ACO-UTR-986/2024

Processo	-	TC/007664/2019
Contratante	-	Secretaria Municipal de Habitação
Contratada	-	Ieme Brasil Engenharia Consultiva Ltda.
Contrato	-	005/2019-SEHAB R$ 15.120.803,16
Objeto	-	Contratação de serviços técnicos profissionais especializados para execução de selagem, pesquisa e cadastramentos, necessários aos programas e empreendimentos habitacionais

53ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONTRATO. SEHAB. Serviços técnicos para execução de selagem, pesquisa e cadastramentos necessários aos programas e empreendimentos habitacionais. 1. As atividades contratadas não podem coincidir com as atividades-fim da Secretaria, nem mesmo na forma emergencial, sob pena de restar caracterizada a terceirização da atividade-fim, o que é ilegal. 2. Ainda que a falta de planejamento não inviabilize a contratação emergencial sob pena de prejudicar a população que depende desses serviços, cabe a Administração apurar as causas e responsabilidade de quem que deu origem a essa situação. IRREGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, acompanhando o entendimento dos Órgãos desta Corte, em julgar irregular o Contrato 005/2019-SEHAB, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e a empresa Ieme Brasil Engenharia Consultiva Ltda.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as medidas regimentais cabíveis e transcorrido o prazo recursal, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES.

São Paulo, 17 de abril 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/smv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 29/07/2024 10:36:12 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 31/07/2024 11:56:47 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 007.664/2019

Egrégio Plenário

Em julgamento a análise do contrato 005/2019/SEHAB, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e a empresa IEME Brasil Engenharia Consultiva Ltda., celebrado em caráter emergencial, para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para execução de selagem, pesquisa e cadastramento necessários aos programas e empreendimentos habitacionais de responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, no valor de R$ 15.120.803,16.

Consoante observado pela Auditoria em seu Relatório, peça 26, as justificativas da SEHAB para tal contratação se ampararam na não finalização do procedimento licitatório – Concorrência 003/2018, e na inviabilidade de interrupção dos serviços técnicos de selagem, cadastramento e pesquisa que não poderiam deixar de ser realizados nos próximos 6 meses.

Ressaltou ainda a Equipe de Auditoria que o ajuste em exame foi o terceiro firmado por emergência com a mesma empresa e para o mesmo serviço, destinado a dar suporte às ações do Programa de Regularização Fundiária e aos Programas de Produção e Urbanização.

Consta também a contratação por emergência, firmada com a empresa Consenge, para a implementação das ações do Programa de Regularização Fundiária da SEHAB, e, ainda, justificada pela não finalização da Concorrência nº 002/18-SEHAB, foram contratadas por emergência as empresas Cobrape e Diagonal para a prestação de serviços técnicos especializados de trabalho social.

Por fim, a Auditoria concluiu seu relatório pela irregularidade da presente contratação, com fundamento nos seguintes apontamentos:

2.1. As atividades contratadas coincidem com as atividades-fim da SEHAB, ou seja, está caracterizada a terceirização da atividade-fim, o que é ilegal, não podendo ser transferida a terceiros, nem mesmo na forma emergencial (subitens 1.1a e C-14.1).

2.2. A análise do relatório de execução da contratação emergencial anterior apresenta indícios de que não seja possível abranger a quantidade de famílias prevista nesta contratação. Além disso, não está justificado como foram definidos os quantitativos de profissionais e de despesas diretas que resultaram no valor de R$ 15.120.803,16 para esta contratação em projetos que contemplam 45.761 famílias (subitens 1.1b e C-14.1).

2.3. A falta de planejamento da Administração em iniciar o procedimento licitatório tempestivamente levou a necessidade de se contratar os serviços técnicos de selagem, cadastramento e pesquisa de forma emergencial. Ainda que a falta de planejamento não inviabilize a contratação emergencial sob pena de prejudicar a população que depende desses serviços, cabe a Administração apurar as causas e responsabilidade de quem que deu origem a essa situação (subitens 1.2 e C-14.3).

2.4. Não está justificado o percentual de 31,75% de despesas indiretas apresentado na proposta comercial da Contratada, na medida em que o percentual praticado no mercado, e aquele exercido pela própria contratada em outro ajuste com a PMSP, corresponde a cerca de metade do valor estabelecido neste contrato. Adotando-se o percentual de despesas indiretas de 16,53% exercido no contrato firmado com a SIURB, o montante não justificado nesta contratação corresponde a R$ 791.749,31 (subitens 1.3 e C-14.5).

2.5. A forma de remuneração por homem/hora, sem vinculação a resultados, cumulada com as ausências de detalhamento dos produtos fornecidos e de controles de produtividade, impossibilitam a avaliação da execução do objeto contratual quanto à eficiência, eficácia e efetividade, infringindo, assim, os arts. 54 e 55 da LF nº 8.666/93 (subitens 1.4a e C-14.13).

2.6. O Termo de Contrato apresenta incorreções em relação ao responsável pela realização das medições e pelo recebimento dos serviços (subitens 1.4b e C-14.13).

2.7. A comprovação do depósito da garantia não constou do processo SEI em análise (subitens 1.5 e C-14.15).

Foram instados a oferecer defesa a SEHAB, a Contratada e o então Secretário Aloísio Barbosa Pinheiro.

O então Secretário, na peça 52, apresentou defesa aduzindo, em síntese, que o conceito de "terceirização" fora profundamente modificado pela Lei nº 13.429/17, que alterou dispositivos da Lei nº 6.019/74 que dispõe sobre o trabalho temporário, e pela Lei nº 13.467/17, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e novamente a Lei nº 6.019/74

Afirmou que "*o relatório da auditoria considerou os serviços contratados como atividade-fim quando na verdade são atividade-meio, pois deve-se considerar as atribuições desta Pasta como o ponto de partida para se entender as suas atribuições e atividades*". Acrescentou que a contratação emergencial era necessária para que os serviços públicos não sofressem solução de continuidade, pois as intervenções em territórios como a urbanização de favelas teriam que ser paralisadas, decorrendo daí possíveis novas invasões.

O Secretário atual da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, por sua vez, aduziu que a Assessoria Jurídica da Pasta entende que as atividades de pesquisa selagem e cadastramento "[...] *não se confundem com atividades como a mediação de conflitos e a realização de procedimentos técnicos de regularização fundiária. Pelo contrário, aquelas atividades, por possibilitarem o conhecimento da situação da área de atuação, constituem justamente atividade-meio, enquanto atividade preparatória, necessária para a posterior realização das atividades-fim da Secretaria*."

Defendeu ainda que o art. 59 do Decreto Municipal nº 44.279/2003, que autoriza a terceirização de atividades-meio, fora revogado tacitamente pelo Decreto Municipal nº 58.400/2019, para possibilitar a terceirização de

atividades-fim, entendimento com o qual a Auditoria diverge, mantendo o apontamento.

No que diz respeito ao item 2.2, relativo ao quantitativo de profissionais e de despesa direitas, manifestou-se a Coordenadoria de Trabalho Social, informando, em síntese:

"*...SEHAB executou o levantamento das áreas consideradas emergenciais, as quais necessitavam dos serviços objeto do contrato em questão, de acordo com as justificativas informadas na tabela inserida pelo doc. 016705117. Tais justificativas correspondiam à necessidade dos serviços de pesquisa, selagem e cadastramento em áreas com incidência de ação civil pública, em frente de obras, sob processo de remoção por decisão judicial, com ocorrência de recursos federais (obras do PAC/MCMV) e principalmente em estágio avançado de trabalho, em processo de conclusão da regularização fundiária (titulação dos moradores), com necessidade imediata de cadastramento e/ou atualização cadastral, dentre outras tantas necessidades apontadas.*

O número apontado (45.761) é decorrente da soma dos números das famílias (previstas) constantes em cada área apontada, extraídos do HABITASAMPA.

Pelo exposto, todas as áreas listadas estavam inseridas num cenário de emergência ao longo dos 180 dias da contratação, tendo cada uma delas a sua condição específica para tal.

Nesse sentido, executar um montante de 45.761 pesquisas, selagens, cadastramentos ou pré-cadastramentos em 180 dias requereria uma equipe técnica robusta, capaz de conduzir todo o processo na íntegra, sem falhas ou omissões. Os 167 profissionais apontados na contratação foram dimensionados a partir da capacidade operacional de execução dos serviços, sendo esta delimitada ao longo de anos de atuação de serviços correlatos nesta Pasta. Os processos de selagem dos imóveis e de cadastramento das famílias seguem um rigoroso padrão técnico criado pela SEHAB, em total atendimento à legislação vigente e normas técnicas atuais, e por este motivo a aplicação de

uma pesquisa socioeconômica vai muito além da simples ação de responder às questões levantadas. Conforme definido no TR, existe um amplo processo de preparação dos materiais que servirão de base para a selagem/pesquisa, com o reconhecimento das áreas, mobilização da população e setorização das bases, seguindo pela execução da selagem e do cadastro, com elaboração de croquis, coleta de documentos, preenchimento de formulários, critica das informações, documentos e formulários, checagem das inconsistências, produção de peças gráficas, tabulação dos dados e por fim a compatibilização dos resultados."

Quanto ao item 2.3, que aponta falta de planejamento em iniciar tempestivamente o procedimento licitatório, aduziu o então Secretário da Pasta que envidou esforços para que o procedimento licitatório fosse concluído, porém houve questionamentos e impugnações ao edital, o que obrigou a uma nova contratação emergencial.

Sobre esse apontamento a Auditoria reiterou seu apontamento, no sentido de que haja apuração das causas e responsabilizações.

No que tange ao item 2.4, relativo à falta de justificativa do percentual utilizado de 31,75 % de despesas indiretas, as justificativas apresentadas pela Coordenadoria de Trabalho Social (peça 53) e pela empresa IEME (peças 57/60, foram rechaçadas pela Auditoria, restando mantido o apontamento.

Quanto ao item 2.5, que registra forma de remuneração (homem/hora, sem vinculação a resultados) incompatível com o objeto contratual, a Coordenadoria de Trabalho Social esclareceu na peça 53 que:

"*... A execução do contrato em questão é passível de avaliação da execução do objeto contratual quanto à eficiência, eficácia e efetividade. A remuneração por homem/hora foi sim vinculada a resultados, já que esta Pasta, desde a celebração do primeiro contrato emergencial com a empresa IEME Brasil, passou a emitir Ordem de Serviço Específica por área, delimitando o tipo de serviço a ser executado em determinado espaço habitado, com indicação do motivo da pesquisa e estimativa de famílias. Emitida a OS específica, a contratada formulava o cronograma de execução dos serviços com base na capacidade operacional contratual e enviava para a área*

demandante desta Pasta (coordenadorias e suas respectivas regionais/departamentos), para fins de aprovação.

Ademais, a contratada emitia mensalmente relatórios de atividades com a descrição de todos os serviços executados no período (tendo por base a demanda definida pela SEHAB para o mês), sendo este recebido pela gestão do contrato para fins de avaliação dos trabalhos executados e comprovação dos resultados esperados. Não obstante, a SEHAB exigiu da contratada a emissão de relatórios bimestrais sintéticos de acompanhamento dos trabalhos, os quais permitiram a consolidação de informações sobre o progresso das atividades demandadas, com dados quantitativos sobre todas as pesquisas realizadas, em conformidade com o modelo definido por esta Pasta."

A Equipe de Auditoria, no entanto, registrou que o cronograma de execução deveria ser apresentado pela própria Coordenadoria, fixando prazos e metas a serem cumpridas, uma vez que foi ela quem dimensionou os profissionais e as quantidades de horas por profissional. Acrescentou que há menção de elaboração de relatórios mensais e bimestrais pela contratada, mas não por Ordem de Serviço, impedindo assim a verificação dos produtos fornecidos e o controle de produtividade, razão pela qual reitera o apontamento.

Quanto ao apontado no item 2.6, a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB concorda que houve, de fato, uma inversão nos termos "contratante" e "contratada" numa das cláusulas no contrato e, quanto ao apontamento 2.7 juntou aos autos a comprovação do depósito da garantia, o que permitiu a superação do apontamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em alentado parecer, lastreada nas evidências e achados da Auditoria no sentido da terceirização irregular, e acrescendo considerações jurídicas acerca da matéria, manifestou-se pela irregularidade da contratação, mantidos os apontamentos, com exceção do item 2.7, bem como pela possibilidade de superação do item 2.6.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo acolhimento dos atos em análise, julgando-se regular a contratação ou, subsidiariamente, o reconhecimento de seus efeitos jurídicos.

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinando pela irregularidade do ajuste.

É o relatório.

VOTO

1 – Em que pesem os esforços da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB na tentativa de afastar ponto a ponto as falhas registradas pela Equipe de Auditoria deste Tribunal, verifica-se que, com exceção do apontamento constante do item 2.7, pertinente à comprovação do depósito da garantia, e à inversão de termos em cláusula contratual constante do apontamento 2.6, que ora relevo, os demais restaram mantidos de forma unânime, tanto pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, quanto pela Secretaria Geral.

2 – No que diz respeito ao apontamento registrado no item 2.1, verifica-se, conforme os elementos coligidos nos autos, que há um entendimento divergente entre a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e os Órgãos Técnicos e Especializados deste Tribunal, eis que aquela Pasta, defende que os objetos do contrato em exame (serviços de pesquisa, selagem e cadastramento) configuram atividades-meio, sustentando o entendimento de que o Decreto Municipal nº 58.400/2018, prevendo a contratação de serviços contínuos, ligados ou não à atividade-fim dos órgãos públicos, teria revogado tacitamente o art. 59 do Decreto Municipal nº 44.279/03, e, assim, não haveria óbice à terceirização das atividades-meio.

3 – Os Órgãos deste Tribunal, todavia, não só neste caso, como em outras contratações levadas a efeito pela referida Pasta, após afastar os argumentos trazidos pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, sustentam a necessidade, para legitimação de tais contratações, que se faça a correlação entre as atividades específicas a serem objeto de execução indireta, via contratação, e as atribuições inerentes às categorias funcionais, de modo que, verificando-se que tais contratações visam a suprir as atividades inerentes às categorias funcionais do quadro de pessoal, estaria, então, caracterizada uma terceirização ilícita. E assim entenderam, mediante confronto das atividades constantes do Termo de Referência da contração com as atribuições das

Unidades da Pasta previstas no Decreto Municipal nº 57.915/2017, como consta da Peça 26.

4 – Todavia, embora não se possa afastar a necessidade da contratação examinada, até porque serviços tão relevantes não poderiam ser prejudicados pela ineficiência da Administração, restou caracterizada a falta de planejamento administrativo quanto à realização de procedimento licitatório tempestivo e regular.

5 – Quanto aos demais apontamentos, verifico que as justificativas apresentadas pela SEHAB se mostraram insuficientes para afastá-los.

6 - Diante do exposto, do que consta os autos e de tudo quanto apurado e constatado, acompanhando o entendimento dos Órgãos deste Tribunal, julgo irregular o Contrato 005/2019/SEHAB, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e a empresa IEME Brasil Engenharia Consultiva Ltda.

7 – Após as medidas regimentais cabíveis e transcorrido o prazo recursal, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2024.03.26 08:21:16 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

SMAS/HCMC/AAC