

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1 ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/03806

2 IDENTIFICAÇÃO

2.1 Objeto

Edital – Acompanhamento – SEI nº 8310.2020/0000397-9.

2.2 Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito da Concorrência Pública nº 03/AMLURB/2020 para a contratação de prestação de serviços especializados de natureza consultiva para elaboração de subsídios técnicos destinados à implementação das metas e revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da Cidade de São Paulo.

A Abertura estava prevista para 29.10.2020, às 10h00m (DOC de 12.09.2020). No entanto, conforme publicação realizada no DOC de 15.10.2020, o edital foi suspenso pela própria Amlurb, *sine die*.

2.3 Área Auditada

Autoridade Municipal De Limpeza Urbana - Amlurb

2.4 Período de Realização

10.09.20 a 29.10.20.

2.5 Período de Abrangência

Não Aplicável.

2.6 Equipe Técnica

Carlos Richelle Soares da Silva

TC nº 20.262

Eduardo Silveira Carvalho

TC nº 20.189

Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira

TC nº 20.268

2.7 Procedimentos

- Análise dos documentos constantes no Processo Administrativo SEI nº 8310.2020/0000397-9 pertinentes à fase interna da licitação, bem como do edital publicado do EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 03/AMLURB/2020 (peça 4), dos dispositivos legais pertinentes, em especial: Lei Federal nº 8.666/1993, Lei Municipal nº 13.278/2002 e Decreto Municipal nº 44.279/2003.

2.8 Abreviaturas

Amlurb	–	Autoridade Municipal De Limpeza Urbana
BDI	–	Benefícios e despesas indiretas
DOC	–	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
DM	–	Decreto Municipal
Fl./ Fls.	–	Folha / folhas
LF	–	Lei Federal
LM	–	Lei Municipal
PA	–	Processo Administrativo
PGIRS	–	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PMSP	–	Prefeitura do Município de São Paulo
RF	–	Registro funcional
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informações da PMSP
Siurb	–	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras

3 RESULTADO

3.1 Introdução

Trata-se de procedimento de fiscalização do tipo Acompanhamento de Edital, que tem como finalidade o exame do Edital de Concorrência Pública nº 03/AMLURB/2020 (peça 4), e dos demais elementos que instruem o Processo Administrativo SEI nº 8310.2020/0000397-9.

O objeto da licitação é a contratação de:

prestação de serviços especializados de natureza consultiva para elaboração de subsídios técnicos destinados à implementação das metas e revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da Cidade de São Paulo.

Cabe ressaltar que esse objeto é muito semelhante ao de outra contratação anteriormente realizada pela Amlurb, constante do Documento 6823856 do SEI 8310.2018/0000110-7, Termo de Contrato nº 38/Amlurb/2016, cujo objeto era a:

prestação de serviços Especializados de Natureza Consultiva para execução de ações necessárias ao cumprimento das metas e ajustes do Plano de Gestão Integrada sobre os Resíduos Sólidos – PGIRS.

O presente processo de contratação se revela, portanto, como a busca pela continuidade dos serviços que foram realizados no âmbito do Termo de Contrato nº 38/Amlurb/2016.

Os procedimentos administrativos relativos à formalização e a execução desse Termo nº 38/Amlurb/2016, cumpre informar, foram analisados pela auditoria em três ocasiões diferentes:

- TC nº 000788/2016: Representação contra o Edital do qual se originou a o contrato;
- TC nº 001904/2016: Denúncia apresentada contra o Edital do qual se originou o contrato;
- TC nº 001185/2016: Acompanhamento de Licitação;
- TC nº 007273/2016: Análise do Contrato;
- TC nº 012215/2017: Acompanhamento da execução contratual (SEI nº 8310.2018/0000110-7)

Dessa feita, a presente análise do Edital da Concorrência Pública nº 03/AMLURB/2020, objeto do presente processo, leva em conta as informações colhidas nesses processos.

3.1.1 Manifestação prévia da Amlurb

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o Relatório Preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb, para manifestação prévia. Tal manifestação foi realizada pela Amlurb à peça 47.

Conforme determinado à peça 50, passamos a nos manifestar, em face da documentação acrescida pela Origem (Peça 47), **na estrutura de Relatório Conclusivo de Auditoria**, considerando as manifestações prévias apresentadas.

3.2 Processo administrativo

O PA que trata do certame analisado neste relatório foi autuado na forma de Processo Eletrônico (PE) no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) sob o nº 8310.2020/0000397-9.

3.3 Modalidade da licitação

A modalidade de licitação escolhida foi a de concorrência pública, peça 4, fl. 01.

3.4 Tipo de licitação e regime de execução

De acordo com o edital, o tipo de licitação é o de técnica e preço e o regime de execução é o de empreitada por preço unitário, conforme discriminado na peça 4, fl. 01.

3.5 Consulta Pública e publicação

O valor anual estimado da licitação é de R\$ 10.705.498,19, peça 4, fl. 01.

Com isso, de acordo com os termos do Decreto Municipal nº 48.042/2006, não se faz obrigatória a realização de consulta pública. Consoante peça 5, foi dado o prazo de 14.09.2020 a 28.10.2020 para consulta e aquisição (peça 5).

Observa-se que foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo no dia 09.09.2020, e republicado no dia 12.09.2020.

A publicação em jornal de grande circulação foi realizada nos dias 09.09.2020, peça 6, e 12, 13 e 14.09.2020, peça 7.

3.6 Análise da Justificativa da Contratação

A Amlurb apresentou justificativa nos autos do processo administrativo (peça 8 - Documento SEI nº 026442483), onde afirma que:

Objeto: O presente Termo de Referência contém os elementos necessários para a contratação de prestação de serviços especializados de natureza consultiva para

elaboração de subsídios técnicos destinados à implementação das metas e Revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da Cidade de São Paulo.

O **papel de AMLURB é fundamental para a execução das ações previstas no PGIRS ao longo do tempo**, pois além de ser o órgão responsável por toda a gestão de resíduos e limpeza urbana da cidade, deverá exercer obrigatoriamente, de acordo com a Lei, e **de forma permanente** o planejamento e articulação intersetorial para o cumprimento das metas definidas no referido Plano Integrado.

[...]

Vale lembrar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010 determina a revisão dos Planos, em seu capítulo 19-“XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal, o que deverá acontecer com o PGIRS da cidade de São Paulo em 2021 **e AMLURB deverá estar preparada para essa tarefa.** (grifos nossos)

A justificativa apresentada baseia-se, de forma geral, na competência da Amlurb no processo de implementação das metas e revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da Cidade de São Paulo.

Conforme descrição no Termo de Referência do edital (peça 4, fl. 32), o PGIRS é um instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, definido pela LM nº 12.305/2010 e, no âmbito municipal, está regulamentado pelo DM nº 54.991, em 02 de Abril de 2014, resultado da revisão e complementação do PGIRS entregue à cidade em 2012, em razão da necessidade de atendimento de diretrizes e conteúdo mínimo (exigido pela Lei nº 12.305/2010), de participação popular na sua elaboração (LF nº 11.445/2007) e observância de diretrizes da Política Nacional sobre mudanças do clima relativas às rotas tecnológicas que menos geram gases de efeito estufa, com escopo ampliado face aos grandes desafios colocados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos à gestão pública municipal dos resíduos sólidos.

Desde já, destacamos que a Amlurb, com o objetivo de exercer sua competência para o cumprimento das metas do PGIRS, **já havia contratado, em 22.09.2016, o consórcio Crainfra-Hidroconsult-Hagaplan (Termo de Contrato nº 038/AMLURB/2016 – SEI nº 8310.2018/0000110-7)**, cujo objeto a prestação de serviços Especializados de Natureza Consultiva para execução de ações necessárias ao cumprimento das metas e ajustes do Plano

de Gestão Integrada sobre os Resíduos Sólidos – PGIRS, pelo período de **24 (vinte e quatro) meses, a um custo inicial de R\$ 30.005.158,48.**

O Contrato nº 038/AMLURB/2016 foi objeto de **04 (quatro) aditivos, que promoveram alterações no objeto e prorrogações de prazo da sua vigência até 02.04.2020**, quando então chegou a termo. Dessa forma, **o plano de trabalho que deveria ser integralmente concluído em 24 (vinte e quatro) meses foi ampliado no total por mais 18 (dezoito) meses, através dos Termos Aditivos 02 e 03 (Documentos 011682757 e 016328158 do SEI nº 8310.2018/0000110-7).** Ressaltamos que esse contrato é objeto de um Acompanhamento de Execução Contratual com apontamentos de irregularidade, TC nº 012215/2017, ainda pendente de julgamento por esta Corte de Contas.

O edital que gerou essa contratação foi objeto de uma Representação analisada no TC nº 000788/2016. Nesse processo, há uma manifestação/defesa da Amlurb justificando o prazo de vigência da contratação de 24 (vinte e quatro) meses, onde afirmou que:

Figura 1 – Manifestação da Amlurb no TC nº 000788/2016.

O prazo contratual de 24 meses está adequado às atividades do escopo, caracterizadas no item “5” do Termo de Referência, posto que a transferência de conhecimento à AMLURB será de forma gradual e contínua durante esta vigência, absorvendo sua equipe técnica ao final deste período. Os servidores da AMLURB serão treinados em diversas frentes do processo, absorvendo novos mecanismos de planejamento, bem como, novas ferramentas de controle e operação que serão implantados por meio desta contratação. A final pretende-se o domínio da metodologia técnica para seu desenvolvimento para ajustes futuros, não devendo esquecer que estes agentes públicos serão os responsáveis pelas ações de concretização do disposto no PGIRS nos próximos 20 (vinte) anos.

Fonte: TC nº 000788/2016 (fl. 97 da peça 7 daquele TC).

Vê-se, portanto, que o Contrato nº 38/AMLURB/2016 tinha como escopo fundamental **promover a Capacitação Profissional para condução futura dessas ações pela própria AMLURB no prazo de 24 (vinte e quatro) meses (item 5.6 do Anexo I – Termo de Referência do Edital de Concorrência nº. 02/SES/15).** Inclusive, esse termo de referência do edital de 2015 fazia alusão a um concurso público para preenchimento de cargos técnicos, o qual chegou a ser realizado e homologado, mas perdeu validade sem a nomeação de aprovados.

A previsão de capacitação dos profissionais da Amlurb no escopo do Contrato nº 038/Amlurb/2016 evidencia que a sua finalidade era, além de prestar consultoria, treinar servidores/técnicos para que a entidade pudesse conduzir de forma autônoma as ações necessárias para a implementação das metas dos PGIRS, objetivo que não foi efetivamente alcançado e ainda utilizado como justificativa para a publicação de um novo edital, que traz ainda o mesmo conjunto de objetivos que deveriam ter sido atingidos na vigência da contratação que perdurou de 22.09.2016 a 02.04.2020. Assim estava descrito o escopo dos serviços do Contrato nº 038/Amlurb/2016, no item 5 do Anexo I do Edital de Concorrência nº 02/SES/15 – Termo de Referência (peça 10, fls. 45/46):

A PMSP, por meio do presente certame licitatório, está contratando a Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Natureza Consultiva para a execução de ações necessárias ao cumprimento das metas e ajustes do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, contemplando as atividades a seguir:

5.1 - Levantamento da situação atual das metas definidas no PGIRS sob os aspectos: técnicos, qualitativos e quantitativos;

5.2 – Diagnóstico e Análise da situação frente às metas do PGIRS, bem como a demanda atual do Sistema de Limpeza Urbana;

5.3 - Concepção, Elaboração e Programação de Medidas Corretivas para cumprimentos das Metas do PGIRS, contemplando a inserção de eventuais medidas por conta de demanda atual do Sistema de Limpeza Urbana e eventuais ajustes das metas em consonância com as diretrizes institucionais da AMLURB;

5.4 - Concepção, Elaboração e Programação de Ações de Controle, com índices de aferição para cumprimento das metas do PGIRS contemplando integralmente as questões de:

- Sustentabilidade técnica e econômica (receitas existentes e outras possíveis, custos de mercado e planejamento orçamentário);
- Infraestrutura do Sistema; educação ambiental e comunicação social; estruturação dos contratos dos fornecedores; relacionamentos institucionais (governamentais e privados);
- Normatização e regulação de atividades privadas (grande gerador de resíduos domiciliares e de resíduos inertes);
- Desenvolvimento tecnológico (vigente e projeções); redução de massa; resíduos de serviço de saúde;
- Resíduos industriais; e demais resíduos contemplados no PGIRS;

5.5 – Aprimoramento do Sistema de Gestão de Informações, com a consolidação de todos os dados envolvidos nestes trabalhos, incluindo os índices de aferição;

5.6 - Promover a Capacitação Profissional para condução futura dessas ações pela própria AMLURB, considerando o Concurso Público a ser realizado, cuja autorização do Senhor Prefeito, foi publicada no DOM de 06/11/2015. (grifos nossos)

Também no Anexo I – Termo de Referência do Edital de Concorrência nº 02/SES/15 previa-se o fortalecimento da Amlurb nos seguintes termos:

1 – INTRODUÇÃO

[...]

O fortalecimento da AMLURB se torna ainda mais importante em face do imprescindível envolvimento e da responsabilidade compartilhada de toda a Sociedade na implementação do PGIRS. Aquilo que, em grande medida, dependia apenas da intervenção dos operadores do sistema, monitorados pela AMLURB, envolve agora, de maneira declarada, diversos outros atores. Isso exige o fortalecimento e a capacidade de desempenho permanente de funções de planejamento, monitoramento, avaliação, articulação intersetorial, normatização, regulação e fiscalização sobre todas as atividades e todos os componentes do Sistema Municipal de Limpeza Urbana e gestão de informações. (Peça 10, fl. 35)

Para fins de comparação, evidencia-se que o Anexo I – Termo de Referência do Edital da presente Concorrência nº 03/Amlurb/2020 traz novamente os mesmos escopos que já deveriam estar internalizados na entidade, caso a contratação anterior houvesse cumprido com seu objeto, senão vejamos:

2. INTRODUÇÃO

O fortalecimento da AMLURB se torna ainda mais importante em face do imprescindível envolvimento e da responsabilidade compartilhada de toda a Sociedade na implementação do PGIRS. Aquilo que, em grande medida, dependia apenas da intervenção dos operadores do sistema, monitorados pela AMLURB, envolve agora, de maneira declarada, diversos outros atores. Isso exige o fortalecimento e a capacidade de desempenho permanente de funções de planejamento, monitoramento, avaliação, articulação intersetorial, normatização, regulação e fiscalização sobre todas as atividades e todos os componentes do Sistema Municipal de Limpeza Urbana e gestão de informações. (Peça 4, fl. 33)

[...]

7. TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO E DADOS

Integram as atividades a obrigatoriedade da transferência de tecnologia e métodos, através de documentos ou de treinamentos, destinados aos funcionários municipais envolvidos na execução dos trabalhos. (Peça 4, fl. 47)

Resta evidente que a entidade está se utilizando das suas deficiências técnicas e da necessidade de gerir as metas de longo prazo do PGIRS para prolongar, até a sua extinção, uma consultoria que já deveria ter logrado êxito com a transferência de conhecimentos e treinamento dos seus profissionais.

Cabe destacar, conforme exposto no item 3.7.3, que o orçamento de referência não teve como base o objeto pretendido (produtos/relatórios), mas uma quantidade de horas compatível com o período de um ano para a quantidade de profissionais definida.

Também na justificativa para contratar, peça 8, a Amlurb aduz que:

Vários programas, projetos e ações estão em andamento e o apoio técnico de consultoria especializada é necessário para auxílio, inclusive, nas metas que ainda não tiveram sua implementação iniciada, nas metas que estão em andamento ou naquelas que foram implementadas, mas ainda não temos resultados concretos.

[...]

Há metas que demandam ações únicas, pontuais, enquanto outras metas demandam ações contínuas que devem ser aprimoradas e monitoradas, como por exemplo, as metas relacionadas à logística reversa.

[...]

Essas atividades estão intimamente ligadas ao Eixo GESTÃO – Inovar nas **Metas do Programa de Metas 2019-2020 da cidade de São Paulo**: (grifos nossos)

[...]

Além de todas as questões já apontadas, a assessoria técnica é de grande valia para auxiliar AMLURB nas definições de ações que levem em conta tanto a nova política da cidade de São Paulo com relação aos plásticos, com iniciativas que vêm de encontro com o “Compromisso Global por uma Nova Economia do Plástico”, assinado pelo Prefeito Bruno Covas, em 2019, como também as metas de redução dos Gases de Efeito Estufa (GEE), definidas por AMLURB no “Plano de Ações Climáticas”, um documento estratégico que demonstra como a cidade de São Paulo alinhará suas ações com os compromissos do Acordo de Paris. **O Plano de Ações Climáticas traz metas para 2030, 2040 e 2050, quando a cidade deverá ter emissão neutra de GEE.**

[...]

Ressaltamos que muito já foi feito, porém, ainda é necessário um apoio técnico-consultivo para que possamos seguir em frente. AMLURB tem ainda

desafios enormes com relação às metas do PGIRS, Metas de Governo, o novo olhar sobre a mitigação da emissão de GEE etc. e o apoio de uma assessoria técnica torna-se indispensável.

Considerando a proximidade do término do contrato 038/AMLURB/2015, lembramos que o PGIRS, além de ter sua implementação total prevista para o ano de 2033, está com a maior parte de suas metas ainda em andamento, bem como outras ainda não implementadas pela Administração, por motivos alheios à sua própria vontade, tornando necessária a continuidade dos trabalhos, para o equacionamento das questões ligadas à sua completa implementação. (grifos nossos)

Com base nas próprias razões da justificativa, é notório que a Amlurb pretende promover uma nova contratação de consultoria com o objeto similar ao do contrato de 2016, afirmando, em síntese, que há ações contínuas e permanentes para implementação das metas do PGIRS e se colocando como entidade fundamental para a execução das metas e ações previstas no plano.

Ocorre que a Amlurb é uma entidade em processo de extinção, a partir da reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, em vigor com a promulgação da LM nº 17.433 de 29 de julho de 2020, disposição expressa no seu art. 32, *in verbis*:

Art. 32. Fica extinta, no prazo previsto no art. 108 desta Lei, a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB, criada pela Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002.

§ 1º O prazo mencionado no caput deste artigo permitirá a operacionalização da referida extinção, sendo que, a depender do interesse público e da necessidade da Administração, o Executivo poderá, mediante decreto, declará-la definitivamente extinta antes de findo o prazo estabelecido.

§ 2º O Executivo disporá, mediante decreto, sobre a transferência gradual dos bens patrimoniais, cargos, pessoal, serviços, contratos, acervo e recursos orçamentários da AMLURB.

Conforme a disposição do art. 108 da LM nº 17.433/2020, o prazo para a efetivação da extinção da Amlurb é de até 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação da lei, podendo ser prorrogado, por igual período, por duas vezes, devendo a Administração Pública Municipal adotar as medidas e executar os atos necessários para a efetiva implementação da sua extinção.

Dessa forma, Amlurb existirá, no máximo, até o final do exercício de 2021, se houver prorrogação do prazo da extinção, não havendo justificativa para que ela contrate consultoria voltada a seu

fortalecimento institucional e ao desenvolvimento de competências de longo prazo para seus quadros técnicos (compostos, em sua grande maioria, por servidores não-efetivos).

Destacamos ainda que a Revisão do Programa de Metas 2019/2020¹ foi estudada e publicada pela PMSP ainda sob a vigência do contrato anterior, sendo fundamento inclusive para prorrogações contratuais e acréscimos de valor no Contrato nº 038/AMLURB/2016 (Documento 016328158 do SEI nº 8310.2018/0000110-7). Portanto, não procede a justificativa da contratação atual sob essa motivação, porque não há tempo útil para a futura contratada prestar serviço de consultoria para a implementação de metas que devem ser cumpridas até o final de 2020.

Assim, conclui-se que a justificativa, documento fundamental que expressa a **motivação (requisito essencial da forma do ato administrativo e sujeito ao controle de legalidade)** para a contratação do objeto descrito no Edital nº 03/Amlurb/2020, não apresenta razões necessárias para o prosseguimento do certame, considerando que:

- 1) A Amlurb já contratou a execução de serviços especializados de natureza consultiva para elaboração de subsídios técnicos destinados à implementação das metas e revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da Cidade de São Paulo, se utilizando do Contrato nº 038/Amlurb/2016 por 42 (quarenta e dois) meses, o qual chegou a termo em 02.04.2020, e tinha como um de seus principais objetivos capacitar a Amlurb para realizar, com seus quadros próprios, a gestão do PGIRS.
- 2) O escopo de serviços do Edital de Concorrência nº 03/Amlurb/2020, em diversos itens do Anexo I – Termo de Referência, é o mesmo da contratação anterior, e traz novamente diversos itens que já deveriam estar internalizados na entidade, caso a contratação anterior, de escopo muito similar, houvesse cumprido com seu objetivo.

¹ http://www.capital.sp.gov.br/arquivos/pdf/plano-de-metas/metas_novo.pdf

- 3) A justificativa possui como premissa a Revisão de Metas para 2019/2020, o que notoriamente torna a futura consultoria intempestiva diante da proximidade do término do exercício corrente.
- 4) A Amlurb é uma entidade em processo de extinção, a partir da reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, em vigor com a promulgação da LM nº 17.433 de 29 de julho de 2020, disposição expressa no seu art. 32, o que torna infundada a justificativa referente ao fortalecimento institucional da Amlurb e à preparação desta para a revisão do PGIRS nos próximos anos, inclusive, porque os quadros técnicos da Autarquia são compostos, em sua grande maioria, por servidores não efetivos, consoante apontado no TC 6835/2020.

O despacho autorizando a abertura do certame foi exarado pelo presidente da Amlurb, em 08.09.2019, conforme o documento SEI nº 032923843, e publicado no DOC de 09.09.2020, documento SEI nº 032979418.

Manifestação prévia da Amlurb (itens 4.1 a 4.4) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMS, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Em relação aos itens 4.1 e 4.2 da conclusão da Auditoria, a Amlurb informou o seguinte:

No referente à semelhança do objeto em tela com o licitado na contratação anterior, Contrato nº 038/AMLURB/2016, cabe esclarecer o quanto segue:

Por primeiro, frise-se que **os serviços previstos na contratação anterior foram totalmente realizados.**

No entanto, **o escopo guarda alguma semelhança** com os serviços da contratação anterior **pois, além dos serviços serem contínuos**, em face da sua natureza e **características (implementação, acompanhamento, monitoramento e revisão de metas)**, os prazos de implementação das metas acabaram sendo ajustados por motivos alheios à vontade de AMLURB.

As metas não iniciadas - ou por motivo de novos estudos, ou por dependerem de decisões alheias à AMLURB - deverão ser reestudadas para avaliação da sua viabilização e estudos complementares deverão ser realizados para que se identifique se as mesmas deverão ser revistas ou adequadas à realidade atual.

As metas implementadas e em andamento tiveram seu início postergado, sendo muitas delas compartilhadas com outros órgãos, dificultando assim seu início no prazo anteriormente definido no PGIRS, quando da sua aprovação no ano de 2014.

É importante esclarecer que essas metas já tiveram seus prazos ajustados e a **continuidade dos trabalhos é imprescindível para implementação de muitas outras metas do PGIRS** que necessitam de apoio para seu desenvolvimento.

Lembramos também que **o PGIRS, além de ter implementação total de suas metas prevista para o ano de 2033, está com a maior parte dessas metas ainda em andamento**, bem como outras ainda não implementadas pela Administração, como já exposto.

Importante ressaltar que o escopo atual tem como prioridade máxima a Revisão do PGIRS, que não fez parte do escopo anterior, conforme próprio entendimento da fiscalização do TCM, em seu relatório entregue pelo Ofício SSG nº 125502018, no item 3.8.2.

Lembramos também que os **demais itens do escopo**, tais como o **Apoio ao Programa de Metas para Redução de Gases de Efeito Estufa (GEE)**, em atendimento ao Plano de Ações Climáticas, que será entregue pelo C40 à Cidade de São Paulo; **Apoio à implementação das ações assumidas no "Compromisso Global Por Uma Nova Economia do Plástico"**, contemplando as novas diretrizes da cidade de São Paulo; Fornecimento dos subsídios necessários para a futura sistematização dos Cadastros de Geradores, Transportadores, Destinos e dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRSs) online, incluindo a atualização do documento de orientação para o desenvolvimento do Sistema de Informatização dos Cadastros e PGRSs online, e a **gestão de informações** que são necessárias ao acompanhamento do contrato, **não possuem nenhuma semelhança com o contrato anterior**.

Por fim, a **transferência de conhecimentos, com a capacitação/treinamento dos funcionários se referia estritamente aos trabalhos desenvolvidos no contrato anterior, tendo sido completamente transmitidos aos funcionários dos Núcleos Técnicos, responsáveis pelo desenvolvimento do PGIRS, na AMLURB, à medida em que o trabalho foi desenvolvido**. (grifo nosso)

Em relação aos itens 4.3 e 4.4, manifestou o quanto segue:

O PGIRS é um instrumento legal, imprescindível e, independente do formato do órgão da Administração Interna da Municipalidade que venha a ter suas atribuições de gestão e revisão futuramente, seja por meio de Agência Reguladora, seja por outro órgão da Administração Direta, os trabalhos de monitoramento, acompanhamento e revisão permanecem necessários para atendimento à Legislação.

Lembramos ainda, que nenhum dos serviços da contratação em referência mantém qualquer sobreposição com as atribuições do órgão, como os previstos nos trabalhos técnicos contratados e sem vínculo com as ações executivas específicas e indelegáveis de responsabilidade do órgão.

Outro fato é que no ano de 2018, no contrato anterior, foram realizados os ajustes dos prazos atendendo a Lei Federal 12.305/2010 - Artigo 17: "O Plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos., restando a necessidade de elaborarmos a Revisão, para o ano de 2022, atendendo a citada Lei.

A seguir, analisamos tais esclarecimentos, conforme divisão efetuada pela própria Amlurb (no primeiro bloco, itens 4.1 e 4.2, e no segundo, itens 4.3 e 4.4).

Análise e Conclusão Preliminar – Itens 4.1 e 4.2

A Amlurb ressalta, mormente: **i)** o caráter contínuo dos serviços de acompanhamento e implementação das metas do PGIRS, e a consequente necessidade da manutenção (por pelo menos mais um ano) de um quadro de consultores à sua disposição, de modo a permitir seu acompanhamento; **ii)** o fato de que a presente contratação tem como objeto a revisão do PGIRS, que não fazia parte da contratação anterior, e outros elementos relativos a novas metas, diferentes; **iii)** o fato de que a contratação anterior cumpriu seus objetivos; **iv)** o fato de que houve a transferência de conhecimentos do contrato anterior, mas que tais não se confundem com os referentes à presente contratação (que envolveria novas ações/conhecimentos).

A seguir, abordaremos tal manifestação segundo essa divisão de itens ("i" a "iv").

i) Em primeiro lugar, a Amlurb ressalta o caráter contínuo dos serviços a serem contratados. No entanto, o que é contínuo, de fato, são as ações voltadas para a implementação do PGIRS e a necessidade de seu acompanhamento. Tais atividades são inerentes às competências legais da entidade responsável, as quais não podem ser objetos permanentes de serviços de consultoria.

É dizer: o acompanhamento e a implementação do PGIRS de fato são atividades contínuas, o que não se questiona. Isso não significa, contudo, que a contratação de serviços de consultoria especializada para estes fins também deva ser contínua, em detrimento da realização de tal acompanhamento pela própria PMSP (na figura da Amlurb ou de outra entidade).

Com efeito, na consultoria contratada em 2016 (Contrato nº 038/AMLURB/2016), havia o explícito objetivo de tornar a Amlurb capaz de gerir, por conta própria, a condução futura das ações do PGIRS (peça 10):

5.6 - Promover a Capacitação Profissional para condução futura dessas ações pela própria AMLURB, considerando o Concurso Público a ser realizado, cuja autorização do Senhor Prefeito, foi publicada no DOM de 06/11/2015.

Observe-se que a Amlurb ressalta que tal objetivo teria sido integralmente cumprido (peça 47).

O referido concurso, mencionado no item 5.6, foi de fato realizado, sem que, no entanto, fossem admitidos os candidatos aprovados (TC 07403/2019). Ou seja: a Amlurb deixou de atuar no sentido de cumprir com a capacitação de seus quadros próprios para a condução do PGIRS.

Além disso, como ressaltado no relatório de auditoria, em diversas oportunidades, a Amlurb ressaltou tal objetivo de capacitação de seus quadros e de seu fortalecimento enquanto instituição como objetivo da contratação (fl. 65 da peça 26).

Assim, a ser admitida a alegada justificativa de natureza “contínua” dos serviços relativos ao PGIRS para a contratação de consultoria, apenas por se tratar de revisão das metas ou de continuidade e acompanhamento das ações já iniciadas, admitir-se-ia a permanente terceirização de parte das atividades, tornando-se inócuo o explícito objetivo de capacitar a PMSP para a condução futura das ações do PGIRS por conta própria, uma vez sempre haverá necessidade de revisão das metas e de atualização das ações, o que é da própria natureza da condução das ações.

Por fim, como já ressaltado no relatório original de Auditoria, isso significaria aceitar que a Amlurb se utilize de suas próprias deficiências técnicas, que já são conhecidas e apontadas há vários anos, e que não foram objeto de ações para sua correção, como justificativa para a contratação permanente de consultorias, em substituição à sua própria atuação, de forma que a consultoria estaria se convertendo em efetiva substituição de pessoal. Vale observar, nesse sentido, o informado no Relatório Anual de Fiscalização da Amlurb de 2019 (eTCM 006366/2020):

O valor liquidado em 2019 nos contratos de consultoria e afins (R\$ 21.639.910,23) é bem superior, por exemplo, à despesa com a atividade “2100 - Administração da Unidade” (R\$ 13.650.845,70), que engloba a folha de pagamento anual e todas as demais despesas administrativas no exercício.

Dentre as diversas consultorias, continua destacando-se o contrato com o Consórcio CRAINFRA-HIDROCONSULT-HAGPLAN, cujo objeto é a Consultoria das ações Necessárias para as metas do PGIRS [...]

ii) A Amlurb continua sua manifestação informando que o escopo da contratação atual seria diverso da anterior. No entanto, a “condução **futura** das ações” pela Amlurb, objetivo da contratação anterior, a toda evidência, significaria a preparação para a condução, pela Amlurb, por conta própria, das atividades gerais relacionadas ao PGIRS, que obviamente nunca se confundirão completamente com as anteriores (observadas no período de vigência da consultoria anterior), mas significam apenas sua continuidade, sua atualização e revisão, que são inerentes à própria gestão e condução do Plano, como ressaltado pela própria Amlurb (que ressaltou ser essa continuidade “sua natureza e características (implementação, acompanhamento, monitoramento e revisão de metas)”).

As atividades citadas pela Amlurb envolvem a mera continuidade do acompanhamento das metas, tanto não implementadas, como as “em andamento” e as “implementadas mas sem resultados concretos”. Da justificativa da Amlurb, peça 8:

Vários programas, projetos e ações estão em andamento e o apoio técnico de consultoria especializada é necessário para auxílio, inclusive, nas metas que ainda não tiveram sua implementação iniciada, nas metas que estão em andamento ou naquelas que foram implementadas, mas ainda não temos resultados concretos.

Há metas que demandam ações únicas, pontuais, enquanto outras metas demandam ações contínuas que devem ser aprimoradas e monitoradas, como por exemplo, as metas relacionadas à logística reversa.

Mesmo o “Apoio ao Programa de Metas para Redução de Gases de Efeito Estufa (GEE)”, “Apoio à implementação das ações assumidas no “Compromisso Global Por Uma Nova Economia do Plástico”, “gestão de informações”), citados pela Amlurb como diferenciados, nada mais são que itens normais da gestão do Plano, derivados das metas já avaliadas e estudadas pela consultoria obtida na contratação anterior, e para cuja condução a Amlurb/PMSP já deveria estar capacitada, tivesse a contratação anterior, cujo é escopo muito similar ao dessa, atingido seus objetivos. Da justificativa da Amlurb (peça 8):

Ressaltamos que **muito já foi feito, porém, ainda é necessário um apoio técnico-consultivo** para que possamos seguir em frente. AMLURB tem ainda desafios enormes com relação às metas do PGIRS, Metas de Governo, o novo olhar sobre a mitigação da emissão de GEE etc. e o apoio de uma assessoria técnica torna-se indispensável.

Considerando a proximidade do término do contrato 038/AMLURB/2015, lembramos que o PGIRS, além de ter sua implementação total prevista para o ano de 2033, está com a maior parte de suas metas ainda em andamento, bem como outras ainda não implementadas pela Administração, por motivos alheios à sua própria vontade, tornando necessária a continuidade dos trabalhos, para o equacionamento das questões ligadas à sua completa implementação. (grifo nosso)

Não se trata, como se vê, de escopo totalmente diverso e específico, mas sim de atualização e continuidade dos objetos já abordados na contratação anterior.

A “Capacitação Profissional para condução **futura** dessas ações pela própria AMLURB”, naturalmente, não pode significar capacitação apenas para ações totalmente idênticas às que já foram esgotadas pela consultoria anterior, mas sim a efetiva preparação para a atualização/revisão e continuidade do plano.

iii) A Amlurb ressalta que a contratação anterior teria cumprido com seus objetivos. No entanto, um desses objetivos, como já explícito no item anterior, era a capacitação dos servidores da Amlurb para a “**condução futura**” das ações pela própria Amlurb. Se tal objetivo tivesse sido cumprido, não se faria necessária nova contratação de consultoria, com escopo e abrangência muito semelhantes, de mera continuidade dos serviços da consultoria já encerrada, inerentes à gestão corrente do PGIRS, como ressaltado no item “ii”.

iv) A Amlurb afirma que teria havido a plena transferência de conhecimentos para seus servidores com a contratação anterior. No entanto, tal informação contrasta com a alegação de necessidade da consultoria, uma vez que as metas atuais, cuja especificidade é afirmada pela Amlurb, nada mais são que continuidade e atualização das metas do PGIRS, inerentes à gestão normal do Plano, como ressaltado no item “ii”. O objetivo da contratação não poderia ser a mera “transferência de conhecimentos” aos servidores da Amlurb, mas sim, naturalmente, a ideia de que com tais conhecimentos a PMSP poderia gerir por conta própria o PGIRS.

Conclusão: A manifestação da Amlurb não modifica as conclusões 4.1 e 4.2 da Auditoria, uma vez que se está a realizar contratação com escopo muito similar à realizada no Contrato nº 038/2016, a qual, se tivesse cumprido efetivamente com seus objetivos, eliminaria a necessidade de nova contratação de consultoria para mera continuidade da condução das ações do PGIRS. Além disso, deve-se ressaltar que a justificativa para a presente contratação repousa na

insuficiente qualificação dos quadros técnicos da Amlurb, problema cuja solução fazia parte do objetivo da contratação anterior, juntamente com a nomeação dos candidatos aprovados em concurso, questões que deixaram de ser resolvidas pela Amlurb no período em que vigeu a consultoria.

Análise e Conclusão Preliminar – Itens 4.3 e 4.4

A Amlurb menciona: **i)** ser o PGIRS um instrumento legal, da prefeitura (e não apenas da Amlurb); **ii)** que os objetos contratados não se confundem com as atribuições da Autarquia; **iii)** que no ano de 2018 foram realizados ajustes aos prazos do PGIRS, em atendimento à Lei Federal 12.305/2010, havendo necessidade de sua Revisão em 2022

A seguir, abordaremos tal manifestação segundo essa divisão de itens (“i” a “iii”).

i) Não se questiona que o PGIRS seja instrumento legal e cuja continuidade e necessidade independem da Amlurb, sendo responsabilidade própria prefeitura, e não de qualquer de seus órgãos individualmente. No entanto, foi a própria Amlurb quem colocou, no documento referente à justificativa para a contratação da consultoria (peça 8), os objetivos de fortalecimento institucional da Amlurb e de preparação desta para a revisão do PGIRS nos próximos anos - inclusive, em alguns casos, de maneira idêntica ao que constava para a contratação anterior (Contrato nº 038/2015). Ou seja: foi a Amlurb que, ao justificar a presente contratação, incluiu elementos referentes a seu fortalecimento, estruturação e continuidade, afirmando, com isso, que tal contratação não teria como objetivo apenas o PGIRS em si, mas sim a capacitação da própria Amlurb enquanto órgão responsável. Em nenhum momento, em tal justificativa, a autarquia mencionou o objetivo de transferência de gestão para outros órgãos da PMSP ou qualquer planejamento nesse sentido.

ii) Segundo entendemos, o objetivo da Amlurb, ao mencionar que os objetos contratados não se confundem com as atribuições da autarquia, é o de explicitar que tais objetos continuarão existindo, independentemente da Amlurb. De tal ponto não há que se discordar. Reiteramos, sobre isso, o afirmado no item “i”, de que foi a própria Amlurb quem inseriu na justificativa da contratação elementos referentes a seu fortalecimento, estruturação e continuidade.

iii) O apontamento 4.4 da Auditoria se referiu à Amlurb ter inserido, na justificativa da contratação, o atendimento a metas do Programa de Metas 2019-2020 (relacionadas ao eixo gestão), conforme consta na peça 8. Tais metas foram definidas pela própria prefeitura e já está próximo do fim o prazo para sua conclusão. A resposta da Amlurb não aborda tal fato, trazendo menções a revisões de prazo do PGIRS, que não se confundem com esse fato específico referente ao Programa de Metas 2019-2020 da PMSP, cuja inserção na justificativa da presente contratação se apontou como inconsistente.

Dessa forma, os apontamentos 4.3 e 4.4 permanecem.

3.7 Composição de Custos

O orçamento de referência se encontra exposto às fls. 98/107 da peça 4.

A seguir, passa-se à análise desse orçamento:

- i) primeiro, no que toca aos preços estimados para estes quantitativos;
- ii) em seguida, no que toca aos quantitativos unitários utilizados para compor o orçamento.

Há que se observar, uma vez que a licitação é do tipo técnica e preço, que o preço ofertado pelo licitante representará apenas 30% do índice pelo qual se julgarão as propostas, item 14 do edital (fl. 23 da peça 4). Com isso, a correta elaboração do orçamento de referência, na fase interna da licitação, torna-se especialmente relevante, dado que o processo competitivo entre os licitantes terá pouca influência do menor preço ofertado, de forma que esse preço tenderá a ficar “ancorado” no valor do orçamento disponibilizado pela Administração (por haver pouco incentivo para os licitantes competirem por meio da redução do preço).

3.7.1 Preços unitários: Inadequação da estimativa com base em horas por profissional próprio (CLT), utilizando apenas a tabela SIURB: superestimativa dos preços (sobrepço)

Consoante peça 4, documento SEI nº 030292489, Figura 1, o orçamento de referência da licitação foi realizado, principalmente, com base em estimativas de horas por profissional,

distribuídas entre vários tipos diferentes de profissional, a partir dos preços de referência da Tabela SIURB.

Figura 2 – Orçamento de referência da licitação (fl. 98 da peça 4), resultante do somatório das horas por profissional atribuídas para cada produto (fls. 99/106 da peça 4)

				SIURB	DATA BASE	Jan-20	
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA CONSULTIVA PARA A EXECUÇÃO DE AÇÕES NECESSÁRIAS AO CUMPRIMENTO DAS METAS E AJUSTES DO PGIRS							
				PMSP		PROponente	
Item	Descrição	Unidade	Quantidade	R\$ Unitário	R\$ Total	R\$ Unitário	R\$ Total
1	Recursos Humanos		43,344		7,808,028.48		
03-25-00	Coordenador Geral	hora	2,016	358.48	722,695.68		
03-24-00	Consultor	hora	1,008	358.48	361,347.84		
03-26-00	Coordenador Setorial	hora	6,048	358.48	2,168,087.04		
03-27-00	Profissional de Nível Superior Sênior	hora	10,080	252.08	2,540,966.40		
03-29-00	Profissional de Nível Superior Pleno	hora	6,048	147.87	894,317.76		
03-30-00	Profissional de Nível Superior Júnior	hora	4,032	106.77	430,496.64		
03-33-00	Tecnólogo	hora	6,048	61.74	373,403.52		
03-51-00	Técnico - Nível Médio	hora	4,032	48.78	196,680.96		
03-35-00	Secretária	hora	2,016	38.02	76,648.32		
03-45-00	Mensageiro	hora	2,016	21.52	43,384.32		
3	Recursos Materiais				228,182.82		
03-22-00	Locação de Veículo Passageiro	hora	8,064	26.68	215,147.52		
03-20-00	Cópia Xerox (preto)	unidade	12,000	0.39	4,680.00		
03-20-03	Cópia Xerox, A3, colorida	unidade	1,200	3.95	4,740.00		
03-52-01	Plotagem, A1, colorida	unidade	480	9.51	4,564.80		
4	Custo Total (Recursos Humanos e Recursos Materiais)				8,037,180.80		
6	BDI				2,668,337.39		
	Escritório Central - 12,72%						
	Lucro - 8,00%						
	IMPOSTOS:						
	Cofins - 3,00%	percentual	8,037,180.80	33.20%	2,668,337.39		
	PIS - 0,65%						
	ISS - 5,00%						

Fonte: fls. 98/106 da peça 4.

Cumpra ressaltar que, consoante documento SEI nº 030802442, fl. 2 da peça 13, a Assessoria Jurídica de Amlurb, ao se manifestar sobre o feito, externou inicialmente preocupação com a existência de pesquisa de preços limitada à tabela SIURB:

Inicialmente observamos que nos autos há **somente** a Tabela de Custos da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, Data-Base de janeiro/2020, publicada dia 30 de maio de 2020, **não se vislumbrando pesquisas de mercado adicionais.** (grifos nossos)

No entanto, não houve qualquer seguimento a essa informação, não tendo havido, nos documentos posteriores, manifestação das áreas técnicas da Amlurb a esse respeito. No doc.

SEI nº 032539448, a mesma Assessoria Jurídica apenas solicita que seja anexada referida tabela, o que é feito no doc. SEI nº 032639042, peça 14, e no doc. SEI nº 032861786 ela informa que tal pesquisa seria suficiente².

No entanto, de fato, a realização das estimativas com base apenas na tabela SIURB resultou em elevados valores de custo para todas as categorias profissionais alocadas, incompatíveis com valores de mercado. Tal se dá, especialmente, porque as estimativas SIURB consideram que todos os profissionais seriam contratados diretamente, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, como incidência de 99% de encargos sociais, previdenciários e trabalhistas, peças 11 e 12, quando, na verdade, quase todos os profissionais serão provavelmente contratados como pessoas jurídicas, o que implica em grandes reduções dos custos com encargos, consoante já constatado no acompanhamento do Termo de Contrato nº 038/2015 (peças 15/17).

Com isso, os custos estimados para cada profissional, com base no orçamento de referência, constam do Quadro 1:

Quadro 1 – Remuneração mensal prevista para cada um dos profissionais, aos quais está alocada quantidade média de 168 horas mensais, pelo período de 12 meses, à exceção do consultor, para quem estão alocadas 84 horas mensais médias.

Categoria	Valor Total (Figura 2, fl. 98 da peça 4) [a]	Quant. Profissionais (fl. 107 da peça 4) [b]	Meses (fl. 109 da peça 4) [c]	Custo de cada profissional por mês [d = a/b/c]
Coordenador Geral	722.695,68	1	12	60.224,64
Consultor	361.347,84	0,5	12	60.224,64
Coordenador Setorial	2.168.087,04	3	12	60.224,64
Profissional de Nível Superior Sênior	2.540.966,40	5	12	42.349,44
Profissional de Nível Superior Pleno	894.317,76	3	12	24.842,16
Profissional de Nível Superior Júnior	430.496,64	2	12	17.937,36
Tecnólogo	373.403,52	3	12	10.372,32
Técnico – Nível Médio	196.680,96	2	12	8.195,04
Secretária	76.648,32	1	12	6.387,36
Mensageiro	43.384,32	1	12	3.615,36

² Informando, in verbis: “Quanto a necessidade de formação do preço de referência, a origem apresenta composição de valores balizados na Tabela Oficial de Preços da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB (ferramenta de preços oficial da PMSP para os tipos de serviços pretendidos) - docs. 032639031 e 032639040, cumprindo, portanto, a necessidade de demonstração dos valores para efeito do planejamento orçamentário”.

Fonte: Elaboração própria, com base no Termo de Referência do Edital, peça 4, fls. no quadro.

Com efeito, no âmbito do Termo de Contrato nº 038/2015³, cujo objeto era praticamente idêntico ao da presente contratação (elaboração de subsídios técnicos destinados à implementação das metas e revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos), constatou-se que os valores pagos por hora, pela Amlurb, para cada profissional disponibilizado pela empresa contratada, eram substancialmente superiores aos valores de mercado referentes aos profissionais, e aos valores que a própria empresa estava pagando a eles, sendo que quase todos os profissionais foram contratados como pessoas jurídicas, peça 15. Em outubro de 2019, por exemplo, havia apenas 7 empregados efetivos, fl. 6 da peça 16, de um quadro de 35 profissionais disponibilizados, fl. 1 da peça 17.

Assim, a utilização da tabela SIURB considera a existência de diversos custos que, no âmbito da contratação efetiva, não existirão. Com isso, o custo (sem BDI) de cada um dos três coordenadores gerais está estimado, no orçamento de referência em R\$ 60.224,89 por mês, valor absolutamente incompatível com o de profissional cuja atribuição principal será coordenar entre 4 e 5 profissionais, e que será contratado, ao que tudo indica, como pessoa jurídica. Cada um dos profissionais sêniores, na mesma senda, está com custos previstos em R\$ 42.349,44, e o profissional de nível superior com menor remuneração (júnior) está com custo mensal previsto em R\$ 17.937,36.

Quadro 2 – Comparação entre o orçamento de referência atual e a contratação verificada no âmbito do Termo de Contrato nº 038/2016, evidenciando que a maior parcela desses profissionais, nesse termo de contrato anterior, foi contratada como prestador de serviço autônomo, pessoa jurídica, sem incidência dos encargos considerados no orçamento de referência atual

Categoria	Orçamento de Referência atual (custo, considerando 99% de encargos)	Termo de Contrato nº 038/2016, medição de out/2019 (peças 16 e 17)
Coordenador Geral	60.224,64	1 profissional PJ, custo de R\$ 18.000,00 (data-base de 2016)
Consultor	60.224,64	1 profissional PJ, nenhum empregado CLT
Coordenador Setorial	60.224,64	3 profissionais PJ, nenhum empregado CLT
Profissional de Nível Superior Sênior	42.349,44	10 profissionais PJ, nenhum empregado CLT
Profissional de Nível Superior Pleno	24.842,16	7 profissionais PJ, nenhum empregado CLT
Profissional de Nível Superior Júnior	17.937,36	4 profissionais PJ, 1 empregado CLT
Tecnólogo	10.372,32	2 profissionais PJ
Técnico – Nível Médio	8.195,04	2 empregados CLT
Secretária	6.387,36	1 empregado CLT

³ Analisado no processo TC nº 12.215/2017.

Mensageiro	3.615,36	1 empregado CLT
------------	----------	-----------------

Fonte: peças 4, 11, 12, 15, 16 e 17.

*A maioria dos profissionais foi contratada como Pessoa Jurídica, não integrando o quadro da empresa. Apesar de seus custos não estarem disponíveis, deve-se observar que, como pessoas jurídicas, não exigem os encargos sociais de empregados comuns. No contrato anterior, havia também os profissionais “desenhista cadista”, mas tal categoria não está presente na contratação atual.

Nota-se que, para a grande maioria das categorias de profissional, houve prevalência, no contrato anterior, da contratação de prestadores de serviço, e não de empregados próprios da empresa, especialmente para as categorias de maior custo e qualificação, em que 100% dos contratados eram prestadores de serviço. Essas categorias se encontram repetidas no orçamento de referência atual, o que indica a impropriedade de considerar que, para seu fornecimento, haverá a contratação de empregados próprios.

Destaque-se ainda o custo mensal de R\$ 60.224,64 atualmente estimado para o Coordenador Geral, que é nitidamente incompatível com valores reais de mercado, uma vez que restou evidenciado no âmbito do TC nº 012215/2017 que, para esse profissional, a remuneração paga pela contratada ao profissional fora fixada em R\$ 18.000,00 (data base de 2016), sob a forma de pessoa jurídica (valores de 2016, peça 15).

Situação semelhante ocorreu no Pregão Eletrônico 10/SMSUB/COGEL/2020, em que a primeira versão do edital trazia como preço de referência o tabela Siurb com preço unitário de R\$ 358,48 para o Coordenador. Ocorre que, em virtude de questionamento realizado por esta Coordenadoria, com base na discrepância de preços apontada no TC nº 012215/2017, a SMSUB realizou nova pesquisa, onde concluiu que o preço de referência mais representativo para o custo de um Coordenador e Consultor seria o SINAPI, cujo preço horário para a referência de agosto/2020 é de R\$ 135,93, o que torna o referencial adotado pela Amlurb 164⁴% mais caro.

É preciso observar que a pesquisa de preço e o valor estimado da contratação dela decorrente objetivam verificar quais parâmetros pecuniários estão sendo cobrados pelo mercado no âmbito público e/ou privado, de forma a cumprir as exigências da Lei nº 8.666/1993 (art. 3º, art. 7º, §2º, II, e art. 40, §2º, II), com o objetivo de obter a contratação mais vantajosa para a Administração. Dessa forma, tal procedimento não se caracteriza como uma mera formalidade, sendo o principal instrumento para resguardar o princípio da economicidade.

⁴ 358,48/135,93

Nesse sentido, em 2013, a orientação da Corte de Contas federal, no Acórdão nº 868/2013 – Plenário, o Ministro Relator, citando o Acórdão 2.170/2007, concluiu que:

Para a estimativa do preço a ser contratado, **é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado**. A propósito, o Voto que conduziu o Acórdão 2.170/2007 – TCU – Plenário, citado no relatório de auditoria, indica exemplos de fontes de pesquisa de preço, in verbis:

“Esse conjunto de preços ao qual me referi como “cesta de preços aceitáveis” pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, **desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.**” (grifo nosso)

Tal decisão demonstra a tendência da Corte de Contas Federal em adotar posicionamento, segundo o qual a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação/diversificação das fontes das informações coletadas são fatores imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços. Não se aceitam, portanto, metodologias cujos resultados sejam manifestamente destoantes de valores de mercado.

No mesmo sentido, colacionem-se outros julgados:

Realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de **diversas fontes propriamente avaliadas**, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, **de forma a possibilitar a estimativa mais real possível**, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. (Tribunal de Contas da União, Acórdão 265/2010 Plenário)

Realize pesquisa de mercado com fornecedores **suficientes, de forma a possibilitar estimativa correta dos valores** a serem contratados e a **compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado**, conforme disposto nos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Tribunal de Contas da União, Acórdão 2432/2009 Plenário)

Desse modo, a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes.

Em suma, a estimativa de preços realizada com base apenas na adoção da tabela SIURB, resultou em preços excessivamente elevados para cada profissional, 164% mais caro que a tabela SINAPI (Coordenador e Consultor), manifestamente incompatíveis com valores de mercado, e substancialmente superiores aos efetivamente verificados em contratação anterior de objeto e itens unitários idênticos ao da presente contratação, mormente por conta de considerar incidência de 99% de encargos (peças 11 e 12), sobre o custo de contratação dos profissionais (Termo de Contrato nº 038/2015), consoante demonstrado, pelo que não deve se aceitar sua adoção.

Reitere-se, como já observado anteriormente neste relatório, que o preço ofertado pelo licitante representará apenas 30% do índice pelo qual se julgarão as propostas, uma vez que a licitação é do tipo técnica e preço. Com isso, o preço ofertado terá pouca influência no processo competitivo entre os licitantes, havendo pouco incentivo para que eles compitam com base na redução do preço. Assim, o valor da contratação tenderá a ficar “ancorado” no valor do orçamento disponibilizado pela Administração, não se podendo contar totalmente com o processo competitivo para trazer o preço da contratação a um valor mais próximo do valor de mercado. Com isso, a avaliação dos preços unitários pela Administração, na composição do orçamento de referência, torna-se ainda relevante, exigindo cuidado redobrado.

Diante do exposto, conclui-se que os preços unitários e itens de serviço utilizados na planilha orçamentária de referência da equipe de coordenação são indevidos e acarretaram sobrepreço⁵ no valor da licitação, que pode ocasionar prejuízo ao erário quando da execução contratual, infringindo o art. 3º, caput c/c 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei nº 8.666/93.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.5) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.5, manifestou o seguinte:

⁵ Consoante definição trazida pela Lei Federal nº 13.303/2016, há “sobrepreço quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, podendo referir-se ao valor unitário de um item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, ou ao valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por preço global ou por empreitada”.

A tabela SIURB é elaborada e aprovada pela PMSP, além de ser de conhecimento público, servindo como referência em suas licitações para Edificação; Pavimentação; Galerias, Pontes e Viadutos; e Projetos; sendo reavaliada constantemente e, necessariamente, considerando a realidade do mercado.

É elaborada por meio de intensas pesquisas e cotação de insumos no mercado e realizada por empresa especializada e contratada para esse fim.

Ademais, trata-se de orçamento de referência, sendo balizador que não obriga a licitante, salvo em relação a preços máximos (art. 48, II, Lei n. 8.666/93).

Os Encargos Sociais incluídos não obrigam a empresa licitante a adotá-los. O tipo de contratação do profissional será definido pela empresa licitante, que poderá, para fins de concorrência, oferecer descontos em sua proposta de preços.

Portanto não há que se falar em sobrepreço.

Em julgado recente, o Tribunal de Contas da União decidiu: "Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado. [...] a jurisprudência do TCU, que seria pacífica "ao assentar que os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação ao uso de cotações efetuadas diretamente às empresas que atuam no mercado". (TCU Acórdão 452/2019 Plenário).

Análise e Conclusão preliminares (item 4.5)

A manifestação afirma que: **i)** a tabela SIURB deve ser entendida como preço de mercado, sendo referência oficial; **ii)** que é apenas orçamento de referência, não obrigando as licitantes; **iii)** que não se trata de sobrepreço.

A seguir, analisamos tais afirmações ("i" a "iii"):

i) Sobre a adequação da tabela SIURB para o presente caso, reiteramos o já trazido no relatório preliminar.

Nesse sentido, apontam contra a adequação da tabela SIURB para a presente contratação, em apertada síntese:

a) o fato de que a Amlurb já possui informação mais próxima e diretamente relacionada ao objeto contratado (a saber, os preços da contratação anterior), que revela que os valores constantes na tabela SIURB são sobremaneira superiores aos efetivamente verificados,

mormente por considerarem encargos sociais, enquanto a grande maioria dos profissionais é contratado como prestador de serviços;

b) consoante já informado no relatório preliminar, predomina na jurisprudência do TCU o entendimento de que o administrador deve buscar sempre os preços mais adequados, não se limitando a uma determinada fonte, especialmente quando houver evidências de sua inadequação, notando-se que a utilização apenas da tabela SIURB foi objeto de preocupação, inicialmente, pela assessoria jurídica da Amlurb. As fontes oficiais, evidentemente, podem e devem ser utilizadas, mas não devem ser objeto de adoção irrestrita e absoluta, especialmente quando houver evidências de sua inadequação, notando-se que tais fontes oficiais são referências gerais e não necessariamente plenamente aplicáveis ao caso concreto – a afirmada “presunção de veracidade”, extraída do Acórdão 452/2019, naturalmente, não significa presunção absoluta, no sentido de que não possa haver questionamentos sobre sua adequação, especialmente com relação à sua aplicabilidade ao caso concreto;

c) mesmo se utilizando a tabela SIURB, não se justificaria a consideração dos preços incluindo encargos, uma vez que se denota que os profissionais em referência são contratados como prestadores de serviços (a SIURB possui, inclusive, o preço sem encargos);

d) Reitera-se que os referidos preços da SIURB estão incompatíveis com outro que também é de fonte oficial (SINAPI), e que esse apontamento já foi aceito no Pregão Eletrônico 10/SMSUB/COGEL/2020, em que a primeira versão do edital trazia como preço de referência o tabela Siurb com preço unitário de R\$ 358,48 para o Coordenador, mas, em virtude de questionamento realizado por esta Coordenadoria, com base na discrepância de preços apontada no TC nº 012215/2017, a SMSUB realizou nova pesquisa, onde concluiu que o preço de referência mais representativo para o custo de um Coordenador e Consultor seria o SINAPI.

e) É de conhecimento da Amlurb que os preços de referência da SIURB são discrepantes em relação aos preços praticados no contrato atual. Mesmo assim, não foram trazidas justificativas para a utilização dos preços de referência SIURB, ainda que conhecidas as

discrepâncias da ordem **164%** entre o valor orçado na última licitação e o valor efetivamente pago aos profissionais no contrato anterior referente à consultoria do PGIRS, o que é uma forte evidência da inadequação dos preços estimados.

ii) Reitera-se que a elaboração do orçamento de referência não se caracteriza como uma mera formalidade, sendo o principal instrumento para resguardar o princípio da economicidade. Observe-se, ainda, que na presente contratação tal instrumento ganha especial relevância, uma vez que se trata de licitação do tipo técnica e preço, com o preço representando apenas 30% do índice de classificação do licitante, de forma que o processo competitivo não se centrará no preço, o que tende a fazer com que ele se ancore no referencial, não se podendo contar normalmente com o processo competitivo para trazer o preço a patamar mais próximo do preço real de mercado. Por fim, denota-se que nessa licitação criou-se uma exigência (item 12.4 do edital) de que qualquer preço que difira do orçado pela licitação deverá ser objeto de prévia comprovação de exequibilidade, o que corrobora o fato de que não se trata de mera formalidade sem implicações práticas (esse item 12.4 é objeto de apontamento da Auditoria, item 3.10.6 deste relatório); A Amlurb não trouxe justificativas em relação a esse aspecto.

iii) O conceito de sobrepreço foi extraído da Lei Federal 13.303/2016: há “sobrepreço quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, podendo referir-se ao valor unitário de um item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, ou ao valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por preço global ou por empreitada”. Ou seja, o conceito se refere aos preços orçados na licitação, que, no caso, são notadamente superiores aos referenciais de mercado, uma vez que não é usual o mercado trabalhar com contratação no regime CLT para serviços de consultoria.

Dessa forma, permanece o apontamento 4.5.

3.7.2 Consideração em duplicidade do custo com secretária e mensageiro na planilha orçamentária de referência

Da análise das planilhas orçamentárias que contêm os preços de referência (fl. 98 da peça 4), constata-se a inclusão dos itens de serviço “03-35-00 - Secretária”, com custo unitário de R\$ 38,02/h e “03-46-00 – Mensageiro”, com custo unitário de R\$ 21,52/h.

A parcela do BDI referente ao escritório central totaliza 12,72%, o que representa R\$ 1,02 milhão para o período de 12 meses, e já inclui todos os encargos administrativos relativos ao contrato, dentre eles os custos com secretária e mensageiro, portanto a inclusão desses itens na planilha como custos diretos ocasiona seu cômputo em duplicidade, resultando em superestimativa de R\$ 159.883,48 ao valor da licitação $[1,332 \times (76.648,32 + 43.384,32)]$.

Diante do exposto, conclui-se que a inclusão do custo da secretária e do mensageiro na planilha orçamentária de referência é indevida e ocasionou seu cômputo em duplicidade, resultando em sobrepreço de R\$ 159.883,48 no valor da licitação, que pode ocasionar prejuízo ao erário quando da execução contratual.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.6) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.6, manifestou o seguinte:

Os profissionais Secretária e Mensageiro fazem parte da Administração Local, ou seja, especificamente para este contrato, se enquadrando na composição dos custos diretos, não estando incluídos no rateio dos custos da Administração Central, que é um dos itens que compõem os custos indiretos, não havendo, portanto, sobreposição de preço.

Na parcela Administração Central do BDI estão inclusos os custos da SEDE da Empresa, referentes à diretoria, departamentos (comercialização, gestão de pessoas, contabilidade, compras, entre outros); aluguel de imóveis; água; energia; telefone e outros, facilmente reconhecidos através da contabilidade gerencial.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.6)

Primeiramente, cabe descrever quais são as funções dos profissionais em questão:

- Secretária: a secretária se presta principalmente a lidar com questões ligadas à empresa, não a um contrato específico da empresa. Ela normalmente auxilia cargos que possuem agenda comprometida por compromisso com clientes, prospecção de negócios, além cuidar de agendamento e questões pessoais de seu chefe. Na consultoria em questão, não há justificativa de inclusão de secretária para cargos de Coordenador, cuja responsabilidade máxima seria de 19 pessoas, sem contar a própria Secretária e o Mensageiro. Ademais, a presente contratação se destina à elaboração de relatórios, que não demanda interfaces contínuas com agentes

externos, como é o caso de consultórios médicos ou cargos de alta gestão como diretores e presidentes, em que há necessidade da presença de uma secretária que trata com dezenas de pessoas diferentes todos os dias. Além disso, há previsão de diversos profissionais que podem por conta própria realizar o agendamento de reuniões, anotar questões, sem necessidade de um profissional exclusivo para tal.

- Mensageiro: Conforme o site de empregos Catho⁶, o mensageiro “executa atividades de escritório e efetua pagamentos em bancos e estabelecimentos comerciais, controla arquivos administrativos, recebe e distribui correspondências, documentos e encomendas”, atribuições que são notadamente ligadas à administração central, sem relação nenhuma com a elaboração de relatórios.

Dessa forma, ainda que a Origem afirme que tais profissionais estarão presentes na administração local, não há justificativa para inclusão do mensageiro considerando que ele não executa serviços ligados à contratação em questão, tampouco da secretária, considerando o tipo de serviço a ser prestado, a inexistência de diversas interlocuções diárias com clientes, e a quantidade de pessoas envolvidas.

Portanto, permanece o apontamento 4.6.

3.7.3 Quantitativos unitários: Ausência de justificativa para as quantidades e tipos de profissionais e horas utilizados para compor o orçamento de referência

O contrato teve duração prevista em 1 ano, ao longo do qual seriam desenvolvidos e entregues 8 produtos, consoante cronograma físico financeiro à fl. 109 da peça 4.

Para cada um desses 8 produtos que serão objeto do contrato, previstos no item 6 do termo de referência (fls. 45/47 da peça 4), foram evidenciadas as quantidades de horas estimadas para cada tipo de profissional, fls. 99/106 da peça 4.

Do somatório das horas e profissionais estimados para cada produto (relatório) entregue no âmbito do contrato compôs-se o orçamento de referência final, fl. 98 da peça 4.

⁶ <https://www.catho.com.br/profissoes/mensageiro/>

Dessa forma, esse valor de R\$ 10.706.498,19 teria sido composto por meio do somatório das quantidades de horas e profissionais referentes a cada produto, a saber: 1) Implementação de metas em andamento (fl. 99 da peça 5); 2) Estudos das metas não iniciadas e novas metas - REVISÃO DO PGIRS (fl. 100); 3) Programa de redução de gases efeito estufa em atendimento a C40 (fl. 101); 4) Apoio à implementação das ações definidas no Acordo Internacional do Plástico contemplando as novas diretrizes da cidade de São Paulo (fl. 102); 5) Apoio à implementação do PGIRS e o respectivo monitoramento (fl. 103); 6) Gestão de informações (fl. 104); 7) Relatório de Atividades (fl. 105); 8) Relatório Final (fl. 106).

No entanto, inexistente, no processo administrativo, qualquer explicação acerca da metodologia utilizada para estimar os quantitativos de hora/profissional referentes a cada um desses produtos, que teriam sido identificados como estritamente necessários para seu desenvolvimento e entrega.

Observe-se que, no doc. SEI nº 030715054, é juntado pela Amlurb um documento intitulado “Especificações Técnicas” (peça 9), no qual se informa que esse dimensionamento de recursos humanos teria sido baseado na “avaliação individual de cada item” dos produtos que seriam entregues:

A implantação do objeto configura-se em fato necessário, sendo que o dimensionamento dos recursos humanos e materiais previstos no Orçamento de Referência, foi obtido por um conceito geral na sequência de critérios descritas a seguir, como qualquer serviço consultivo:

1. Avaliação **individual de cada item do escopo e dos produtos** a serem entregues
2. Identificação **da natureza dos trabalhos** envolvidos;
3. Identificação da **formação profissional necessária**;
4. Grau de **experiência profissional proporcional à complexidade** da mesma;
5. Precificação adotando como referência a tabela de preços SIURB vigente, janeiro de 2020.

Para cada área de atuação da futura contratada, identificadas como Coordenadorias, há uma previsão da alocação de profissionais, por categoria profissional, conforme apresentada no Anexo II – Orçamento de Referência,

estruturado sob modelo usual em licitações de natureza eminentemente consultiva e de acordo com os produtos a serem entregues [...]:

No entanto, tal correlação *produto desejado x recursos humanos necessários* não foi demonstrada, inexistindo registros da avaliação referente aos recursos humanos necessários para cada produto, a que se refeririam esses passos de 1 a 4 ⁷. Nesse sentido, não se puderam identificar os critérios, fundamentados na complexidade e na extensão dos trabalhos esperados, para a definição dos tipos e quantidades de profissionais exigidos para cada um dos 8 produtos.

Não há demonstração, por exemplo, de por que os “Estudos das metas não iniciadas e novas metas - REVISÃO DO PGIRS” exigiriam 2.016 horas de “Profissional de Nível Superior Pleno”, e apenas 402 horas de “Profissional de Nível Superior Júnior”, consoante Figura 3. Deve-se notar que o profissional sênior, segundo as estimativas, custa mais que o dobro do profissional júnior, e que não haverá, no âmbito das medições, controle a respeito do nível de experiência do profissional contratado.

Em outro exemplo, não se vislumbra por que a “Gestão de Informações” exigiria 1.208 horas dos profissionais “Coordenador setorial”, enquanto os “Estudos das metas não iniciadas e novas metas - REVISÃO DO PGIRS”, exigiriam apenas 664 horas desses mesmos profissionais (Figuras 3 e 4). Não se explana, também, por que a “Gestão de “Informações” exigiria 1.814 horas de Profissionais Sênior, e os “Estudos das metas não iniciadas e novas metas - REVISÃO DO PGIRS” exigiriam outras 2.016 horas desses profissionais de alta qualificação (Figuras 3 e 4).

⁷ Observe-se, ainda, que a referida divisão em “coordenadorias”, na citação supra, não foi encontrada na presente contratação, sendo essa terminologia referente à contratação anterior (Edital nº 02/SES/2015, fl. 13 da peça 10). Na presente contratação, a divisão é por produtos e áreas de atuação (fls. 45/47 e fl. 51 da peça 4), e não coordenadorias.

Figura 3 – Dimensionamento de profissionais/hora para o produto 6 (Gestão de Informações)

6. Gestão de informações					
Composição dos Custos para Elaboração dos Relatórios					
				PMSP	
Item	Descrição	Unidade	Quantidade	R\$ Unitário	R\$ Total
1	Mão de Obra				1.180.546,74
03-24-00	Consultor	hora	60,00	358,48	21.508,80
03-26-00	Coordenador Setorial	hora	1.208,00	358,48	433.043,84
03-27-00	Profissional de Nível Superior Sênior	hora	1.814,00	252,08	457.273,12
03-29-00	Profissional de Nível Superior Pleno	hora	604,00	147,87	89.313,48
03-30-00	Profissional de Nível Superior Júnior	hora	806,00	106,77	86.056,62
03-33-00	Tecnólogo	hora	1.512,00	61,74	93.350,88

Fonte: fl. 104, peça 4.

Figura 4 – Dimensionamento de profissionais/hora para o produto 2 (Estudos das metas não iniciadas e novas metas - REVISÃO DO PGIRS)

2. Estudos das metas não iniciadas e novas metas - REVISÃO DO PGIRS					
Composição dos Custos para Elaboração dos Relatórios					
				PMSP	
Item	Descrição	Unidade	Quantidade	R\$ Unitário	R\$ Total
1	Mão de Obra				1.138.997,10
03-24-00	Consultor	hora	302,00	358,48	108.260,96
03-26-00	Coordenador Setorial	hora	664,00	358,48	238.030,72
03-27-00	Profissional de Nível Superior Sênior	hora	2.016,00	252,08	508.193,28
03-29-00	Profissional de Nível Superior Pleno	hora	604,00	147,87	89.313,48
03-30-00	Profissional de Nível Superior Júnior	hora	402,00	106,77	42.921,54
03-33-00	Tecnólogo	hora	1.512,00	61,74	93.350,88
03-51-00	Técnico - Nível Médio	hora	1.208,00	48,78	58.926,24

Fonte: fl. 100, peça 4.

Na prática, de fato, denota-se que o resultado total de horas estimadas para cada profissional, Quadro 3, é resultado da previsão 252 dias úteis (ou 12 meses de 21 dias), com jornada de 8 horas, para cada um dos 22 profissionais previstos (fl. 107 da peça 4), com exceção do “consultor”, para quem foram previstas metade das horas. Quer parecer, com isso, que a quantidade de horas prevista para a elaboração do orçamento de referência não foi estimada com base no objeto pretendido com a contratação (produtos/relatórios), como se deu a entender nas especificações técnicas (peça 9), mas sim com base em uma quantidade de horas compatível, para o período de um ano, com essa quantidade de profissionais previamente

definida à fl. 107 da peça 4, com jornada diária de 8 horas. Os critérios para essa definição de quantidade e qualidade de profissionais, por sua vez, não ficam expostos, a distribuição de suas horas por cada projeto não foi acompanhada de exposição de motivos.

Quadro 3 – Quantidade de horas alocada, no âmbito total do contrato, é de 8 horas diárias para cada um dos 22 profissionais, pelo período de um ano, à exceção do consultor (4 horas)

Categoria	Quantidade de Horas (Figura 2, fl. 98 da peça 4) [a]	Quant. Profissionais (fl. 107 da peça 4) [b]	Meses (fl. 109 da peça 4) [c]	Horas por mês para cada profissional [d = a/b/c]	Horas por dia útil* para cada profissional [e = d/21]
Coordenador Geral	2.016	1	12	168,00	8,00
Consultor	1.008	0,5	12	168,00	8,00
Coordenador Setorial	6.048	3	12	168,00	8,00
Profissional de Nível Superior Sênior	10.080	5	12	168,00	8,00
Profissional de Nível Superior Pleno	6.048	3	12	168,00	8,00
Profissional de Nível Superior Júnior	4.032	2	12	168,00	8,00
Tecnólogo	6.048	3	12	168,00	8,00
Técnico – Nível Médio	4.032	2	12	168,00	8,00
Secretária	2.016	1	12	168,00	8,00
Mensageiro	2.016	1	12	168,00	8,00

Fonte: Elaboração própria, com base no Termo de Referência do Edital, peça 4.

* Considerando 252 dias úteis por ano, i.e., 21 dias úteis por mês

Constata-se, nesse sentido, ausência de justificativas para a elevada parcela de profissionais da mais alta qualificação nas estimativas, aparentemente desproporcional ao que normalmente se esperaria. Com efeito, dos 22 profissionais previstos como integrantes da equipe⁸, 10 são profissionais da categoria sênior ou coordenadores, com custo superior a 40 mil reais por mês, consoante Quadro 4.

⁸ Considerando o “consultor”, que tem turno de apenas 4 horas por dia, como 1 profissional.

Quadro 4 – Quantidades de profissionais e suas respectivas remunerações mensais: demonstração de que metade da força de trabalho prevista é de categoria sênior ou de chefia, com remuneração superior a R\$ 40.000 mensais

Categoria	Valor Total (Figura 1, fl. 98 da peça 4)	Quant. Profissionais (Fl. 107 da peça 4)	Meses (fl. 109 da peça 4)	Custo de cada profissional por mês
	[a]	[b]	[c]	[d = a/b/c]
Coordenador Geral	722.695,68	1	12	60.224,64
Consultor	361.347,84	0,5	12	60.224,64
Coordenador Setorial	2.168.087,04	3	12	60.224,64
Profissional de Nível Superior Sênior	2.540.966,40	5	12	42.349,44
Profissional de Nível Superior Pleno	894.317,76	3	12	24.842,16
Profissional de Nível Superior Júnior	430.496,64	2	12	17.937,36
Tecnólogo	373.403,52	3	12	10.372,32
Técnico – Nível Médio	196.680,96	2	12	8.195,04
Secretária	76.648,32	1	12	6.387,36
Mensageiro	43.384,32	1	12	3.615,36

Fonte: Elaboração própria, com base no Termo de Referência do Edital, peça 4

Assim, para uma equipe de apenas 18 profissionais e técnicos⁹, são previstos 4 profissionais em posição de chefia (1 Coordenador Geral e 3 Coordenadores Setoriais), com custo mensal estimado em R\$ 60.224,64, cada um. E dos 18 profissionais, 1 é um consultor, com remuneração por hora igual à dos coordenadores, e 5 são da categoria sênior (profissionais com mais de 15 anos de experiência na tabela SIURB, peça 11), com custo de R\$ 42.349,44. Diante desses elevados valores, especialmente para os profissionais de nível sênior ou de chefia, a adequada estimativa das quantidades e tipos dos profissionais efetivamente necessários, e a exposição da fundamentação utilizada, mostram-se ainda mais cruciais, como meio de evitar superestimativas que resultem em grande prejuízo ao erário, por ausências de elaboração do orçamento com base em critérios técnicos.

Consigne-se, ainda, consoante explicado acima, não há no edital a previsão de controles, nas medições contratuais, a respeito da “categoria” do profissional que será disponibilizada à

⁹ Sem contar os Coordenadores Gerais e Setoriais

Administração. Ou seja, ainda que no orçamento da Amlurb e na tabela SIURB utilizada haja diferenciação, com base em anos de experiência, para os profissionais das diversas categorias, não há, nas medições contratuais, previsão de efetiva exigência de tal nível de experiência¹⁰. Na realidade, não há nem mesmo obrigatoriedade que sejam disponibilizados os profissionais constantes no orçamento de referência, uma vez que o item 12.3 do Anexo I do edital estabelece que são de inteira responsabilidade da Contratada a “qualificação e quantificação dos recursos humanos [...] necessários ao desenvolvimento dos trabalhos”. Com isso, não parece consentâneo com o interesse público prever, no orçamento, que haverá tamanha quantidade de profissionais de alta qualificação e alto custo, já que sequer haverá controle a esse respeito ou exigência desses profissionais.

De todo o exposto, resta demonstrada a inadequação da metodologia utilizada para avaliação do orçamento de referência, uma vez que não há evidências de que tenha havido avaliação fundamentada do conjunto de elementos realmente necessários para garantir a execução dos serviços pretendidos (produtos 1 a 8, item 6 do termo de referência, fls. 45/47 da peça 4) e garantir a proposta mais vantajosa à Administração, em violação ao artigo art. 7, §4º, art. 3º caput, c/c 6º, caput, e art. 6º, IX, “f” da Lei Federal nº 8.666/1993,

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** [...].

[...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou **cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.**

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, [...]

f) orçamento detalhado do custo global da obra, **fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;**

Assim, conclui-se que o dimensionamento de profissionais embutido no orçamento de referência não foi elaborado com base em indicações de estudos técnicos preliminares propriamente

¹⁰ Apenas para os coordenadores geral e setorial, efetivamente, haverá esse tipo de controle, uma vez que seus vínculos deverão ser apresentados por ocasião da licitação (mesmo assim, no entanto, tal vínculo só deverá ser demonstrado para os três meses iniciais).

avaliados, uma vez que ausente a exposição do nexo de causalidade entre os produtos pretendidos e as modalidades e quantidades de profissionais alocadas para cada produto, em violação ao artigo art. 7, §4º, art. 3º caput, c/c 6º, caput, e art. 6º, IX, “f”, todos da Lei Federal nº 8.666/1993.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.11) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.11, manifestou o seguinte:

Para o dimensionamento dos recursos humanos e materiais, estimados para o desenvolvimento das atividades, a equipe técnica do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento da AMLURB, devido a sua experiência prévia do contrato anterior e em atividades similares, estimou a equipe necessária para cada produto.

Conforme demonstrado, nas planilhas do Anexo II do Edital, os produtos estão detalhados, especificando toda a disponibilidade de recursos necessária, com os respectivos quantitativos.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.11)

A manifestação da Amlurb não apresenta, sob qualquer forma, nexo de causalidade entre os produtos exigidos e as qualificações e quantidades de profissionais estabelecidas.

Aos exemplos já colocados no texto original, acrescentamos, para melhor ilustrar a ausência de efetivo nexo de causalidade entre os produtos exigidos e os recursos alocados, os critérios para definição de horas necessárias de locação de veículos. Para o Produto 7, por exemplo, que envolve a mera elaboração dos relatórios de atividades, foram alocadas 1.370 horas de locação de veículos, sem qualquer justificativa aparente. Para o Produto 6, gestão de informações, foram alocadas 160 horas de locação de veículos, também sem justificativas.

Trata-se apenas de exemplos, que se somam aos já indicados no apontamento preliminar, e que apenas ilustram a ausência geral de critérios para a definição dos recursos necessários para os produtos especificados.

Assim, o apontamento permanece na íntegra.

3.8 Prazo de publicidade

Inicialmente o Edital foi publicado no DOC de 09.09.2020, com data da abertura da sessão pública para o dia 26.10.2020 (SEI nº 032979269).

No entanto, ele foi republicado no dia 12.09.2020, com a data da abertura sendo prevista para 29.10.2020 (SEI nº 033146745).

Assim, o prazo entre a republicação e a data de abertura do certame foi definido em 47 dias, superior ao mínimo estabelecido no art. 21, §2º, I, b, da Lei Federal nº 8.666/1993.

3.9 Habilitação

3.9.1 Qualificação Econômico-Financeira

As condições se encontram previstas no Anexo V, fl. 110 da peça 4.

3.9.2 Qualificação Técnica

3.9.2.1 Exigência restritiva de comprovação de qualificação técnica por período de 12 meses

O item 13.4.a do edital exige que a comprovação de qualificação técnico operacional da empresa licitante seja feita mediante apresentação de atestados “[...] comprovando possuir experiência na execução dos serviços, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado para o período de 12 (doze) meses [...]”.

Ressalte-se que a concorrência é do tipo técnica e preço e o item 11 do edital, que detalha as exigências para apresentação e avaliação da proposta técnica, já inclui diversas exigências de demonstração de capacidade técnica, tais como: conhecimento do problema, plano de trabalho, equipe com experiência mínima de 20 anos em serviços de limpeza urbana, consultoria, planejamento de obras ou serviços de infraestrutura e desenvolvimento tecnológico.

As exigências de qualificação técnica devem se limitar a aspectos estritamente necessários à execução dos serviços, no presente caso, por exemplo, uma empresa que realizou esses serviços por período inferior a 12 meses tem capacidade para executar o mesmo serviço pelo período de 12 meses, não sendo um aspecto estritamente necessário à execução do serviço.

A exigência de prazo mínimo combinada com um quantitativo certo de profissionais permite inferir que se trata de um contrato de terceirização de mão de obra, onde o foco principal não é a realização e entrega de produtos (relatórios). Incompatível, portanto, essa exigência na qualificação técnica para o escopo da consultoria e seu processo de entrega e medição do serviço.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de qualificação técnica através de atestados de prestação de serviços por período de 12 meses não se limita a aspecto estritamente necessário à comprovação da capacidade técnico-operacional e frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.15) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.15, manifestou o seguinte:

Conforme esplanado na resposta ao item 4.9 da Conclusão, não se está exigindo qualificação técnica através de atestados que comprovem a prestação dos serviços por período de 12 meses.

Nos termos da resposta ao pedido de esclarecimento publicado, restou explicado que será exigida a comprovação de prestação de serviços por meio de atestados, pelo período de 06 (seis) meses, apenas em relação aos serviços de prestação continuada.

Dessa forma, não há que se falar em restrição ou frustração ao caráter competitivo do certame.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.15)

A referida informação de que os atestados são exigidos por período de “6 meses” não consta no edital, não sendo possível concluir, pela redação do item 13.4.a do edital, que os 50% se referem, de qualquer forma, ao prazo. Da leitura do item, os 50% se referem ao objeto da licitação, que não se encontra devidamente quantificado, consoante explicado na manifestação referente ao item da conclusão 4.9 (item 3.9.2.2 deste relatório).

A questão remonta, portanto, à já explicada ausência de clareza do referente item do edital.

Além disso, não foram apresentadas pela Amlurb justificativas para o prazo de 6 meses, que demonstrem ser esse um aspecto estritamente necessário à execução dos serviços. Os serviços de natureza intelectual com entrega de relatórios não são necessariamente ligados a horizontes temporais, sendo que a velocidade de elaboração de relatórios depende da estrutura da empresa e da qualificação do profissional, não guardando relação com a duração de determinado contrato de consultoria. Em determinados casos, durações mais longas de contrato e aditamentos de prazo podem, na realidade, indicar ineficiência por parte da consultoria em atingir seu objetivo.

Portanto, permanece, na íntegra, o apontamento.

3.9.2.2 Exigência insuficientemente definida e restritiva para comprovação de qualificação técnica

O item 13.4.a do edital exige que a comprovação de qualificação técnica da empresa licitante seja feita mediante apresentação de atestados “[...] comprovando possuir experiência na execução dos serviços, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado [...]”.

O inciso I do § 1º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece que as exigências de qualificação técnica devem ser limitadas “[...] exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação” e o § 2º do mesmo artigo complementa que “As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório”.

Da análise do Edital de Concorrência nº 03/AMLURB/2020, verifica-se que não há definição de quais são as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, gerando falta de clareza ao certame, o que pode comprometer a competitividade e o julgamento objetivo das propostas.

Ademais, no caso de licitação para realização de serviços técnicos de consultoria, a inclusão de cláusula exigindo comprovação de experiência de no mínimo 50% do objeto licitado não está justificada e restringe a ampla competitividade, sendo suficiente a comprovação de já ter realizado quaisquer serviços de natureza consultiva, conforme exigência constante do Edital de Concorrência nº 02/SES/15, para licitação anterior com objeto praticamente igual ao da presente concorrência:

12.4.a) Atestado(s) de desempenho anterior, em nome da empresa proponente, de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da Licitação, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, acompanhado(s) de Certificado de Acervo Técnico (CAT), expedido pela entidade competente (Sistema CREA / CONFEA), comprovando a execução de quaisquer serviços de natureza consultiva (gerenciamento; ou supervisão técnica; ou assessoria técnica; ou projeto; em quaisquer atividades de serviços de limpeza urbana (coleta; ou transporte; ou transbordo; ou destinação final).

Ressalte-se que a concorrência é do tipo técnica e preço e o item 11 do edital, que detalha as exigências para apresentação e avaliação da proposta técnica, já inclui diversas exigências de demonstração de capacidade técnica, tais como: conhecimento do problema, plano de trabalho, equipe com experiência mínima de 20 anos em serviços de limpeza urbana, consultoria, planejamento de obras ou serviços de infraestrutura e desenvolvimento tecnológico.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de qualificação técnica através de atestados de prestação de serviços comprovando possuir experiência na execução de no mínimo 50% do objeto licitado está insuficientemente definida e em desacordo com o inciso I do § 1º e com o § 2º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93; ademais, no caso do objeto em tela, frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º do mesmo dispositivo legal.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.9) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.9, manifestou o seguinte:

A exigência de comprovação de qualificação técnica por meio de atestado (s) de prestação de serviços compatíveis e semelhantes ao licitado não tem o condão de frustrar o caráter competitivo do certame, posto que encontra amparo legal e constitucional, além de demonstrar total razoabilidade da Administração.

Tal exigência coaduna-se totalmente ao disposto em entendimento sumulado pelo E. TCE-SP:

"Súmula 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades

razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado."

Cabe ressaltar que tal dispositivo do Edital foi objeto de pedido de esclarecimento de interessado e a AMLURB fez publicar a resposta, informando que os parâmetros para aferição da qualificação técnica da licitante será a pertinência e compatibilidade dos serviços atestados com o item 11.4 e seus subitens, em características, quantidades e prazos.

Para itens de execução única, será assim considerado. Para itens de execução continuada, serão considerados compatíveis aqueles com duração de, pelo menos, 06 (seis) meses."

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.9)

O apontamento contém três parcelas diferentes, segundo expomos a seguir, avaliando a resposta da Amlurb.

Em primeiro lugar, o apontamento se centra na insuficiência do edital para definir o objeto sobre o qual serão exigidos os atestados comprovando "experiência na execução dos serviços, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado".

Desenvolvendo melhor o apontamento, esclarecemos que essa insuficiência se refere ao fato de que não se define qual é esse objeto sobre o qual incidirão tais 50%. O "objeto" do edital é a "contratação de prestação de serviços especializados de natureza consultiva para elaboração de subsídios técnicos destinados à implementação das metas e revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da Cidade de São Paulo.", que no Termo de Referência se compõe de 8 relatórios a serem entregues.

Tal insuficiência de definição não passou despercebida dos licitantes, que realizaram o respectivo questionamento (doc. SEI 034190404, doc. SEI 034517741). A Amlurb informou, em resposta, o esclarecimento apresentado. A seguir, reproduzimos na íntegra o esclarecimento publicado pela Amlurb no DOC:

Pergunta 3) O item 11.4 do Edital prevê o quantitativo de no mínimo 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado.

Pergunta-se 3: qual é o parâmetro para o cálculo dos 50% (cinquenta por cento), a população do município onde os serviços foram prestados? Em caso positivo, deve, portanto, ser apresentado atestado comprovando serviços em município

com no mínimo 50% (cinquenta por cento) da população do Município de São Paulo?

Resposta 3) O parâmetro para aferição da qualificação técnica da licitante será a pertinência e compatibilidade do(s) seu(s) atestado(s) com o item 11.4 e seus subitens, em características, quantidades e prazo. Para itens de execução única, será assim considerado. Para os itens de execução continuada, serão considerados compatíveis aqueles serviços com duração de, pelo menos, 06 (seis) meses.

Pergunta 4) O item 13.4 “a” do Edital prevê o quantitativo de no mínimo 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado.

Pergunta-se 4: qual é o parâmetro para o cálculo dos 50% (cinquenta por cento), a população do município onde os serviços foram prestados? Em caso positivo, deve, portanto, ser apresentado atestado comprovando serviços em município com no mínimo 50% (cinquenta por cento) da população do Município de São Paulo?

Resposta 4) Vide resposta anterior, ou seja, Resposta 3

Esse esclarecimento não se mostra suficiente. Com efeito, a própria empresa não compreendeu a resposta, reiterando os questionamentos (doc. SEI 034517741):

No entanto, com a devida vênia, a questão ainda necessita de um esclarecimento mais objetivo em nosso entendimento: o parâmetro numérico para o cálculo dos 50% (cinquenta por cento) do atestado é a população do município onde os serviços foram prestados? Ou seja, deve ser apresentado atestado comprovando serviços de elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos em município com no mínimo 50% (cinquenta por cento) da população do Município de São Paulo?

De fato, não há quantificação dos objetos definidos no item 11.4 do edital de forma que se possa extrair um quantitativo de “50%”. Não se pode compreender, por exemplo, como aferir 50% do item 11.4.1: “Execução de serviços de natureza consultiva, contemplando a elaboração ou implementação ou monitoramento de Plano de Resíduos Sólidos”.

Além disso, o significado da resposta “Para itens de execução única, será assim considerado” não é claro.

O esclarecimento informado pela Amlurb, referente ao prazo de 6 meses, ademais, não se encontra estabelecido no edital – o edital não fala em execução de serviço de consultoria em sistema de limpeza urbana por 6 meses, mas sim em execução de “50% do objeto licitado”, o que tem gerado, como apontado, dificuldades de compreensão.

Em segundo lugar, para se cumprir o I do § 1º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93” e o § 2º do mesmo artigo, a Amlurb teria que descrever e quantificar o objeto, de forma que fosse possível definir as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo e sua utilização na definição, para só então ser possível estabelecer os referidos 50%. No entanto, constata-se que não houve quaisquer comentários da Amlurb a respeito dessa parte do apontamento.

Em terceiro lugar, sobre a ausência de justificativas para exigência de comprovação de “50% do objeto licitado”, que a Auditoria apontou contrastar com a da contratação anterior (em que se exigia experiência prévia, sem qualquer imposição de quantitativos), a Amlurb trouxe a Súmula 24 do TCE-SP, que afirma ser cabível a exigência de “quantitativos mínimos de prova, [...] assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado”. Ocorre que a própria Súmula, como se pode observar, ainda que admita o cabimento de exigências referentes a quantitativos, inclusive na quantidade de 50%, não exclui a devida justificativa técnica para o percentual estabelecido.

Destaca-se, novamente que no edital anterior não havia tal previsão quantitativa, tendo sido demandado somente experiência na execução de quaisquer serviços de natureza consultiva relacionados com limpeza urbana

Diante do exposto, permanece o apontamento.

3.10 Da entrega e abertura dos envelopes e do julgamento das propostas

3.10.1 Vedação indevida de autenticação de documentos pelo órgão licitante

O item 9.3 do edital estabelece:

9.3. A documentação exigida poderá ser apresentada no original, ou por qualquer processo de cópia autenticada, por publicação em órgão da imprensa oficial.

9.3.1. Não será admitida a autenticação de documentos pela Comissão Especial de Licitação no ato da abertura do certame ou posteriormente.”

O artigo 32 da Lei Federal nº 8.666/93 define que:

Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (grifo nosso)

O § 1º do artigo 67 do Decreto Municipal nº 51.714/2010 estabelece que:

A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita por servidor público do respectivo órgão administrativo.

Portanto, com o intuito de dirimir dúvidas e promover maior competitividade ao certame, seria adequado que o edital contivesse cláusula esclarecendo que na eventualidade de algum documento ser apresentado em cópia simples, a conferência com o original poderá ser efetuada na sessão pública mediante apresentação do documento original.

Diante do exposto, conclui-se que a vedação à autenticação de documentos pelo órgão licitante está em desacordo com o artigo 32 da Lei Federal nº 8.666/93 e o § 1º do artigo 67 do Decreto Municipal nº 51.714/2010 e compromete o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.17) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.17, manifestou o seguinte:

O Edital, em seu item 9.3 não veda a autenticação de documentos por servidor da administração, que pode ser realizada nos termos da Lei.

Apenas informa que não serão realizadas autenticações pelos servidores da Comissão Especial de Licitação durante a abertura do certame, de forma a não atrasar os trabalhos específicos daquela comissão.

Caso a licitante interessada entenda necessário, poderá dirigir-se ao Expediente do Gabinete, que poderá realizar a autenticação dos documentos em cópia, mediante a apresentação do original, nos termos da Lei.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.17)

Consigne-se, em complementação ao já argumentado, o entendimento apresentado pelo TCU a respeito do tema, no voto condutor do Acórdão 1.574/2015 – Plenário:

11. O primeiro ponto alegado pela representante é de que foi irregularmente desclassificada em razão do envio de documentos sem a devida autenticação em cartório ou pelo órgão promotor do certame, apesar de ter comparecido à sessão munida dos originais, que foram recusados pela comissão de licitação com base

no disposto no item 6.2.1.5.1 do edital, que exigia a autenticação dos documentos até às 17h30min do dia anterior ao da entrega da documentação.

12. Tal previsão editalícia claramente **afronta o art. 32 da Lei 8.666/93**, o qual prevê que “os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial”. O referido dispositivo também não permite nenhuma restrição temporal para que a comissão de licitação se recuse a autenticar os documentos, como previsto no item 6.2.1.5.1 do edital impugnado.

13. Ainda que se entendesse haver embasamento legal para o procedimento adotado pela comissão de licitação, **não haveria por que, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescreve o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, não realizar a autenticação dos documentos na própria sessão de entrega e abertura das propostas**. Conduta diversa configura formalismo exagerado que pode levar à restrição indevida do caráter competitivo da licitação e à seleção de proposta que não seja a mais vantajosa. (grifo nosso)

Assim, a explicação trazida pela Amlurb, de que optou, por questões de mera conveniência, para “não atrasar os trabalhos” da comissão de licitação, pela impossibilidade de se ter os documentos autenticados por ocasião da própria sessão de licitação, não encontra amparo legal, uma vez que viola o art. 32 c/c art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.

Portanto, permanece, na íntegra, o apontamento.

3.10.2 Exigência restritiva de comprovação de vínculo profissional prévio com a empresa licitante

O item 11.3.5 do edital estabelece:

Deverá ser comprovado o vínculo dos profissionais requerido nos itens 11.3.1 a 11.3.4, por um tempo mínimo de 03 (três) meses com a empresa, da seguinte forma: Para empregados: contrato de trabalho ou carteira de trabalho; Diretor ou Sócio: contrato social; Prestador de Serviço ou autônomo: contrato de prestação de serviço. (grifo nosso)

A exigência de vínculo profissional dos detentores de acervo técnico na data prevista para apresentação dos documentos de habilitação (itens 11.3.5 e 13.4.c.1 do edital) não se coaduna com o estabelecido na 2.960ª Sessão Plenária deste TCM (TC nº 007415/2017) e com jurisprudência reiterada do TCU (Acórdãos nºs 1988/2016, 2835/2016 e 12879/2018) que instituem que para tais fins basta que na fase de habilitação seja aceita declaração de

contratação futura do profissional detentor dos atestados apresentados, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de vínculo profissional prévio entre os profissionais detentores de acervo técnico e a empresa licitante é indevida e frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.13) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.13, em conjunto com o item 4.14, manifestou o seguinte:

A comprovação do vínculo prévio é condição indispensável no momento do processamento licitatório, para comprovar se a licitante está qualificada e possui a equipe chave que pontuará na proposta técnica para a execução do Objeto.

Tal é o entendimento sumulado do E. TCE-SP:

"Súmula 25 - Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços."

Outro não é o entendimento do E. TCU:

"(...) 36. A jurisprudência do TCU tem considerado que o quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, inciso I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame. Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório. (...) (Acórdão 2835/2016-Plenário)

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.13)

A argumentação trazida pela Amlurb, utilizando a Súmula 25 do TCE-SP, não exclui os entendimentos atuais do TCM-SP e do TCU, os quais já firmaram posicionamento garantindo a possibilidade de apresentação de uma declaração de contratação futura.

Ressalte-se que a súmula e a jurisprudência citadas apenas discriminam quais instrumentos legais podem ser firmados para comprovar o vínculo profissional, mas não exigem, necessariamente, que esse vínculo seja formado antes do processo licitatório iniciar, bastando assim, para fins de qualificação, a declaração. Anote-se que para o caso de descumprimento da eventual vencedora do certame no tocante à apresentação do vínculo profissional, antes da assinatura do contrato, devem estar previstas as penalidades legais a serem aplicadas.

Dessa forma, o entendimento da auditoria está amparado pelo princípio do formalismo moderado, ampliando a competitividade na busca da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Portanto, permanece, na íntegra, o apontamento.

3.10.3 Exigência restritiva de declaração de exclusividade entre profissional e empresa licitante previamente à assinatura do contrato

O item 11.3.6 do edital estabelece:

A todos os currículos apresentados para atendimento aos itens 11.3.1 a 11.3.4 deverão ser juntadas as respectivas declarações expressas dos profissionais, com firma reconhecida, da concordância de sua indicação e exclusividade com a proponente. (grifo nosso)

A exigência de declaração de exclusividade entre os profissionais detentores de acervo técnico e a empresa licitante na data prevista para apresentação das propostas não encontra amparo legal e frustra o caráter competitivo do certame, visto que reduz a quantidade de potenciais empresas licitantes, pois limita indevidamente a expectativa de participação dos profissionais detentores de capacidade técnica a apenas uma empresa.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de declaração de exclusividade entre os profissionais detentores de acervo técnico e a empresa licitante, previamente à assinatura do contrato, é indevida e frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.14) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.14, em conjunto com o item 4.13, manifestou o seguinte:

A comprovação do vínculo prévio é condição indispensável no momento do processamento licitatório, para comprovar se a licitante está qualificada e possui a equipe chave que pontuará na proposta técnica para a execução do Objeto.

Tal é o entendimento sumulado do E. TCE-SP:

"Súmula 25 - Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços."

Outro não é o entendimento do E. TCU:

"(...) 36. A jurisprudência do TCU tem considerado que o quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, inciso I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame. Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório. (...) (Acórdão 2835/2016-Plenário)

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.14)

A argumentação trazida pela Amlurb, utilizando a Súmula 25 do TCE-SP e a jurisprudência do TCU, não aborda a "exclusividade" que está sendo exigida no subitem 11.3.6, cerne do apontamento da auditoria.

Não existe essa exigência na lei, portanto, a sua inclusão frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Portanto, permanece, na íntegra, o apontamento.

3.10.4 Cláusula indevida de desclassificação de proposta por erro formal

O item 11.4.4 do edital estabelece:

Capeando esses elementos, deverá ser apresentada uma Tabela Indicativa contendo a disposição dos atestados apresentados, devidamente paginados e relacionados aos subitens indicados. Nesta avaliação serão desconsiderados os elementos não indicados, ou mesmo, relacionados erroneamente na Tabela Indicativa. Poderá ser apresentado, ainda, atestado único que contemple todas as experiências dos subitens acima. (grifo nosso)

A exigência de apresentação de tabela indicativa contendo a disposição dos atestados apresentados encontra amparo legal; no entanto o estabelecimento de cláusula que desconsidera atestados que não foram indicados ou que foram indicados erroneamente é indevida e frustra o caráter competitivo do certame, pois representa excesso de rigor e formalismo, em desacordo com os princípios do interesse público e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Nesse sentido é o enunciado do Acórdão nº 357/2015 do TCU:

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

Diante do exposto, conclui-se que a inserção de cláusula editalícia que prevê desclassificação de proposta por erro formal representa excesso de rigor e formalismo, compromete o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, e não se coaduna com os princípios do interesse público e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.16) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMS, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.16, manifestou o seguinte:

As propostas que apresentem falhas formais apenas serão desclassificadas quando tais falhas possam comprometer o julgamento objetivo. Ou ainda quando tais falhas conflitem com o disposto no Edital, Termo de Referência e demais anexos.

Falhas meramente formais que não têm o condão de conduzir a enganos no julgamento das propostas não geram desclassificação em obediência ao princípio da razoabilidade.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.16)

A explicação apresentada pela Amlurb não consta no edital.

Além disso, não consta possibilidade de que ao licitante seja aberta a oportunidade de fazer correções de falhas meramente formais, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa à administração e a competitividade do certame.

Portanto, permanece, na íntegra, o apontamento.

3.10.5 Ausência das planilhas no Anexo XVI para preenchimento da proposta comercial e de exigência de apresentação de planilha contendo o detalhamento do BDI e dos encargos sociais

No Edital de Concorrência nº 03/AMLURB/2020, verifica-se que não constam as planilhas para o correto preenchimento da proposta comercial (Anexo XVI), conforme indicado no seu subitem 12.3:

12.3 Todas as Planilhas que compõem o ANEXO XVI deverão ser devidamente preenchidas pela proponente, com seus valores unitários e total, com data base referenciada ao mês de JAN/20, de forma a demonstrar a composição do Custo Básico orçado, o valor do BDI da licitante e o Preço Total ofertado, compatíveis com a execução do objeto a ser contratado.

Da análise do Edital de Concorrência nº 03/AMLURB/2020, verifica-se que não há exigência que os licitantes apresentem as planilhas detalhando a composição de seus encargos sociais e do BDI proposto. O item 12.5 do edital faculta à comissão de licitação da Amlurb solicitar o detalhamento do BDI, a ser apresentado em 24 horas.

As informações de encargos sociais e BDI da licitante fazem parte da proposta comercial e seu conhecimento e registro é necessário para a Administração durante o procedimento licitatório, para verificação da exequibilidade dos preços, e durante a execução do contrato, para

verificação da adequada manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pactuado (por exemplo, em função da redução ou extinção de algum dos tributos inclusos no BDI).

Ressalte-se que apesar de ausentes no edital em análise, essas exigências já foram incorporadas em editais de outras secretarias através de modelos anexos aos editais, de preenchimento obrigatório na fase licitatória.

Diante do exposto, conclui-se que a ausência de exigência de apresentação de informações de encargos sociais e BDI da proposta comercial da licitante não se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade e pode prejudicar a verificação das propostas comerciais durante a fase licitatória, e a verificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro durante a execução do contrato.

Ademais, não constam as planilhas para o correto preenchimento da proposta comercial (Anexo XVI), conforme indicado no seu subitem 12.3.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.7) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.7, manifestou o seguinte:

Para a Elaboração da proposta, não há necessidade de instrução de preenchimento, visto que as planilhas dos produtos (Anexo II), já apresentam modelo que pode ser utilizado.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.7)

O referido Anexo II é o orçamento de referência. Ele não exclui a necessidade de as planilhas sejam acrescentadas no Anexo XVI, inclusive porque o item 12.3 expressamente menciona as planilhas que estariam nesse anexo XVI (planilhas com os campos em branco para preenchimento).

Permanece, portanto, na íntegra, o apontamento.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.18) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.18, manifestou o seguinte:

O Como já esclarecido anteriormente, o orçamento é especificado por produto, portanto o BDI da empresa será demonstrado na composição de cada produto.

O BDI do orçamento de referência encontra-se no Anexo II.

As demais informações relativas aos encargos sociais incluídos não obrigam a empresa licitante a adotá-los. O tipo de contratação do profissional será definido pela empresa licitante, que poderá, para fins de concorrência, oferecer condição mais vantajosa à Administração em sua proposta de preços, conforme já informado no item 4.5.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.18)

A única planilha referencial inserida no edital no Anexo II utilizou-se exclusivamente da Tabela Siurb com encargos sociais.

A Origem deve disponibilizar no Anexo XVI as planilhas em branco para preenchimento do licitante, conforme já apontado, exigindo nelas a composição do BDI, não apenas facultando a sua apresentação, assim como os encargos sociais.

Ao assumir a possibilidade da empresa licitante não adotar os encargos sociais no regime mensalista/celetista, deve disponibilizar campo de preenchimento dos encargos sociais derivados de outros regimes, para evitar preços desarrazoados como ocorreu na última contratação de consultoria do PGIRS onde os encargos de referência não correspondiam aos reais encargos da Contratada.

Ademais, detalhamentos dos encargos sociais, assim como do BDI, se prestam a manter o equilíbrio econômico-financeiro, em virtude de fatos supervenientes tais como alterações tributárias.

Permanece, portanto, na íntegra, o apontamento.

3.10.6 Exigência indevida de comprovação prévia da “viabilidade do valor que for diferente do orçado pela PMSP”

O item 12.4 do edital estabelece:

A Licitante que apresentar proposta cujo valor unitário seja diverso do orçado pela Prefeitura deverá, junto com a referida proposta, demonstrar a viabilidade do valor que for diferente do orçado pela PMSP, por meio de documentação que comprove a exequibilidade dos custos da Proponente compatíveis com a execução do objeto e serviços a serem contratados.

A exigência estabelecida no item 12.4 do edital não encontra amparo legal e impõe às empresas licitantes encargo desnecessário, que pode comprometer a competitividade do certame.

A análise da exequibilidade dos custos unitários deve ser realizada pelo órgão licitante com base na planilha orçamentária de referência e em casos de dúvidas, o § 3º do artigo 43 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece que:

É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Assim, caso a comissão entenda que há preço aparentemente inexequível, pode promover diligências destinada a esclarecê-lo, mas não é cabível exigir dos próprios licitantes que demonstrem a viabilidade, previamente, de todos os preços que diverjam do orçado pela Prefeitura, até porque tal divergência é natural e esperada, por se tratar de parâmetro de referência e em função da competitividade entre os licitantes pela redução no preço.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de apresentação de comprovação prévia da “viabilidade do valor que for diferente do orçado pela PMSP” (exequibilidade) dos custos diferentes do orçamento referência não encontra amparo legal e impõe às empresas licitantes encargo desnecessário, que pode comprometer a competitividade do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.8) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.8, manifestou o seguinte:

A exigência de comprovação da viabilidade do valor diferente do orçado corresponde à mera apresentação por parte da empresa da composição dos valores propostos, quando diferentes do orçamento da PMSP.

Acrescentamos ainda que o único critério para aferir a exequibilidade será o disposto no artigo 48, inciso II, da Lei 8666/93:

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.8)

A Amlurb afirma que a exigência do item 12.4 corresponde à mera apresentação da composição dos valores propostos.

Tal afirmação, contudo, não corresponde ao efetivamente exigido no item 12.4 do edital, que expressamente coloca a obrigação de que o licitante que apresentar proposta cujo valor unitário for diferente do orçado pela prefeitura deverá, junto com a proposta: “demonstrar a viabilidade do valor que for diferente do orçado pela PMSP, por meio de documentação que comprove a exequibilidade dos custos”.

Apresentar a composição, como alegado pela Amlurb, é muito diferente de “demonstrar a viabilidade” por meio de documentação “que comprove a exequibilidade”.

Trata-se, na prática, de uma quase presunção de inexecuibilidade de qualquer preço que difira do orçado pela Administração, criando empecilho à competição pelo preço entre os licitantes e impedindo a seleção da proposta mais vantajosa, ferindo o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.

Observe-se que, com esse item 12.4, cria-se frontal contradição ao argumentado pela Amlurb em resposta ao apontamento 4.5 do relatório preliminar (item 3.7.1 deste relatório), de que o preço orçado pela Administração era mera referência, sem implicações práticas nos preços dados pelos licitantes.

Reitera-se que a análise de exequibilidade pode ser realizada normalmente, caso se verifique necessidade, independentemente da referida cláusula, ocasião em que se poderá exigir a composição dos preços e quaisquer outras informações consideradas necessárias com vistas a dar oportunidade ao licitante de comprovar a exequibilidade de sua proposta.

Permaneça, portanto, na íntegra, o apontamento.

3.11 Garantia para licitar

O item 8.1 do edital (peça 04, fl. 07) exige garantia equivalente a 01% (um por cento) do valor do orçamento referência da Amlurb para participação do certame.

O subitem 8.1.1 estabelece que o Presidente da Comissão de Licitação expedirá memorando, mediante solicitação da Interessada, para recolhimento da garantia até o 2º (segundo) dia útil anterior à data designada para a sessão de abertura, e que a solicitação de expedição do memorando poderá ser feita pessoalmente, no endereço da Amlurb.

Tendo em vista que todo o processamento do certame deve ser registrado no SEI, o procedimento descrito no edital expõe, antes mesmo da sessão de abertura dos envelopes, as empresas participantes do certame, a partir do preenchimento com a assinatura do servidor no Anexo XV (peça 04, fl. 135) e da expedição do Memorando (peça 04, fl. 140), ambos com a identificação da empresa interessada.

Independentemente de o licitante concretizar ou não a caução e efetivamente participar do certame, resta patente que a exposição dessa informação compromete o sigilo da proposta, regra obrigatória na licitação, facilitando a ocorrência de eventuais ajustes que frustrem o caráter competitivo da mesma.

A discussão acerca da adoção de procedimentos que possibilitam a identificação de futuros licitantes em razão do recolhimento da garantia para licitar é tão relevante que já vem sendo objeto de discussão de outras Cortes de Contas. Vejamos:

[...] 9.2. determinar ao Dnit, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que se abstenha de fixar em seus editais de licitação data limite para o recolhimento da garantia prevista no art. 31, III, da Lei n. 8.666/1993, sendo esse limite delimitado pelo próprio prazo para a entrega das propostas, respeitando-se os horários de funcionamento do órgão recebedor da garantia;

9.3. recomendar ao Dnit, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que envie esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática para o recolhimento da garantia prevista no art. 31, III, da Lei n.8.666/1993, verificando a possibilidade de se adotar o recebimento da garantia em conta-corrente indicada pelo órgão (quando a interessada optar por recolher em espécie), além de permitir o recebimento dos próprios comprovantes de seguro-fiança ou fiança bancária no envelope de habilitação, sem necessidade de emissão de guia por setor

específico da entidade; [...] (TCU, AC-0557-09/10-P. Data da Sessão: 24/3/2010 – Ordinária).

Quanto ao momento/prazo de entrega da garantia e a interpretação do art. 31, inciso III, da LF nº 8.666/93, a jurisprudência de diferentes cortes de contas vem convergindo no seguinte entendimento:

TCU.

“a exigência da comprovação do recolhimento da caução de participação até o 5º dia útil anterior à abertura das propostas não observa a jurisprudência deste Tribunal, segundo a qual a data de apresentação de garantias, nos termos do artigo 30, § 2º, da Lei nº 8.666/93, não pode ser diferente da data marcada para a apresentação da documentação de habilitação” (Acórdão 381/2009-Plenário).

“se abstenha de fixar em seus editais de licitação data limite para o recolhimento da garantia prevista no art. 31, III, da Lei n. 8.666/1993, sendo esse limite delimitado pelo próprio prazo para a entrega das propostas, respeitando-se os horários de funcionamento do órgão receptor da garantia” (Acórdão nº 557/2010 – Plenário).

TCE-MG.

“não há amparo legal para exigência de garantia antecipada, para assegurar a preservação dos princípios da universalidade e da competitividade, a Administração deverá aceitar a garantia até a data de abertura do certame, horário máximo para a exibição da garantia com vistas a permitir a sua verificação e a expedição do respectivo comprovante, se for o caso” (Denúncia nº 862.973).

TCE-SP.

“por se tratar de documento típico de qualificação econômico-financeira, a garantia de participação só pode ser exigida “na data de entrega dos envelopes, conforme inteligência do inciso III do artigo 31 da Lei nº 8666/93” (TC nº 021978/026/11).

Portanto, o procedimento para a apresentação da garantia para licitar, descrito no item 8 e no Anexo XV do Edital, além de infringir o princípio do sigilo das propostas das licitantes, previsto no art. 3º, §3º da LF nº 8.666/93, está em desconformidade com a correta interpretação realizada por diferentes tribunais de contas sobre o art. 31, inciso III, da LF nº 8.666/93.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.19) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSp, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.19, manifestou o seguinte:

O procedimento para realização de garantia para licitar e contratar com a Administração Municipal encontra-se previsto na Portaria SF nº 76, de 22 de março de 2019.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.19)

Inicialmente, destaca-se que a referida portaria é aplicável à Administração Direta, não englobando a Amlurb.

Em segundo lugar, a Amlurb não demonstra de que forma o procedimento previsto no edital estaria adequado à referida portaria, uma vez que não segue o procedimento previsto no art. 20 de tal Portaria.

Por fim, a argumentação realizada pela auditoria se centrou na interpretação realizada por diferentes tribunais de contas sobre o art. 31, inciso III, da LF nº 8.666/93. Funda-se, portanto, na lei, não podendo ser derogada apenas por determinações em atos administrativos normativos (portaria).

Permanece, portanto, na íntegra, o apontamento.

3.12 Cláusulas contratuais

Quadro 5 – Cláusulas Contratuais obrigatórias do art. 55 da LF nº 8.666/93

Art. 55. Incisos / §	Requisitos	Cláusula	Peça 4, FI/FIs
I	o objeto e seus elementos característicos;	1º	119/120
II	o regime de execução ou a forma de fornecimento;	2ª	120
III	o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	3ª, 5ª 6ª, 7ª e 9ª*	120/124
IV	os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	4ª e 9ª*	120 e 124
V	o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	3ª	120
VI	as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;	11	126
VII	os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;	10 e 12	125/126 e 127/129
VIII	os casos de rescisão;	13	129/130
IX	o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;	13.3	130
XI	a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante	1.2	119

	vencedor;		
XII	a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;	Preâmbulo	119
XIII	a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.	10.1.1	125

Fonte: peça 4.

* Ver item 3.12.2 deste Relatório.

3.12.1 Ausência de cláusulas de controle da efetiva participação dos profissionais que serão remunerados durante a execução do contrato

Ao longo dos últimos anos a Auditoria realizou diversos trabalhos de acompanhamento de editais e contratos relacionados a serviços de fornecimento de mão de obra especializada e veículos (a título exemplificativo cita-se: eTCM nº 3927/2016, nº 8323/2018, nº 8329/2018, nº 8334/2018, nº 8338/2018, nº 8371/2018, nº 8372/2018, nº 8374/2018, nº 8375/2018, nº 8376/2018, nº 8377/2018, nº 8378/2018, nº 8380/2018, nº 8381/2018, nº 8382/2018, nº 8386/2018, nº 8387/2018, nº 8394/2018, nº 9059/2018). Durante esses acompanhamentos foram detectadas irregularidades recorrentes nas remunerações de horas técnicas de profissionais e de utilização de veículos, das quais destacam-se: medições sem comprovação da efetiva participação dos profissionais, remunerações incompatíveis com os serviços prestados, remuneração de veículos sem sua efetiva utilização, etc. Essas irregularidades ocasionaram enriquecimento indevido das empresas contratadas e prejuízos ao erário.

Da análise do Edital de Concorrência nº 03/AMLURB/2020, verifica-se que os mecanismos de controle da prestação de serviços de consultorias e elaboração dos relatórios (que representa 99,8% do valor estimado do contrato) apresentam deficiências que não eliminam essas fragilidades recorrentes, tais como:

- Ausência de cláusula exigindo a efetiva participação no contrato dos profissionais que apresentaram os atestados na licitação;
- Ausência de cláusula exigindo a identificação e assinatura dos responsáveis técnicos que apresentaram os atestados na licitação em todos os relatórios a serem entregues durante o contrato, uma vez que é corrente a assinatura desse tipo de relatório por outro profissional;

- Ausência de cláusula exigindo apresentação do currículo dos profissionais (coordenadores, consultor, profissional sênior, pleno, júnior e tecnólogo) quando das medições, demonstrando sua compatibilidade com as qualificações e valores remunerados;
- Ausência de modelo de ficha diária de produção e de cláusula exigindo detalhamento dos serviços efetivamente prestados por cada um dos profissionais remunerados durante a execução dos contratos, assinada pelos profissionais remunerados, pelo responsável técnico e pelo fiscal da Administração antes do processamento das medições;
- Ausência de modelo de ficha diária de presença e de cláusula exigindo a identificação, qualificação e horários efetivamente trabalhados por cada um dos profissionais remunerados e as placas dos veículos utilizados durante a execução dos contratos, assinada pelos profissionais remunerados, pelo responsável técnico e pelo fiscal da Administração antes do processamento das medições.

Ressalte-se que, apesar de ausentes no edital em análise, diversas dessas medidas de controle já foram incorporadas em editais de outras secretarias através de modelos anexos aos editais, de preenchimento obrigatório durante o contrato.

Diante do exposto, conclui-se que os mecanismos de controle da prestação de serviços técnicos e fornecimento de veículos apresentam deficiências que não eliminam fragilidades recorrentes, que ocasionaram remunerações indevidas e prejuízo ao erário em contratos semelhantes.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.12) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.12, manifestou o seguinte:

Os veículos inclusos nos produtos foram dimensionados levando em consideração as atividades necessárias ao cumprimento dos produtos, bem como a dimensão da cidade e a respectiva logística, não apresentando fragilidade no controle ou remuneração indevida.

Há diversos serviços que exigem deslocamentos aos locais de geração, tratamento e deposição de resíduos do município.

Todos os estudos demandam a coleta de informação *in loco*, seja sobre pontos viciados, ecopontos, transbordes, aterros, etc.

Os deslocamentos são comprovados por relatórios que incluem as informações coletadas e analisadas e em compatibilidade com os produtos.

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.12)

A Amlurb responde, primeiramente, sobre a necessidade da utilização de veículos na prestação do serviço. No entanto, o apontamento se refere a *mecanismos de controle* da utilização desses veículos durante a execução contratual (abordando a ausência desses mecanismos de controle), em nenhum momento questionando o fato de que os serviços a serem prestados exigem veículos. Essa explicação da Amlurb, assim, não tem correlação com o que foi apontado.

Por outro lado, em relação a mecanismos de controle, a Amlurb afirma apenas que “são comprovados por relatórios”, o que não possui qualquer fundamentação nas disposições do edital e seus anexos. Essa explicação da Amlurb, assim, não esclarece quaisquer das deficiências apontadas.

Portanto, permanece, na íntegra, o apontamento.

3.12.2 Ausência de critérios de medição

O edital e o anexo da minuta de contrato (fl. 26 da peça 4) fazem referência¹¹ aos “critérios de medição”, os quais estariam estabelecidos no Anexo I - Termo de Referência. Contudo, não há, neste Termo (fls. 32/97 da peça 4), um item efetivamente expondo tais critérios. Constata-se, no entanto, que há somente uma definição dos produtos que devem ser entregues (item 6, fls. 45/47 da peça 4) sem, contudo, definir a forma como eles serão avaliados e medidos, para fins de seu pagamento, omissão que infringe o art. 55, incisos III e IV, da LF nº 8.666/93.

A precariedade no detalhamento dos critérios de medição infringe ainda o art. 1º, inciso III, da Portaria SF nº 170/2020, sendo necessário constar no Termo de Referência do edital a forma de

¹¹ Item 18.1 do Edital: Os serviços serão medidos mensalmente, através dos critérios básicos definidos no ANEXO I - Termo de Referência. No mesmo sentido, item 6 da minuta de contrato, fls. 121/123 da peça 4.

avaliação e medição dos produtos (relatórios a serem entregues) por profissional tecnicamente habilitado da Amlurb, guardando conformidade com a regulamentação municipal.

Anote-se que no **Termo de Referência do Contrato nº 038/2016**, muito semelhante ao do presente edital, os critérios de medição ficaram definidos no item 7, fl. 47 da peça 10, intitulado “Critérios de Medição dos Serviços”. **No acompanhamento desse contrato (TC nº 012215/2017)**, a Auditoria fez críticas a essa forma de medição, uma vez que não permitia efetivamente aferir a adequabilidade e o atendimento a padrões mínimos de qualidade dos produtos entregues, notadamente pelo fato de a medição se basear apenas em horas, não havendo qualquer especificação dos relatórios que seriam entregues.

Observa-se, portanto, pela experiência anterior, que os critérios não devem ser extraídos exclusivamente da tabela SIURB¹², referindo-se apenas à medição por horas de cada profissional. E mesmo que se adote de forma complementar a medição por horas trabalhadas, ainda assim são necessários maiores esclarecimentos, no próprio edital, acerca dos procedimentos que serão adotados, englobando questões como: necessidade de exigência de apresentação de folha de ponto, eventual exigência de comprovação do vínculo dos profissionais prestadores de serviço, entre outros.

Assim, a ausência de detalhamento dos critérios de medição que serão adotados, os quais devem ser compatíveis com a complexidade do objeto licitado, infringe as disposições do art. 55, incisos III e IV, da LF nº 8.666/93 e do art. 1º, inciso III, da Portaria SF nº 170/2020.

Manifestação prévia da Amlurb (item 4.10) - peça 47

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o relatório preliminar (peça 26) foi encaminhado à Amlurb. Sobre o item 4.10, manifestou o seguinte:

Como citado no Termo de Referência, a remuneração será por PRODUTOS, e o critério de medição será em atendimento ao descrito no item 9 " FORMA DE PAGAMENTO E LOCAL DA ENTREGA DOS SERVIÇOS, subitens 9.1 ao 9.6 e

¹² Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/tabelas_de_custos/arquivos/2020%20Jan/Criterios%20INFRA%20JAN 20.doc, acesso em 28.09.2020.

item 10 "REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS, do Termo Referência, que faz parte integrante do Edital, descreve integralmente o critério de pagamento, não ferindo portanto o artigo 55, inciso III, IV, da Lei 8666/93 que diz:

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

E o inciso III da Portaria SF 170/2020 que diz:

"III - medições detalhadas comprovando a quantidade produzida, no caso de serviço prestado por produção, no período a que se refere o pagamento;"

Análise e Conclusão Preliminar (item 4.10)

A Amlurb informa que a remuneração será “por produtos”, o que afirma que tornaria claros os critérios de remuneração.

Ocorre que o apontamento se centra efetivamente nos *critérios de medição*, necessários para o pagamento, à forma do inciso III do art. 55, que não ficam definidos.

Assim, reiterando, o edital e o anexo da minuta de contrato fazem referência¹³ aos “critérios de medição”, os quais estariam estabelecidos no Anexo I - Termo de Referência, mas não há, neste Anexo I, um item efetivamente expondo tais critérios (diferentemente da contratação anterior). Constata-se que há uma definição dos produtos que devem ser entregues sem, contudo, se definir a forma como eles serão avaliados e medidos, em cada parcela, para fins de seu pagamento.

Diferentemente do que informa a Amlurb, a remuneração não se dará por produto finalizado. Os serviços serão **“remunerados por preço unitário, conforme as Planilhas de Orçamento”**, o que se constata da leitura do item 10 do Termo de referência (fls. 48/49 da peça 4).

¹³ Item 18.1 do Edital: Os serviços serão medidos mensalmente, através dos critérios básicos definidos no ANEXO I - Termo de Referência. No mesmo sentido, item 6 da minuta de contrato, fls. 121/123 da peça 4.

Na mesma toada, o item 8 c/c item 9.1 estabelece um cronograma mensal de pagamento, que só poderá se dar por relatórios “parciais”, os quais naturalmente não poderão corresponder aos 8 relatórios finalizados previstos no item 6. Isso porque esses produtos, consoante item 6, não são plenamente “divisíveis” de forma que se possa fracionar sua entrega efetiva ao longo do tempo, em parcelas idênticas de realização. Forçoso concluir que será necessário algum critério de medição referente a essa entrega parcial, para que os pagamentos possam ser efetuados. Tal critério, contudo, não se encontra definido no edital.

Observe-se ainda que o item 10, em que se informa que “Os serviços serão realizados e remunerados por preço unitário, conforme as Planilhas de Orçamento e de acordo com Tabela 2 – Cronograma de Desenvolvimento dos Produtos”, dá a entender que essas medições parciais serão por hora de cada tipo de funcionário alocado ao produto naquele mês, uma vez que é assim que está dimensionado o orçamento de referência (não sendo simplesmente “por produto”, como daria e entender a manifestação da Amlurb). Tal foi, observe-se, a forma adotada na contratação anterior (Contrato nº 038/SES/2016). Notar que a Auditoria fez apontamentos nesse sentido no relatório preliminar, porque o edital deixa de considerar questões como: necessidade de exigência de apresentação de folha de ponto, eventual exigência de comprovação do vínculo dos profissionais prestadores de serviço, entre outros. Não houve comentários da Amlurb especificamente a esse respeito.

Do exposto, permanece, na íntegra, o apontamento realizado no relatório preliminar.

3.13 Responsáveis

Itens da Conclusão	Nome	Cargo	RF	PEÇA
4.1 a 4.19	EDSON TOMAZ DE LIMA FILHO	PRESIDENTE	542.269-8	Peça 22 Peça 25
4.1 ao 4.7	EVALDO AZEVEDO	DIRETOR DE GESTÃO DE SERVIÇOS (DGS)	855.074-3	Peça 20 Peça 21 Peça 23 Peça 24
4.1 a 4.19	MONTY DAHAN	DIRETOR DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO (DPD)	855.075-1	Peça 8 Peça 19 Peça 21

4 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, concluímos, em sede de Relatório Conclusivo, que o edital nº

03/Amlurb/2020 **não reúne condições de prosseguimento**, em razão da existência de infringências/impropriedades que maculam o certame, a saber:

Quanto à justificativa para a contratação:

- 4.1** Não apresenta razões legítimas para o prosseguimento do certame, considerando que a Amlurb já contratou a execução dos serviços especializados de natureza consultiva para elaboração de subsídios técnicos destinados à implementação das metas e revisão do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da Cidade de São Paulo, se utilizando do Contrato nº 038/Amlurb/2016 por 42 (quarenta e dois) meses, o qual chegou a termo em 02.04.2020, e tinha como um de seus principais objetivos capacitar a Amlurb para realizar, com seus quadros próprios, a gestão do PGIRS. **(item 3.6)**
- 4.2** O escopo de serviços, em diversos pontos, é o mesmo da contratação anterior, e traz novamente diversos itens que já deveriam estar internalizados na entidade, caso a contratação anterior, de escopo muito similar, houvesse cumprido com seu objeto. **(item 3.6)**
- 4.3** A justificativa referente ao fortalecimento institucional da Amlurb e à preparação desta para a revisão do PGIRS nos próximos anos não se sustenta, uma vez que a Amlurb é uma entidade em processo de extinção, a partir da reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, em vigor com a promulgação da LM nº 17.433 de 29 de julho de 2020, disposição expressa no seu art. 32, e que conta com quadros técnicos compostos em sua grande maioria por servidores não efetivos. **(item 3.6)**
- 4.4** O escopo de serviços do Edital de Concorrência nº 03/Amlurb/2020 possui como premissa a Revisão de Metas para 2019/2020, o que notoriamente torna a proposta de consultoria intempestiva diante da proximidade do término do exercício corrente. **(item 3.6)**

Quanto aos elementos do edital:

- 4.5** Os preços unitários utilizados na planilha orçamentária de referência da equipe de coordenação, estimados apenas com base na tabela SIURB, são inadequados,

mormente porque consideram custos com encargos sociais para todos os profissionais, os quais são de existência improvável, ante a já constatada prática de contratação de prestadores de serviço para quase todas as categorias, além de 164% mais caros que a tabela SINAPI (para Coordenador e Consultor), acarretando sobrepreço no valor da licitação, que pode ocasionar prejuízo ao erário quando da execução contratual, infringindo o art. 3º, caput c/c 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei nº 8.666/93. **(item 3.7.1)**

- 4.6** A inclusão do custo da secretária e do mensageiro na planilha orçamentária de referência é indevida e ocasionou seu cômputo em duplicidade, resultando em sobrepreço de R\$ 159.883,48 no valor da licitação, que pode ocasionar prejuízo ao erário quando da execução contratual. **(item 3.7.2)**
- 4.7** Não constam as planilhas para o correto preenchimento da proposta comercial do Anexo XVI, conforme indicado no subitem 12.3. **(item 3.10.5).**
- 4.8** A exigência de apresentação de comprovação prévia, pelos licitantes, da “viabilidade do valor que for diferente do orçado pela PMSP”, não encontra amparo legal e impõe às empresas licitantes encargo desnecessário, que compromete a competitividade do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93. **(item 3.10.6).**
- 4.9** A exigência de qualificação técnica através de atestados de prestação de serviços comprovando possuir experiência na execução de no mínimo 50% do objeto licitado está insuficientemente definida e em desacordo com o inciso I do § 1º e com o § 2º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93. Ademais, no caso do objeto em tela, frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º do mesmo dispositivo legal. **(item 3.9.2.2)**

- 4.10** A ausência de detalhamento dos critérios de medição que serão adotados infringe as disposições do art. 55, incisos III e IV, da LF nº 8.666/93 e do art. 1º, inciso III, da Portaria SF nº 170/2020. **(item 3.12.2)**
- 4.11** O orçamento de referência não foi elaborado com base em indicações de estudos técnicos preliminares propriamente avaliados, uma vez que ausente a exposição do nexo de causalidade entre os produtos pretendidos e as modalidades e quantidades de profissionais alocadas para cada produto, em violação ao artigo art. 7, §4º, art. 3º caput, c/c 6º, caput, e art. 6º, IX, “f”, todos da Lei Federal nº 8.666/1993. **(item 3.7.3)**
- 4.12** Os mecanismos de controle da prestação de serviços técnicos e fornecimento de veículos apresentam deficiências que não eliminam fragilidades recorrentes, que ocasionaram remunerações indevidas e prejuízo ao erário em contratos semelhantes. **(item 3.12.1)**
- 4.13** A exigência de vínculo profissional prévio entre os profissionais detentores de acervo técnico e a empresa licitante é indevida e frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93. **(item 3.10.2)**
- 4.14** A exigência de declaração de exclusividade entre os profissionais detentores de acervo técnico e a empresa licitante, previamente à assinatura do contrato, é indevida e frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 **(item 3.10.3)**
- 4.15** A exigência de qualificação técnica através de atestados de prestação de serviços por período de 12 meses não se limita a aspecto estritamente necessário à comprovação da capacidade técnico-operacional e frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 **(item 3.9.2.1)**
- 4.16** A inserção de cláusula editalícia que prevê desclassificação de proposta por erro formal representa excesso de rigor e formalismo, compromete o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, e não se coaduna com os princípios do interesse público e da seleção da proposta mais

vantajosa para a administração. **(item 3.10.4)**

4.17 A vedação à autenticação de documentos pelo órgão licitante está em desacordo com o artigo 32 da Lei Federal nº 8.666/93 e o § 1º do artigo 67 do Decreto Municipal nº 51.714/2010 e compromete o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93. **(item 3.10.1)**

4.18 A ausência de exigência de apresentação de informações de encargos sociais e BDI da proposta comercial da licitante não se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade e podem prejudicar a verificação das propostas comerciais durante a fase licitatória e a verificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro durante a execução do contrato. **(item 3.10.5)**

4.19 O procedimento para a apresentação da garantia para licitar, descrito no item 8 e no Anexo XV do Edital, além de infringir o princípio do sigilo das propostas das licitantes, previsto no art. 3º, §3º da LF nº 8.666/93, está em desconformidade com a correta interpretação realizada por diferentes tribunais de contas sobre o art. 31, inciso III, da LF nº 8.666/93. **(item 3.11)**

Em 03.11.20

Carlos Richelle Soares da Silva
Agente de Fiscalização

Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira
Agente de Fiscalização

Guilherme Kazuhisa Tanabe
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle VI