforme **Tabela 01** a seguir:

Tabela 01 – Descritivo do montante pago com equipe de apoio

Item	Descrição	Unidade	Quantidade		Preço Unitário (R\$)	Valores (R\$ a Po)		Peça 9, p.
			Acumulada	Prevista		Acumulado	Previsto	
14	Equipe de Apoio							
48.36	Acompanhamento Social com Arrolamento, Selagem de Imóveis e Entrevistas de Cadastramento	UN	1.249,00	1.249,00	94,29	117.768,21	117.768,21	83
Total com BDI - 35% (R\$)						158.987,08	158.987,08	

Fonte: Peça 9.

Já com relação aos serviços relativos ao apoio habitacional, consta na última medição o pagamento do montante de R\$ 7.126.660,53, cerca de 66% do previsto, conforme **Tabela 02** a seguir:

Tabela 02 – Descritivo do montante pago com apoio habitacional

Item	Descrição	Unidade	Quantidade		Preço Unitário (R\$)	Valores (R\$ a Po)		Peça 9, p.
			Acumulada	Prevista		Acumulado	Previsto	
29	Apoio Habitacional							
37.43	Apoio Habitacional	UNxMÊS	9.846,14	14.934,00	536,15	5.279.007,80	8.006.864,10	87
Total com BDI - 35% (R\$)						7.126.660,53	10.809.266,54	

Fonte: Peça 9.

Os dois itens somados perfazem o montante de R\$ 7.285.647,61, a Po, c/ BDI.

A execução de serviços relativos ao acompanhamento social e à remoção ou transferência de famílias juntamente com as obras já foram debatidos no e-TCM nº 003566/2018, e foi concluído por essa equipe técnica, tal como pelo TCU, que o procedimento não possui respaldo legal, tampouco técnico.

Serviços relativos à assistência social são estranhos à execução de obras de urbanização de uma comunidade. Inclusive, esses serviços demandam profissionais específicos (Assistente Social ou Sociólogo), os quais não pertencem ao quadro de uma construtora e devem ser licitados em separado.

Como a obra em comento utiliza recursos federais, pela Portaria n. 21, de 22 de janeiro de 2014, do Ministério das Cidades, órgão repassador de parcela dos recursos para a construção das obras, é vedada a licitação de itens relativos ao trabalho social em conjunto com obras e outros serviços, Peça 2, p. 7 do e-TCM nº 003566/2018.

Ademais, importante ressaltar que foi pago um BDI de 35% para esses serviços, concernente a Contrato de obras, inadequado para serviços de acompanhamento social.

4. CONCLUSÃO

O valor total pago relativo à execução de serviços de apoio habitacional e acompanhamento social, contratados irregularmente, foi de R\$ 7.285.647,61 a Po, sem considerar os valores pagos à título de reajuste, sendo medidos e pagos 100% do total previsto para o acompanhamento social e 66% do total previsto para o apoio habitacional, enquanto foi executado somente 44% da obra.

Por fim, importante ressaltar que foi pago um BDI de 35% para esses serviços, concernente a Contrato de obras, inadequado para serviços de acompanhamento social.

Em 14.10.2020.

DIMITRI F. CARVALHO RODERMEL
Agente de Fiscalização

De acordo, em

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14

R.P.: NHM.