

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº: 2022/02353.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital de Licitação nº 001/SPOBRAS/2022.

2.2. Objetivo

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

2.3. Área auditada

São Paulo Obras – SPObras.

2.4. Período de realização

09.06.2022 – 10.06.2022.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Oswaldo Bertinato Junior – RF 20.149.

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Administrativo Eletrônico (SEI) n.º 7910.2022/0000170-7 até o documento “Publicação no DOC Retificação de Edital (065102301) último disponível até o encerramento dos trabalhos.
- Análise dos procedimentos relacionados à fase interna do certame, Edital e seus anexos.

- Observância dos procedimentos descritos no tópico 6.3 do Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

2.8. Abreviaturas

CAT – Certidão de Acervo Técnico.

DM – Decreto Municipal.

DOC – Diário Oficial da Cidade.

EDIF – Departamento de Edificações da SIURB

LF – Lei Federal.

LM – Lei Municipal.

SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.

SME – Secretaria Municipal de Educação.

SPObras – São Paulo Obras.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento do Edital de Licitação SPObras nº 001/2022, publicado pela São Paulo Obras – SPObras, cujo objeto é a:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE **REFORMA NAS INSTALAÇÕES DOS CEU's – CENTROS EDUCACIONAIS UNIFICADOS** DIVIDIDOS EM **26 (VINTE E SEIS) LOTES**, DENTRO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, conforme Edital (peça 15, fl.1 - grifos no original).

A presente licitação está sendo processada com fundamento na Lei Federal nº 13.303/2016, com as seguintes características:

- ✓ Critério de julgamento - As propostas serão julgadas pelo critério de **MAIOR DESCONTO, POR LOTE**, conforme Art. 57, inciso II, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPObras. (peça 15, fl. 3).
- ✓ Modo de disputa – fechado (peça 15, fl. 3).
- ✓ Regime de contratação - empreitada por preço unitário (peça 15, fl. 3).

- ✓ Prazo de execução – 06 (seis) meses contados da data fixada na Ordem de Serviço (peça 15, fl. 3).
- ✓ Valor estimado para a contratação – R\$ 223.934.551,14 – data base: janeiro de 2022, divididos em 26 lotes conforme detalhamento na Resolução de Diretoria RD Nº PRE-DOB-038/2022 (peça 13).
- ✓ Valor da garantia para licitar – A Garantia de Execução Contratual deverá corresponder à importância equivalente a 5% (cinco por cento) do valor total do Contrato de cada lote, com validade de 09 (nove) meses conforme estabelecido no subitem 18.2 do Edital (peça 15, fl. 33).
- ✓ Data de entrega dos envelopes – das 09h00 às 10h00 do dia 10.06.2022, no Auditório da SPObras, (peça 15, fl. 3).
- ✓ Data de abertura dos envelopes – às 10h00 do dia 10.06.2022, no auditório da SPObras (peça 15, fl.4).
- ✓ A Comissão de Licitação foi designada pelo Ato do Presidente nº 003/2022, publicado no DOC de 05.05.2022 (peça 8).
- ✓ Este Certame foi precedido por Consulta Pública nº 02/2022 – SPObras, publicada no DOC em 01.04.2022 e analisado por esta Coordenadoria no bojo do e-TCM nº 005941/2022. A Administração respondeu oficialmente as sugestões obtidas na Consulta Pública que foram publicadas no DOC de 17.05.2022 na página 67. (peça 14).

3.1.1. Manifestação preliminar da Origem

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o Relatório Preliminar foi encaminhado à SPObras (peça 28).

A manifestação prévia apresentada pela SPObras foi levada em consideração na elaboração deste Relatório Conclusivo e encontra-se juntada às peças 39/40 deste e-TCM.

3.2. Da fase interna do Procedimento de Edital de Licitação nº 001/SPOBRAS/2022 .

Antes da análise propriamente dita, necessário se faz a contextualização da presente licitação.

3.2.1. Da Portaria Conjunta nº 03 SME/SIURB

No dia 21.12.2021, foi publicada no Diário Oficial da Cidade – DOC, em sua pág. 66, a Portaria Conjunta nº 03 SME/SIURB, estabelecendo “rol de uma primeira etapa de unidades educacionais e administrativas no Município de São Paulo que receberão intervenções visando melhorar os espaços físicos e ampliar o atendimento da demanda educacional.” (peça 6).

Essa Portaria Conjunta apresenta dois Anexos: I e II.

No Anexo I (peça 17) estão relacionadas 736 escolas que necessitam de algum tipo de intervenção e no Anexo II (peça 18) estão relacionadas 22 obras novas a serem construídas.

3.2.2. Dos Contratos nº 128/2021 e 129/2021

Visando atender ao disposto na Portaria Conjunta nº 03 SME/SIURB, a SIURB e a SPObras firmaram dois Contratos: o Contrato nº 128/SIURB/2021 (peça 8) e o Contrato nº 129/SIURB/2021 (peça 9), conforme **Quadro 1**, sintético, a seguir:

Quadro 1 – Contratos firmados entre a SIURB e a SPObras para atender a Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB

Contrato	Objeto	Data de assinatura	Vigência	Valor Inicial P0 (R\$)
128/SIURB/2021	Atender Anexo I da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB (manutenção e reforma de 736 escolas)	30.12.2021	12 meses	75.357.163,89
129/SIURB/2021	Atender Anexo II da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB (construção de 22 escolas)	30.12.2021	12 meses	19.425.154,37

Fonte: peças 10 e 11

3.2.3. Das Contratações de escolas previstas no Anexo I da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB

No âmbito da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB, já foram contratadas a execução de obras e serviços em 236 escolas¹ divididos em 20 lotes, totalizando R\$ 93.025.175,33.

¹ Contratos 001/SPOBRAS/22 a 020/SPOBRAS/22, referentes a 20 lotes, Pregão Eletrônico nº 017/SIURB/2021, Processo SEI nº 6022.2021/0003270-8, cujo objeto é: “[...] o FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA COM FINALIDADE DE READEQUAÇÃO EM 236 ESCOLAS DENTRO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO”.

Desses 20 lotes, está sendo realizada, por esta Coordenadoria, a Análise de Contrato do lote 3, nos autos do e-TCM nº 017211/2021 e a execução contratual das 12 escolas que compõem o lote 3 no e-TCM nº 005352/2022.

Além disso, está em andamento procedimento licitatório para a contratação de gerenciamento das obras/serviços a serem realizados nas escolas relacionadas Anexo I da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB, no bojo do Edital nº 002/2022 – SPOBRAS, cujo objeto é o apoio às atividades de gerenciamento e supervisão de obras novas, ampliações, adequações, reformas e serviços de manutenção de unidades educacionais da secretaria municipal de educação – SME.

Foi realizado o acompanhamento do Edital supracitado no e-TCM nº 06999/2022, cuja entrega e abertura dos envelopes está prevista para ocorrer em 29.06.2022.

Por seu turno, o presente acompanhamento de Edital abarca 26 CEU's relacionados no Anexo I da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB.

Enfim, cumpre registrar que está em andamento a Consulta Pública 003/2022 – SPObras que trata da contratação de empresa de engenharia especializada para a prestação de serviços de REFORMA NAS INSTALAÇÕES DE 76 CEI's – CENTROS EDUCACIONAIS INFANTIL, divididos em 11 (ONZE) LOTES, também no âmbito da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB.

3.3. Fase Externa - Do Edital da Licitação SPObras nº 001/2022

3.3.1. Da ausência de manifestação jurídica sobre o instrumento convocatório

Compulsando os autos do SEI n.º 7910.2022/0000170-7, não se constatou manifestação da assessoria jurídica da SP Obras sobre a minuta do Edital de Licitação nº 001/SPOBRAS/2022, em infringência ao artigo 38, inciso VI da Lei Federal n.º 8.666/93.

Manifestação da Origem

Em consulta ao processo SEI 7910.2022/0000170-7, verifica-se que a conclusão da Fiscalização está equivocada, uma vez que a Gerência Jurídica da SPObras, manifestou-se sobre o edital em duas oportunidades conforme documentos SEI n.ºs 0637 48612 e 063771958, que instruem os autos. Desse modo, parece-nos que este apontame o resta superado. (Peça 40, fl.1)

Análise

Em reanálise ao SEI 7920.2022/000170-7, mais especificamente aos SEI's 063748612 e 063771958 juntados ao processo, verifica-se a existência de análise formal da Gerência Jurídica da SPObras acerca do Edital. Deste modo o apontamento encontra-se superado.

3.3.2. Dos elementos editalícios

3.3.2.1. Da fase recursal

De acordo com o item 16. FASE RECURSAL do Edital (peça 15, fl. 31), a licitação terá uma fase recursal única, que ocorrerá após a decisão da habilitação.

Entretanto, consta no subitem 13.3.1 do Edital (peça 15, fl. 27) que haverá uma fase recursal após a divulgação da classificação das Propostas Comerciais e, no subitem 13.6.3 do Edital (peça 15, fl. 27), que haverá uma outra fase recursal após a decisão das habilitações, o que demonstra que não haverá uma fase recursal única, mas sim duas fases recursais.

Ressalte-se que o art. 59 da Lei Federal nº 13.303/16 dispõe que o procedimento licitatório deve ter uma única fase recursal.

Portanto, o procedimento recursal do Edital de Licitação SPObras n.º 001/2022, itens 13 e 16, está em desacordo com a fase recursal única prevista no artigo 59 da Lei Federal nº 13.303/16.

Manifestação da Origem

A Origem corrigiu o disposto no Edital, se manifestando nos seguintes termos:

Embora o texto dos subitens 13.3.1 e 13.6.3 do edital não conflitem com o Item 16 do Edital, que dispõe sobre a fase recursal e que deixa claro tratar-se de fase única, conforme previsão legal contida na LF 13.303/2016, a SPObras fará publicar ERRATA do EDITAL no Diário Oficial da Cidade de São Paulo-DOC de 08/06/2022, para dirimir eventuais dúvidas quanto a matéria. Desse modo, parece-nos que este apontamento deve ser superado.(Peça 40 fl.2)

Análise

A correção efetuada e publicada na errata do Edital no DOC de 08/06/2022 (peça 44) é suficiente para superar o apontamento feito.

3.3.2.2. Dos documentos de Habilitação

Os documentos necessários para que se comprove a habilitação das licitantes estão relacionados no item “**12. DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO**” do Edital (peça 15, folha 14).

3.3.2.2.1. Da Qualificação Técnica Operacional

De acordo com o subitem 12.4.1 do Edital, tem-se que caberá à licitante apresentar:

Certidão de Registro de Pessoa Jurídica, expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA e/ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, da sede do licitante, no prazo de sua validade, devendo dentre os responsáveis técnicos haver um engenheiro civil. (peça 15, folha 14 – grifos nossos).

Aqui observa-se que está prevista a possibilidade de participação na licitação de empresas da área de Arquitetura.

Cabe à SPObras esclarecer se empresas de arquitetura também podem participar da licitação, haja vista que nos vários objetos constantes no Edital, na Minuta do Contrato e no Termo de Referência não se faz referência a empresas de arquitetura.

Manifestação da Origem

Em que pese a ausência de previsão expressa de participação de empresas especializadas em arquitetura na descrição do objeto, não tem o condão de afastar a participação das referidas empresas cuja participação se verifica nas demais disposições do edital. Ressalta-se ainda que não houve questionamento por parte de qualquer empresa interessada, porém, considerando a dúvida trazida por essa Corte de Contas procederemos a retificação do objeto a ser publicada no DOC de 08/06/2022. Desse modo, parece-nos que este apontamento deve ser superado. (Peça 40, fl.2).

Análise

A correção efetuada e publicada na errata do Edital no DOC de 08/06/2022 (peça 44) é suficiente para superar o apontamento feito.

3.3.2.2.2. Da Qualificação Técnica Profissional

No subitem 12.4.5 do Edital de Licitação consta a obrigatoriedade das licitantes possuírem em seu quadro permanente de profissionais um Engenheiro Eletricista com experiência mínima de 15 anos de atividade. Reproduzimos:

12.4.5. Comprovação, pela interessada, de possuir em seu quadro permanente, até a data realização da sessão pública deste pregão, profissionais de graduação superior, na (s) modalidade (s) de engenheiro civil ou arquiteto, que deverão ser os responsáveis técnicos pela execução dos serviços objeto do contrato correspondente, bem como, 01 (um) Profissional Sênior com formação em Engenharia Elétrica, com experiência mínima de 15 anos, o que será comprovado por meio de apresentação de currículo.(peça 14 folha 26 – grifos nossos)

Ocorre que o artigo 58 da Lei Federal Nº 13.303/16 determina os limites da exigência para comprovação de qualificação técnica profissional, conforme a seguinte redação:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:
[...]
II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório; (Lei Federal Nº 13.303/2016- grifos nossos).

Ora, os serviços relevantes que demandam prova de habilitação neste certame constam do Edital à peça15, fls. 14/25. Neles não há nenhum serviço elencado para os quais Engenheiros Civis, com atribuições dos artigos 28 e 29 do Decreto Federal Nº 23.568/1933, não estejam habilitados a executar.

Os serviços relativos a engenharia elétrica ali mencionados são corriqueiros, facilmente encontrados em obras de reforma de edifícios, como trocadores de calor para piscinas ou colocação de cabos (cabinhos) 2,5mm.

Assim, exigir a presença de um Engenheiro Eletricista neste contrato é medida excessiva e atenta contra o artigo 58, inciso II da Lei Federal Nº 13.303/2016.

3.3.2.2.3. Da modalidade Pregão mencionada no subitem 12.4.5

O subitem 12.4.5 mencionado que este certame se dará na modalidade Pregão:

12.4.5. Comprovação, pela interessada, de possuir em seu quadro permanente, até a data realização da sessão pública deste pregão, profissionais de graduação superior, na (s) modalidade (s) de engenheiro civil ou arquiteto. (peça 14 fl.26 – grifos nossos)

Verifica-se que houve desacerto na redação supracitada, haja vista tratar-se o Edital de Licitação n.º 001/2022, nominado “Procedimento de licitação”, considerando que a Lei nº 13.303/2016 não estabeleceu catálogo expresso de modalidades licitatórias, devendo, portanto ser alterada a expressão “pregão” para “procedimento de licitação”.

Manifestação da Origem

O edital será retificado por meio da ERRATA a ser publicada no no Diário Oficial da Cidade de São Paulo-DOC de 08/06/2022. Desse modo, parece-nos que este apontamento deve ser superado.(Peça 40, fl.3)

Análise

A correção efetuada e publicada na errata do Edital no DOC de 08/06/2022 (peça 44) é suficiente para superar o apontamento feito.

3.3.2.2.4. Da declaração subscrita pelo contabilista

Consta no subitem 9.3.2.1. do Edital de Licitação (peça 15, fls. 8/9) que

9.3. Caso a microempresa ou empresa de pequeno porte participe desta licitação, deverão apresentar, em separado, no ato da entrega dos envelopes exigidos na presente licitação:

[...]

9.3.2 Declaração, sob as penas do artigo 299 do Código Penal, de que se enquadra na situação de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/06, bem como de que inexistem fatos supervenientes que conduzam ao seu desenquadramento dessa situação (artigo 3º, § 1º, Decreto nº 56.475/2015), conforme modelo Anexo X.

9.3.2.1. **A declaração deverá ser subscrita** por quem detém poderes de representação da licitante **e por seu contabilista, identificado com seu número de registro perante o Conselho Regional de Contabilidade (CRC).** (grifos nossos – peça 15, fls. 8/9).

De acordo com o disposto no artigo 3º, § 1º do Decreto Municipal nº 56.475/2015 tem-se:

Art. 3º A fruição dos benefícios previstos neste decreto em certames municipais fica condicionada à comprovação prévia, pela licitante, de seu enquadramento

como microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 2006.

§ 1º Em procedimento licitatório presencial, as microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar, em separado, o comprovante de inscrição e de situação cadastral da pessoa jurídica no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ e declaração que comprove sua condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, bem como de que inexistem fatos supervenientes que conduzam ao seu desenquadramento dessa situação.

Além do disposto no §1º do art. 3º do Decreto Municipal nº 56.475/15, tem-se o regulamentado pelo §3º desse mesmo artigo que assim dispõe:

§ 3º A declaração da condição de microempresa e de empresa de pequeno porte de que trata o § 1º deste artigo deverá ser subscrita por quem detém poderes de representação da licitante, e deverá ser prestada com plena veracidade, sob pena de infringência ao artigo 299 do Código Penal. (grifos nossos).

Como se observa, o Decreto Municipal nº 56.475/15 não exige a assinatura, na declaração relacionada no subitem 6.3.2 do Edital, de um contabilista, razão pela qual, caberá à SPObras corrigir esse equívoco.

Manifestação da Origem

O edital será retificado por meio da ERRATA a ser publicada no no Diário Oficial da Cidade de São Paulo-DOC de 08/06/2022. Desse modo, parece-nos que este apontamento deve ser superado.

Análise

A correção efetuada e publicada na errata do Edital no DOC de 08/06/2022 (peça 44) é suficiente para superar o apontamento feito.

3.3.3. Do Orçamento Referencial

Existem dois orçamentos relativos à esta contratação, que trazem valores substancialmente diferentes entre si: o primeiro, submetido à consulta pública (peça 21), com valor estimado em R\$ 112.516.601,25; o segundo, fixado na Resolução de Diretoria RD n.º PRE-DOB-038/2022 - item 4 (peça 22), com valor estimado em R\$ 223.934.551,14. A título de comparação, reproduzimos os valores na tabela abaixo:

Quadro 2 – Resumo comparativo dos orçamentos

Lote 01	CEU Heliópolis;	4.597.347,41	8.085.143,00	76%
Lote 02	CEU Meninos;	6.537.347,12	8.968.363,95	37%
Lote 03	CEU Parque São Carlos;	5.914.261,68	8.702.955,34	47%
Lote 04	CEU Lajeado;	4.330.125,75	8.197.007,34	89%
Lote 05	CEU Parque das Veredas;	6.158.909,00	8.185.047,30	33%
Lote 06	CEU Uirapuru;	4.668.147,75	8.121.984,49	74%
Lote 07	CEU Vila Rubi;	3.055.835,94	7.980.492,20	161%
Lote 08	CEU Parelheiros;	6.066.046,93	8.420.608,60	39%
Lote 09	CEU Cidade Dutra;	4.023.207,64	8.928.753,45	122%
Lote 10	CEU Alvarenga;	6.373.770,81	8.673.239,25	36%
Lote 11	CEU Atlântica;	5.564.143,63	8.525.340,12	53%
Lote 12	CEU Jaguaré;	4.333.711,64	8.433.616,85	95%
Lote 13	CEU Perus;	5.252.667,47	8.416.059,16	60%
Lote 14	CEU Pera Marmelo;	5.109.322,48	9.147.254,65	79%
Lote 15	CEU 3 Pontes;	3.392.313,47	9.515.848,62	181%
Lote 16	CEU Azul da Cor do Mar;	3.556.686,05	8.347.320,67	135%
Lote 17	CEU Butantã;	3.525.169,84	8.469.620,17	140%
Lote 18	CEU Rosa da China;	3.220.363,69	8.871.417,04	175%
Lote 19	CEU São Mateus;	3.522.034,31	8.928.180,37	153%
Lote 20	CEU 3 Lagos;	3.523.257,71	8.928.753,45	153%
Lote 21	CEU Jaçanã;	3.331.554,81	8.486.479,82	155%
Lote 22	LCEU Campo Limpo;	3.100.699,59	8.578.998,42	177%
Lote 23	CEU Cantos do Amanhecer;	3.252.356,40	8.184.647,74	152%
Lote 24	CEU Jardim Paulistano;	3.814.392,89	8.811.944,82	131%
Lote 25	CEU Paz;	3.026.394,12	6.019.600,68	99%
Lote 26	CEU Anhanguera.	3.266.533,12	8.936.886,03	174%
TOTAL		112.516.601,25	220.865.563,53	96%

Fonte: Planilha elaborada pela equipe de Auditoria.

Nota-se na tabela o acréscimo em torno de 96% entre os valores submetidos à Consuta Pública e aqueles que, efetivamente, compõe o Edital de Licitação.

Verifica-se, também, a ausência de justificativas aptas a fundamentar acréscimos orçamentários tão significativos, uma vez que tais informações não se encontram disponíveis nos autos, em desacordo com o art. 42, inciso VIII da Lei nº 13.303/16, c/c o §1º do art. 43 da Lei Federal nº 13.303/16.

Ressalte-se que a imprevisibilidade refletida nesta planilha de preços pode se repetir em outros procedimentos licitatórios envolvendo a execução da Portaria Conjunta SME/SIURB N.º 03/21. Além disso, implica em irregularidades que adiante se verá, quando da análise do item subsequente **3.3.4 – Projeto Básico e Termo de Referência**.

3.3.4. Da insuficiência do Projeto Básico e do Termo de Referência.

O §1º do art. 43 da Lei Federal nº 13.303/16, assim dispõe:

Art. 43.

[...]

§ 1º Serão obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico, disponível para exame de qualquer interessado, as licitações para a contratação de obras e serviços [...]

Essa regra só não se aplica para os casos de contratação integrada, que não é o caso em análise.

Os elementos técnicos disponibilizados pela SPObras no Edital são:

- Termo de Referência CEUs - Anexo I.
- Planilhas Orçamentárias dos Lotes;
- Curva ABC;
- Normas e Critérios de Medição de Serviços;
- Normas de Serviços Adicionais;
- Composições de Preços Unitários;
- Composições e Critérios SIURB P2;
- Composição BDI;
- Encargos Sociais e
- Cronogramas dos 26 Lotes – todos do Anexo XI.

Cabe observar que o Projeto Básico, assim como o Memorial Descritivo, não foram disponibilizados no Edital e que, em consulta ao Processo Administrativo SEI nº 7910.2022/0000170-7, estes elementos técnicos também não foram localizados de forma a permitir aos licitantes orçar e conhecer os serviços e obras a serem executados, em afronta ao §1º do art. 43 da Lei Federal nº 13.303/16.

Além disso, a inexistência de projetos impossibilita esta Auditoria de verificar: a) se os serviços e quantitativos constantes na Planilha Orçamentária são ou não necessários e b) se os quantitativos estão corretos.

A não existência de projetos que embasem a licitação propicia também que, durante a execução contratual, a contratada, com o aval da fiscalização, promova alterações na Planilha Orçamentária, por meio de replanilhamentos (alterações nas planilhas orçamentárias não respaldadas em projetos) incluindo e excluindo serviços e que alteram o objeto contratual.

Conforme já discorrido no subitem 3.1. deste Relatório, da presente licitação faz parte um conjunto de 26 Lotes e, em nenhum deles foram verificados qualquer Projeto Básico de referência.

Com relação ao Termo de Referência, o documento ora apresentado (peça 16) não define suficientemente o objeto licitado, apenas foram incluídos textos genéricos, sem identificar de forma clara quais os elementos/ou ambientes das edificações que compõem cada CEU necessitam ou não de intervenção, além da ausência de indicação clara dos serviços a serem executados em cada elemento/ambiente de cada edificação dos CEU's, conforme segue:

2 REVISÕES ELÉTRICAS

A Contratada deverá fazer **todas as revisões elétricas necessárias** em todas as instalações dos CEU's contempladas no Edital (Gestão, CEI, EMEI, EMEF). [...];

3 REVISÕES HIDRÁULICAS DOS SANITÁRIOS E VESTIÁRIOS

A Contratada deverá realizar **as manutenções corretivas nos sanitários e vestiários** [...];

A Contratada deverá desentupir os ramais de esgoto **caso necessário**;

6 IMPERMEABILIZAÇÕES

A Contratada deverá realizar impermeabilizações, **onde necessário** [...];

8 ESQUADRIAS DE MADEIRA

[...]

Caso seja necessário retirar alguma esquadria de madeira[...];

11 PISOS

A Contratada será responsável por todos os serviços de piso. [...] **piso estrutural em concreto armado** com fornecimento e lançamento do concreto especificado, **inclusive o fornecimento da ferragem adequada** [...];

14.2 Muro de arrimo: A Contratada deverá executar muro de arrimo com fornecimento de material e a execução do muro, inclusive os elementos de fundação, **quando especificado**. (grifos nossos e no original, peça 16– fls.1/7).

Verifica-se que o Termo de Referência foi elaborado no formato “guarda-chuva”, onde quaisquer serviços descritos na planilha orçamentária possam ser executados, ou não, no momento da intervenção, permitindo ainda que sejam executados serviços à vontade da empresa contratada, como descrito no item 11- Pisos.

Além da insuficiência supracitada, verifica-se que muitos dos serviços previstos no Termo de Referência para as piscinas (peça 16 – fls. 7/8) não apresentam correspondência com os serviços previstos na planilha orçamentária. Cabe ressaltar a relevância do item Piscina na Licitação, posto que estas representam aproximados 30% do custo de cada Lote, exceto no caso do Lote 25, cuja planilha sofreu revisão e a piscina foi retirada do escopo (peça 25), conforme publicação no DOC de 25.05.22 (peça 26).

Por exemplo, o Termo de Referência prevê a execução do serviço:

15 PISCINAS

Do lote 1 ao lote 14, a Contratada **deverá também executar os serviços de manutenção corretiva das piscinas, seu entorno, e casa de máquinas, conforme especificado em cada CEU (por lote).**

A Contratada **deverá fazer a sondagem do terreno, caso seja especificado**, incluindo o serviço e o transporte de equipamentos que sejam necessários. **A Contratada deverá entregar também nesses casos o projeto básico e o parecer sobre a fundação.**

Para a fundação a Contratada **deverá utilizar broca de concreto para perfuração para moldagem do fuste**, inclusive **eventual esgotamento descontínuo que se faça necessário**, a ferragem de armação, o fornecimento e lançamento de concreto 300,00kg cim/m³, bem como o preparo da cabeça.

A fundação será tipo estaca raiz [...]. (grifos nossos e no original, peça 16 - fls. 7/8).

No entanto, nas planilhas orçamentárias apresentadas foram previstos serviços idênticos de piscina para 25 dos 26 Lotes licitados, não apenas para os Lotes 1 a 14 como especifica o Termo de Referência.

Ademais, os seguintes serviços: Sondagem do terreno; Projeto Básico e Parecer de fundação, não constam das planilhas orçamentárias, apesar de elencados no Termo de Referência.

Cabe ressaltar que a execução de tais serviços não podem fazer parte do orçamento, pois são serviços que devem ser executados previamente a licitação. Assim, tais serviços devem ser excluídos do Termo de Referência, posto que integram o Projeto Básico a ser disponibilizado na Licitação, em atendimento ao disposto §1º do art. 43 da Lei Federal nº 13.303/16.

Em complemento, o Termo de Referência especifica a execução de estaca tipo raiz com “[...] eventual esgotamento descontínuo que se faça necessário [...]”. Como a SPObras não disponibilizou os elementos integrantes do Projeto Básico, não há fundamento técnico para

determinar o tipo de fundação a ser executada nas piscinas, assim como o adequado procedimento de execução, o que impede a correta elaboração das propostas por parte das licitantes.

Assim, de todo o exposto com relação ao Projeto Básico e ao Termo de Referência, cabe à SPObras a realização de diversas etapas previamente a dar continuidade nesse certame, garantindo a adequada especificação do objeto. Cita-se, por exemplo, a necessidade de apresentação de Projeto Básico para as piscinas, especificação dos serviços no Termo de Referência, bem como a correta quantificação dos serviços nas planilhas orçamentárias.

Do exposto, não se sabe as características das obras e serviços licitados, tampouco as condições de sua execução. Nesse tom, se a licitação prosseguir, há o risco das propostas serem ofertadas para um objeto inexistente e a obra executada ser tão distinta da licitada de modo a possibilitar uma série de termos aditivos a desvirtuar as condições iniciais avençadas, em infringência ao art. 42, inciso VIII da Lei nº 13.303/16, c/c o §1º do art. 43 da Lei Federal nº 13.303/16.

3.3.5. Da ausência de levantamentos e elementos técnicos para os quantitativos

Verifica-se a falta de elementos técnicos que fundamentem os quantitativos dos serviços. Estão ausentes no Edital e no Processo Administrativo SEI nº 7910.2022/0000170-7, o Projeto Básico e o Memorial Descritivo. Ademais, o Termo de Referência, peça 16, não define suficientemente o objeto licitado, conforme já descrito no subitem **3.3.4.**

Os únicos elementos técnicos existentes para justificar o quantitativo previsto são as Memórias de Cálculo constantes nos documentos de nºs 062261418 a 062429285 do referido SEI – peça 23, elementos estes que não foram disponibilizados quando da publicação do Edital.

A análise destas Memórias de Cálculo, consultadas de forma aleatória, demonstra uma série de irregularidades e inconsistências, demonstrando que quase a totalidade dos serviços orçados na licitação carecem de levantamentos e que estes não foram estimados de forma a possibilitar o quanto se puder encontrar por ocasião da execução, conforme passaremos a demonstrar:

- Item 18.07.020 - Placa cerâmica não esmaltada extrudada de alta resistência: este serviço, inicialmente quantificado com o código “13B007” no Lote 1, apresenta incorreção da

descrição (foi descrito como item 'Pintura', peça 023 – fl. 11), além de medidas e quantidades incoerentes com uma piscina – quais sejam 1.790un x 1,50m de altura x 1,20m de comprimento. Tais incorreções se repetem de forma semelhante nos Lotes 2, 3, 9, 16, 18, 19, 21 e 23.

Adicionalmente, a memória de cálculo do Lote 1 para este item é exatamente igual à do Lote 9 e a do Lote 2 exatamente igual à do Lote 23, o que é improvável, principalmente por se tratar de um serviço externo.

- Item 06-02-43 - Telha trapezoidal dupla em aço galvanizado – e = 0,8mm: este serviço não apresenta as devidas dimensões no Lote 1, apenas uma área estimada (peça 23, fl. 25); em outro ponto apresenta incorreção da descrição (peça 23, fl. 61- descrito como item 'Lousa'); além de medidas de uma improvável área de projeção – quais sejam 1,50m de altura x 330m de comprimento (peça 23, fl. 126). Tais incorreções se repetem de forma semelhante nos Lotes 5, 9, 16, 18, 19, 20, 21 e 23.

Aqui, a memória de cálculo do Lote 2 é exatamente igual às dos Lotes 9, 18, 19 e 20, o que pressupõe que a condição de manutenção destes Lotes é exatamente a mesma, o que é improvável.

- Item 13-02-11 - Piso estrutural em concreto armado - 7cm: este serviço não apresenta as devidas dimensões no Lote 4, apenas uma área estimada (peça 23, fl. 190), além de incorreção da descrição (sendo descrito como item 'Revisão Hidráulica'). Estas incorreções se repetem de forma semelhante nos Lotes 5, 6, 9, 12, 13, 17, 20, 24 e 26.

Sendo que a memória de cálculo do Lote 5 para este item é exatamente igual à do Lote 6, o Lote 9 exatamente igual à do Lote 20 e a do Lote 12 é exatamente igual à do Lote 13, o que pressupõe que a condição de manutenção destes Lotes é exatamente a mesma, o que é improvável.

- Item 13-80-71 – Resina epóxi para piso granilite: este serviço não apresenta as devidas dimensões no Lote 4, apenas uma área estimada (peça 23, fls. 210/212), além de medidas de uma improvável área de projeção – como 2,50m de altura x 720m de comprimento (peça 23, fls. 223 e 231). Ainda se verifica que a área apresentada está incorretamente calculada no Lote

5, ou seja: 2,10m de altura x 0,80m de comprimento que resultou uma área de 1900m²- peça 23, fl. 296. Estas incorreções se repetem de forma semelhante nos Lotes 9, 12, 13, 24 e 26.

Cabe ainda destacar constante reincidência de memórias de cálculo exatamente iguais, onde destacamos que as dimensões de 2,50m de altura x 720m de comprimento seguem repetidas nas folhas nº 42 e 50 (peça 23, fls. 853 e 861 respectivamente) das memórias dos Lotes 14 além dos Lotes 24 e 26; folhas nº 42 e 50 (peça 23, fls. 916 e 924 respectivamente) do Lote 15 além do Lote 19; folhas nº 42 e 50 (peça 23, fls. 727 e 735 respectivamente) do Lote 12 além do Lote 13.

Ou seja, conclui-se que as áreas de aplicação de resina epóxi são exatamente iguais, inclusive com as mesmas dimensões, no CEI do Lote 4 (CEU Lajeado) e na EMEI do Lote 4, assim como aos CEIs e EMEIs dos Lotes 5, 9, 12, 13, 24 e 26, o que é improvável.

- Item 10B231 - Trocador de calor 220v p/ piscina de até 122m³: apresenta duas dimensões (2,50m de altura x 2,80m de comprimento) com o fim de justificar 7 unidades do equipamento e, ainda, é descrito como 'Pintura' (peça 23, fl. 10). Estas incorreções seguem exatamente iguais nos Lotes 2, 9, 14, 15, 16, 17 e 18, sendo semelhante no Lote 19.
- Item 15-80-34 - Esmalte sintético - repintura de esquadrias metálicas: verificada na memória da sala de dança do Lote 1, dimensões improváveis de janelas (17,50m de largura x 14m de comprimento), peça 23 – fl. 25. Estas dimensões seguem exatamente iguais nas memórias dos Lotes 2, 9, 16 e 18 para este serviço.

Sendo que nestes mesmos Lotes e em outros, em diversas memórias, há apenas o lançamento de áreas finais, por exemplo: Lote 1 – fls. 26, 29, 31, 32 e 36; Lote 3 – fls. 27, 30, 32 e 37; Lote 29 – fls 25, 28, 29, 31 e 34.

Seguindo a análise das memórias, ainda verificou-se o que segue:

- Item 17-45-01 - Andaimas metálicos – fornecimento - verificada memória de cálculo incompatível com a unidade de medição do item (m³ x mês), qual seja: 4 unidade x 7 meses x 2m de comprimento x 6m de altura), peça 23 – fl. 19 – Lote 1. Resta evidente que estas dimensões não configuram volume, somente área e, ainda, que o volume calculado (350m³xmês) sequer condiz com as quantidades apresentadas. Cabe ressaltar, ainda, que as obras foram previstas

para 6 meses, em cada Lote, não cabendo a utilização de andaimes por período superior a este, que no caso foi de 7 meses.

Adicionalmente, estas dimensões seguem exatamente iguais nos Lotes 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 16, 18, 19, 24 e 26.

- Item 17-45-02 - Andaimos metálicos – montagem e desmontagem – este item, que deveria ser uma parcela do item anterior de forma a corroborá-lo, não só não apresenta dimensões que justifiquem o volume apresentado, como são discrepantes das apresentadas no item anterior para os mesmos lotes, peça 23 – fl.19.

Cabe ainda destacar que, na maior parte das planilhas analisadas, sequer há dimensões que configurem uma memória de cálculo de fato, apenas são lançados quantidades, áreas e volumes finais, o que demonstra uma simples estimativa, principalmente nas memórias de cálculo para Instalações Elétricas e Hidráulicas, se constituindo na quase totalidade dos itens verificados.

Ressalte-se que, nas Instalações Elétricas, há a previsão de fornecimento e instalação de cabo 70mm² (item 09-03-13 das planilhas), elemento cuja deterioração é improvável no curto prazo de utilização que é o caso dos CEUs constantes do Edital. Entretanto, este item consta de todos os Lotes analisados e foi estimado em quantidade de 380m, exatamente igual nos Lotes 1, 2, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 24 e 26. O mesmo ocorre com o item 09-03-19 – Cabo 16mm² (com 1250m), evidenciando ausência de levantamento fundamentado.

Acerca da falta de fundamentação técnica das quantidades verificadas que permeia todos os Lotes do Edital, podemos citar, como exemplos, o item 17-30-02 - Placa de obra, cujas quantidades e dimensões não justificam a área lançada (peça 23 -fl. 955), irregularidade igualmente replicada em vários lotes, por exemplo no Lote 25; ou os itens 01-01-07 – Remoção de entulho com caçamba metálica (peça 23 – fl. 1081) e 05-50-15 - Demolição de argamassa de regularização - espessura média de 30mm (peça 23 – fl. 753), com irregularidades semelhantes e nas mesmas condições.

Ainda, dita estimativa foi frequentemente replicada em Lotes variados, configurando total ausência de levantamento técnico apropriado, que deveria ser baseado em Projeto Básico e Memorial Descritivo, ambos ausentes neste Edital, além de Termo de Referência que, como demonstrado

no subitem **3.3.4** deste relatório, não possui elementos que possibilitem aos proponentes o conhecimento das condições básicas da licitação.

Assim, ainda não constam elementos técnicos que justifiquem os quantitativos dos serviços utilizados para orçamentação dos 26 Lotes que compõem a presente Licitação, sendo que as memórias de cálculo indicam que diversos Lotes e suas edificações se encontram em mesma condição de manutenção, com dimensões exatamente iguais e com a mesma demanda de serviços, o que é improvável.

Citam-se os serviços externos, nos quais foi considerada, por exemplo, a remoção e reexecução de pisos com mesma área em Lotes distintos, sem nenhum elemento técnico que sustentasse esses quantitativos.

De todo o exposto nesse item, conclui-se que quase a totalidade dos serviços orçados na licitação carecem de levantamentos. Observou-se que foi realizada, tão somente, a aplicação de uma estimativa de quantitativos total de serviços, sem a diferenciação do estado de cada Lote e sem elementos técnicos que corroborem os quantitativos previstos.

Portanto, tem-se que o orçamento apresentado assemelha-se ao que se chama na linguagem técnica de “orçamento expedito”, que é uma estimativa inicial e imprecisa do valor global da obra e, para o qual, pelos critérios relatados acima, depreende-se que sequer foram realizadas vistorias nos edifícios que serão objeto das intervenções.

Dessa forma, cotejando as planilhas orçamentárias com a inexistência do projeto básico e do Memorial Descritivo, com Termo de Referência deficiente, têm-se que os quantitativos de serviços previstos não estão justificados, tampouco há indícios de que foi feito um levantamento individualizado para cada Lote e edificação, restando prejudicada a elaboração das propostas pelas proponentes, a fiscalização da SPObras e o controle externo exercido por esta E. Corte, em infringência ao art. 34 e §1º do art. 43 c/c do inciso VIII do art. 42 da LF nº 13.303/16.

3.3.6. Da Administração Local e Canteiro de Obras

Conforme já descrito no subitem **3.3.5.** deste relatório, os quantitativos utilizados nas planilhas orçamentárias não foram levantados com base em elementos técnicos, foram estimados e replicados de forma sistemática.

Reforçando o apontamento, os itens Administração Local e Canteiro de Obras seguiram no mesmo sentido, posto que foram adotados os mesmos valores em todos os Lotes do Edital, cujas composições são idênticas para os 26 Lotes.

Mais uma vez, demonstra-se que o orçamento foi estimado, uma vez que é improvável a hipótese adotada de que todos os Lotes, com suas edificações, se encontrem nas mesmas condições de conservação e manutenção, com volumes de serviços absolutamente semelhantes entre si, isto quando não foram considerados iguais, de forma que a Administração Local e o Canteiro de Obras possam ser exatamente iguais em todos os Lotes.

Diante do exposto, resta injustificada a adoção do mesmo valor para os itens Administração Local e Canteiro de Obras para os 26 Lotes do Edital, cujas condições de conservação, manutenção e demanda de serviços, construídos em locais e datas distintos, foram consideradas iguais.

3.3.7. Das Cotações de insumos para serviços extra-tabela – P2

Foram apresentados os seguintes preços extra-tabela no orçamento dos 26 Lotes do Edital:

- 10B231 - Trocador de calor 220v p/ piscina de ate 122m3;
- 10B226 - Grelha para piscina na cor branca l=20cm;
- 10B225 - Ralo fundo anti-turbilhão c/tampa, saída lateral 60mm para piscina;
- 10B222 - Skimmer em ABS boca pequena saída 50mm. (peça 24, fls. 43/46).

Tais itens foram propostos através de composições de preço unitário cujo insumo mais significativo é aquele que dá nome à composição de preço.

Entretanto, não foram publicados junto ao Edital, ou juntados ao Processo Administrativo SEI nº 7910.2022/0000170-7, as cotações contendo indicações por escrito da empresa proponente devidamente assinadas pelo servidor responsável, de forma que os preços apresentados nestas composições não estão justificados.

Cabe destacar que cotações de preços junto ao mercado para insumos ou serviços que não constem das tabelas oficiais, são atribuições da Gerência de Custos e Preços da SPObras, conforme Regimento Interno vigente, aprovado em 2016, art. 30º, inciso II.

Portanto, cabe à SPObras apresentar as diversas cotações efetuadas, contendo indicações por escrito das empresas proponentes, além do nome e assinatura do servidor responsável, de modo a comprovar a confiabilidade dos dados e a razoabilidade dos valores constantes do orçamento.

3.3.8. Da taxa de BDI para serviços adicionais

No anexo XI do Edital encontram-se as planilhas orçamentárias para os 26 Lotes propostos; juntamente com estes, as normas de serviços adicionais que trazem as regras para aplicação das taxas de BDI e Administração no subitem **3.5**, com o texto que segue:

3.5. Das Taxas de BDI e Taxas de Administração

A todos os serviços adicionais e componentes de custos mencionados **será aplicada a mesma taxa de BDI utilizada no Orçamento Referencial da licitação, sempre que a taxa de BDI adotada pela contratada for injustificadamente elevada, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo Contratado.** (grifos nossos e no original, peça 24, fl. 38).

Se depreende do texto que será aplicada a mesma taxa de BDI utilizada no Orçamento Referencial para os serviços adicionais somente nos casos em que aquela taxa adotada pela Contratada seja injustificadamente elevada, sem identificar quais critérios de julgamento serão adotados para esta classificação.

Da forma como está, se atribui um grau de subjetividade à avaliação de uma eventual taxa de BDI, adotada pela contratada, incompatível com o processo Licitatório e em ofensa ao julgamento objetivo, preconizado pelo art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16.

Cabe à SPObras eliminar a subjetividade inserida no texto do subitem **3.5**, constante das Normas de Serviços Adicionais do Anexo XI, em atendimento ao art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16.

4. RESPONSÁVEIS

Maria Beatriz M. Millan Oliveira – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SP Obras.

Marcos Monteiro – Presidente da SP Obras.

5. CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, conclui-se que o presente procedimento licitatório não reúne condições de prosseguimento, diante das seguintes ilegalidades, irregularidades e falhas formais constatadas:

5.1. Cabe à SPObras suprimir a exigência de Engenheiro Eletricista no quadro permanente de profissionais das licitante por atentar contra o artigo 78 inciso II da Lei Federal Nº 13.303/2016. (subitem **3.3.2.2.2.**).

5.2. A ausência de justificativas aptas a fundamentar acréscimos orçamentários tão significativos, uma vez que tais informações não se encontram disponíveis nos autos está em desacordo com o art. 42, inciso VIII da Lei nº 13.303/16, c/c o §1º do art. 43 da Lei Federal nº 13.303/16 (subitem **3.3.3**).

5.3. O Edital não atende ao disposto no art. 42, inciso VIII da Lei nº 13.303/16 e no §1º do art. 43 da Lei Federal nº 13.303/16, pois não se sabe as características das obras e serviços licitados, tampouco as condições de sua execução, gerando risco de necessidade de celebração de diversos aditamentos posteriores, desvirtuando completamente as condições inicialmente avençadas (subitem **3.3.4**).

5.4. Comparando as planilhas orçamentárias com a inexistência do projeto básico e do Memorial Descritivo, com Termo de Referência deficiente, têm-se que os quantitativos de serviços previstos não estão justificados, tampouco há indícios de que foi feito um levantamento individualizado para cada Lote e edificação, restando prejudicada a elaboração das propostas pelas proponentes, a fiscalização da SPObras e o controle externo exercido por esta E. Corte, em infringência ao art. 34 e §1º do art. 43 c/c do inciso VIII do art. 42 da LF nº 13.303/16 (subitem **3.3.5.**).

5.5. Restou injustificada a adoção do mesmo valor para os itens Administração Local e Canteiro de Obras para os 26 Lotes do Edital, cujas condições de conservação, manutenção e demanda de serviços, construídos em locais e datas distintos, foram consideradas iguais (subitem **3.3.6.**)

5.6. Cabe à SPObras apresentar as diversas cotações efetuadas, contendo indicações por escrito das empresas proponentes, além do nome e assinatura do servidor responsável, de modo a comprovar a confiabilidade dos dados e a razoabilidade dos valores constantes do orçamento. (subitem **3.3.7.**).

5.7. Cabe à SPObras eliminar a subjetividade inserida no texto do subitem 3.5, constante das Normas de Serviços Adicionais do Anexo XI, em atendimento ao art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16. (subitem **3.3.8.**).

Em 09.06.2022.

**OSWALDO BERTINATO
JÚNIOR
Agente de Fiscalização**

De acordo,

**ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14**