

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Ordem de Serviço nº 2020/04824.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital – Acompanhamento – Licitação SPObras nº 001/2020.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do Edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área auditada

São Paulo Obras - SPObras.

2.4. Período de realização

04.11.2020 a 13.11.2020.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Adriano München TC nº 20.135.

Richard Florido TC nº 20.171.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” e no “Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia”, ambos da Subsecretaria de

Fiscalização e Controle.

- Consulta ao Processo SEI nº 7910.2020/0000756-6, que trata do processo licitatório no âmbito da SPObras, até o documento nº 034866191, último disponível até o encerramento dos trabalhos.
- Consulta ao Processo SEI nº 7910.2020/0000323-4, que trata da delegação de SIURB para a SPObras, através do Contrato nº 058/SIURB/20, da Supervisão do Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais do Município de São Paulo.
- Obtenção do Edital e dos documentos pertinentes ao procedimento licitatório.
- Análise do Edital Licitação SPObras nº 001/2020.

2.8. Abreviaturas

DM – Decreto Municipal.

DOC – Diário Oficial da Cidade.

LF – Lei Federal.

LM – Lei Municipal.

OAE – Obra de Arte Especial.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo.

SEI – Sistema Eletrônico de Informações da PMSP.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Edital ora analisado tem por objeto a:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO À SUPERVISÃO DO PROGRAMA DE MANUTENÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO, PARA ANÁLISE E APROVAÇÃO DE DOCUMENTOS TÉCNICOS (Peça 7, p. 1).

Segundo o Termo de Referência, Peça 9, a licitação destina-se à contratação de profissionais especializados e experientes para execução de trabalhos de caráter consultivo, visando atender a

quantidade de serviços técnicos necessários ao apoio técnico na análise, supervisão e fiscalização dos documentos a serem emitidos no âmbito dos contratos dos serviços de inspeções especiais em andamento no Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais da Cidade de São Paulo, cuja fiscalização está a cargo da SPObras como decorrência Contrato nº 058/SIURB/20.

A licitação será processada com base na LF nº 13.303/2016 – Estatuto Jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPObras e, subsidiariamente, na LF nº 8.666/93, quando aplicável.

Trata-se de licitação sob o regime de empreitada por preço unitário, na forma presencial, modo de disputa fechado e as propostas serão julgadas pelo critério de maior desconto, com valor estimado para a execução do objeto de R\$ 1.485.348,36.

A entrega das propostas está prevista para ocorrer entre as 10h e 10h15min do dia 24.11.2020 e a sessão de abertura dos envelopes está prevista para a mesma data, às 10h15min, no auditório da SPObras, no 7º andar da Galeria Olido, Av. São João, 473, Centro - São Paulo/SP, conforme nova designação publicada no DOC de 19.11.2020, Peça 35.

3.1.1. Manifestação preliminar da origem

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o Relatório Preliminar foi encaminhado à SPObras (Peça 25).

A manifestação prévia de SPObras apresentada foi levada em consideração na elaboração deste Relatório Conclusivo e encontra-se juntada como Peça 29 deste TC.

3.2. Terceirização da atividade fim da Administração

Constam do Termo de Referência (Peça 9, p. 6/10) duas etapas, a saber: (i) planejamento e (ii) execução dos serviços de apoio técnico.

A parcela relativa ao planejamento contempla o seguinte:

A CONTRATADA deverá apresentar um Plano Geral de Trabalho – PGT, o qual se caracteriza como plano de atuação da CONTRATADA e deve conter o detalhamento do escopo, programação dos trabalhos na forma de cronograma e definição/quantificação dos produtos contratados para controle da fiscalização da SPObras, bem como os agrupamentos dos documentos compondo pacotes técnicos (Peça 9, p. 7, grifos nossos).

A segunda etapa, por sua vez, consistente na execução dos serviços de apoio técnico, que compreendem a apresentação o Plano Geral de Trabalho – PGT / Relatório Preliminar; Relatório de Patologia; Relatório de Análise Estrutural; Relatório de Terapia, cada um desses com os respectivos documentos relacionados (Peça 09, p. 6).

Esta licitação, por sua vez, é decorrente do Contrato n.º 58/SIURB/2020, celebrado entre SIURB e SPObras, formalizado no Processo Eletrônico SEI n.º 7910.2020/0000323-4, denominado “contrato de gestão”, por se tratar de licitação dispensada, nos termos da Lei Federal n.º 8.666/93, artigo 24, inciso VIII, porquanto celebrado entre a administração central (SIURB) e empresa pública municipal, criada pela Lei Municipal n.º 15.506/09 e com as atribuições arroladas no artigo 3.º, inciso II.

O objeto do Contrato n.º 58/SIURB/2020 (Peça 14, p. 2) prevê a “prestação de serviços para a supervisão do programa de manutenção de obras de artes especiais da cidade de São Paulo”.

Trata-se, portanto, de competência originária de SIURB, reconhecida na Resolução de Diretoria RD n.º PRE-DPR-031/2020 (Peça 18), que foi delegada por meio do Contrato n.º 58/SIURB/2020.

Uma vez reconhecida a possibilidade de alienação dessa atribuição de SIURB, consistente na inspeção, mapeamento e diagnóstico da situação das pontes e viadutos da cidade para SPObras, por meio da celebração do mencionado contrato de gestão, cumpre verificar se há no quadro de cargos da empresa contratada, técnicos com capacitação para o exercício dessas atividades.

Neste sentido, a partir da análise do Plano de Cargos de SPObras (Peça 12), em cotejo com as parcelas do objeto ora licitadas, verifica-se o seguinte:

1. A estrutura orgânica funcional de SPObras contempla os seguintes cargos: analista e agente de obras e serviços, com formação de engenharia e arquitetura.

2. Os serviços a serem licitados por meio do Edital de Licitação SPObras n.º 001/2020, conforme anteriormente descrito, ou seja, Plano Geral de Trabalho – PGT / Relatório Preliminar; Relatório de Patologia; Relatório de Análise Estrutural; Relatório de Terapia, cada um desses com os respectivos documentos relacionados (Peça 07, p. 6).
3. Comparando-se o Plano de Cargos de SPObras com o objeto licitado em questão, há terceirização de atividade finalística, que já fora delegada, por parte de SIURB, por meio do Contrato n.º 58/SIURB/2020. Assim, a despeito da existência, na SPObras, de estrutura de recursos humanos apta a realizar o objeto a ser contratado, está sendo realizada licitação para tal mister.

Desta forma, ainda que se admita a alienação de execução de atividade fim, por parte de SIURB para SPObras, ressaltando-se que ambas possuem estrutura de recursos humanos para processarem o objeto que ora se licita, há efetiva “quarteirização” originária, numa cadeia oriunda em SIURB, passando por SPObras e que se finaliza neste procedimento licitatório.

Com efeito, em situação análoga, tal situação foi demonstrada no Relatório produzido pela Controladoria Geral do Município, no âmbito da apuração levada a efeito no SEI n.º 6067.2020/0005016-5 e encartado no Ofício n.º 148/2020/CGM-G (Peça 16), bem como do Relatório emitido a partir da Ordem de Serviço n.º 088/2017/CGM-AUDI (Peça 17), em sede de SEHAB.

Cita-se o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão do Pleno n.º 1.521/2016, que considerou irregular a terceirização de atividade, cujas atribuições estejam previstas no plano de cargos do órgão.

Trata-se, no âmbito de obras da Prefeitura de São Paulo, de situação sistêmica, envolvendo a Administração direta e indireta e contratações por escopo, de modo que resta prejudicada a utilização do Decreto Municipal n.º 58.400/2018, que regulamenta a contratação de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual, daí porque procura utilizar a possibilidade de incluir vários objetos dentro de uma única contratação.

Desta forma, há infringência à Lei Municipal n.º 15.056/09, artigo 3.º, inciso II, por usurpação de

atividade fim de SPObras, indevidamente licitada.

3.3. Inobservância do Sistema de Controle da Administração Pública

Nos termos do apontamento anterior, não há evidência nas peças juntadas no SEI n.º 7910.2020/000756-6 de que haja interação entre a SPObras e a Controladoria Geral do Município, nos termos da Lei Municipal n.º 15.764/2013, artigo 118, que vinculou a atividade daquele órgão, em relação à Administração Direta e Indireta.

Desta forma, além da infringência ao artigo 118 da Lei Municipal n.º 15.764/2013, há afronta ao artigo 70 e seguintes da Constituição Federal diante da inobservância do sistema de controle interno e externo da Administração Pública.

3.4. Inobservância ao princípio da economicidade

A SPObras utiliza como argumento para justificar a contratação do apoio técnico de terceiros na supervisão do Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais da cidade de São Paulo, com vistas a auxiliá-la na análise e aprovação das inspeções das obras de arte, a insuficiência dos seus quadros técnicos próprios, conforme explicitado no documento nº 033457140 do SEI nº 7910.2020/0000756-6, nos seguintes termos:

Atualmente, estão em andamento os processos licitatórios de contratação de inspeções especiais em mais 107 locais de OAE's, conforme indicado na tabela abaixo. Portanto, espera-se que o volume de documentos a serem verificados nos próximos meses se eleve substancialmente, atingindo números, segundo estimativa interna, superiores a 321 relatórios e 3.210 desenhos, com alto grau de especificidade técnica.

[...]

Diante da quantidade de serviço esperada para a supervisão e fiscalização destes contratos, bem como para análise dos documentos a serem emitidos pelas contratadas, é possível concluir que **o corpo técnico da SPObras não possui, em quantidade suficiente, profissionais especializados para atendimento desta crescente demanda, bem como necessita, eventualmente, de profissionais experientes para execução de trabalhos de caráter consultivo.**

Assim, faz-se necessária, dentro do escopo da Supervisão do Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais do município de São Paulo, a contratação de Apoio Técnico Especializado para execução de serviços de análise e aprovação dos conjuntos de documentos resultantes dos serviços de Inspeção Especial em contratação (Tabela 1). A equipe da SPObras, no entanto, permanecerá responsável pela supervisão geral e fiscalização destes contratos (Peça 11, p. 1/2, grifos nossos).

Para além da fundamentação jurídica já expendida no subitem **3.2**, no sentido do não cabimento dessa contratação, é mandatório para a administração da SPObras levar em conta o princípio da economicidade na opção pela terceirização de sua própria atividade fim.

Entretanto, não há nos autos do processo licitatório nenhum estudo que aborde a vantajosidade da opção pela contratação de terceiros em detrimento da opção pela utilização de quadros próprios.

O **Quadro 1** a seguir, estudo comparativo entre as alternativas, demonstra a importância e a relevância dos valores envolvidos, comparando os custos da contratação em tela considerando os salários do quadro próprio de SPObras e os profissionais terceirizados.

Para esse estudo, cuja memória de cálculo dos custos horários da SPObras e da quantidade de horas de cada profissional encontra-se nos **Anexos 1 e 2**, Peça 36, foram utilizados os salários disponibilizados na Tabela Salarial de SPObras¹, Peça 12, e os custos horários adotados no orçamento de referência da licitação.

Necessário registrar ainda que, para efeito de cálculo do custo horário dos profissionais de SPObras, foi acrescido aos custos diretos e encargos sociais o mesmo percentual de administração central constante do BDI do orçamento de referência da licitação, ou seja, 12,72%, com vistas a remunerar eventuais custos indiretos.

Também não estão consideradas nessa estimativa eventuais vantagens auferidas como resultado da competitividade do certame. No entanto, essa premissa não invalida o estudo, pois como se trata exclusivamente de mão de obra técnica, a elasticidade dos custos unitários é limitada, o que deve limitar da mesma forma os descontos que serão obtidos no certame.

Esse quadro nos demonstra que, para a mesma quantidade horas de profissionais, o dispêndio adicional com a terceirização dos serviços é estimado em cerca de 88% a mais do que se fossem executados por profissionais contratados diretamente pela SPObras.

¹ <http://transparencia.spobras.sp.gov.br:8080/institucional/tabelaSalarial.pdf>, consultada em 11.11.2020.

Quadro 1 – Comparativo de custos – Quadro próprio da SPObras e contratação terceirizada.

Profissional	Quantidade de horas-Contrato (H)	SPObras		Terceirizada	
		Custo Horário (R\$)	Total (R\$)	Custo Horário (R\$)	Total (R\$)
Analista de projetos Nível III - grau C	391,00	169,14	66.132,50	477,50	186.700,69
Analista de projetos Nível II - grau C	1.174,00	143,12	168.022,90	335,77	394.194,64
Analista de projetos Nível I - grau C	4.592,00	121,11	556.114,43	196,96	904.453,36
		Total	790.269,83	Total	1.485.348,68
		Diferença Terceirizada - SPObras (R\$)			695.078,86
		Custo adicional Terceirizada x Custo SPObras (%)			88%

Fonte: elaboração própria.

Ainda que, isoladamente, a licitação ora em análise talvez não possua relevância para justificar eventual aumento do quadro de funcionários de SPObras, a empresa deveria demonstrar, por meio de seu planejamento, que o fluxo de trabalho técnico existente, acrescido com as demais demandas previstas, em andamento e futuras, incluindo esta ora analisada, seria insuficiente para justificar a contratação de quadros permanentes e, conseqüentemente, justificariam a opção antieconômica adotada.

Por fim, cabe ainda mencionar a diferença significativa entre os salários pagos à terceirizada quando comparados com aqueles pagos diretamente aos funcionários da SPObras para o desenvolvimento do mesmo trabalho.

Por exemplo, o maior salário de Analista de Projetos na SPObras é o de Nível III - grau C, cujo valor é de R\$12.623,17, conforme a Tabela Salarial de SPObras já mencionada acima, enquanto que a remuneração do profissional mais qualificado na terceirização será de R\$ 30.157,56 (= R\$356,48/h x 168h / [1+99,7%]). Assim, a SPObras estará remunerando os profissionais terceirizados com um salário cerca de 2,4 vezes maior do que os dos seus próprios quadros.

A mesma situação se observa nos salários dos demais profissionais, ainda que em graus variados.

Deve ser ressaltado ainda, somente para exemplificar, que, caso essa análise comparativa fosse realizada com o quadro de vencimentos das carreiras da SIURB, essa diferença seria ainda maior,

conforme demonstrado em auditoria da CGM na Nota Técnica nº 009/2018/SMJ/CGM-AUDI, Peça 19.

Portanto, a não demonstração do atendimento ao princípio da economicidade na opção pela terceirização da atividade fim da SPObras contraria o que estabelecem o art. 31, caput, da LF nº 13.303/2016 e o art. 3º, caput, c/c art. 25, inciso IV, ambos do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPObras.

3.5. Delegação de atividades de aprovação de documentos técnicos

O Edital define o objeto da contratação da seguinte forma:

3.1. O objeto da presente licitação é a contratação de empresa de engenharia especializada para a prestação de serviços de **APOIO TÉCNICO A SUPERVISÃO DO PROGRAMA DE MANUTENÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO**, para análise e aprovação de documentos técnicos, conforme Anexo I – Termo de Referência (Peça 7, p. 5, negrito no original, grifos nossos).

O Termo de Referência, por sua vez, estabelece que:

2.2. Características dos serviços

O objeto da contratação pretendida compreende serviços especializados de engenharia para execução de Apoio Técnico para Supervisão do Programa de Manutenção de OAE's, de forma a viabilizar a execução do serviço de análise e aprovação dos conjuntos de documentos resultantes dos serviços de Inspeção Especial, elaborados por empresas contratadas dentro deste programa.

[...]

4. ESCOPO DOS SERVIÇOS

[...]

O escopo dos serviços de Apoio Técnico deste Termo de Referência abrange a execução de apoio à análise técnica e aprovação dos conjuntos de documentos resultantes dos serviços de Inspeção Especial, incluindo a respectiva emissão de relatórios de análise contendo o resultado das verificações realizadas. Estes conjuntos de documentos serão elaborados pelas empresas especializadas contratadas dentro do Programa de Manutenção de OAE's (Peça 9, p. 4/6, negritos no original e grifos nossos).

A forma da redação dos trechos acima transcritos, por conter uma dupla interpretação quanto ao escopo contratual em relação à aprovação dos conjuntos de documentos (aprovação ou apoio técnico à aprovação), não permite concluir, inequivocamente, que a futura contratada não será a responsável pela aprovação dos documentos resultantes das inspeções, mas apenas pelo apoio técnico à aprovação.

Ressalte-se que a hipótese de os profissionais terceirizados serem os responsáveis pela aprovação dos documentos das inspeções seria incabível, por se tratar de atividade privativa, indelegável, dos servidores efetivos de SPObras.

Portanto, a SPObras deverá esclarecer a definição do objeto e do escopo de contratação para deixar inequivocamente caracterizado que os serviços de aprovação dos documentos resultantes das inspeções das OAEs não serão terceirizados.

3.6. Subcontratação dos serviços – vedação

O Termo de Referência estabelece no seu item 10 que: “**Não será admitida a subcontratação dos serviços.**”, Peça 9, p. 15, grifos nossos.

A Minuta de Contrato, por sua vez, estabelece que:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA SUBCONTRATAÇÃO

12.1. **Será admitida a subcontratação** parcial dos serviços e fornecimentos necessários para execução do objeto deste contrato até o limite de 30% (trinta por cento) do valor contratual, observado o disposto no Termo de Referência – Anexo I do Edital, e parte integrante deste Contrato, condicionada à análise e autorização escrita da SPObras, formalizada por Termo de Aditamento (Peça 8, p. 9, grifos nossos).

Portanto, há um conflito entre o Termo de Referência e a Minuta de Contrato do Edital no que respeita à possibilidade de subcontratação dos serviços e que deverá ser saneado nos documentos que instruem o certame.

Além disso, no caso da admissibilidade de subcontratação, deve restar claro que as atividades de aprovação de documentos técnicos, atividade indelegável a terceiros, conforme abordado no subitem **3.5**, não poderão ser objeto de subcontratação.

3.7. Forma de execução da licitação

O Edital prevê a forma presencial de execução da licitação e o modo de disputa fechado, Peça 7, p. 3.

O Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPObras admite duas possibilidades para licitar: pregão, obrigatoriamente eletrônico, ou procedimento licitatório, aberto ou fechado, preferencialmente eletrônico, conforme disposto no art. 32.

No entanto, além de a SPObras não demonstrar o nexo causal entre a natureza do objeto e a opção pela forma presencial, não foi localizada na instrução processual do certame qualquer justificativa para a adoção dessa forma, em detrimento da opção preferencial na forma eletrônica.

3.8. Responsáveis

Maria Beatriz M. Milan Oliveira – Presidente da Comissão Permanente de Licitações.

Valter Luiz Vendramin – Presidente de SPObras.

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista as análises precedentes, conclui-se que o Edital da Licitação SPObras nº 001/2020 não reúne condições de prosseguimento, pelas infringências à legislação e irregularidades a seguir sintetizadas:

4.1. Infringência à Lei Municipal n.º 15.056/09, artigo 3.º, inciso II, por usurpação de atividade fim de SPObras, indevidamente licitada (subitem **3.2**).

4.2. Infringência ao artigo 118 da Lei Municipal n.º 15.764/2013 e ao artigo 70 e seguintes da Constituição Federal diante da inobservância do sistema de controle interno e externo da Administração Pública (subitem **3.3**).

4.3. A SPObras estará remunerando os profissionais terceirizados com salários até cerca de 2,4 vezes maior do que os dos seus próprios quadros. Além disso, a não demonstração do atendimento ao princípio da economicidade, na opção pela terceirização da atividade fim da SPObras, contraria o que estabelecem o art. 31, caput, da LF nº 13.303/2016 e o art. 3º, caput, c/c art. 25, inciso IV, ambos do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPObras (subitem **3.4**).

Em complemento, as seguintes questões necessitam de esclarecimentos, justificativas e/ou saneamentos:

4.4. A SPObras deverá esclarecer a definição do objeto e do escopo de contratação para deixar inequivocamente caracterizado que os serviços de aprovação dos documentos resultantes das

inspeções das OAEs não serão terceirizados (subitem **3.5**).

4.5. Há um conflito entre o Termo de Referência e o Edital, no que respeita à possibilidade de subcontratação dos serviços, e que deverá ser saneado nos documentos que instruem o certame. Além disso, no caso da admissibilidade de subcontratação, deve restar claro que as atividades de aprovação de documentos técnicos, atividade indelegável a terceiros, não poderão ser objeto de subcontratação (subitem **3.6**).

4.6. A SPObras não demonstrou o nexo causal entre a natureza do objeto e a opção pela forma presencial e não foi localizada na instrução processual do certame qualquer justificativa para a adoção dessa forma em detrimento da opção preferencial na forma eletrônica (subitem **3.7**).

Em 19.11.2020.

ADRIANO MÜNCHEN
Agente de Fiscalização

RICHARD FLORIDO
Agente de Fiscalização

De acordo,

ANDRÉ VASCONCELOS VILANOVA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14
- Substituto