

## RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATAÇÃO

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

nº 2023/01642

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

Contrato nº 020/SIURB/21.

#### 2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do ato examinado quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e de mérito.

#### 2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB.

#### 2.4. Período da realização

30.05.23 a 23.06.23.

#### 2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

#### 2.6. Equipe técnica

Marcos Falci RF nº 20.165.

#### 2.7. Procedimentos

- Análise dos documentos anexados ao processo SEI 6022.2021/0001290-1.

#### 2.8. Lista de Siglas

DM – Decreto Municipal

LF – Lei Federal

LM – Lei Municipal

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

RF – Registro Funcional

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB.

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

### **3. RESULTADO**

#### **3.1. Introdução**

Trata o presente de auditoria na modalidade Análise de Contratação referente ao Contrato nº 20/SIURB/21, decorrente de dispensa de Licitação, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 (emergência).

O Contrato nº 020/SIURB/2021 foi assinado em 27.07.2021 (peça 21) e tem como objeto a:

CONTRATAÇÃO EMERGENCIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA PARA GERENCIAMENTO E ASSESSORIA TÉCNICA PARA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS, NA CIDADE DE SÃO PAULO – LOTE 2. (peça 21, fl. 2).

O prazo de duração é de 180 dias corridos a partir de emissão da Ordem de Serviço (peça 21, fl. 2) e o valor da contratação, R\$ 5.879.858,25 (peça 22).

O contrato foi firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e o Consórcio Cidade São Paulo, composto pelas empresas: SONDOTÉCNICA Engenharia de Solos S.A. (empresa líder com 40% de participação), a COBRAPE – Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (empresa com 30% de participação) e a GERIBELLO Engenharia Ltda. (empresa com 30% de participação). (peça 21, fl. 1).

Para a contratação em análise, o Município de São Paulo foi dividido em dois lotes (peça 23, fl. 1):

Lote 1 – Regiões Sul, Centro e Oeste do Município de São Paulo.

Lote 2 – Regiões Norte e Leste do Município de São Paulo.

O Lote 2 ficou a cargo do Consórcio Cidade São Paulo e o Lote 1, a cargo do Consórcio LBR/HAGAPLAN (Contrato nº 24/SIURB/2021).

O referido contrato está sendo tratado no SEI nº 6022.2021/0001290-1.

### **3.2. Histórico**

Preliminarmente à análise da contratação, deve-se apresentar o contexto em que se deu tal ato administrativo.

Em 27.04.2012, a SIURB firmou dois contratos de gerenciamento: um, de nº 048/SIURB/2012, com o Consórcio LBR/HAGAPLAN/GEOSONDA e outro, de nº 049/SIURB/2012, com o Consórcio Cidade São Paulo.

Cada contratada gerenciava obras e serviços de responsabilidade da SIURB, localizados em 2 (duas) áreas distintas: o Contrato nº 048/SIURB/2012 tinha como escopo o gerenciamento das obras e serviços situados no LOTE 1 (Subprefeituras localizadas nas Zonas Sul, Oeste e Centro), e o Contrato nº 049/SIURB/2012 tinha como escopo o gerenciamento das obras e serviços situados no LOTE 2 (Subprefeituras localizadas nas Zonas Leste e Norte)

Com a proximidade do término de ambos os Contratos, a SIURB publicou o Edital de Concorrência nº 003/17/SMSO, analisado no e-TCM nº 002024/2017.

Em função dos apontamentos deste TCMSP, que exigiam a alteração substancial do instrumento convocatório, o Secretário Municipal Substituto da SIURB revogou essa licitação em 31.01.2018, cujo DESPACHO foi publicado no DOC de 01.02.2018, p. 79.

Ato contínuo, a SIURB publicou a licitação da Concorrência nº 002/18/SMSO. Esse edital foi analisado no e-TCM nº 002356/2018, no qual foram apontadas várias ilegalidades/

irregularidades, que não foram sanadas pela SIURB.

Com o término do prazo contratual, em 19.06.2018, de ambos os contratos (nº 048/SIURB/2012 e nº 049/SIURB/2012), e a não conclusão do procedimento da Concorrência nº 002/18/SMSO, a SIURB firmou um Contrato de emergência com cada um dos consórcios, a saber: Contrato nº 041/SIURB/18 (Lote 1), com o Consórcio LBR/HAGAPLAN/GEOSONDA (objeto desta auditoria) e 042/SIURB/18 (Lote 2), com o Consórcio Cidade São Paulo (objeto da auditoria constante no eTCM 010009.2018 – que acompanha o presente).

Após o encerramento dos Contratos de emergência nº 041/SIURB/18 (objeto da auditoria tratada no eTCM 010010/2018) e nº 042/SIURB/18 (objeto da auditoria tratada no eTCM 010009/2018), a SIURB já assinou, até 2021, 12(doze) contratos por emergência, nas mesmas condições e com os mesmos Consórcios, sendo 6 (seis) com o Consórcio Cidade São Paulo e 6 (seis) com o Consórcio LBR/HAGAPLAN, conforme **Quadro 1**, a seguir.

**Quadro 1 – Contratos de Gerenciamento firmados pela SIURB**

LICITAÇÃO	CONTRATO	DATA DA ASSINATURA	DATA DE INÍCIO	DATA DE ENCERRAMENTO	LOTE	CONTRATADA	VALOR INICIAL	PRAZO	SEI
CONCORRÊNCIA	048/SIURB/2012	27/04/2012		19/06/2012	1	LBR/HAGAPLAN/GEOSONDA	R\$ 15.115.101,10	12 MESES	2011-0.235.162-4
CONCORRÊNCIA	049/SIURB/2012	27/04/2012		19/06/2012	2	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 15.161.863,33	12 MESES	2011-0.235.162-4
EMERGÊNCIA	041/SIURB/2018	21/09/2018			1	LBR/HAGAPLAN/GEOSONDA	R\$ 5.358.966,02	180 DIAS	2018-0.061.484-1
EMERGÊNCIA	042/SIURB/2018	21/09/2018			2	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 5.490.572,18	180 DIAS	2018-0.061.484-1
EMERGÊNCIA	029/SIURB/2019	25/04/2019	17/12/2018	15/06/2019	1	LBR/HAGAPLAN/GEOSONDA	R\$ 5.358.510,09	180 DIAS	6022.2018/0006731-0
EMERGÊNCIA	022/SIURB/2019	25/04/2019	17/12/2018	15/06/2019	2	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 5.490.493,78	180 DIAS	6022.2018/0006731-0
EMERGÊNCIA	092/SIURB/2019	13/09/2019	10/07/2019	06/01/2020	1	LBR/HAGAPLAN	R\$ 5.324.760,12	180 DIAS	6022.2019/0004022-7
EMERGÊNCIA	072/SIURB/2019	18/07/2019	17/06/2019	14/14/2018	2	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 5.570.236,08	180 DIAS	6022.2019/0003686-6
EMERGÊNCIA	137/SIURB/2019	26/12/2019	06/01/2020	28/06/2019	1	LBR/HAGAPLAN	R\$ 5.453.557,00	180 DIAS	6022.2019/0006049-0
EMERGÊNCIA	138/SIURB/2019	26/12/2019	14/12/2019	28/06/2019	2	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 5.401.402,79	180 DIAS	6022.2019/0006049-0
EMERGÊNCIA	036/SIURB/2020	03/07/2020	06/07/2020	05/01/2021	1	LBR/HAGAPLAN	R\$ 5.599.923,18	180 DIAS	6022.2020/0001387-6
EMERGÊNCIA	037/SIURB/2020	03/07/2020	17/07/2020	16/12/2020	2	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 5.630.288,99	180 DIAS	6022.2020/0001387-6
EMERGÊNCIA	121/SIURB/2020	16/12/2020	04/01/2021	03/07/2021	1	LBR/HAGAPLAN	R\$ 5.697.172,95	180 DIAS	6022.2020/0003250-1
EMERGÊNCIA	122/SIURB/2020	16/12/2020	16/12/2020	14/06/2021	2	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 5.638.558,43	180 DIAS	6022.2020/0003250-1
EMERGÊNCIA	020/SIURB/2021	27/07/2021	14/06/2021	11/12/2021	1	CIDADE SÃO PAULO	R\$ 5.879.858,25	180 DIAS	6022.2021/0001290-1
EMERGÊNCIA	024/SIURB/2021	11/08/2021	05/07/2021	01.01.2022	2	LBR/HAGAPLAN	R\$ 5.606.681,97	180 DIAS	6022.2021/0001290-1

Fonte: Auditoria, com dados do DOC, do aplicativo Átomo e dos SEIs

Como se observa, desde setembro de 2018, ou seja, há 5 (cinco) anos, a SIURB vem assinando contratos emergenciais para a prestação dos mesmos serviços.

Deve-se consignar que, conforme Ata da 3.055ª Sessão (Ordinária) deste TCMS, publicada no DOC de 19.10.2019, pg. 144/156, o nobre Conselheiro Domingos Dissei assim se pronunciou sobre o tema:

**Conselheiro Domingos Dissei:** "[...] E esse fato do contrato de emergência tem razão também Vossa Excelência. A Siurb, por exemplo, hoje publicou, e eu constatei que é a terceira emergência de gerenciamento. O ano passado eu tratava desse assunto e percebi: em julho houve uma emergência, dezembro

teve outra e, agora mais uma. E emergência de gerenciamento. Quer dizer, é uma 'fábrica' de emergências, Senhor Presidente." (grifos no original - DOC 19.10.19, pg. 145).

Quando o Nobre Conselheiro se manifestou, a SIURB havia assinado 6 contratos de emergência de gerenciamento, sendo que após essa manifestação, a SIURB já assinou 14 contratos de emergência, ou seja, 8 além dos 6 assinados até 2019.

A análise que se segue está fundamentada na legislação vigente à época dos atos, e na documentação constante no presente eTCM, principalmente nas peças 16, 17, 21/36.

### **3.3. Da contratação por emergência**

A contratação por emergência está normatizada no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, a seguir transcrito, es a seguir transcrito:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

**IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;** (grifos nossos).

Analisando-se as justificativas que levaram a SIURB a firmar dois novos contratos de emergência com os mesmos Consórcios, tem-se (peça 24, fls. 2/3):

[...]

Considerando que o certame licitatório referente à Concorrência nº 012/19/SIURB (6022.2019/0002659-3) foi REVOGADO conforme publicação do DOC em 06/11/2020 (035229669). A referida licitação foi publicada em 30/11/2019 conforme Edital de Concorrência 012/19/SIURB e estava em pleno andamento até o recebimento do Ofício SSG-GAB 7255/2020 (24/01/20) do Tribunal de Contas do Município, relativo ao processo TC/000936/2020, que apresentou o Relatório Preliminar de Auditoria com alguns apontamentos e solicitou esclarecimentos demandando a suspensão "sine die" do processo licitatório. Foram prestados esclarecimentos ao TCM, porém sem possibilidade de finalizar a licitação e levar a termo a contratação;

Considerando a proximidade do fim de vigência da execução dos serviços firmados nos Contratos nº 121/SIURB/20 (037174960) - Contratada: CONSÓRCIO LBR/HAGAPLAN - Vigência até 03/07/2021 e nº 122/SIURB/20

(037176041) - Contratada: CONSÓRCIO CIDADE SÃO PAULO- Vigência até 13/06/2021;

Tendo em vista a necessidade de nova contratação dos serviços via licitação pública, a SIURB segue adotando medidas necessárias, conforme processo SEI nº 6022.2021/0000543-3 e Publicação no DOC de 01/06/2021, pág. 110; INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS GABINETE DO SECRETÁRIO DIVISÃO DE LICITAÇÕES AVISO SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS – SIURB  
CONCORRÊNCIA Nº 001/21/SIURB  
PROCESSO Nº 6022.2021/0000543-3

A Prefeitura do Município de São Paulo, representada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, torna pública a abertura de licitação, na modalidade de CONCORRÊNCIA, do tipo TÉCNICA e PREÇO, cujo objeto é a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ENGENHARIA CONSULTIVA PARA APOIO NO GERENCIAMENTO, SUPERVISÃO E ASSESSORIA TÉCNICA NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS E EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA URBANA E EDIFICAÇÕES PÚBLICAS, SOB RESPONSABILIDADE DA SIURB, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DIVIDIDO EM TRÊS LOTES. Sessão Pública: 20/07/2021 às 11:00 horas. O Edital ficará disponível para consulta dos interessados a partir do dia 01/06/2021, no horário das 09h30 às 11h30 e das 13h30 às 16h, na Divisão Técnica de Licitações, na Av. São João, 473 – 19º andar, Centro, São PAULO – SP, como também poderá ser obtido mediante “download” na página <http://e-negocioscidadedesp.prefeitura.sp.gov.br> ou gratuitamente, mediante a apresentação de um disco compacto DVD-R ("recordable") para cópia do arquivo, no endereço supramencionado. Informações: 3337-9874 ou 3337-9936. **Desse modo, para evitar a paralisação dos contratos que estão em andamento é necessária a efetivação de nova contratação emergencial, com cláusula resolutiva.** [...] (grifos no original - peça 24, fls. 1/2).

De acordo com essa justificativa, a SIURB está responsabilizando este TCMSP pela contratação emergencial. Além disso, fundamenta essa contratação por emergência na impossibilidade de paralisação dos contratos de projetos e de obras que estão em andamento na SIURB.

Ora, a licitação não foi autorizada por este TCMSP porque a SIURB não comprovou a necessidade de contratar os serviços de gerenciamento; por outro lado, existir contratos de obras e projetos em andamento não é razão para se contratar novos contratos emergenciais de gerenciamento, pois se esse fundamento for acolhido, a SIURB irá contratar “ad aeternum” novos contratos por emergência.

Como se observa nenhum dos dois fundamentos apresentados pela SIURB estão previstos no inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

Conforme consta no livro “OBRAS PÚBLICAS – Comentários à Jurisprudência do TCU” de autoria do Ministro Valmir Campelo, Ministro Decano do TCU e Presidente dessa Corte no biênio 2003/2004 em coautoria com o Auditor Federal de Controle Externo, Engenheiro Rafael Jardim Cavalcante, da Editora Fórum, de 2014, tem-se:

Em casos de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, é dispensável a licitação, nos moldes do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. Tal possibilidade só é admitida para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas em até 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados a partir da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos contratos.

Em julgamento emblemático, na Decisão 347/1994-Plenário, após consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes, o TCU firmou o seguinte entendimento, em caráter normativo:

a) Que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

**a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir par prevenir a ocorrência de tal situação.**

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado (...). (“OBRAS PÚBLICAS – Comentários à Jurisprudência do TCU”, Editora Fórum, 2014, p. 126 e 127)

De acordo com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, tem-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com**

cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Portanto, na Administração Pública, a regra é a licitação. A contratação por emergência é uma exceção à regra e como tal, só pode ocorrer nos casos previstos em lei.

Como os requisitos legais não foram atendidos em nenhuma das contratações por emergência, pode-se afirmar que todas essas contratações são ilegais, além do que não cabe à SIURB apresentar como fundamento para a assinatura do Contrato de Emergência, a não liberação da licitação por este TCMSP.

### 3.4. Dos serviços contratados

De acordo com as justificativas constantes na peça 24, os serviços objeto da licitação são os de gerenciamento das obras e serviços já contratados pela SIURB, conforme segue:

De acordo com o Decreto 58.171/2018, a Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras- SIURB tem como finalidade a formulação, execução e fiscalização de obras e projetos de infraestrutura urbana e edificações da prefeitura da Cidade de São Paulo. A pasta é responsável pela gestão de atividades essenciais, com alto grau de complexidade e que geram impactos diretos na vida dos munícipes, abrangendo um conjunto de empreendimentos nas áreas de pavimentação, obras de arte integrantes do sistema viário municipal, sistema de drenagem urbana e a construção, ampliação, adaptação e reforma de edifícios e equipamentos públicos. O trabalho desenvolvido não se limita aos aspectos técnicos e de engenharia, mas envolve outros fatores como interferências na área de intervenção, interdependência com outros agentes – internos e externos – questões ambientais, mudanças de legislação/normativos, necessidade de desapropriação, entre outros.

[...]

O nível de diversificação e complexidade desses empreendimentos, e as regras para a alocação de recursos demandam um conjunto de profissionais nas várias especialidades e capacitações, visando garantir as entregas nos prazos fixados, com sustentabilidade, economicidade, qualidade e desempenho das ações planejadas.

[...]

O objetivo geral das atividades de gerenciamento consiste na condução das ações necessárias para viabilizar com excelência técnica, eficiência e economicidade, a implantação e implementação dos empreendimentos, resguardando a responsabilidade da SIURB pelas diretrizes de implementação e gestão estratégica.

O escopo potencial para o desenvolvimento dos trabalhos está presente nas planilhas anexas DOCs SEI 045281897 e 045284104 **contendo a relação de empreendimentos a serem gerenciados**, sendo que para elaboração da



planilha foram consideradas as quantidades mínimas para manutenção dos empreendimentos em andamento. [...] (grifos nossos – peça 24, fls. 1/2).

Para corroborar esse entendimento, consta nos itens 3. ESCOPO DOS SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADO DE CONSULTORIA À SIURB e 6. PRODUTOS PREVISTOS do Termo de Referência (peça 23) o que segue:

### **3.1. OBJETIVO GERAL**

O objetivo geral das atividades de **gerenciamento** consiste em prover suporte e assistência à CONTRATANTE na condução das ações necessárias para viabilizar, com excelência técnica, a implantação e implementação do conjunto de empreendimentos administrados pela SIURB.

As funções decisórias estratégicas que envolvem a identificação e escolha dos empreendimentos a serem gerenciados bem como a definição de um plano de metas para sua implantação, ficarão a cargo da SIURB.

A formulação das especificações técnicas e requisitos de qualidade, dos compromissos contratuais, dos regulamentos e das legislações específicas necessárias à execução dos empreendimentos também ficarão a cargo da SIURB e contarão com o devido gerenciamento e decisão por parte da Contratante.

**As atividades de gerenciamento dos empreendimentos previstos são de atribuição da Contratada, (...) (grifos no original e nossos - peça 23, fl. 12).**  
[...]

### **6.PRODUTOS PREVISTOS**

**A finalidade primordial dos serviços de gerenciamento** é assegurar à CONTRATANTE condições para viabilizar e garantir que os empreendimentos estejam sendo tecnicamente bem projetados e implantados, dentro dos cronogramas e dos orçamentos aprovados e com a qualidade prevista. Consequentemente, **o produto resultante dos trabalhos de gerenciamento é a apresentação periódica de relatórios** contendo todos os indicadores que permitam avaliar o estágio dos empreendimentos, seus custos, as restrições existentes e os reflexos de dificuldades surgidas não previstas, com recomendações de readequações e de reprogramações para a CONTRATANTE.

Deverão ser produzidos os seguintes relatórios, em meio digital e 3 vias impressas:

- Relatórios Mensais de Andamento dos empreendimentos (...)  
[...]
- Relatórios Mensais de comprovação das atividades desenvolvidas pela Contratada (...)
- Relatórios Gerenciais, emitidos a cada semestre (...)
- Documentos relatórios específicos sobre aspectos relevantes (...)
- Relatórios dos consultores, referentes às atividades de consultoria desenvolvidas (...)
- Relatório Final, emitido ao término dos serviços (...) (grifos no original e nossos – peça 23, fl. 22/24).

Como se constata também do Termo de Referência, cabe ao Consórcio contratado, o

gerenciamento das obras e serviços contratados pela SIURB.

Além disso, consta na resposta da SIURB/ASSESSORIA N° 052878371 (peça 16) e na Informação SIURB/ATAJ n° 052263567 (peça 17) que:

[...]

Considerando que a estrutura da Administração Pública, em vários casos, não acompanha essa necessidade de suporte técnico especializado, e, conseqüentemente, não está contemplada no quadro de servidores da SIURB, a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva para o **gerenciamento** de programas de infraestrutura urbana e de execução de projetos de edificações públicas na cidade sob a responsabilidade da SIURB é essencial para o desenvolvimento dos serviços em andamento na pasta. (grifos nossos - peça 16, fl. 2).

(...)

Desse modo, para evitar a paralisação dos contratos e ruptura dos serviços de **gerenciamento**, que são indispensáveis conforme já detalhados e que estavam em andamento, foi identificado como necessária a efetivação de nova contratação emergencial, com cláusula resolutiva, com o objetivo geral das atividades de gerenciamento que consistem na condução das ações necessárias para viabilizar com excelência técnica, eficiência e economicidade, a implantação e implementação dos empreendimentos, resguardando a responsabilidade da SIURB pelas diretrizes de implementação e gestão estratégica. (grifos nossos - peça 16, fl. 3).

(...)

A emergência foi justificada pela área técnica, em razão da imprescindibilidade dos serviços de **gerenciamento**, a fim de evitar a paralisação dos contratos que estão em andamento, bem como da não realização de procedimento licitatório em tempo hábil, em virtude dos apontamentos do Tribunal de Contas do Município, no âmbito do processo TC/000936/2020, e solicitação de esclarecimentos, que acarretou na suspensão “sine die” do processo licitatório anterior. (grifos nossos - peça 17, fl. 2)

Entretanto, as atribuições da SIURB estão resumidas no art. 17 da Lei Municipal n° 16.974/18 a seguir transcrito:

Art. 17. A Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB tem por finalidade, no âmbito municipal, formular, aprovar, **gerir**, normatizar e **fiscalizar a execução de programas, projetos e sistemas relativos à execução de projetos completos de obras e serviços de engenharia de infraestrutura urbana**, bem como orientar e **gerir a execução de programas e projetos para a construção, manutenção e reforma de edifícios e equipamentos públicos, demandadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal**, e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação. (grifos nossos).

Como se constata, a SIURB já é um órgão gerenciador das obras e serviços de engenharia

necessários para que a PMSP cumpra com suas obrigações, portanto, não pode a SIURB terceirizar a sua atividade fim.

Em função do exposto a contratação transfere aos Consórcios a atividade fim da SIURB que é a de gerenciar as obras e serviços de engenharia da PMSP.

### 3.5. Do descumprimento de norma constitucional

Consta na peça 28 a relação, com a quantidade de profissionais a serem disponibilizados pelo Consórcio Cidade São Paulo para a execução do objeto do Contrato nº 020/SIURB/2021, conforme **Quadro 2**.

**Quadro 2** – Relação de profissionais disponibilizados pelo Consórcio Cidade São Paulo

Profissional	Quantidade
Coordenador Geral	1
Coordenador Setorial	2
Consultor	1
Nível Superior Sênior	8
Nível Superior Pleno	6
Nível Superior Júnior	4
Tec Nível Médio	7
Tecnólogo	1
Aux Topografia	2
Mensageiro	1
Topógrafo	1

Fonte: peça 28

De acordo com as justificativas para a contratação apresentada na peça 24, bem como nas respostas apresentadas pela Assessoria Técnica da SIURB (peça 16) e pela Assessoria Jurídica da SIURB (peça 17) tem-se:

[...] A pasta é responsável pela gestão de atividades essenciais, **com alto grau de complexidade** e que geram impactos diretos na vida dos munícipes, abrangendo um conjunto de empreendimentos nas áreas de pavimentação, obras de arte integrantes do sistema viário municipal, sistema de drenagem urbana e a construção, ampliação, adaptação e reforma de edifícios e equipamentos públicos. **O trabalho desenvolvido não se limita aos aspectos técnicos e de engenharia, mas envolve outros fatores como interferências na área de intervenção, interdependência com outros agentes – internos e externos - questões ambientais, mudanças de legislação/normativos, necessidade de desapropriação, entre outros.**

[...]

**A contratada deverá possuir estrutura suficiente para a prestação dos**

**seguintes serviços:** assessoria técnica e administrativa, **acompanhamento e gestão de contratos por meio de relatórios**, apoio para elaboração de material técnico de licitação de obras e serviços, apoio técnico a processos de recursos externos, acompanhamento e análise de projetos, apoio à fiscalização e supervisão de obras, acompanhamento de processos de licenciamento ambiental, relatórios de consulta e apoio aos processos de desapropriação, apoio técnico à gestão de contratos de edificações e apoio técnico à análise de solicitações de concessionárias. (grifos nossos – peça 24, fls. 1 e 3).

[...]

Considerando que a estrutura da Administração Pública, em vários casos, não acompanha essa necessidade de suporte técnico especializado, e, conseqüentemente, não está contemplada no quadro de servidores da SIURB, a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento de programas de infraestrutura urbana e de execução de projetos de edificações públicas na cidade sob a responsabilidade da SIURB é essencial para o desenvolvimento dos serviços em andamento na pasta. (peça 16, fl. 2)

(...)

Conforme parecer desta Assessoria - SEI 045303670, Processo: 6022.2021/0001290-1, foram apresentadas as justificativas para a necessidade de contratação, quais sejam:

**"o nível de diversificação e complexidade desses empreendimentos, e as regras para a alocação de recursos demandam um conjunto de profissionais nas várias especialidades e capacitações, visando garantir as entregas nos prazos fixados, com sustentabilidade, economicidade, qualidade e desempenho das ações planejadas"; e**

**"considerando que a estrutura da Administração Pública, em vários casos, não acompanha essa necessidade de suporte técnico especializado e, conseqüentemente, não está contemplada no quadro de servidores da SIURB, a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento de programas de infraestrutura urbana e de execução de projetos de edificações públicas na cidade sob a responsabilidade da SIURB é essencial para o desenvolvimento dos serviços em andamento na SIURB".** (grifos no original - peça 17, fl. 1)

Como se constata a SIURB não está contratando a prestação de um serviço, mas sim o fornecimento de mão de obra, pois se assim não o fosse, o orçamento teria sido elaborado em função do serviço a ser prestado, o que não ocorreu.

Além disso, verificando-se a relação das atividades a serem prestadas pelo Consórcio Cidade São Paulo na peça 27 tem-se:

- Coordenação Serviço e Apoio ao Planejamento;
- Administração e Organização do Contrato e Apoio à distribuição dos Serviços;
- Execução de relatórios das obras, relatórios fotográficos e desenhos de topografia;
- Supervisão, Fiscalização e Acompanhamento das obras;

- Compatibilização de projetos com a realidade de campo;
- Verificação de quantitativos executados;
- Qualidade e Segurança do trabalho em campo;
- Controle e Acompanhamento de prazos;
- Levantamento topográfico e planialtimétrico para conferência dos serviços executados a serem medidos e atestados pela Gerenciadora. (em todos os empreendimentos)
- Controle dos contratos e Elaboração dos cronogramas de obras;
- Cronogramas consolidados CEF/SIURB/EDIF/SMS;
- Acompanhamento dos processos junto a CEF/SMS/Autarquia Apoio na elaboração e resposta aos Comunique-se da CEF,
- Elaboração e emissão dos boletins de medição da CEF e SIURB/EDIF;
- Preparação da documentação para controle e acompanhamento das cláusulas contratuais do órgão Financiador.
- Gestão e Gerenciamento ambiental;
- Acompanhamento de desenvolvimento de projetos, adequações de planilhas orçamentárias, desapropriações e documentação técnica para viabilização do atendimento aos questionamentos do TCU e atendimento da programação geral para aprovação junto ao órgão financiador CEF;
- Verificação de Projetos para atender as normas vigentes na legislação.

Como se constata da relação acima, não existem serviços de complexidade que exigem pessoal mais capacitado dos que existem na própria SIURB.

Ao afirmar que os técnicos da SIURB não têm condições de prestar os serviços acima relacionados a Administração superior da SIURB está desconsiderando técnicos altamente capacitados com vários anos de prestação de serviços voltados para o gerenciamento, supervisão e fiscalização de obras e serviços de infraestrutura urbana e de próprios municipais.

Além disso, caso, a afirmação da Superior Administração da SIURB considere que os atuais técnicos não têm condições de prestar os serviços relacionados e contratados, cabe a essa Superior Administração providenciar junto à Secretaria Municipal de Gestão a feitura de um Concurso Público para preencher as vagas deixadas pelos técnicos que se aposentaram nos

últimos anos, haja vista que, pelo menos desde 2012, a SIURB vem contratando mão de obra para o gerenciamento de obras e serviços de engenharia.

Em função do exposto considera-se que ao contratar mão de obra para a prestação de serviços pertencentes à sua atividade fim, a SIURB está descumprindo preceito constitucional que obriga a feitura de concurso público para o preenchimento de cargos, conforme inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

### **3.6. Da remuneração por produto**

No parecer jurídico (peça 31), o Sr. Procurador do Município apresentou ao Sr. Secretário Municipal da SIURB uma relação com as sugestões imprescindíveis a serem seguidas visando viabilizar a contratação por emergência.

Dentre as sugestões tem-se:

[...]

Diante do exposto, salvo melhor juízo, consideramos imprescindível que haja a apreciação pela autoridade competente da situação emergencial e da suficiência das razões expendidas justificativa doc. SEI n.º 045260463 para caracterizar a hipótese emergencial e escolha do prestador do serviço, além da completa instrução do processo com todos os elementos exigidos no art. 26, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, bem como com os outros acima citados, imprescindíveis à contratação, a exemplo dos seguintes:

[...]

**8. Adoção da remuneração por resultados ou produtos, a fim de buscar uma gestão mais eficiente de recursos públicos, porém caso a opção da área técnica persista pela remuneração por horas trabalhadas, faz-se imprescindível que providencie o detalhamento do grau de qualidade exigido em relação aos serviços e de horas necessárias à sua execução, além da justificativa da modelagem da contratação, pois, sob a ótica da gestão eficiente de recursos públicos, a contratação sob demanda dos serviços especificados parece melhor atender ao interesse público. (peça 31, fl. 6).**

De acordo com o item **6. PRODUTOS PREVISOTOS**, do Termo de Referência (peça 23), tem-se que cabe ao Consórcio contratado por emergência elaborar 6 tipos de relatórios:

Deverão ser produzidos os seguintes relatórios, em meio digital e 3 vias impressas:

- Relatórios Mensais de Andamento dos empreendimentos (...)
- [...]
- Relatórios Mensais de comprovação das atividades desenvolvidas pela Contratada (...)
- Relatórios Gerenciais, emitidos a cada semestre (...)
- Documentos relatórios específicos sobre aspectos relevantes (...)
- Relatórios dos consultores, referentes às atividades de consultoria desenvolvidas (...)
- Relatório Final, emitido ao término dos serviços (...) (grifos no original e nossos – peça 23, fl. 22/24).

Segundo a sugestão do Sr. Procurador do Município cabia à SIURB elaborar o orçamento com base nos produtos a serem elaborados, entretanto, não houve, por parte dessa Secretaria essa providência sendo que as medições foram elaboradas com base no número de homens hora.

A forma de remuneração por homem-hora sem vinculação a resultados, cumulada pelas ausências de detalhamento dos produtos a serem fornecidos e de controles de produtividade, impossibilitam a avaliação da execução do objeto contratual quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade, não podendo ser acatada desta forma.

### **3.7. Do Ato de Constituição de Consórcio**

Consta, como peça 36, o Instrumento Particular de Contrato de Constituição de Consórcio, assinado em 30.04.2012.

De acordo com as Cláusulas Segunda – Objetivo do Consórcio e Terceira – Prazo de Duração desse Instrumento, tem-se:

#### **CLÁUSULA SEGUNDA – OBJETIVO DO CONSÓRCIO**

O objetivo do CONSÓRCIO é a participação conjunta das PARTES na execução dos serviços decorrentes da Concorrência nº 044/11/SIURB, realizada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras do Município de São Paulo – SIURB, cujo OBJETO CONTRATUAL consiste na prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o gerenciamento e assessoria técnica para implantação de programas de infraestrutura urbana e de edifícios públicos na cidade sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras do Município de São

Paulo – SIURB – Lote 2.

**CLÁUSULA TERCEIRA – PRAZO DE DURAÇÃO**

O presente instrumento entrará em vigor na de sua assinatura e vigorará até o recebimento do termo definitivo do contrato decorrente do Edital de Concorrência Pública nº 044/11/SIURB, realizada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras do Município de São Paulo – SIURB, acrescido de 6(seis) meses e até que as obrigações assumidas pelas consorciadas estejam cumpridas. (peça 36, fl. 2).

Como se constata o Contrato de Constituição do Consórcio já perdeu a sua validade jurídica desde o encerramento do Contrato objeto da Concorrência nº 044/11/SIURB, não podendo, portanto, ter sido utilizado pelas empresas contratadas para a comprovação da constituição do consórcio.

**3.8. Dos Responsáveis**

Item da Conclusão	Nome e Cargo	CPF/RF	Peça
4.1; 4.2 e 4.3	Lorena dos Santos Pereira - Diretor de Divisão	Vide Doc.cadastro	24
4.1; 4.2; 4.3; 4.4 e 4.5	Marcos Monteiro – Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB	Vide Doc.cadastro	32

**4. CONCLUSÃO**

Em função do analisado, conclui-se pela irregularidade da contratação emergencial pelas infringências a seguir elencadas:

**4.1.** A contratação em análise não se enquadra nas hipóteses de emergência previstas no inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem **3.3**).

**4.2.** Com o contrato de emergência a SIURB transferiu ao Consórcio Cidade São Paulo sua atividade fim de gerenciamento das obras e serviços de engenharia (subitem **3.4**).

**4.3.** O contrato de emergência firmado pela SIURB com o Consórcio Cidade São Paulo desatende o dispositivo constitucional do inciso II do artigo 37, que determina a feitura de concurso público para o preenchimento de cargos públicos, (subitem **3.5**).

**4.4.** A forma de remuneração por homem-hora sem vinculação a resultados, cumulada pelas ausências de detalhamento dos produtos a serem fornecidos e de controles de produtividade, impossibilitam a avaliação da execução do objeto contratual quanto à eficiência, à eficácia e à



efetividade, não podendo ser acatada desta forma (subitem **3.6**).

**4.5.** O contrato de Constituição do Consórcio perdeu a sua validade jurídica desde o encerramento do Contrato objeto da Concorrência nº 044/11/SIURB. (subitem **3.7**).

Em 23.06.2023.

**MARCOS FALCI**  
**Auditor de Controle Externo**

De acordo,

**MARCOS ALVES DE CARVALHO**  
**Supervisor de Equipes de Fiscalização 14**