

RELATÓRIO DE AUDITORIA EXTRAPLANO

Ordem de Serviço	TC	Período de Abrangência	Período de Realização
2023/02424	010358/2023	03/2023 até 08/2023	18.09.2023 a 12.06.2024
Área Auditada Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB)			
Objeto de Auditoria Construção e Manutenção de Imóveis			
Objetivo da Auditoria Verificação, por amostragem, se os contratos firmados nas Atas de Registro de Preços decorrentes do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 se destinam exclusivamente a serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, requalificações e modificações de segundo escalão do DM nº 29.929/1991 passíveis de serem contratados pelo sistema de registro de preços.			
Equipe Técnica			
ADRIANO MÜNCHEN		RF nº 20.135	
ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA		RF nº 20.100	
ROBERTO ALVES BATISTA		RF nº 20.179	
RODRIGO MACHADO SILVA (Supervisor)		RF nº 20.280	

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Custo comparativo das intervenções

Quadro 2 – Intervenções com sobrepreço

LISTA DE SIGLAS

ARP – Ata de Registro de Preços

DM – Decreto Municipal

IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

LF – Lei Federal

SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras

RESUMO

A presente Auditoria Extraplano, autuada sob TC/010358/2023 e autorizada pela Ordem de Serviço nº 2023/02424, tem como objeto a verificação das contratações decorrentes das Atas de Registros de Preços celebradas pela SIURB no âmbito do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, atendendo à deliberação na 3.247ª Sessão Ordinária, no sentido da verificação, por amostragem, do cumprimento da determinação referente ao não desvirtuamento na utilização das atas de registro de preços.

Assim, o objetivo é verificar se as contratações decorrentes das Atas de Registro de Preços (ARPs) configuram obras de engenharia, situações não passíveis de serem contratadas por registro de preços.

O trabalho foi realizado no período compreendido entre o dia 18.09.23 a 12.06.2024 e abrangeu os procedimentos realizados e os documentos emitidos pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e demais órgãos utilizadores das Atas de RP (caronas) durante o período de abrangência desta Auditoria.

Justifica-se a presente Auditoria Extraplano de forma a atender à determinação do E. Plenário deste Tribunal e contribuir para o aprimoramento das contratações similares pela Prefeitura.

Constatou-se em 21% das contratações (ou cerca de 1/5) houve a utilização indevida do registro de preços para a contratação de obras de reforma e, portanto, não atenderam à determinação no sentido de não utilização do registro de preços para a contratação de obras de engenharia.

Adicionalmente, constatou-se ainda a ocorrência de sobrepreço nas intervenções autorizadas, quando comparadas com o custo unitário médio de construção nova do SINAPI, e a participação indevida das detentoras no processo de elaboração dos orçamentos e no processo decisório que antecede a contratação, com elevado risco de conflito de interesses.

Por fim, foram feitas propostas de determinações à SIURB: que se abstenha de contratar obras por registro de preços; que verifique, previamente à autorização de uso das ARPs, a proporcionalidade e razoabilidade das intervenções em relação ao custo unitário de construção de edificação nova; e que nos próximos editais com o mesmo objeto fique condicionado que não

poderá haver a participação das detentoras na fase interna da instrução processual que antecede às autorizações de uso das atas de registro de preços.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Destinatários da auditoria	8
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	8
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	9
2. METODOLOGIA.....	9
2.1. Critérios adotados	9
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados.....	9
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	11
3. ACHADOS DE AUDITORIA	11
3.1. Achado 1 – 1/5 das contratações decorrentes das ARPs não poderiam ter sido contratadas por registro de preços, uma vez que se caracterizam como obra de engenharia	11
3.1.1. Situação encontrada	11
3.1.2. Critérios	13
3.1.3. Evidências.....	13
3.1.4. Análise e conclusão	26
3.2. Achado 2 – Ocorrência de sobrepreço nas intervenções pretendidas e/ou contratadas por meio das ARPs	26
3.2.1. Situação encontrada	26
3.2.2. Critérios	26

3.2.3. Evidências.....	26
3.2.4. Análise e conclusão	27
3.3. Achado 3 – Não está sendo observada a necessária segregação de funções pela influência indevida das detentoras das ARPs no processo decisório de estabelecimento das demandas e da quantificação dos serviços a serem contratados.....	27
3.3.1. Situação encontrada	27
3.3.2. Critérios	28
3.3.3. Evidências.....	28
3.3.4. Análise e conclusão	29
4. CONCLUSÃO.....	29
5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO.....	30
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....	30
6.1. Propostas de determinações	30

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Extraplano com o objetivo de atender à deliberação na 3.247ª S. O (fl. 2 da peça 139 no TC/015895/2021), no sentido da verificação, por amostragem, do cumprimento da determinação referente ao não desvirtuamento na utilização das atas de registro de preços, verificando se as contratações decorrentes dessas ARPs não configuram obras de engenharia, não passíveis de serem contratadas por esse instrumento.

Assim, a realização da presente auditoria destina-se a verificar se as autorizações decorrentes das ARPs emitidas pela SIURB, para uso por ela própria e pelos demais órgãos da PMSP utilizadores dessas atas, autorizados também pela SIURB, no período de março de 2023 até agosto de 2023, são passíveis de serem contratadas por registro de preços, em consonância com a determinação, com a legislação vigente e com os critérios aplicáveis.

1.1. Destinatários da auditoria

O presente relatório de auditoria destina-se primeiramente aos conselheiros relator e revisor e à apreciação do colegiado do Tribunal. Além disso, os destinatários que, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre essas contratações são:

Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos.

Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

Sociedade: visando ao controle social, à prestação de contas, ao atendimento às necessidades de informações e à tomada de decisões, podendo servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

O objeto da presente auditoria são as contratações decorrentes das ARPs visando o fornecimento à PMSP de serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, requalificações e modificações de segundo escalão, com fornecimento de materiais

de primeira linha e mão-de-obra especializada, em próprios municipais, de acordo com o DM nº 29.929/91 e alterações posteriores, em locais onde a execução destes serviços seja de responsabilidade da municipalidade de São Paulo.

A auditoria foi desenvolvida utilizando-se de amostragem estatística, de forma a permitir responder às questões de auditoria. A definição da amostra testada foi com base na avaliação de riscos, considerando o esforço de auditoria necessário para possibilitar a emissão de conclusão com o nível de segurança requerido, limitando-se o exame dos eventos contratuais ao período estabelecido no planejamento.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram utilizados como critérios os seguintes normativos: Constituição Federal de 1988; Lei Federal nº 8.666/93; Lei Municipal nº 13.278/2002; Decreto Municipal nº 44.279/2003; Normativos IBRAOP; Decisão contida Certidão da 3.247ª S. O. referente ao TC/015895/2021; e jurisprudência dos órgãos de controle.

Para a definição da amostra a ser avaliada, de modo a permitir a extrapolação das conclusões para todas as autorizações efetuadas, foi adotada a sistemática estabelecida no Manual de Estatística Inferencial MF-SFC-01-02, versão 02, da SCE.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Para coleta dos dados foram utilizados procedimentos de solicitações de documentação por meio de requisições de documentos à SIURB, vistorias, por amostragem, aos locais de execução das intervenções, uso de dados existentes disponibilizados pela entidade auditada ou disponíveis

nos portais da internet, como o portal Obras Abertas e Geosampa da Prefeitura, e, por fim, consultas aos processos administrativos por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Em resposta à requisição de documentos formulada pela equipe de auditoria, a SIURB forneceu duas planilhas, peças 3 e 4, contendo todas as autorizações para contratação no âmbito das atas de registro de preços derivadas do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021. Assim, na peça 3 estão contidas todas as autorizações de uso para os órgãos da municipalidade que não participaram do certame e na peça 4 estão contidas todas as ordens de início emitidas pela própria SIURB, para as contratações cuja gestão dos contratos é de responsabilidade dela própria.

Do conjunto dessas autorizações derivadas das ARPs fornecidas pela Origem, foi selecionada uma amostra representativa do universo de todas as autorizações, analisando-se, nessa amostra, os respectivos processos administrativos, com foco especialmente nas planilhas de serviços e nos projetos, especificações e/ou termos de referência, de modo a identificar a natureza dos serviços previstos, com vistas a responder a principal questão de auditoria, qual seja, a presença de elementos que possam caracterizar cada objeto contratado como obra de engenharia ou não.

Utilizando-se a planilha anexa ao Manual de Estatística Inferencial da SCE, denominada “Definição da amostra estatística”, esta foi parametrizada (*inputs*) com o “tamanho da população”, no caso, 208 autorizações decorrentes das ARPs, conforme relação disponibilizada pela SIURB, o nível de confiança adotado, 95%, e a margem de erro desejada, 10%. Como resultado, obteve-se o tamanho necessário da amostra e os itens selecionados aleatoriamente para a amostra.

A partir dessa amostra selecionada, contendo 66 autorizações, relacionadas no Anexo I, peça 22, por meio de análise documental, caso a caso, foi possível avaliar os elementos da amostra de forma a identificar a presença de serviços que, pela natureza específica, possam ser caracterizados como obra de engenharia. No mesmo sentido, a análise de cada caso pôde determinar ainda a necessidade de exames adicionais para a caracterização ou não de obra em cada item da amostra, incluindo vistorias *in loco*, quando cabível.

Assim, os dados recebidos foram organizados, tabulados e analisados, de forma que a equipe pudesse fundamentar sua opinião, respondendo as questões abordadas na matriz de planejamento.

Na fase de execução dos trabalhos de auditoria, as informações inicialmente obtidas foram complementadas por meio dos procedimentos de coleta de dados, de forma a permitir o aprofundamento da análise quanto aos possíveis achados. Foram feitas também análises qualitativas, com base no julgamento profissional da equipe de auditoria, obtendo uma conclusão sobre o objeto da auditoria.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

A documentação técnica incompleta ou insuficiente nos processos administrativos que não permitam identificar o porte e a complexidade das intervenções nos próprios municipais, cujas informações deveriam constar nos processos administrativos (SEI).

Intervenções cujo objeto já esteja concluído e que não permitam identificar inequivocamente em campo os serviços realizados.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado 1 – 1/5 das contratações decorrentes das ARPs não poderiam ter sido contratadas por registro de preços, uma vez que se caracterizam como obra de engenharia

3.1.1. Situação encontrada

Seguindo a metodologia de análise descrita no subitem **2.2**, Métodos de coleta e análise dos dados, e utilizando-se a amostra das autorizações derivadas das ARPs, Anexo I, peça 22, as intervenções dessa amostra, contendo 66 autorizações ou contratações, foram analisadas buscando identificar a ocorrência de obras.

Assim, nos elementos amostrais constatou-se a previsão de orçamentos que não podem ser caracterizados como pequenos reparos, uma vez que são intervenções de vulto, que promovem alterações substanciais das características físicas da edificação e que configuram obras de reforma das edificações.

Dessa forma, essas autorizações extrapolam a definição dos serviços de segundo escalão contida no inciso II, art. 2º do DM 29.929/1991, que abarca apenas os serviços de “manutenção preventiva e corretiva, execução de projetos e serviços de pequeno porte que demandem pessoal especializado, pequenas modificações, reformas, adaptações e ampliações”, o que não se coaduna com a situação observada, onde, em diversos casos, houve a reforma integral das edificações, portanto, serviços de terceiro escalão do mesmo Decreto.

Portanto, são serviços, em conjunto, materialmente relevantes, como será demonstrado na sequência. Também não são intervenções isoladas e padronizáveis, condição necessária para a contratação por registro de preços.

Além disso, os serviços de estruturas metálicas e de concreto estrutural, por exemplo, não se enquadram na definição do segundo escalão. Entretanto, constatou-se em diversas planilhas orçamentárias a previsão desses serviços, conforme também será demonstrado pelas evidências enumeradas na sequência.

No mesmo sentido, também a execução dos serviços de instalações elétricas e sistemas de proteção contra descargas atmosféricas (para-raios ou SPDA) não se caracterizam como serviços comuns de engenharia, pois os padrões de desempenho e qualidade, bem como a quantificação dos serviços, não podem ser definidos por meio de levantamento expedito ou procedimento sintético/simplificado, uma vez que dependem de projetos detalhados. Assim, esses serviços formam um conjunto indivisível em cada situação que não podem ser dissociados uns dos outros, o que os caracteriza como obra.

Deve ser ressaltado que o critério utilizado para essa caracterização é a previsão, nos orçamentos, de substituição de quadros de distribuição elétrica, de instalação de SPDA ou de novas entradas de energia nas edificações, de forma que serviços de pequena monta, como meras instalações de tomadas, luminárias e afins não foram classificados como obra ou reforma.

Situação semelhante ocorre no caso das instalações hidráulicas, havendo casos onde fica caracterizada a substituição integral do sistema da edificação, em alguns incluindo até o reservatório. Também nesses casos resta caracterizada a execução de obra e não serviços de segundo escalão.

Adicionalmente, poderão ser trazidas outras evidências que corroborem a constatação no sentido de que as intervenções não se resumam a serviços de pequena monta e caracterizem a execução de obra.

Por fim, para as intervenções de maior vulto dentre aquelas trazidas como evidências no subitem 3.1.3 a seguir, foram efetuadas vistorias *in loco*, com relatório fotográfico, Anexo II, peça 23.

3.1.2. Critérios

Artigo 15 da LF nº 8.666/93; incisos I e II do artigo 6º da LF nº 8.666/93; inciso II, art. 2º do DM nº 29.929/1991; Acórdão TCU 1381/2018-Plenário; TC/015895/2021.

3.1.3. Evidências

3.1.3.1. CRAS Butantã (Autorização 7)

Informações da contratação:

- Objeto: Supervisão de Assistência Social – SAS Butantã e Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Butantã.
- Endereço: Avenida Junta Mizumoto, 591 – Jd. Peri Peri.
- Processo SEI: 6024.2023/0002254-5.
- Contrato: 21/SMADS/2023.
- Ordem de Início: 013/2023/SMADS/CAF/CEM, assinada em 10.05.23.
- Orçamento total: R\$ 743.401,85.
- Ata de Registro de Preços: 015/SIURB/2022.
- Detentora: HE Engenharia, Comércio e Representações Ltda.

Constatações:

- instalação elétrica completa da edificação, incluindo: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos, eletrocalhas e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos;
- refazimento total das instalações hidráulicas internas da edificação, incluindo louças, metais e acessórios;

- refazimento completo de revestimentos e pisos, pintura e esquadrias.

3.1.3.2. CRAS Iguatemi (Autorização 9)

Informações da contratação:

- Objeto: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Iguatemi.
- Endereço: Rua Jorge de Barros, 88 – Jardim Roseli.
- Processo SEI: 6024.2023/0002265-0.
- Contrato: 16/SMADS/2023.
- Ordem de Início: 04/2023/SMADS/CAF/CEM, assinada em 18.05.23.
- Orçamento total: R\$ 270.194,26.
- Ata de Registro de Preços: 029/SIURB/2022.
- Detentora: Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda.

Constatações:

- instalação elétrica completa da edificação, incluindo: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos, eletrocalhas e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos;
- refazimento parcial das instalações hidráulicas internas da edificação;
- refazimento parcial de revestimentos e pisos, pintura e esquadrias.

3.1.3.3. CREAS Ipiranga (Autorização 10)

Informações da contratação:

- Objeto: Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS Ipiranga.
- Endereço: Rua Taquarichim, 280.
- Processo SEI: 6024.2023/0002260-0.
- Contrato: 20/SMADS/2023.
- Ordem de Início: 07/2023/SMADS/CAF/CEM, assinada em 18.05.23.
- Orçamento total: R\$ 1.100.371,91.

- Ata de Registro de Preços: 028/SIURB/2022.
- Detentora: Lemam Construções e Comércio S. A.

Constatações:

- reforma integral do telhado, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas, telhas, calhas, rufos e condutores, com custo orçado de R\$ 237.374,98, fl. 1 da peça 7.
- substituição de todas as portas internas, 15 unidades conforme croqui, fl. 9 da peça 7, e planilha, fl. 1 da peça 7, e caixilhos de alumínio, externas, fl. 2 da peça 7.
- refazimento total das instalações elétricas da edificação, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos, bem como todo o sistema de proteção contra descargas atmosféricas da edificação (para-raios ou SPDA), atingindo a cifra de R\$ 237.233,90, fl. 2 da peça 7.
- instalações hidráulicas da edificação, onde estão previstos serviços que correspondem à substituição integral do sistema, com itens que vão desde a substituição dos reservatórios até os aparelhos sanitários, passando por tubulações, conexões, registros e acessórios.
- Substituição integral dos revestimentos cerâmicos, forros, pisos, vidros, divisórias e pintura geral.
- Relatório fotográfico: fls. 5/3 da peça 23.

3.1.3.4. SAS Ipiranga (Autorização 11)

Informações da contratação:

- Objeto: Supervisão de Assistência Social – SAS Ipiranga.
- Endereço: Rua Taquarichim, 296 – Sacomã.
- Processo SEI: 6024.2023/0003298-2.
- Contrato: 17/SMADS/2023.
- Ordem de Início: 05/2023/SMADS/CAF/CEM, assinada em 18.05.23.

- Orçamento total: R\$ 578.473,48.
- Ata de Registro de Preços: 028/SIURB/2022.
- Detentora: Lemam Construções e Comércio S. A.

Constatações:

- reforma integral do telhado, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas, telhas, calhas, rufos e condutores, com custo orçado de R\$ 147.500,77, fl. 1 da peça 8.
- substituição de todas as portas internas e caixilhos de alumínio, externas, fls. 1/2 da peça 8.
- refazimento total das instalações elétricas da edificação, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos, bem como todo o sistema de proteção contra descargas atmosféricas da edificação (para-raios ou SPDA), no montante de R\$ 111.115,55, fls. 2/4 da peça 8.
- Substituição integral dos revestimentos cerâmicos, forros, pisos, vidros, divisórias e pintura geral, além de refazimento da captação pluvial externa.
- Relatório fotográfico: fls. 14/17 da peça 23.

3.1.3.5. CRAS Sé (Autorização 13)

Informações da contratação:

- Objeto: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Sé.
- Endereço: Avenida Tiradentes, 749 - Luz.
- Processo SEI: 6024.2023/0003421-7.
- Contrato: sem contrato.
- Ordem de Início: sem ordem de início.
- Orçamento total: R\$ 1.425.318,31.
- Ata de Registro de Preços: 028/SIURB/2022.
- Detentora: Lemam Construções e Comércio S. A.

Constatações:

- substituição das portas internas e caixilhos de alumínio, externas, na área de intervenção, fls. 1/2 da peça 9.
- refazimento total das instalações elétricas da edificação, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos, bem como todo o sistema de proteção contra descargas atmosféricas da edificação (para-raios ou SPDA), no montante de R\$ 379.418,44, fls. 2/5 da peça 9.
- substituição dos revestimentos cerâmicos, forros, pisos, vidros, divisórias e pintura geral, além de refazimento da captação pluvial externa.

3.1.3.6. CRAS Vila Curuçá (Autorização 15)

Informações da contratação:

- Objeto: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Curuçá.
- Endereço: Avenida Coca, 341 – Itaim Paulista.
- Processo SEI: 6024.2023/0002261-8.
- Contrato: 43/SMADS/2023.
- Ordem de Início: 08/2023/SMADS/CAF/CEM, assinada em 18.05.23.
- Orçamento total: R\$ 546.759,55.
- Ata de Registro de Preços: 023/SIURB/2022.
- Detentora: EEC Engenharia e Construções Ltda.

Constatações:

- reforma integral do telhado, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas, telhas, calhas, rufos e condutores, com custo orçado de R\$ 145.524,02, fl. 1 da peça 10.
- substituição de todas as portas internas e caixilhos de alumínio, externas, fl. 3 da peça 10.
- substituição integral de forros, fl. 1 da peça 10.

- reforma das instalações elétricas e hidráulicas da edificação, fls. 1/2 da peça 8.

3.1.3.7. CRAS Guaianases (Autorização 19)

Informações da contratação:

- Objeto: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Guaianases.
- Endereço: Rua Clarinia, 19 – Guaianases.
- Processo SEI: 6024.2023/0002256-1.
- Contrato: 45/SMADS/2023.
- Ordem de Início: 09/2023/SMADS/CAF/CEM, assinada em 31.05.23.
- Orçamento total: R\$ 1.064.049,64.
- Ata de Registro de Preços: 018/SIURB/2022.
- Detentora: Construmedici Engenharia e Comércio Ltda.

Constatações:

- reforma integral do telhado, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas, telhas, calhas, rufos e condutores, incluindo ainda serviços de impermeabilização, com custo orçado de R\$ 296.289,77, fl. 1 da peça 11.
- refazimento total das instalações elétricas da edificação, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos, bem como todo o sistema de proteção contra descargas atmosféricas da edificação (para-raios ou SPDA), no montante de R\$ 95.331,09, fl. 1 da peça 11;
- refazimento dos revestimentos cerâmicos, forros, divisórias e pintura;
- refazimento das instalações hidráulicas internas da edificação;
- substituição de esquadrias.
- Relatório fotográfico: fls. 18/22 da peça 23.

3.1.3.8. Praça Patrício Peters (Autorização 21)

Informações da contratação:

- Objeto: Execução de Serviços de Requalificação da Praça Patricio Peters, Sapopemba (SUB-SB).
- Endereço: Passagem Horácio Aguilero, alt. nº 40 - Cj. Promorar Sapopemba
- Processo SEI: 6012.2023/0007322-5.
- Contrato: 268/SMSUB/COGEL/2023.
- Ordem de Início: 063/SMSUB/ATOS/2023, assinada em 05.06.23.
- Orçamento total: R\$ 1.497.510,78.
- Ata de Registro de Preços: 029/SIURB/2022.
- Detentora: Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda.

Constatações:

- reforma com construção de edificação nova, incluindo fundações, estruturas, alvenarias, impermeabilização, cobertura, esquadrias, instalações elétricas, hidro sanitárias, revestimentos, forros, pisos, pintura, paisagismo e serviços complementares.
- instalação elétrica completa da edificação, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos, bem como entrada de energia e telefone, atingindo a cifra de R\$ 190.182,38, fl. 2 da peça 12.
- instalações hidráulicas da edificação, onde estão previstos serviços que correspondem à substituição integral do sistema, com itens que vão desde a substituição dos reservatórios até os aparelhos sanitários, passando por tubulações, conexões, registros e acessórios, no montante de R\$ 114.088,93, fl. 4 da peça 12.
- Relatório fotográfico: fls. 23/31 da peça 23.

3.1.3.9. Centro Pop Santo Amaro e o Núcleo de Convivência (Autorização 34)

Informações da contratação:

- Objeto: Centro Pop Santo Amaro e o Núcleo de Convivência.
- Endereço: Rua Promotor Gabriel Netuzzi Perez, 81 – Santo Amaro.
- Processo SEI: 6024.2023/0001471-2.
- Contrato: 46/SMADS/2023.
- Ordem de Início: 010/2023/SMADS/CAF/CEM, assinada em 23.06.23.
- Orçamento total: R\$ 715.569,59.
- Ata de Registro de Preços: 027/SIURB/2022.
- Detentora: Construtora Progredior Ltda.

Constatações:

- instalação elétrica completa da edificação, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos, bem como entrada de energia e telefone, atingindo a cifra de R\$ 72.082,30, fl. 3 da peça 13.
- refazimento das instalações hidráulicas internas da edificação, incluindo louças, metais e acessórios;
- refazimento completo de revestimentos, pisos e forros.

3.1.3.10. Requalificação de Próprio Municipal (Autorização 35)

Informações da contratação:

- Objeto: Requalificação de Próprio Municipal na Rua Tabor, 162 - Ipiranga.
- Endereço: Rua Tabor, 162 - Ipiranga.
- Processo SEI: 6039.2023/0001891-4.
- Contrato: 012/SUB-IP/2023.
- Ordem de Início: 014/SUB-IP/CPO/2023, assinada em 06.06.23.
- Orçamento total: R\$ 893.507,90.
- Ata de Registro de Preços: 028/SIURB/2022.
- Detentora: Lemam Construções e Comércio S. A.

Constatações:

- instalação elétrica completa da edificação, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos;
- refazimento das instalações hidráulicas internas da edificação, incluindo louças, metais e acessórios;
- refazimento completo de revestimentos e pisos e forros.
- reforma integral do telhado, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas, telhas, calhas, rufos e condutores, incluindo ainda serviços de impermeabilização.

3.1.3.11. C. H. Uirapuru (Autorização 105)

Informações da contratação:

- Objeto: Conjunto Habitacional Uirapuru – Blocos 4, 5 e 6 – Subprefeitura Butantã.
- Endereço: Rua Frei Claude Alberville, s/n, Jardim João XXIII.
- Processo SEI: 7610.2023/0002391-4.
- Contrato: 0125/2023.
- Ordem de Início: 34/2023, assinada em 09.11.23.
- Orçamento total: R\$ 1.499.998,16.
- Ata de Registro de Preços: 015/SIURB/2022.
- Detentora: HE Engenharia, Comércio e Representações Ltda.

Constatações:

- Instalação completa do sistema de distribuição de gás no conjunto habitacional, incluindo abrigos de gás, tubulações e registros;
- Instalação completa do sistema de proteção contra descargas atmosféricas (para-raios ou SPDA);

- Refazimento total de instalações elétricas das áreas comuns do conjunto habitacional, incluindo: quadros elétricos, cabos de alimentação, disjuntores, barramentos, tomadas, iluminação e iluminação de emergência;
- Instalação de sistema de combate a incêndio, incluindo tubulações, hidrantes, mangueiras, esguichos, extintores, sistema de alarme e sinalização
- Reforma completa do telhado e lajes impermeabilizadas;
- Relatório fotográfico: fls. 32/38 da peça 23.

3.1.3.12. Coordenação Projetos e Obras – SUB-SM (Autorização 139)

Informações da contratação:

- Objeto: Prédio da Coordenação de Projetos e Obras – Subprefeitura de São Mateus.
- Endereço: Av. Ragueb Chohfi, alt. nº 830 - Jardim Três Marias.
- Processo SEI: 6054.2023/0002281-6.
- Contrato: sem contrato.
- Ordem de Início: sem ordem de início.
- Orçamento total: R\$ 862.821,61.
- Ata de Registro de Preços: 029/SIURB/2022.
- Detentora: Consitec Engenharia e Tecnologia Ltda.

Constatações:

- reforma integral do telhado, com remoção e refazimento, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas e telhas, com custo orçado de R\$ 129.229,52, fl. 1 da peça 16;
- refazimento total das instalações elétricas, uma vez que estão contemplados: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, quadros de distribuição com barramentos, disjuntores e acessórios, aterramentos, bem como todo o sistema de proteção contra descargas atmosféricas da edificação, no montante total de R\$ 137.907,45, fl. 1 da peça 16;

- instalações hidráulicas, onde estão previstos serviços que correspondem à substituição integral do sistema, com itens que vão desde a substituição dos reservatórios até os aparelhos sanitários, passando por tubulações, conexões, registros e acessórios;
- Substituições de esquadrias, revestimentos, forros, pisos, vidros e pintura.

3.1.3.13. Casa de Cultura de Parelheiros (Autorização 140)

Informações da contratação:

- Objeto: Casa de Cultura Municipal Parelheiros.
- Endereço: Rua Nazle Mauad Lutfi, 169 - Parque Tamari.
- Processo SEI: 6025.2023/0015198-7.
- Contrato: 059/SMC-G/2023.
- Ordem de Início: s/n, assinada em 21.09.2023.
- Orçamento total: R\$ 689.541,56.
- Ata de Registro de Preços: 017/SIURB/2022.
- Detentora: Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.

Constatações:

- reforma integral do telhado, com remoção e refazimento, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas e telhas, calhas e rufos com custo orçado de R\$ 233.941,77, fl. 1 da peça 17;
- refazimento parcial das instalações elétricas, incluindo: iluminação, interruptores e tomadas, rede de distribuição elétrica com eletrodutos e fiação, aterramentos, bem como o sistema de proteção contra descargas atmosféricas da edificação, no montante total de R\$ 88.267,10, fl. 1 da peça 17;
- refazimento parcial das instalações hidrosanitárias;

3.1.3.14. Hospital Municipal Prof. Dr. Waldomiro de Paula (Contratação 8)

Informações da contratação:

- Objeto: Hospital Municipal Prof. Dr. Waldomiro de Paula.
- Endereço: Rua Augusto Carlos Bauman, 1704.
- Processo SEI: 6110.2020/0001307-6.
- Contrato: 180/SIURB/23.
- Ordem de Início: 007/SIURB/DM.4/2023, assinada em 22.08.2023.
- Orçamento total: R\$ 1.496.683,07.
- Ata de Registro de Preços: 014/SIURB/2022.
- Detentora: Construtora Lettieri Cordaro Ltda.

Constatações:

- reforma integral do telhado, com remoção e refazimento, com fornecimento e montagem de estruturas metálicas e telhas, calhas e rufos, com custo orçado de R\$ 715.073,23, fl. 1 da peça 18;
- Instalação completa do sistema de proteção contra descargas atmosféricas (para-raios ou SPDA);
- Impermeabilização completa de lajes e reservatórios.
- Relatório fotográfico: fls. 39/42 da peça 23.

3.1.3.15. Comparação com o custo unitário de construção

Para cada autorização utilizada como evidência, enumeradas nos subitens **3.1.3.1** a **3.1.3.14** anteriores, foi calculado um indicador composto pela relação entre o custo unitário médio das intervenções e o custo de uma construção nova, utilizando como paradigma o custo unitário da construção civil publicados pelo SINAPI para o mês de maio de 2023, que foi de R\$ 1.808,83/m² para o Estado de SP¹.

Assim, essa verificação resultou no Quadro 1, a seguir:

¹ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9270-sistema-nacional-de-pesquisa-de-custos-e-indices-da-construcao-civil.html?edicao=37081&t=resultados>

Quadro 1 – Custo comparativo das intervenções

Autor./Contrat.	Objeto	Valor (R\$)	Área de intervenção ² (m ²)	Custo médio da intervenção (R\$/m ²)	Custo em relação à construção nova (%)
7	Manutenção no CRAS Butantã	743.401,85	591	1.257	69%
9	Manutenção CRAS Iguatemi	270.194,26	320	844	47%
10	Manutenção CREAS Ipiranga	1.100.371,91	185	5.947	329%
11	Manutenção SAS Ipiranga	578.473,48	115	5.030	278%
13	Manutenção CRAS Sé	1.424.785,64	443	3.216	178%
15	Manutenção CRAS Vila Curuça	546.759,55	405	1.350	75%
19	Manutenção CRAS Guaianases	1.064.049,64	485	2.193	121%
21	Manutenção na Praça Patricio Peters	1.497.510,78	n/a	n/a	n/a
34	Centro Pop e Núcleo de Convivência Santo Amaro	715.569,59	325	2.201	122%
35	Requalificação de Próprio Municipal - Rua Tabor, 162 - Ipiranga	893.507,90	572	1.562	86%
105	C.H. UIRAPURU - BLOCO 4,5,6 - Rua Frei Claude Alberville s/n - Jd João XXIII	1.499.998,16	n/a	n/a	n/a
139	Prédio da Coordenação de Projetos e Obras - Av. Ragueb Chohfi, alt. 830 - Jardim Três Marias	862.821,61	485	1.779	98%
140	Casa de Cultura de Parelheiros	689.541,56	760	907	50%
8	Hospital Municipal Prof. Dr. Waldomiro de Paula	1.496.683,07	n/a	n/a	n/a

Fonte: elaboração própria (n/a = não aplicável).

Os indicadores no **Quadro 1** demonstram que, além das evidências no sentido de que os serviços contratados não se coadunam com intervenções de segundo escalão, também os montantes contratados são excessivos, na medida em que, dos 14 casos onde as autorizações ou contratações contemplavam serviços incompatíveis com o registro de preços, em 6 intervenções o valor aprovado ultrapassa o custo de uma obra nova.

De se ressaltar ainda que, mesmo nos demais casos, o custo relativo das intervenções é elevado, sendo, no mínimo, a metade do custo de uma obra nova.

Essa evidência corrobora as anteriores, quanto ao descabimento dessas contratações por meio de registro de preços, uma vez que o alto custo do conjunto dos serviços em cada intervenção corresponde a reformas de vulto, que não podem ser caracterizados como manutenção ou serviços de pequena monta.

² Áreas indicadas nos croquis das intervenções ou calculadas com base nestes, quando não indicadas diretamente.

3.1.4. Análise e conclusão

Na amostra analisada, 66 intervenções de um total de 208 intervenções autorizadas a utilizar as ARPs, 32% ou cerca de 1/3 do total, constatou-se que em 14 casos, ou seja, em 21%, ou cerca de 1/5 da amostra, houve a utilização indevida do registro de preços para a contratação de obras de reforma.

Considerando os critérios estatísticos adotados nesta auditoria, é possível estimar, com nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%, os resultados observados na amostra para todo o conjunto das autorizações e/ou contratações, ou seja, cerca de 1/5 de todos os usos das ARPs oriundas do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 não atenderam à determinação no sentido de não utilização para a contratação de obras, cujas intervenções pretendidas e/ou contratadas não se enquadram na definição de segundo escalão do DM nº 29.929/91 e não poderiam ter sido contratadas por registro de preços, uma vez que se caracterizam como obra de engenharia.

3.2. Achado 2 – Ocorrência de sobrepreço nas intervenções pretendidas e/ou contratadas por meio das ARPs

3.2.1. Situação encontrada

O indicador utilizado para evidenciar as distorções nos itens amostrais do Achado 1 conduziu à observação de um segundo achado, qual seja, a ocorrência de sobrepreço nas intervenções autorizadas para a contratação por registro de preços.

3.2.2. Critérios

Princípio da economicidade.

3.2.3. Evidências

Considerando os mesmos indicadores utilizados como evidência no **Quadro 1** do Achado 1, foram extraídos os casos cujos custos médios são superiores ao custo unitário de construção de edificação nova, paradigma da construção civil, publicado pelo SINAPI para o mês de maio de 2023, que foi de R\$ 1.808,83/m² para o Estado de SP¹.

Os casos enquadrados nessa situação estão relacionados no **Quadro 2**, na sequência:

Quadro 2 – Intervenções com sobrepreço

Autor./Contrat.	Objeto	Valor (R\$)	Área de intervenção (m ²)	Custo médio da intervenção (R\$/m ²)	Custo em relação à construção nova
10	Manutenção CREAS Ipiranga	1.100.371,91	185	5.947	329%
11	Manutenção SAS Ipiranga	578.473,48	115	5.030	278%
13	Manutenção CRAS Sé	1.424.785,64	443	3.216	178%
19	Manutenção CRAS Guaianases	1.064.049,64	485	2.193	121%
34	Centro Pop e Núcleo de Convivência Santo Amaro	715.569,59	325	2.201	122%

Fonte: elaboração própria.

3.2.4. Análise e conclusão

Os orçamentos das intervenções listadas no **Quadro 2** são de reformas prediais ordinárias, que não contêm particularidades ou serviços especiais capazes de justificar os níveis de sobrepreço observados, destacando-se os casos como os do CREAS Ipiranga e do SAS Ipiranga, cujos custos médios são cerca de 3 vezes o custo paradigma do SINAPI.

Essa situação se revela especialmente agravada se for considerado que os serviços contratados deveriam atender intervenções de segundo escalão do DM nº 29.929/91.

Diante do exposto, conclui-se pela ocorrência de sobrepreço nas intervenções pretendidas e/ou contratadas listadas no **Quadro 2**, uma vez que os custos médios dessas intervenções ultrapassaram o custo unitário de edificação nova publicado pelo SINAPI na data base de maio/2023, havendo casos em que esse custo médio ultrapassou em mais de 3 vezes esse custo de referência.

3.3. Achado 3 – Não está sendo observada a necessária segregação de funções pela influência indevida das detentoras das ARPs no processo decisório de estabelecimento das demandas e da quantificação dos serviços a serem contratados

3.3.1. Situação encontrada

Observou-se que os orçamentos das intervenções que instruem os processos de autorizações correspondentes à amostra analisada, foram elaborados pelas próprias detentoras ou, ao menos, com a participação dessas nessa elaboração.

Tendo em vista a necessária segregação de funções, não é cabível que a detentora da ARP, por ser parte interessada, participe do processo decisório que antecede a contratação, o qual deve ser conduzido de forma imparcial e exclusivamente pela Administração.

No mesmo sentido, o art. 9º da LF nº 8.666/93 impõe que o autor do projeto, e, portanto, do orçamento, não pode participar da execução da obra ou serviço.

À contratada cabe atender as solicitações da administração e executar os serviços, porém sem participar do estabelecimento das demandas e da quantificação dos serviços, cuja competência é dos órgãos demandantes com a assessoria e acompanhamento dos técnicos e/ou fiscais designados.

3.3.2. Critérios

Princípios da imparcialidade e art. 9º da LF 8666/93.

3.3.3. Evidências

Nos orçamentos da amostra analisada, 66 intervenções, todos obtidos nos respectivos processos administrativos, apenas um deles não continha a assinatura da empresa detentora da Ata de RP. Essa evidência está juntada sob peça 19.

No mesmo sentido, todos os elementos técnicos que instruem as autorizações, tais como os memoriais, croquis e relatórios fotográficos também foram assinadas pelos representantes das detentoras.

Um exemplo típico dessa instrução processual das autorizações está juntado como peça 20, provenientes do SEI nº 6024.2023/0002254-5, referente ao CRAS Butantã, onde se pode observar que esses documentos foram elaborados pelos técnicos da própria detentora da ARP ou, pelo menos, com a participação ativa desses, uma vez que todos os documentos foram assinados pela detentora.

Essa situação é recorrente em todos os processos da amostra analisada, o que sugere que se trata de um procedimento padrão adotado pelos órgãos demandantes e anuído pela SIURB.

3.3.4. Análise e conclusão

Considerando os resultados observados em relação à ocorrência do achado de auditoria na amostra analisada, é possível afirmar que a participação das detentoras na fase de instrução processual das autorizações se trata de um procedimento sistemático, onde todas as detentoras participaram da fase interna da contratação.

Conclui-se, portanto, que não está sendo observada a necessária segregação de funções, com elevado risco de conflito de interesses e a não observância do princípio da imparcialidade, pela influência indevida no processo decisório de estabelecimento das demandas e da quantificação dos serviços a serem contratados, atividades que deveriam ser exercidas sem a participação das detentoras.

4. CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, conclui-se no âmbito desta Auditoria Extraplano que:

- Cerca de 1/5 de todos os usos das ARPs oriundas do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 não atenderam à determinação no sentido de não utilização para a contratação de obras, cujas intervenções pretendidas e/ou contratadas não se enquadram na definição de segundo escalão do DM nº 29.929/91 e não poderiam ter sido contratados por registro de preços, uma vez que se caracterizam como obra de engenharia. (Achado 1, subitem 3.1).
- Há ocorrência de sobrepreço nas intervenções pretendidas e/ou contratadas listadas no **Quadro 2**, uma vez que os custos médios dessas intervenções ultrapassaram o custo unitário de edificação nova publicado pelo SINAPI na data base de maio/2023, havendo casos em que esse custo médio ultrapassou em mais de 3 vezes esse custo de referência. (Achado 2, subitem 3.2).
- Não está sendo observada a necessária segregação de funções, com elevado risco de conflito de interesses e a não observância do princípio da imparcialidade, pela influência indevida no processo decisório de estabelecimento das demandas e da quantificação dos

serviços a serem contratados, atividades que deveriam ser exercidas sem a participação das detentoras (Achado 3, subitem 3.3).

5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Os achados constantes nas conclusões refletem uma atuação sistemática da Secretaria e se referem à atuação da pasta como um todo com relação às autorizações de uso das Atas de Registro de Preços, não sendo possível a plena individualização de condutas, tampouco indicar a ação ou omissão de cada um dos agentes.

Assim, sugere-se que seja oficiado o dirigente máximo da entidade municipal ou o ordenador da despesa para a tomada das providências pertinentes aos achados elencados ou a identificação de responsáveis, conforme disposto no artigo 122 do Regimento Interno desta Corte de Contas e no Anexo IV do Manual de Auditoria Governamental - MAG-SFC-01 versão 02 desta Secretaria de Controle Externo, que contém as diretrizes para a elaboração dessa análise.

Nesse caso, o responsável indicado é o Sr. M.M., Secretário Municipal de SIURB, cujo período de exercício no cargo iniciou em 01.01.21 e permanece até o presente momento.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Propostas de determinações

6.1.1. Seja determinado à SIURB que se abstenha de autorizar a execução de obras por meio da utilização de atas de registro de preços, tendo como base os critérios provenientes da determinação contida no TC/015895/2021, de não utilização dos serviços característicos de obras, a exemplo de estruturas metálicas, armaduras para concreto armado, concreto usinado e alvenaria de concreto estrutural, instalações elétricas, hidráulicas e gases (Achado 1, subitem 3.1).

6.1.2. Seja determinado à SIURB que verifique, previamente à autorização de uso das Atas de RP, a proporcionalidade e a razoabilidade das intervenções em relação ao custo unitário

de construção de edificação nova, anexando a demonstração dessa verificação no respectivo processo SEI (Achado 2, subitem **3.2**).

- 6.1.3.** Seja determinado à SIURB que nos próximos editais com o mesmo objeto que o ora analisado fique condicionado que não poderá haver a participação das detentoras na fase interna da instrução processual que antecede às autorizações de uso das atas de registro de preços (Achado 3, subitem **3.3**).

Em 12.06.24

ADRIANO MÜNCHEN
Auditor de Controle Externo

ROBERTO ALVES BATISTA
Auditor de Controle Externo

De acordo, em 13.06.24

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Equipe de Fiscalização e Controle 13

R.P.: RPW