

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Nota Técnica nº 011/2018/CGM-AUDI

Assunto: Avaliação quanto à adequação, legalidade e boas práticas do edital e do termo de referência da Concorrência nº 003/2018, da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB, objetivando o Registro de Preços para contratação de serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações, de segundo escalão de acordo com o Decreto Municipal nº 29.929/1991 e alterações posteriores, em próprios municipais, e em locais onde a execução destes serviços seja de responsabilidade da COHAB de São Paulo, com fornecimento de materiais de primeira linha e mão-de-obra especializada.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Desde 2016, a Divisão de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, da Auditoria Geral desta Controladoria tem atuado conjuntamente à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB nas Atas de Registro de Preço - ARP de objeto similar, objetivando adequar os certames às normas e princípios que norteiam a Administração Pública, além de garantir que a execução dos serviços siga as boas práticas da Construção Civil;
2. Assim, após emissão, em 2017, das Notas Técnicas nºs 005, 014 e 017, todas voltadas à análise preventiva do Edital da Concorrência nº 002/2017/SMSO, e emissão da Nota Técnica nº 006/2018, a qual avaliou a utilização das ARP oriundas da referida Concorrência, demonstra-se relevante atuar na avaliação preventiva da Concorrência nº 003/2018/COHAB, com valor estimado de R\$ 72.000.000,00, utilizando-se das experiências e do conhecimento adquirido.

INFORMAÇÃO

3. Visando aprimorar os procedimentos relativos à contratação, ampliar a competitividade, e prevenir possíveis prejuízos à COHAB-SP, apresenta-se, a seguir, entendimento desta Controladoria, com relação às exigências necessárias, para licitação na modalidade concorrência e contratação de nova Ata de Registro de Preços - ARP para prestação de serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações, de segundo escalão de acordo com o Decreto Municipal nº 29.929/1991 e alterações posteriores, em próprios municipais, e em locais onde a execução destes serviços seja de responsabilidade da municipalidade de São Paulo, incluindo fornecimento de materiais de primeira linha e mão-de-obra especializada.
4. Deve-se salientar que as exigências relativas à habilitação das proponentes devem ser compatíveis com o objeto e com os serviços que serão contratados, exigindo-se dos gestores bom senso e razoabilidade, de modo que a competitividade do certame seja a maior possível.



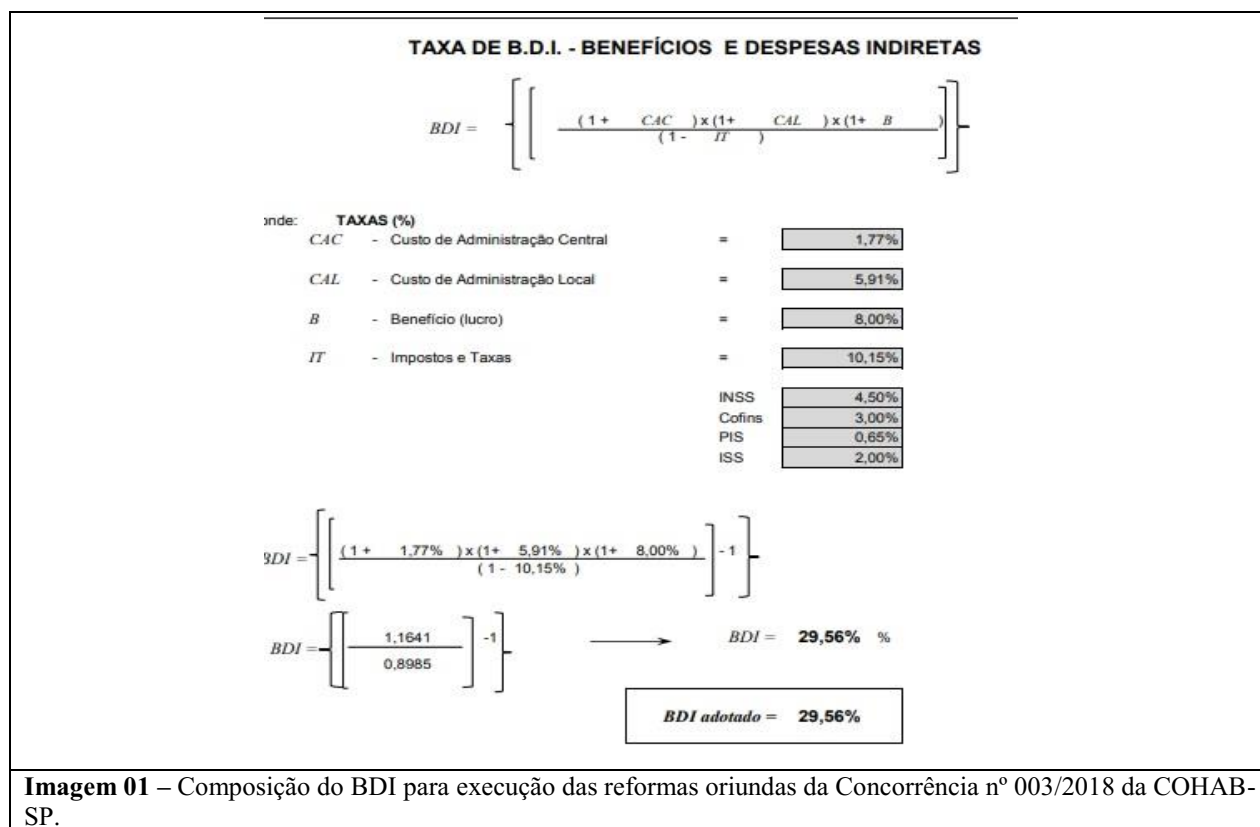
Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

5. Assim, é importante mencionar que a clareza na definição do objeto é fundamental para a realização de um certame. Salienta-se que realizar exigências de maneira objetiva não implicam em risco ou na falta de garantia para a administração. Pelo contrário, amplia-se a participação de licitantes e permite-se a obtenção da melhor proposta para a Administração: aquela que possui o menor custo, garantindo tanto a qualidade quanto o respeito às especificações do edital.

Inclusão de Administração Local no BDI, resultando em possível prejuízo para a COHAB-SP.

1. Foi observada por esta equipe de auditoria a inclusão da Administração Local no BDI - Benefícios e Despesas Indiretas, que as empresas detentoras de lotes irão praticar, no valor de estimado de até 29,56% dos custos diretos.



2. O BDI tem o objetivo custear parcelas de complexa mensuração que não são necessariamente atreladas diretamente à execução dos serviços, mas que fazem parte do custo total do empreendimento, o que determinada a obrigatoriedade de previsão no. Assim, compõem o BDI: as

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

despesas da administração central, a qual é rateada pelos contratos da empresa, impostos, garantias, seguros, tributos e o lucro.

3. No caso em tela, foi utilizada como parcela para cálculo do BDI a Administração Local. Definem-se como Administração Local todos os gastos para a manutenção das equipes técnica e administrativa necessárias à execução da obra, como móveis, equipamentos e utensílios utilizados no canteiro de obras, materiais de escritório, controle tecnológico, vigilância e segurança das instalações, limpeza e conservação do canteiro, gastos com concessionários de serviços públicos (água, luz, energia, internet), dentre outros.

4. Assim, como os gastos que compõem a Administração Local são conhecidos e podem ser estimados, não se justifica sua inclusão como parcela do BDI. Adicionalmente, com a sua definição clara dentro dos Custos Diretos, a Administração Pública irá possuir uma maior capacidade de controle e gerenciamento da aplicação de recursos e de realizar eventuais supressões e/ou acréscimos.

5. Conforme a composição atualmente em uso, sua inclusão no BDI pode ensejar no pagamento de custos não conhecidos. Por exemplo: em reformas já contratadas, recorrentemente ocorrem alterações de projeto (mudança de material, solução técnica, dentre outros), resultando em supressões/acréscimos de serviços e/ou quantidade e, conseqüentemente, no aumento/redução do custo total da obra. Com a Administração Local prevista dentro do BDI, ocorreria o aumento/acréscimo do valor disponível para essa parcela, apesar da alteração de projeto não ensejar em nenhuma mudança na equipe técnica, canteiro, controle tecnológico, etc. Dessa maneira, seriam pagos custos que não existiriam, resultando em prejuízo para a Administração Pública.

6. Cumpre destacar que a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, Órgão Central responsável pelas Obras e Serviços de Engenharia no âmbito da PMSP, removeu a Administração Local da sua composição do BDI há alguns anos, conforme os critérios utilizados para formulação das suas tabelas disponíveis no seu site:

*“4. Foi retirada da composição do BDI a parcela da Administração Local que deverá ser incluída no orçamento como Custo Direto. Os itens a serem orçados são:
a. Veículos para transporte pessoal, Caminhão Carroceria de Madeira e Carretas necessários ao transporte interno dos equipamentos, pessoal e dos materiais;
b. O Engenheiro responsável pela obra, Encarregados, Mestres de obra, Apontador, Almoxarife, Vigias, Servente de limpeza, bem como a equipe de topografia do acompanhamento das obras e necessária às medições;
c. Controle tecnológico dos materiais, Seguro e as placas da obra. Na elaboração das Tabelas foram adotados os seguintes critérios:”*



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

7. Corroborando o tema, o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão nº 2622/2013, orientou: “9.3.2.1. *discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, § 6º, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013*”.

8. Inclusive, ressaltou a importância de que o pagamento da Administração Local seja feito de forma proporcional por meio do item 9.3.2.2 do mesmo Acórdão: “*estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual*”.

9. Por fim, tal inclusão ensejou, indevidamente, no aumento do BDI praticado no âmbito da PMSP. Não obstante a COHAB-SP ser uma empresa pública de capital misto, uma vez que a mesma utiliza a tabela EDIF-SIURB como preço base para suas contratações, é fundamental justificar tecnicamente a adoção de BDI diferente do preconizado pela PMSP (SIURB).

Conforme imagem abaixo, se observa que o BDI adotado pela SIURB, para edificações, é de 25,56%:

BDI - COM DESON EDIFICAÇÕES			
Escritório Central	4,46%		1,0446
Lucro Bruto	8,00%		1,1282
IMPOSTOS:			
INSS	4,50%		
Cofins	3,00%		
PIS	0,65%		
ISS	2,00%		1,2556
BDI - EDIFICAÇÕES			25,56%

Imagem 02 – Composição do BDI para execução de serviços em Edificações da SIURB/PMSP.

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

10. Desse modo, sugere-se que a COHAB-SP remova a Administração Local dos custos indiretos e a inclua nos custos diretos, de maneira que, no momento da contratação de reformas, por meio da Ata de Registro de Preço, todos os custos relacionados à Administração Local sejam conhecidos e constem na Planilha Orçamentária. Tal mudança fornecerá mais transparência ao processo e remunerará as empresas de maneira justa e eficiente, de modo que sejam desembolsados valores relacionados apenas aos custos que inevitavelmente ocorrerem durante a execução dos serviços.

11. Ainda, caso julgue conveniente, sugere-se que a Empresa adote a composição para BDI formulada pela SIURB, a qual está amplamente difundida e utilizada dentro do mercado da construção civil.

Junção de objetos distintos, resultando em redução da competitividade do certame.

6. Acerca da fragilidade observada, primeiramente, cumpre elencar o item 01 do Edital da Concorrência em exame, o qual informa qual será o objeto da contratação futura:

“1. OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA, CORRETIVA, REPARAÇÃO, ADAPTAÇÃO, MODIFICAÇÃO, COMPLEMENTAÇÃO E REFORMA EM EMPREENDIMENTOS E IMÓVEIS SOB A GESTÃO DA COHAB-SP, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE PRIMEIRA LINHA E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA”.

7. Assim, ao se analisar o objeto acima, resta clara a intenção da Entidade em contratar empresas especializadas em construção civil, para realização de serviços de manutenção preventiva, corretiva, reparação, adaptação, modificação, complementação e reforma em empreendimentos e imóveis sob a gestão da COHAB-SP.

8. Destaca-se que as empresas especializadas em construção civil, notoriamente empresas de engenharia, necessitam de registro prévio no CREA, conforme Lei Federal nº 5.194/1966 e Resolução nº 336/1989 do CONFEA, sendo que o registro no CREA é obrigatório a toda *"pessoa jurídica que se constitua para prestar ou executar serviços e/ou obras ou que exerça qualquer atividade ligada ao exercício profissional da Engenharia, Agronomia, Geologia, Geografia, Meteorologia e outras áreas tecnológicas fiscalizadas pelo Sistema Confea/Crea"*.

9. Contudo, apesar da intenção da Companhia em contratar empresa especializada na construção civil, foi identificada, no Item 5.2.6.2 do Edital, a necessidade de que essa mesma empresa possua em seu quadro permanente, ao menos, 01 colaborador com formação em Assistência Social ou Sociologia, o que resulta na junção de objetos de natureza distintas, conforme elencado:



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

“5.2.6.2. 1 (um) Assistente Social ou Sociólogo, responsável pelo Acompanhamento Social da execução de obras e serviços.”

10. Ainda, a Entidade afirma que a empresa necessitará indicar, quando a Contratante julgar necessário, até 03 profissionais, com a mesma formação supracitada:

“13.1.6. Indicar quando a COHAB-SP julgar necessário, Assistente Social ou Sociólogo, até o número de 03 (três) profissionais, para participação em serviços sociais realizados em obras de remoção e transferência de famílias.”

11. Desse modo, as empresas interessadas em participar do certame terão que possuir experiência na realização de serviços de construção civil e no acompanhamento social para famílias removidas e/ou transferidas.

12. Sabe-se que o rol de empresas especializadas na execução conjunta dos dois objetos é bastante reduzido, se comparado ao rol de empresas que realizam os serviços separadamente. Enquanto um objeto é executado por profissionais de conhecimento técnico em Engenharia, o outro é executado por profissionais de conhecimento técnico em Assistência Social e/ou Sociologia.

13. Adicionalmente, tal união de objetos, além de diminuir a quantidade de empresas participantes, está em desacordo com o princípio da competitividade, e infringe o inciso I, § 1º do Artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993:

“§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;”

14. Corroborando com o tema, o TCU já se posicionou sobre o assunto, por meio do Acórdão nº 1.753/2008, no qual foi observada a mesma falha:

“9.1.5. oriente os órgãos/entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais a: I – absterem-se de licitar serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica (alarmes, circuito fechado de TV, etc) em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico;”

15. E por fim se posicionou sobre a importância da ampliação da competitividade, por meio da Súmula TCU nº 247:

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

16. Nesse diapasão, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui decisão acerca da ilegalidade da prática:

“TJ-SP – LICITAÇÃO – Requisitos – Mandado de segurança, impetrado por empresa impedida de participar de procedimento licitatório, ora agravante, com pretensão de se suspender os efeitos de pregão licitatório que tem por objeto dois serviços distintos: o de monitoramento eletrônico à distância, com instalação de equipamentos nas dependências das unidades do Conselho Regional de Saúde Norte, e o de vigilância patrimonial desarmada; serviços, esses, licitados de forma conjunta – Hipótese – Circunstância em que não se pode vincular no edital, à mesma empresa licitante, a prestação de serviços que, malgrado complementares, são totalmente distintos nas suas características e na especialização que exigem para o seu desempenho, restringindo, demasiadamente, o número de licitantes, contrariando o interesse público – Ocorrência – Recurso provido. (Agravo de instrumento nº 635.534-5/0-00 – São Paulo – 4a Câmara de Direito Público – Relator: Thales do Amaral – 29.03.07 – V.U. – Voto nº 6.142)”(Grifo nosso)

17. Portanto, diante do exposto, entende-se que a realização da licitação, que exige da empresa licitante, capacidades técnicas de naturezas distintas, sejam a construção civil e a assistência social, encontra-se em desacordo com inciso I, § 1º do Artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e poderá reduzir o número de participantes da licitação, ao vilipendiar o Princípio da Competitividade.

Fragilidade na obrigação de ajuste da proposta de preço, independentemente das características intrínsecas e diferenciadas de cada lote

18. Outra fragilidade encontrada se relaciona à obrigatoriedade do ajuste dos valores das propostas das empresas às mesmas condições da primeira classificada para a adjudicação dos demais lotes.

19. Sabe-se que cada um dos 06 lotes que compõem a licitação se refere a uma área diferente dentro do Município de São Paulo e que cada área possui suas especificidades, como por exemplo: distância da usina de concreto e da sede da empresa, diferentes tráfegos e densidades (por exemplo, no centro geralmente existe um tráfego maior de pessoas e automóveis, o que muitas vezes prejudica o andamento dos serviços), entre outros. Adicionalmente, existem empresas de diversos portes (grande, médio e pequeno) e, conseqüentemente, diferentes custos indiretos para a execução de obras



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

e serviços de engenharia.

“16.6. Da Escolha dos Agrupamentos

16.6.1. A escolha dos Agrupamentos será feita pelas licitantes em sessão pública a ser designada pela Comissão Permanente de Licitações - COPEL, obedecida à ordem de classificação, desde que forem ajustadas pelas licitantes às mesmas condições da proposta da primeira classificada, sempre observados os critérios relativos à participação de microempresa, empresa de pequeno porte e sociedades cooperativas.

20. Desse modo, não se entendem como razoáveis as restrições acima expostas, visto que prejudicam a livre concorrência, considerando que impõem a todas licitantes a obrigação de aceitar as mesmas taxas finais, mesmo tendo conhecimento de que os lotes possuem especificidades diferentes, conforme explicado no parágrafo anterior.

21. Diante do exposto, com o objetivo de ampliar a concorrência da licitação, sugere-se a substituição da forma de julgamento da licitação, procedendo-se à análise de cada lote, em detrimento de uma avaliação global, uma vez que as características distintas de cada lote prejudicam a obtenção de registro de preços padronizados entre os lotes.

Obrigatoriedade de a interessada possuir, em seu quadro permanente, profissionais de Engenharia Civil, Agrônoma ou Florestal, Eletricista e profissional de Assistência Social ou Sociólogo.

22. Outra exigência inadequada à legislação existente é a obrigatoriedade da interessada possuir, em **seu quadro permanente**, profissionais das Engenharias Civil, Agrônomo ou Florestal, Eletricista e Assistência Social ou Sociólogo, conforme transcrito abaixo:

*“13.1.5.2. Comprovação da licitante possuir **em seu quadro permanente na data da licitação**, profissional de nível superior, engenheiro ou arquiteto, detentor de atestado (s) de responsabilidade técnica, fornecido (s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, com indicação do local, natureza, descrição dos serviços, quantitativos e outras características das obras ou serviços semelhantes **às parcelas de maior relevância do objeto do presente Edital**, acompanhado (s) do (s) certificado (s) de Acervo Técnico-CAT – expedido (s) pela entidade profissional competente (Registro no Sistema CREA-CONFEA).*

13.1.5.11. A comprovação de vínculo deverá ser feita através de cópias autenticadas do Contrato de Prestação de Serviços ou das anotações da CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social, acompanhada da respectiva Ficha de



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Registro, no caso de empregados, nos termos da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho e Decreto nº 61.799/67.

23. Adicionalmente, cobra-se da licitante:

*“13.1.5.7. Relação nominal da equipe técnica mantida pela licitante, devidamente assinada pelo representante legal, **em regime permanente**, com as respectivas qualificações profissionais, que deverão possuir habilitação compatível com a natureza das obras e/ou serviços correspondentes ao objeto da licitação, nos termos do Anexo 12 deste Edital.*

13.1.5.8. Declaração expressa, sob as penas da lei, de que irá dispor para a realização dos serviços objeto deste procedimento licitatório, de equipe técnica que se responsabilizará pelas obras e serviços, nos termos do Anexo 18 deste Edital, e a referida equipe técnica deverá ser composta de:

13.1.5.8.1. 1 (um) Responsável Técnico – Engenheiro Civil, com experiência na execução de obras e serviços.

13.1.5.8.2. 1 (um) Assistente Social ou Sociólogo, responsável pelo Acompanhamento Social da execução de obras e serviços.

13.1.5.8.3. 1 (um) Responsável Preposto – Engenheiro Civil, com experiência na execução de obras e serviços.

13.1.5.8.4. 1 (um) Engenheiro Residente – Engenheiro Civil, com experiência na execução de obras e serviços.

13.1.5.8.5. 1 (um) Responsável Técnico – Engenheiro Agrônomo ou Florestal, com experiência na execução e manutenção de áreas verdes.

13.1.5.8.6. 1 (um) Responsável Técnico – Engenheiro Eletricista, com experiência na execução de obras elétricas.”

24. E por fim, define como parcela de maior relevância:

13.1.5.2.1. São consideradas parcelas de maior relevância técnica e valor significativo os serviços de:

13.1.5.2.1.1. Demolição deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: demolição de concreto armado, demolição de alvenaria, demolição de revestimento cerâmico, demolição de telha de cimento amianto demolição de vidros encaixilhados em geral e demolição de barracos de madeira.

13.1.5.2.1.2. Reforma ou manutenção de unidades habitacionais de interesse social, com remoção de famílias e acompanhamento social, que comprovem a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: alvenaria, cobertura, pintura esquadrias metálicas, forro, pisos, impermeabilização, instalações elétricas e instalações hidráulicas.

13.1.5.2.1.3. Recuperação estrutural, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: escarificação, lixamento de armadura, proteção de armadura e reparo de superfície com argamassa polimérica.

13.1.5.2.1.4. Recuperação de fachada, que comprove a execução dos seguintes serviços em



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

atestado único e/ou atestados simultâneos: lavagem externa de fachada com jato de água sanitária, tratamento de trincas com corte esmerilhadora, tratamento de trincas com mastique acrílico, limpeza de junta de dilatação para aplicação do poliuretano expansivo, junta de dilatação com mastique elástico, tratamento de trincas com andaime tubular fachadeiro e tela para proteção de obras.

13.1.5.2.1.5. Reforma ou manutenção de pára-raios para AVCB, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: troca de captor, troca da haste, troca de cordoalha de cobre nu, troca de isoladores, troca de terra, teste de resistividade ômica dos aterramentos e laudo técnico.

13.1.5.2.1.6. Sistema de combate a incêndio para AVCB, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: extintor, central de alarme, sirene eletrônica, hidrante, abrigo de embutir p/ hidrante e mangueira, conjunto motor-bomba, quadro de bomba de incêndio, luminária de emergência, detector de presença e acionador manual tipo “quebre o vidro”.

13.1.5.2.1.7. Rede de gás para AVCB, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: tubo de cobre sem costura classe-A, envelopamento de tubulação enterrada, proteção anticorrosiva para tubulação enterrada, PIGTAIL flexível, teste de estanqueidade em tubulações.

13.1.5.2.1.8. Manutenção ou Reforma de Edificação que contemplem Acessibilidade para AVCB, que comprovem a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: rampas de acesso, rebaixamento de guia, piso Podotátil (alerta ou direcional), execução/adequação de corrimão, bacia sanitária alteada para portadores de deficiência física, lavatório de louça individual para portador de deficiência física e porta para portador de deficiência física.

13.1.5.2.1.9. Execução de Drenagem e Contenções deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: muro de arrimo, muro em gabião, tubo de concreto armado, escavação mecanizada, manta geotêxtil, guias e sarjetas moldadas in loco, escoramento de vala.

25. Acerca do assunto, salienta-se que o TCU já realizou pronunciamento sobre o tema, no sentido de que não seja exigida a comprovação de vínculo empregatício em tais casos, conforme exposto abaixo:

“abstenha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e passe a admitir a comprovação da vinculação dos profissionais ao quadro permanente por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço, de forma consentânea ao posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas nos Acórdãos nºs 361/2006-Plenário, 170/2007-Plenário, 892/2008-Plenário e 1.547/2008- Plenário (item 1.5.2, TC-021.108/2008-1).

“...o profissional esteja em condições de desempenhar seus trabalhos de forma efetiva no momento da execução contratual. Sendo assim, o contrato de prestação de serviços regido pela legislação civil comum se revela suficiente para a Administração Pública” (Acórdão nº 1898/2011-Plenário, TC-011.782/2011-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 20.07.2011). (Grifos

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

nossos)

“É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum, tratada no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993”. Acórdão 103/2009 Plenário (Sumário).

26. Em consonância ao entendimento do TCU, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP apresenta parecer similar, conforme Súmula TCE nº 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”*.

27. Adicionalmente, a exigência, contida no Item 13.1.5 e subsequentes, encontra-se desarrazoada na medida em que as Atas de Registro de Preço não apresentam certeza da execução de nenhum serviço de engenharia, apenas mera expectativa. Ressalta-se que, devido às peculiaridades de cada lote, as necessidades de intervenções futuras não serão comuns para todos.

28. Ainda, não se demonstra razoável, no item 13.1.5.8, definir qual deverá ser a equipe técnica responsável pelos serviços que a empresa precisará quando do momento da execução do contrato, uma vez que cada empresa pode definir sua equipe de acordo com os parâmetros de produtividade dos seus profissionais. Exemplificativamente, o Engenheiro Civil Responsável Técnico, o Engenheiro Civil Preposto e o Engenheiro Civil Residente, cobrados respectivamente nos itens 13.1.5.8.1, 13.1.5.8.3, 13.1.5.8.4, poderiam ser a mesma pessoa, desde que atendesse tecnicamente às necessidades dos serviços que serão prestados.

29. A definição da equipe por parte da Administração Pública, desse modo, acaba invadindo a discricionariedade da empresa participante do certame, a qual deve somente comprovar objetivamente que é capaz de executar os serviços a serem contratados.

30. Acerca do supramencionado, cumpre destacar que, caso a COHAB-SP acredite ser imprescindível a dedicação exclusiva de um profissional para a realização de determinada reforma, ela poderá contratá-lo desde que devidamente justificado. Por meio do orçamento da reforma, podem ser incluídos todos os custos diretos necessários para a sua execução: materiais, mão de obra operacional, serviços e equipamentos.

31. Por isso, visando ao planejamento adequado e suficiente para licitação em tela, sugere-se à COHAB-SP apresentar estudo da série histórica de contratações inerentes a cada um dos lotes



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

pretendidos, com suas específicas características (construções, equipamentos públicos, prováveis intervenções) e, como consequência de tal estudo, estabelecer estimativas fidedignas quanto aos quantitativos e tipos de serviços almejados.

32. Diante do exposto, e por se tratar de serviços eventuais e indeterminados, sem previsão de execução ou certeza, recomenda-se que a exigência do edital de que a interessada possua, em seu quadro permanente, profissionais das Engenharias Civil, Agrônomo ou Florestal, Eletricista e Assistência Social ou Sociólogo, seja substituída pela possibilidade de comprovação de vínculo profissional dos respectivos técnicos, mediante apresentação do contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado, contrato de trabalho ou profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços durante a execução contratual, ou seja, apenas nos casos em que a COHAB-SP efetivamente acione o uso da ARP.

Exigência de comprovação desarmozada de experiência técnica anterior.

33. Em continuidade à análise do Edital, observou-se que as exigências feitas, a fim de comprovar a experiência dos licitantes, são exageradas ou destoam dos objetos a serem contratados, além de infringem o Artigo 30, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/1993.

34. Esse fato pode ser observado no item 13.1.5.2.1 – Qualificação Técnica, do Edital em exame, conforme transcrito abaixo:

*13.1.5.2.1. São consideradas parcelas de **maior relevância técnica e valor significativo os serviços de:***

13.1.5.2.1.1. Demolição deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: demolição de concreto armado, demolição de alvenaria, demolição de revestimento cerâmico, demolição de telha de cimento amianto demolição de vidros encaixilhados em geral e demolição de barracos de madeira.

*13.1.5.2.1.2. Reforma ou manutenção de unidades habitacionais de interesse social, **com remoção de famílias e acompanhamento social**, que comprovem a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: alvenaria, cobertura, pintura esquadrias metálicas, forro, pisos, impermeabilização, instalações elétricas e instalações hidráulicas.*

13.1.5.2.1.3. Recuperação estrutural, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: escarificação, lixamento de armadura, proteção de armadura e reparo de superfície com argamassa polimérica.

13.1.5.2.1.4. Recuperação de fachada, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: lavagem externa de fachada com jato de água sanitária, tratamento de trincas com corte esmerilhadora, tratamento de trincas com mastique acrílico, limpeza de junta de dilatação para aplicação do poliuretano expansivo, junta de dilatação com mastique elástico, tratamento de trincas com andaime tubular



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

fachadeiro e tela para proteção de obras.

13.1.5.2.1.5. Reforma ou manutenção de pára-raios para AVCB, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: troca de captor, troca da haste, troca de cordoalha de cobre nu, troca de isoladores, troca de terra, teste de resistividade ômica dos aterramentos e laudo técnico.

13.1.5.2.1.6. Sistema de combate a incêndio para AVCB, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: extintor, central de alarme, sirene eletrônica, hidrante, abrigo de embutir p/ hidrante e mangueira, conjunto motor-bomba, quadro de bomba de incêndio, luminária de emergência, detector de presença e acionador manual tipo “quebre o vidro”.

13.1.5.2.1.7. Rede de gás para AVCB, que comprove a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: tubo de cobre sem costura classe-A, envelopamento de tubulação enterrada, proteção anticorrosiva para tubulação enterrada, PIGTAIL flexível, teste de estanqueidade em tubulações.

13.1.5.2.1.8. Manutenção ou Reforma de Edificação que contemplem Acessibilidade para AVCB, que comprovem a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: rampas de acesso, rebaixamento de guia, piso Podotatil (alerta ou direcional), execução/adequação de corrimão, bacia sanitária alteada para portadores de deficiência física, lavatório de louça individual para portador de deficiência física e porta para portador de deficiência física.

13.1.5.2.1.9. Execução de Drenagem e Contenções deverá ser comprovada a execução dos seguintes serviços em atestado único e/ou atestados simultâneos: muro de arrimo, muro em gabião, tubo de concreto armado, escavação mecanizada, manta geotêxtil, guias e sarjetas moldadas in loco, escoramento de vala. (Grifo nosso)

35. A COHAB-SP definiu todos os serviços acima listados como sendo adequados, necessários, e de maior relevância para o objeto licitado. Contudo, não foi apresentada nenhuma expectativa futura de contratação que justifique tamanha experiência prévia. Ainda, cobrou das empresas que tenham prévia experiência em atividades específicas, como “*Reforma ou manutenção de para-raios para AVCB*”, “*Rede de gás para AVCB*”, dentre outros.

36. Sobre a fragilidade apresentada, o TCE-SP possui jurisprudência sobre o tema, por meio da Súmula nº 30, expondo: “*Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens*”.

37. Desse modo, não se demonstra necessária a cobrança de experiência anterior em serviços para Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB, conforme observado no Edital, uma vez que natureza dos serviços é a mesma, quaisquer que sejam os seus usos finais. O AVCB tem como função certificar que a edificação possui as condições mínimas de segurança contra incêndio, ou seja, que a construção foi realizada de acordo com as normas vigentes e procedimentos de segurança. Por exemplo, a rede de gás para AVCB é a mesma rede que seria executada em qualquer

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

outro tipo de obra, não existindo nenhuma especificidade por ser para AVCB.

38. Adicionalmente, observa-se a necessidade de que as empresas possuam a experiência de reforma ou manutenção de unidades habitacionais de interesse social, **com remoção de famílias e acompanhamento social**. Tal solicitação não apresenta parâmetros técnicos que justifiquem sua cobrança, pois as características dos serviços de engenharia que serão executados são as mesmas, com ou sem remoção de famílias. A diferença na realização dos serviços ocorre apenas na etapa de planejamento da execução dos serviços, uma vez que a execução de serviços de engenharia dentro de um estabelecimento habitado exige uma maior logística do que a execução de uma manutenção ou adaptação em um local vazio.

39. Desse modo, entende-se que a capacitação técnica operacional na forma apresentada no Item 13.1.5.2.1 do Edital restringe o caráter competitivo do certame, em infringência ao Art. 3º, §1º, I da Lei Federal nº 8.666/1993 e aos princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade e competitividade.

40. Diante do exposto, recomenda-se que a Companhia verifique a real necessidade de comprovação de experiência na execução dos itens constantes no Edital, de forma a torná-lo o mais abrangente possível e a exigir apenas o necessário para comprovação de experiência anterior do objeto. Desse modo, a COHAB-SP poderá garantir aderência aos princípios basilares da administração pública, como a isonomia e a competitividade.

Ausência de limitação para subcontratação de serviços, possibilitando a ocorrência de sobrepreço e consequente prejuízo à COHAB-SP.

41. A Ata de Registro de Preço para serviços de engenharia consiste em ferramenta muito utilizada pela Administração Pública quando se verifica que os serviços almejados apresentam características simples e uniformes, possibilitando a identificação de um padrão e o atendimento célere a diversas demandas.

42. Contudo, deve-se atentar à necessidade de imposição de limites às subcontratações oriundas da ARP, de modo que a subcontratação não se torne rotina, pois permitiria que o contratado funcionasse como mero intermediário do negócio e, conseqüentemente, que a Contratante pagasse um preço superior ao de mercado.

43. A Lei Federal nº 8.666/1993, Lei das Licitações, por meio dos Art. 72 e 78, ressalta essa necessidade de atribuição de limite pela Administração:

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: (...) VI – a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato”. (Grifo nosso)

44. Diante do exposto, pode-se concluir que a decisão acerca da admissão ou não quanto à subcontratação pelos detentores da ARP constitui mérito administrativo e que, quando admitida, cabe à Administração estabelecer seus limites máximos, sendo vedada a subcontratação total do objeto. Por isso, o limite para subcontratação deve constar expressamente no edital e no contrato.

45. Ao se analisar o Termo de Referência e o Edital da Concorrência nº 003/2018 da COHAB-SP não se encontra qualquer limitação para subcontratação pelo detentor da ARP, criando, assim, uma exceção técnica e legal na Contratação, com a possibilidade de que regras diferentes às expostas na Lei Federal nº 8.666/1993 sejam aplicadas.

46. Portanto, é necessário que, no edital em análise, estejam previstas as quantidades máximas para subcontratação por parte da contratada e que esses critérios estejam relacionados aos fatores de maior relevância, diminuindo, assim, a possibilidade da Administração Pública pagar preços desvantajosos na contratação de serviços especializados.

47. Além disso, recomenda-se que a COHAB-SP realize estudo sobre quais serviços as empresas detentoras de ata costumam subcontratar e qual sua relevância nos orçamentos contratados, para que, então, seja promovida avaliação quanto à possibilidade e à vantajosidade em se realizar procedimentos licitatórios específicos para tais serviços, evitando, assim, a participação de intermediários e possibilitando reduzir, significativamente, o custo das contratações.

Ausência de previsão de elaboração de orçamento prévio ao contrato por funcionário técnico da COHAB-SP.

48. Outra oportunidade de melhoria para o Edital sob exame pode ser observada em relação ao Item 16 do referido documento, sendo relacionada à falta do detalhamento das obrigações do fiscal e responsável técnico da Contratante:

“16. DAS RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE

16.1.1. Expedir a Ordem de Início dos Serviços, bem como fornecer à DETENTORA todas as informações necessárias à execução dos serviços provenientes deste contrato.”

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

49. Após leitura do exposto, observa-se que a única responsabilidade detalhada foi a de que o contratante deverá emitir a Ordem de Início dos Serviços. Desse modo, a ausência de definição resulta na fragilização da função técnica do fiscal, uma vez que não são estabelecidas as responsabilidades do Memorial Descritivo, Orçamento Preliminar e Memorial de Cálculo dos serviços que serão executados.

50. Tal definição se mostra necessária, pois, se não restar estabelecido que compete a funcionário da própria contratante (Unidade da PMSP que proceder à adesão à ARP da COHAB) a responsabilidade pelos importantes documentos acima, é possível que as próprias empresas contratadas procedam à definição quanto aos quantitativos dos serviços a serem realizados.

51. Visto que a contratada será a futura beneficiária dos pagamentos consequentes do contrato firmado com a Administração, tal fragilidade configuraria desrespeito ao Princípio da Segregação de Funções, derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, insito no Artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, no sentido de que a responsabilidade na quantificação dos serviços necessários e seus respectivos custos estimados é da própria Administração Pública, que é a realizadora da licitação e a maior interessada em seu sucesso.

52. Por conseguinte, mostra-se como essencial a definição clara dos quantitativos dos serviços a serem utilizados mediante a ARP, cuja responsabilidade de quantificação cabe a própria COHAB-SP, concededora dos serviços a serem contratados e enveredada pelo Princípio da Supremacia do Interesse Público.

53. Adicionalmente, a Administração Municipal, representada no caso em tela pela COHAB, deve ser responsável pela elaboração do Memorial de Cálculo dos quantitativos para os serviços que serão executados e do Memorial Descritivo, documentos técnicos que definem quais serviços e materiais devem ser empregados. Portanto, recomenda-se que a COHAB-SP defina, no Edital, a obrigação de que, cada unidade aderente à ARP, estabeleça e detalhe os objetos dos seus contratos, inclusive em termos quantitativos.

Exigência de patrimônio líquido mínimo na qualificação econômico-financeira com possível restrição à competitividade da concorrência.

54. Na qualificação econômico-financeira, Item 13.1.4 do Edital, há exigência de prova de Capital Social, devidamente registrado na Junta Comercial correspondente, em valor igual ou superior a R\$ 1.200.000,00, ou seja, 10% do valor total máximo previsto para cada agrupamento.

55. Ocorre que o valor de R\$ 12.000.000,00 é um valor estimado para uso em cada agrupamento, que na prática pode não se realizar. Apresenta-se, abaixo, a estimativa de uso da ARP:

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

VALOR TOTAL ESTIMADO DA ATA:		R\$72.000.000,00 (setenta e dois milhões de reais)	
AGRUPAMENTO	Valor Agrupamento	% Capital	Capital Mínimo
I – NORTE/ OESTE	12.000.000,00 (doze milhões de reais)	10%	1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais)
II – NORTE/LESTE	12.000.000,00 (doze milhões de reais)	10%	1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais)
III – LESTE	12.000.000,00 (doze milhões de reais)	10%	1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais)
IV – LESTE/SUL	12.000.000,00 (doze milhões de reais)	10%	1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais)
V – CENTRO/SUL	12.000.000,00 (doze milhões de reais)	10%	1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais)
VI – SUL/OESTE/REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	12.000.000,00 (doze milhões de reais)	10%	1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais)
Totais	R\$72.000.000,00 (setenta e dois milhões de reais)		

Imagem 03 - Agrupamentos previstos para a ARP da COHAB-SP, todos com o mesmo valor.

56. Conforme exposto acima, existem 06 agrupamentos (lotes que englobam uma das 06 regiões da cidade). Sabe-se que, pela série histórica de contratações de ARP de manutenção de próprios municipais da SIURB, cada região da PMSP possui utilização distinta da ferramenta. Há regiões que, historicamente, utilizaram menos serviços de manutenção de próprios urbanos em relação a outras nas quais os equipamentos urbanos demandavam maior intervenção.

57. Assim, demonstra-se inadequado se exigir da licitante, que almeja e tem condição de ganhar o agrupamento que contrata menos, comprovação de possuir o mesmo patrimônio líquido que aquela a qual pretende lograr êxito em agrupamento(s) que historicamente contrata(m) mais.

58. Por isso, é fundamental o estudo da série histórica de contratações inerentes a cada um dos lotes pretendidos e o consequente estabelecimento de estimativas, qualitativas e quantitativas, mais fidedignas aos serviços inerentes a cada lote, garantindo maior transparência ao certame e permitindo que um maior número de empresas interessadas apresentem propostas, comprovando suas capacidades econômico-financeiras, baseadas em estimativas mais adequadas relativas ao(s) lote(s) que pretendem concorrer.

59. Portanto, é necessário observar o descrito na Lei Federal nº 8.666/1993, Artigo 31º, parágrafo terceiro:



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

“O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.” (Grifo nosso)

60. Diante do exposto, recomenda-se à COHAB-SP abster de exigir das proponentes comprovação de Capital Social padronizado para todos os agrupamentos/lotês, procedendo à exigência proporcional (máximo de 10%) ao valor estimado para cada agrupamento (embasado na série histórica e/ou expectativa de contratações futuras). Ressalta-se que, para empresas que pretendem apresentar proposta para mais de um lote, sugere-se a comprovação de Capital Social/Patrimônio Líquido para todo o valor estimado da contratação, ou seja, se pretende contratar dois lotes com valor de R\$ 10.000.000,00 cada, e a comprovação mínima fixada é de 10%, é necessária a comprovação de patrimônio líquido de R\$ 2.000.000,00.

Proibição de participação de empresas sob a forma de consórcio, com possível restrição à competitividade.

61. Conforme se observa no item 5.2 do referido Edital, existem algumas vedações para empresas dentro do certame, dentre elas a participação em forma de consórcio:

“5.2. Será vedada a participação de empresas:

5.2.1. Declaradas inidôneas por ato do Poder Público.

5.2.2. Sob processo de concordata e/ou recuperação judicial ou extrajudicial ou falência.

5.2.3. Sob processo de liquidação judicial ou extrajudicial.

5.2.4. Impedidas de licitar, contratar ou transacionar com a Administração Direta ou Indireta.

5.2.5. Reunidas em consórcio.

5.2.6. Enquadradas nas disposições do art. 9º da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores.” (Grifo nosso)

62. Preliminarmente, atenta-se para uma possível alegação da COHAB de que a possibilidade de consórcios traria o risco de contratação de empresas sem a capacidade técnica necessária. Contudo, entende-se que a proibição expressa no Item 5.2.5 pode reduzir a quantidade de empresas participantes, restringindo, assim, a competitividade do certame, uma vez que impede que empresas com especialidades distintas se unam para participar da licitação e, assim, consigam atender toda a gama de serviços listada no edital.

63. Tais serviços, por possuírem características distintas e responsáveis técnicos diferentes (como por exemplo: para a instalação de exemplares arbóreos, o profissional é especialista na

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

execução de paisagismo e para a execução de subestações elétricas, o responsável é especialista em redes elétricas de alta voltagem), raramente são executados pela mesma empresa.

64. Sabe-se que a admissão ou não de consórcios ao certame é uma discricionariedade da Administração, desde que devidamente motivada. Portanto, tais decisões devem ser justificadas para que fique demonstrado que tal opção é a que melhor atende o interesse público.

65. Para que se previna a contratação de empresas sem a capacidade técnica necessária, consoante possível alegação da Companhia, recomenda-se a definição dos requisitos para habilitação em acordo com o descrito no inciso III, do 33º Artigo, da Lei Federal nº 8.666/1993, que possibilita à Administração, no caso de consórcios, estabelecer acréscimos de até 30% quanto aos valores exigidos em qualificação técnica e econômico-financeira para licitantes individuais, salvo para consórcios puramente compostos de micro e pequenas empresas.

66. Diante do exposto, sugere-se a remoção da vedação expressa no Item 5.2.5, com o objetivo de aumentar o número de participantes da licitação em exame, bem como o acréscimo de requisitos para habilitação em acordo com o descrito no inciso III do Artigo 33 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Sugestão de aprimoramento das competências da fiscalização.

67. Em análise ao Item 16 do Edital, o qual estabelece as competências da fiscalização, verificou-se não haver previsão quanto às seguintes obrigações:

- Recebimento e arquivamento das cópias das carteiras de trabalho dos funcionários da obra; e
- Verificação das fichas individuais de Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

68. A primeira obrigação visa garantir o controle sobre a regularidade na contratação dos funcionários da empresa vencedora da licitação, além de permitir a averiguação de que possuem a função específica/adequada para os serviços que estão realizando, prevenindo assim, possíveis desvios de função e consequente “judicialização”.

69. A segunda obrigação visa observar o atendimento das contratadas com relação à Norma Trabalhista Regulamentadora nº 06, a qual obriga o empregador a registrar o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individuais ao trabalhador, por meio de livros, fichas ou sistema eletrônico.

70. Diante do exposto, sugere-se a inclusão, no Edital, das obrigações supracitadas, com o objetivo de aprimorar a fiscalização contratual e resguardar a administração de possíveis desvios de função e consequentes “judicializações”.



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Falta da previsão de penalidades para atrasos injustificados para a conclusão dos serviços.

71. Com relação às penalidades previstas no Edital e no Contrato do Certame, foi observada a ausência de previsão expressa para os casos em que ocorram atrasos injustificados pelos eventuais detentores da ARP durante a execução contratual.

72. As penalidades previstas, foram enumeradas abaixo:

“15. CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - DAS PENALIDADES

15.1. O não cumprimento das obrigações decorrentes deste CONTRATO pela CONTRATADA dará ensejo, sem prejuízo das demais sanções previstas na legislação vigente, à aplicação as seguintes penalidades:

15.1.1. Multa de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o valor do contrato, por sua inexecução parcial.

15.1.2. Multa de 5% (cinco por cento) sobre o valor do contrato, por sua inexecução total.”.

73. Assim, observa-se que as penalidades foram apresentadas de maneira genérica, não prevendo, por exemplo, atrasos injustificados. Assim, tal fragilidade permite que determinada empresa comece os serviços, não termine, e receba a penalidade de apenas 2,5% sobre o valor total do contrato.

74. Para exemplificar uma correta definição de Penalidades, elenca-se o item 04 da Minuta da Ata da Concorrência nº 002/SMSO/2017, a qual apresentava objeto similar ao do edital em exame:

“4.1 - Pelo descumprimento do ajuste a detentora sujeitar-se-á às seguintes penalidades, que só deixarão de ser aplicadas nos casos previstos expressamente no Decreto Municipal nº 41.595/02, ou naquele que vier substituí-lo que são: a) comprovação pela Contratada, anexada aos autos, da ocorrência de força maior impeditiva do cumprimento contratual; b) manifestação da Unidade Contratante informando que a infração contratual foi decorrente de fatos imputáveis à Administração:

4.1.1 - Multa por atraso na entrega de orçamento preliminar: R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) por dia de atraso, até o máximo de dez dias. A partir daí a detentora estará sujeita ao cancelamento da ata de registro de preços, a critério da Administração;

4.1.2 - Multa pela recusa da detentora da Ata de Registro de Preços em retirar Ordem de Serviço, ou assinar o contrato, dentro do prazo estabelecido, sem a devida justificativa aceita pela Unidade Contratante: 10% (dez por cento) sobre o valor da Nota de Empenho;

4.1.3 - Multa por dia de atraso na retirada de Ordem de Serviço ou no término da execução dos serviços: 0,1% (zero vírgula um por cento) sobre o valor da Nota de Empenho relativa à Ordem de Serviço;

4.1.4 - Multa por descumprimento de cláusula contratual: 10% (dez por cento) sobre o valor da Nota de Empenho relativa à Ordem de Serviço;



Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

4.1.5 - Multa por inexecução parcial do contrato: 20% (vinte por cento) sobre o valor da parcela inexecutada;

4.1.6 - Multa por inexecução total do contrato: 30%(trinta por cento) sobre o valor da Nota de Empenho;

4.1.7 - As demais sanções previstas na Lei Municipal nº 13.278/02, bem como as sanções inscritas na Lei Federal nº 8.666/93, com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 8.883/94;

4.1.8 - As multas são independentes. A aplicação de uma não exclui a das outras;

4.1.9 - De acordo com o disposto no Decreto nº 41.595/02, na condição de órgão gestor do Registro de Preços, cabe ao Núcleo de Manutenção de Próprios e Equipamentos Municipais da Secretaria Municipal de Serviços e Obras - SMSO/NMPME a aplicação das penalidades previstas no Registro de Preços, devendo a Unidade Contratante informar textualmente se a infração ocorreu por força maior, por culpa da detentora ou por fato imputável à Administração:

4.1.9.1 - Das decisões de aplicação de penalidade, caberá recurso nos termos do artigo 109 da Lei Federal nº 8.666/93., respeitadas as disposições contidas na Lei Municipal nº 13.278/02 e Decretos regulamentadores:

4.1.9.1.1 - Os recursos devem ser dirigidos ao Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Serviços e Obras, consoante Portaria nº 002/SMSO-G/17 e protocolizados, nos dias úteis, das 08:00 às 17:00 horas, na Secretaria de Serviços e Obras, situada na Av. São João, 473 – 21º andar – Centro:

4.1.9.1.1.1 - Não serão conhecidos recursos enviados pelo correio ou qualquer outro meio de comunicação, se dentro do prazo previsto em lei, a peça inicial original não tiver sido protocolizada.”

75. Portanto, diante do exposto, para que não ocorram interpretações diferentes para a mesma ocorrência e visando garantir maior segurança para a Contratante e para a contratada, recomenda-se o detalhamento deste item, de modo a se estabelecerem critérios precisos para penalização de possíveis falhas e irregularidades.

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

CONSIDERAÇÕES

76. Por todo o exposto, conclui-se que a licitação em análise está em desacordo com os princípios basilares da administração pública, visto que restringe a competitividade, bem como está em desarmonia com a Lei Federal nº 8.666/1993, viabilizando, assim, a contratação de propostas menos vantajosas à administração.

77. Tendo em vista o previsto no inciso XIII, do artigo 138º da Lei Municipal nº 15.764/2013, sugere-se o encaminhamento desta nota técnica para o Gabinete da Controladoria Geral do Município de São Paulo, visando avaliação quanto aos procedimentos cabíveis.

À consideração superior.

São Paulo, 07 de junho de 2018.