

## RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2022/00160.

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

Edital - Pregão Eletrônico nº 018/21/SIURB.

#### 2.2. Objetivo

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

#### 2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB.

#### 2.4. Período de realização

10.01.2022 a 27.01.2022.

#### 2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

#### 2.6. Equipe técnica

Eduardo Emilio Lang Di Pietro

TC nº 20.211.

Oswaldo Bertinato Júnior

TC nº 20.149.

## 2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Administrativo Eletrônico (SEI) n.º 6022.2021/0003821-8 até o documento nº 057292342, último documento disponibilizado até a data de encerramento dos trabalhos em 25.01.2022 (peça 54).
- 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

|            |                              |
|------------|------------------------------|
| <b>DM</b>  | Decreto Municipal.           |
| <b>DOC</b> | Diário Oficial da Cidade.    |
| <b>LF</b>  | Lei Federal.                 |
| <b>LM</b>  | Lei Municipal.               |
| <b>TCU</b> | Tribunal de Contas da União. |

## 3. RESULTADO

### 3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Edital publicado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, objetivando o:

**[...] FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA COM FINALIDADE DE REQUALIFICAÇÃO EM CTA'S (CENTROS TEMPORÁRIOS DE ACOlhIMENTO) DENTRO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.** (grifos no original, fl.1 da peça 16).

O procedimento licitatório e os atos dele decorrentes observarão as disposições das Leis Municipais nº 13.278/2002 e 15.944/2013, dos Decretos Municipais nº 43.406/2003, alterado pelo Decreto 55.427/2014, 44.279/2003, 46.662/2005, 52.091/2011, 54.102/2013 e 56.475/2015, das Leis Federais nº 10.520/2002 e 8.666/93, da Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014, Decreto Federal nº 10.024/2019 e das demais normas complementares aplicáveis (fl. 5 da peça 16).

A licitação se dará na modalidade de Pregão Eletrônico na plataforma do sistema eletrônico de contratações denominado “Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – Sistema BEC/SP”. O critério de julgamento será o de menor preço por agrupamento, sob o regime de empreitada por preços unitários, em conformidade com o Preâmbulo da Minuta do Edital (peça 16, fl. 4).

O início da sessão pública de processamento do Pregão Eletrônico - abertura - prevista para ocorrer no 10/12/21, às 11h00 (peça 21) foi alterada para dia 21/12/21, depois para dia 11/01/22 e finalmente para o dia 07/02/22, às 11h00, conforme Comunicado SIURB, peça 55.

As obras e serviços, com valor total estimado de R\$ 10.970.606,13, consistem na requalificação de 09 Centros Temporários de Acolhimento - CTA's, agrupados em 04 lotes, conforme **QUADRO 1** abaixo:

**QUADRO 1 - Relação de CTA's e valores estimados**

| LOTE | TIPO UNIDADE | NOME UNIDADE | ENDEREÇO                                             |                     |
|------|--------------|--------------|------------------------------------------------------|---------------------|
| 1    | CTA          | BUTANTÃ      | RODOVIA RAPOSO TAVARES                               | R\$<br>849.514,80   |
|      | CTA          | SANTO AMARO  | AVENIDA MARIO LOPES LEÃO, Nº 240 - SANTO AMARO       | R\$<br>888.480,03   |
| 2    | CTA          | PRATES I     | RUA PRATES, Nº 1101 E 1114 - BOM RETIRO              | R\$<br>2.280.181,66 |
|      | CTA          | PRATES II    | RUA PRATES, Nº 1101 E 1114 - BOM RETIRO              | R\$<br>503.091,73   |
| 3    | CTA          | MARIA        | RUA COMENDADOR NESTOR PEREIRA, Nº 75 - CANINDÉ       | R\$<br>541.194,66   |
|      | CTA          | ILPI         | RUA COMENDADOR NESTOR PEREIRA, Nº 75 - CANINDÉ       | R\$<br>1.224.728,58 |
|      | CTA          | CANINDÉ      | RUA COMENDADOR NESTOR PEREIRA, Nº 75 - CANINDÉ       | R\$<br>2.011.634,52 |
| 4    | CTA          | BORACEIA     | RUA BORACEIA, Nº 270                                 | R\$<br>1.499.829,61 |
|      | CAE          | CASA VERDE   | RUA BRAZELINA ALVES DE CARVALHO, Nº 414 - CASA VERDE | R\$<br>1.171.950,54 |

Fonte: SIURB. Edital.

Os serviços a serem executados nos CTA's podem ser classificados como reformas. As instalações, todas pré-existent, deverão sofrer intervenções na alvenaria, forros, pisos, revestimentos, esquadrias, coberturas, hidráulica e elétrica, pintura e outros (peça 13), todos considerados serviços comuns de engenharia, mas que executados em conjunto necessitam de projetos, detalhamentos, memoriais descritivos técnicos e de acompanhamento por profissional habilitado.

Houve a juntada das justificativas da contratação emitidas pela Superintendência de Obras Viárias, através da Informação SIURB/OBRAS Nº 055407953 (peça 14), da Divisão Técnica de Licitações através do Encaminhamento SIURB/G2 Nº 055411290 (peça 15), e a Divisão de Finanças se manifestou por meio da Informação SIURB/DAF/DF Nº 055447305 (peça 17).

Consta dos autos análise jurídica, emitida pelo Setor de Controle Interno do Núcleo de Assessoria, através da Informação SIURB/CI/NUCLEO DE ASSESSORIA Nº 055468208, na qual conclui pela aprovação da proposição com recomendações, como segue (peça 20):

- Avaliação e aprovação, pela autoridade superior, dos elementos técnicos para decisão quanto ao atendimento ou desatendimento da exigência legal do Termo de Referência.
- Autorização de abertura e aprovação da minuta de Edital pelo titular da pasta.

### **3.1.1. Manifestação Prévia da Origem**

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o Relatório Preliminar foi encaminhado à SIURB.

A manifestação prévia apresentada - Informação SIURB/G2 Nº 056476369 - foi levada em consideração na elaboração deste Relatório Conclusivo e encontra-se juntada na peça 32 deste processo.

Ressalta-se que na Manifestação Prévia são mencionados documentos juntados através de diversos SEIs, consolidados no SEI 6022.2021/0003821-8, o que exigiu exame complementar pela equipe de Auditoria. O Edital e seus Anexos foram republicados, com alterações, restando inalterado o valor total estimado de R\$ 10.970.606,13 e os 04 lotes.

### 3.2. Notas de Reserva

Consta do documento SIURB/DAF/DF Nº 055448779 que foram disponibilizadas as Notas de Reserva com Transferência nºs 56.922/2021, 56.961/2021, 56.980/2021, 57.011/2021 e 57.034/2021, todas juntadas sob o SEI 055448681, onerando a dotação orçamentária do orçamento vigente de nº 93.10.08.244.3023.4.308.3.3.90.39.00.02. Houve ainda menção de previsão orçamentária para a despesa em tela no PLOA 2022 (peça 19).

Verificando as Notas de Reserva emitidas, constam os seguintes valores para suportar as contratações das obras e serviços nos CTA's indicados no **QUADRO 2** a seguir:

**QUADRO 2 - Reservas orçamentárias**

| RELATÓRIO DE RESERVA |                         |              |             |
|----------------------|-------------------------|--------------|-------------|
| Data                 | Número/Ano              | Valor (R\$)  | Local       |
| 14/10/2021           | 56922/2021              | 1.372.120,08 | Boracea     |
| 14/10/2021           | 56961/2021              | 2.264.174,62 | Canindé     |
| 14/10/2021           | 56980/2021              | 2.819.874,45 | Prates I    |
| 14/10/2021           | 57011/2021              | 565.933,60   | Prates II   |
| 14/10/2021           | 57034/2021              | 999.893,27   | Santo Amaro |
| <b>Total</b>         | <b>R\$ 8.021.996,02</b> |              |             |

Fonte: Equipe de Auditoria.

Os valores disponibilizados seriam suficientes para os desembolsos a serem realizados em 2021 para os CTA's informados. Entretanto, constata-se que não estão juntadas aos autos as devidas reservas para os CTA's Butantã, Santa Maria, Ilpi e Casa Verde.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

A SIURB se posiciona da seguinte forma:

Informamos que o processo licitatório será encaminhado à Secretaria requisitante para a devida inclusão das Notas de Reserva relativas aos CTA's Butantã, Santa Maria, Ilpi e Casa Verde, sendo certo que, caso até a data da Sessão de Abertura do certame tal documento não esteja juntado aos Autos, o certame será cancelado relativamente aos TCA's supramencionados (peça 32, fl. 2).

### Análise

Verifica-se pela Informação SIURB/G2 Nº 057270224 (peça 47) que foi solicitado ao Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, na data de 10 de janeiro de 2022, a emissão de Notas de Reserva para todos os CTA's licitados.

No entanto, até a presente data, não se encontram nos autos as Notas de Reserva solicitadas.

Considerando que as Notas de Reserva previamente existentes, emitidas para o exercício de 2021, já perderam sua validade, verifica-se, pois, a inexistência no SEI 6022202100038218 das Notas de Reserva do exercício de 2022 para todos CTA's ora em licitação.

### **3.3. Edital/Contrato/Termo de Referência**

Não consta do SEI a assinatura da autoridade competente no Edital, e, por decorrência, no Contrato e no Termo de Referência, em afronta à LM nº 14.141/06, art. 21, §§ 1º e 3º, e art. 22, e ao DM nº 51.714/10, art. 26, art. 27, § único, art. 28 e art. 29.

Cabe notar que, a se preservar o texto da minuta do Termo de Referência no documento oficial, há que se observar que este impõe condições imprecisas a serem observadas pelas licitantes, deixando de mencionar itens fundamentais ao balizamento da futura contratação, tais como:

- Parâmetros e diretrizes para elaboração dos serviços.
- Normas Técnicas.
- Especificações vigentes na SIURB.
- Condições para entrega final dos trabalhos.

Ainda que se admita tratar de serviços comuns de engenharia, passíveis de contratação por pregão, a LF nº 8.666/93 não dispensa a elaboração de projetos, detalhamentos e memoriais descritivos técnicos, com as respectivas anotações nos Conselhos de Classe de Engenharia e de Arquitetura. Ao contrário, por se tratar de serviços repetitivos e padronizáveis que serão executados em 09 Centros Temporários de Acolhimento, maiores são as razões para um planejamento e detalhamento minucioso e, sobretudo, criterioso.

### Esclarecimentos prestados pela SIURB

O Novo Edital, enviado pela Origem, encontra-se assinado pela Senhora Lilian Cristina Oliveira Nascimento, nomeada Presidente da Comissão de Licitação através da Portaria nº. 31/SIURB-G/2021 (peça 56).

### Análise

Em face das informações apresentadas, o apontamento resta superado.

### **3.4. Dos inúmeros elementos técnicos faltantes no SEI**

No SEI 6022.2021/0003821-8, consultado em 06/12/2021 constata-se a ausência de diversos elementos fundamentais e obrigatórios a um processo licitatório, adiante percorridos.

#### **3.4.1. Projetos Técnicos**

O único documento técnico disponível nos autos é um singelo projeto de Arquitetura relativo aos serviços necessários às adequações do CTA Boraceia, um deles, inclusive, sem escala, o que impossibilita à Auditoria o cotejamento com os quantitativos indicados na Planilha do Orçamento Referencial (peça 11).

Para os outros não foram disponibilizados projetos técnicos que possibilitem a avaliação do orçamento dos serviços previstos, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, I, II e III, § 1º.

### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Conforme arguido em preliminares, a instrução processual foi regularizada com os documentos requeridos, sendo que os referidos projetos foram disponibilizados no doc. SEI nº 056191104. Por todo exposto, concluímos não haver qualquer afronta ao artigo 7º, inciso I, II e III, §1º da Lei 8.666/93 (peça 32, fl. 2).

### Análise

Os projetos técnicos juntados ao SEI 6022202100038218 e disponibilizados no novo edital encontram-se à peça 49.

Verifica-se que não abrangem todos os CTA's em análise, não mencionam, em sua maioria, a obra a que se referem, o trabalho a ser realizado, a escala utilizada, ou mesmo a data de sua elaboração. Em nenhum deles se verificou a assinatura do técnico responsável pela sua execução.

Diante disso, os projetos apresentados se mostram inadequados para fundamentar o orçamento e a execução da obra, razão pela qual é mantido o apontamento.

### **3.4.2. Orçamentos**

Dos 09 CTA's que estão sendo licitados, foram juntadas ao SEI as "Planilhas de Orçamento Referencial" de apenas 04 deles, como segue:

- CTA Santo Amaro (peça 8).
- CTA Prates II (peça 9).
- CTA Canindé (peça 10).
- CTA Boraceia (peça 11).

Para os demais CTA's não foram encontrados os orçamentos de referência. São eles:

- CTA Butantã.
- CTA Prates I.
- CTA Santa Maria.
- CTA Ilpi.
- CTA Casa Verde.

Note-se que, mesmo para aqueles orçamentos que estão disponibilizados nos autos, não há qualquer Planta, Projeto, Especificação Técnica ou Memória de Cálculo que fundamente os quantitativos adotados, nem há informações precisas dando conta dos critérios adotados pela SIURB para sua estimativa, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. II e § 4º e ao DM 44.279/03, art. 2º, inc. VI, e art. 4º.

No que tange à "Planilha de Orçamento Referencial" do CTA Boraceia, a única com possibilidade de verificação, haja vista a presença dos singelos projetos técnicos, se cotejada com a relação de serviços definidos após Vistoria do equipamento realizada pelos técnicos da Coordenação de Engenharia e Manutenção da Secretaria Municipal de Assistência e

Desenvolvimento Social – SMADS, constata-se a ausência de itens como Sistema de Proteção de Descargas Atmosféricas – SPDA, Cabine Primária de Energia Elétrica ou Janelas em Caixilho de Alumínio, itens em quantidade insignificantes, 50,00ml, frente ao necessário pela descrição, como 10-11-07: calha e, ainda, itens com quantitativo expressivo, 1.785,40m<sup>2</sup>, mas sem a devida e necessária especificação técnica do material, como 13-02-39: piso cerâmico esmaltado.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Conforme arguido em preliminares, a instrução processual foi regularizada com os documentos requeridos, de modo que, os questionamentos formulados pelo TCM, encontram-se disponíveis no SEI nº 056191104, 056119518, 056120044, 056120930 e 056121125.

Desta feita, inferimos não haver qualquer infringência à LF 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. II e §4º, DM 44.279/03, art. 2º, inc. VI, e art. 4º (peça 32, fl.3).

#### Análise

Diante da ausência dos Projetos Técnicos, e não de singelas Plantas juntadas à peça 49, sem escala, sem data, sem responsável pela elaboração (e, ainda, sem contemplar todos os CTA's) permanece a impossibilidade de se confrontar as Memórias de Cálculos e as Planilhas Orçamentárias ora juntadas pela SIURB, também desacompanhadas da indicação do responsável pela elaboração.

Portanto, mantido o apontamento.

#### **3.4.3. Cronogramas Físico-Financeiros**

Não constam do SEI os Cronogramas Físico-Financeiros de nenhuma das obras licitadas, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, §2º, inciso II, c/c alínea “f”, inciso IX do art. 6º.

No subitem **2.3** do Termo de Referência consta de forma genérica que o “Núcleo de Engenharia” da SIURB estabelecerá cronograma para as obras necessárias. Para tanto é necessário o pleno conhecimento dos projetos e das Planilhas Orçamentárias com os devidos quantitativos.

Já no subitem **4.3** do Termo de Referência há menção a prazo de execução de 3 meses prorrogáveis por mais 3 meses. Considera-se necessário um estudo pormenorizado, caso a

caso, a partir dos serviços necessários e da dinâmica diária do CAT para certificar-se da viabilidade destes prazos.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Conforme arguido em preliminares, a instrução processual foi regularizada com os documentos requeridos. Informamos que o cronograma físico-financeiro foi disponibilizado no SEI nº 056123686 (peça 32, fl.3).

#### Análise

O Cronograma físico-financeiro apresentado (peça 46) se refere ao andamento conjunto da obra licitada, sem distinção individual dos lotes considerados.

Assim, esse documento é inútil para o controle do andamento dos serviços nos CTA's, uma vez que estes serão executados por empresas distintas.

Mantido o apontamento.

#### **3.4.4. Planilhas de Medição de Serviços**

O subitem **5.5** do Termo de Referência trata das Planilhas de Medição de Serviços e não prevê a apresentação diária de imagens, através de registros fotográficos, dos serviços realizados e apropriados naquele dia, acompanhados da precisa localização e da indicação do item da Planilha Orçamentária a que se refere, como já adotado pela SIURB.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Informamos que o apontamento foi superado face à republicação do presente edital, tal item passou a constar da Minuta do Contrato (peça 32, fl.7).

#### Análise

Na Minuta do Contrato, itens 4.2.21, 4.2.22, 4.3.11.1 e 6.4, fls. 07/10 da peça 51, assim como no Termo de Referência, itens 2.0 e 5.5, fls. 4 e 8 da peça 50, consta a obrigatoriedade de apresentação diária de imagens, através de registros fotográficos, dos serviços realizados e apropriados naquele dia, acompanhados da precisa localização.

Entretanto, não consta a indicação do item da Planilha Orçamentária a que se refere.

Desta forma, resta superada a parte inicial do apontamento e mantida a parte final do mesmo.

### **3.4.5. Registros**

O subitem **6.2** do Termo de Referência trata dos Registros próprios a serem efetuados pela Fiscalização da SIURB e deixou de incluir o “Livro de Ordem” instituído pelo CONFEA e seguido pelo CREA-SP, obrigatório para quaisquer obras de Engenharia.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Informamos que o apontamento foi superado face à republicação do presente edital, tal item passou a constar da Minuta do Contrato (peça 32, fl.7).

#### Análise

De fato, a exigência para a abertura do Livro de Ordem passou a constar do item 4.2.8 e 4.3.10 da Minuta do Contrato, fls. 06 e 08/09 da peça 51.

Resta, portanto, superado o apontamento.

### **3.4.6. Dinâmica dos serviços**

Inexiste esclarecimento, em cada CAT, quanto à possibilidade ou não de realização de serviços enquanto o equipamento estiver em regular funcionamento. Haja vista que o horário de atendimento é de 24 horas, ininterrupta, e todos contam na área interna com cozinha, amplos banheiros e dormitórios, considera-se essencial a indicação expressa das condições em que os serviços poderão ser realizados sem que seja prejudicado o atendimento rotineiro e/ou seja previsto um deslocamento momentâneo para sua viabilidade.

Cita-se, como exemplo, a execução de serviços de instalações elétricas no CTA Boracea.

Essas informações são necessárias para a avaliação dos custos incorridos nas obras e serviços que serão prestados.

### **3.5. Avaliação e autorização por autoridade competente**

Não foram identificados no SEI os seguintes atos:

- Avaliação e aprovação dos elementos técnicos por autoridade competente, nos termos do art. 14, inciso II, do Decreto Federal n.º 10.024/19.

- Autorização de abertura e aprovação da minuta de edital pelo titular da Pasta, nos termos do art. 3º, inciso II, do Decreto Municipal n.º 46.662/05.

### 3.6. Falta de justificativa adequada ao parcelamento do objeto

O Pregão analisado contempla a contratação de serviços de requalificação para 09 CTA's, divididos em 04 agrupamentos. No entanto, inexistente uma justificativa acerca da necessidade de agrupamento dessas contratações na forma prevista pelo Edital, o que infringe o disposto no artigo 23, § 1º, da LF nº 8.666/93, que assim dispõe:

§1º - As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração **serão divididas** em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda de economia de escala. (grifo nosso).

Ao agrupar em lotes, a Origem eleva os requisitos de capital e qualificação técnica, reduzindo a competitividade. Sobre o tema, ensina Marçal Justen Filho que o dispositivo supracitado impõe o parcelamento do objeto como obrigatório. Isso porque a regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo dos possíveis interessados:

O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). **Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência.** [...] Ao se dissociar uma única contratação em uma pluralidade de contratos de objeto mais reduzido, objetiva-se ampliar a competitividade. Isso apenas se poderá obter através da abertura de diferentes licitações, cada qual orientada a selecionar a proposta mais vantajosa para um determinado lote. Os requisitos de habilitação serão menos severos, porque a dimensão econômica e a complexidade técnica de cada lote serão inferiores. Como decorrência, será maior o número de particulares em condições de competir. (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª edição, São Paulo, Dialética, 2005, p. 207). (grifos nossos).

Dessa forma, conclui o autor que o fundamento jurídico do parcelamento consistiria na ampliação das vantagens econômicas para a Administração: A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única (Op. cit., p. 207, grifos nossos).

Também partilha desse posicionamento Carlos Pinto Coelho da Motta:

A redação do parágrafo, com sua **ação verbal impositiva – “serão divididas”** –, de si **sugere a obrigatoriedade**, logicamente relativa a objetos divisíveis e de maior vulto. A tese da obrigatoriedade foi-se solidificando em várias decisões do Tribunal de Contas da União, destacadamente pela Decisão 393/94. (Eficácia nas licitações & contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão - parcerias público-privadas, 10ª edição, Belo Horizonte, Del Rey, 2005, p. 201). (grifos nossos).

Cumprir, por fim, o entendimento de Jessé Torres Pereira Junior, também no sentido da obrigatoriedade do parcelamento da execução:

[...] o parcelamento da execução é desejável sempre que assim o recomendem dois fatores cumulativos: **o ‘melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado’ e a ‘ampliação da competitividade’**. Ocorrentes ambos, haverá conveniência para o interesse público em que se parcele a execução do objeto, que resultará em vantagem para a Administração. (grifos nossos).

O fracionamento das parcelas é a regra, ainda assim o agrupamento de unidades perfeitamente divisíveis não é proibido pela legislação de maneira absoluta, sendo necessária para tanto uma motivação adequada, técnica e específica por parte do órgão licitante.

A justificativa prestada para a Origem (Informação SIURB/OBRAS Nº 055407953) é genérica e não motiva adequadamente a escolha da Administração, não indicando qualquer estudo ou cálculo que motive os agrupamentos do Edital:

Portanto, conforme já anteriormente explicitado, o agrupamento produz grande economia de escala nos preços dos serviços que serão executados, já que as empresas, executoras de mais de um serviço, poderão ofertar preços mais competitivos, diluindo em mais itens os custos indiretos. Além disso, economiza-se com os procedimentos licitatórios, custos, demorados e que dependeriam da contratação de empresas especializadas para o auxílio desta Secretaria.

Como se observa, a justificativa apresentada se aproxima mais de uma opinião pessoal do que um estudo técnico, além de não esclarecer qual seria a economia de escala gerada e quais empresas precisariam ser contratadas para auxiliar a Secretaria.

Há ainda o agravante de que as razões apresentadas se referem a uma outra licitação, o certame nº 010/21/SIURB (tratado no e-TCM nº 015752/21), conforme excerto trazido da Informação referida:

As vantagens das contratações na forma realizada são, portanto, visíveis e inegáveis. Homenageiam não apenas os princípios da vantajosidade e isonomia, como a eficiência e moralidade - consubstanciado na finalidade de proteção aos recursos e sua aplicação eficiente às necessidades da comunidade - tendo também, em vista, que o **fracionamento é obrigatório e a realização de 96 licitações distintas em curto prazo é inviável e altamente custosa.** (grifos nossos).

Assim, tendo em vista que a justificativa para o agrupamento de lotes apresentada sequer se refere a esta licitação, a Auditoria considera irregular a licitação neste ponto por infringência ao princípio da motivação dos atos administrativos.

### **3.7. Restrição a sagrar-se vencedor em mais de um lote**

O subitem **3.5.1** do Edital, que trata das Condições de Participação, estabelece que as empresas possam concorrer em todos os agrupamentos, “[...] porém somente poderão sagrar-se vencedoras em **01 AGRUPAMENTO.**”, fl. 07 da peça 16, grifo no original. Ainda que haja a possibilidade adjudicação de mais de 02 agrupamentos nas condições previstas no item **3.5.1.1.**

Esta restrição, no entanto, não tem previsão legal, posto que, se a licitante apresentou o menor preço para os agrupamentos pretendidos, pode sagrar-se vencedora em mais de um lote, desde que atendidos os requisitos de habilitação, notadamente as qualificações econômico-financeiras e técnicas, cujos critérios estejam objetivamente definidos no Edital.

Nesse sentido, tem-se manifestado o Tribunal de Contas da União, ao decidir que restringe o caráter competitivo dos certames licitatórios a vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote (Acórdãos nº 2.373/2013 - Plenário e nº 602/2015 - Plenário), por infringir o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, insculpida no caput do art. 3º da LF nº 8.666/93.

A condição limita a concorrência, pois impede que empresas detentoras de suficiente capacidade técnica e econômica vençam mais de um lote, restringindo assim a competitividade do certame.

Como decorrência, não resta garantida a maior vantajosidade para a Administração, pois possibilita a prática de preços maiores do que os que seriam obtidos em ambiente de maior competitividade, visto que as licitantes que se sagrem vencedoras de um dos lotes serão alijadas da disputa pelos demais lotes, ainda que seus preços sejam menores e possuam capacidades econômico-financeira e técnica cumulativas para executar mais de um lote.

Além da ausência de base legal, já citada no início deste ponto, não foi localizada uma justificativa técnica e específica para tal opção, o que limita a análise de conformidade da Auditoria.

Diante do exposto, conclui-se que o item **3.5.1** do Edital frustra o caráter competitivo do certame, visto que a vedação de uma mesma licitante sagrar-se vencedora em mais de um lote não possui fundamento legal, bem como infringe o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em desacordo com o disposto no art. 3º, § 1º, I da LF nº 8.666/93.

### **3.8. Vedação injustificada à participação de consórcios**

O item **3.7** da minuta de Edital indica que:

**3.7.** Poderão participar ainda da licitação as empresas que:

[...]

**b)** não estejam constituídas em forma de consórcio e não sejam controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si, qualquer que seja sua forma de constituição;

A participação de consórcios não é obrigatória, nem legalmente exigida. Todavia, a sua vedação necessita de uma justificativa por parte da Administração, neste sentido:

Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame. (Acórdão TCU nº 1636/2007 - Plenário, sumário).

As justificativas apresentadas (Informação SIURB/OBRAS Nº 055407953) não parecem estar alinhadas com o interesse público ou outros princípios admitidos pelo Direito Administrativo. Conforme indica em suas razões, a Administração rechaça a participação de consórcios por entender que:

Informamos que o número elevado de consorciadas sobrecarregaria a fiscalização da Administração, principalmente por se tratar de licitação na modalidade Pregão. Por esta razão, sugerimos que o Edital não permita a reunião em forma de consórcio.

De fato. Nenhum impeditivo técnico ou financeiro é apresentado pela Administração que fundamente tal vedação, havendo apenas um indicativo que seriam muitas empresas para fiscalizar e que a solução seria restringir o número de concorrentes proibindo assim a participação de consórcios ou que poderia haver conflito de interesses entre as próprias parceiras.

Novamente, nenhum estudo ou dado concreto foi apresentado na fase interna que embasasse as premissas da Administração a uma clara afronta ao princípio da competitividade e à jurisprudência dos órgãos de controle, neste sentido:

Sempre que possível, é recomendável a divisão do objeto e a aceitação da participação de consórcios em licitação para contratação de serviços de manutenção predial, a fim de viabilizar a participação de maior número de interessados e de selecionar a proposta mais vantajosa. (Acórdão nº TCU 1104/2007 - Plenário - sumário).

Assim, na ausência de uma justificativa técnica, a Auditoria considera a restrição à participação de consórcios como uma infringência ao princípio de competitividade.

### **3.9. Ausência da justificativa para exclusão do Simples Nacional**

O subitem **7.6** da Minuta de Edital preconiza o quanto segue:

**7.6** As microempresas e empresas de pequeno porte **não poderão** utilizar, em sua proposta de preços, os benefícios do regime tributário diferenciado do Simples Nacional, conforme preconiza o art. 17, inciso XII da Lei Complementar nº123/2006.

**7.6.1** As ME/EPP deverão comprovar a formalização do pedido de exclusão voluntária do Simples Nacional até a data de julgamento da habilitação, sob pena de inabilitação do certame.

A referida norma faz a seguinte vedação:

Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou empresa de pequeno porte:

(...)

**XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra; (grifos nossos).**

Note-se que a legislação citada não guarda qualquer relação com o objeto licitado ou com empresas prestadoras de serviço de engenharia, nem com o fato de as mesmas participarem de licitação mantendo o regime tributário previsto no Simples Nacional.

Nesta mesma linha, caso alguma ME ou EPP tenha em seu objeto social a cessão ou locação de mão-de-obra, ela sequer poderia participar do Simples Nacional, ou seja, seria desnecessária a exigência de exclusão.

De modo que não há justificativa para as ME/EPP abrirem mão do regime tributário específico em que se encontram para participar de um pregão eletrônico, com base na legislação indicada pela Administração.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Razão assiste aos técnicos desta corte, o item será objeto de inclusão no DOC de 17/12/2021 (peça 32, fl. 8).

#### Análise

No DOC de 17/12/2021 consta a supressão do item 7.6.1 do Edital, superando o apontamento.

### **3.10. Erro material em exigência editalícia**

O subitem **11.6.3.1** dispõe que:

Prova de **Patrimônio Líquido** do último balanço já exigido, em valor igual ou superior ao valor definido para cada agrupamento, conforme ANEXO XX, sendo que para a adjudicação de mais de um agrupamento, a licitante deverá comprovar possuir o patrimônio líquido igual ou superior à soma de patrimônio líquido previstos para os respectivos agrupamentos; (grifos nossos).

Conforme já assinalado em outros itens deste Relatório, o Edital e seus anexos contém diversos erros materiais. O referido Anexo XX contém uma lista de 20 lotes de equipamentos escolares sem qualquer conexão com os agrupamentos de CTA's ora licitados, o que não

permite a verificação por parte dos interessados dos valores mínimos de composição do patrimônio líquido para participação no certame.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Acerca da inobservância apontada pelo TCM, esclarecemos que foi superada face à republicação do presente edital. Portanto, não há que se falar em impedimento para avaliação de qualificação econômico-financeira, uma vez que sanado o erro material. (peça 32, fl.8)

#### Análise

Em face da alteração procedida, resta superado o apontamento.

### **3.11. Falta de justificativa para os índices contábeis**

O subitem **11.6.3.2.3** exige que:

A comprovação da boa situação financeira da empresa será avaliada de forma objetiva pelos índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Seca (LS) e Liquidez Corrente (LC), maiores que 1,50 (um inteiro cinco décimos) e Índice de Endividamento Geral (IEG) menor que 0,50 (cinco décimos) resultantes da aplicação das fórmulas abaixo ao balanço patrimonial.

A documentação apresentada na Informação SIURB/DAF/DF Nº 055447305, a título de justificativa para as exigências editalícias, é um texto genérico, que apenas descreve o que são os índices contábeis, sem qualquer menção, direta ou indireta, à presente licitação.

De fato. Apenas à guisa de exemplo, não se sabe por qual razão exige-se um índice de liquidez seca, com base em 31.12.2020, num contrato de prestação de serviços de engenharia, entre diversas outras questões que não tiveram qualquer tratamento por parte da Administração. Há ainda uma menção sintética a um estudo realizado, sem qualquer referência ou aprofundamento da parte do órgão licitante.

Assim, a Auditoria entende ter havido infração ao art. 31, § 5º da LF nº 8666/93.

### **3.12. Registro da empresa no CREA e/ou CAU**

O subitem **11.6.4.1.1** estabelece que, caso o registro da empresa tenha sido expedido por CREA e/ou CAU de outro Estado que não o da localidade da realização da licitação, será exigido, para execução da requalificação, o visto do CREA/SP e/ou CAU/SP.

Não há indicação de prazo para a regularização no CREA/SP para vencedores de outros estados, apenas consta que o contrato será assinado 5 dias após a adjudicação com indicação do responsável técnico.

Consta ainda que a comprovação exigida no caput desta alínea deverá se dar por meio de Declaração firmada pelo representante legal da empresa, de que na data da Assinatura da Ata disporá destes profissionais.

Entretanto, o Acórdão TCU nº 1889/2019 - Plenário indica que as minutas devem ser alteradas prevendo um prazo razoável para a regularização junto ao CREA e antes do início da execução.

Considera-se, também, que nesta fase deveria ser exigida documentação completa, haja vista que a exigência de vínculo profissional é um requisito da qualificação técnica. Portanto, a mera comprovação documental, por via de mera declaração, acerca da participação dos profissionais exigidos na empresa como sócios ou empregados ao assinar o contrato não faz sentido.

#### Esclarecimentos prestados pela SIURB

Razão assiste aos técnicos desta corte, o item será objeto de inclusão no DOC de 17/12/2021. (peça 32, fl. 8).

#### Análise

Em face da alteração procedida, resta superado o apontamento.

### **3.13. Execução simultânea de serviços**

O subitem **11.6.4.5** exige Atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, acompanhado(s) do(s) Certificado(s) de Acervo Técnico - CAT, expedido(s) pela entidade profissional competente, com registro no sistema CREA/CONFEA e/ou Conselho competente.

No Atestado deve constar a empresa licitante como contratada, comprovando aptidão e capacidade operacional para desempenho de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, e que comprovem a execução SIMULTÂNEA dos serviços de maior relevância, com os quantitativos mínimos definidos nas tabelas conforme o agrupamento,

devendo atender em cada lote, no mínimo, 5 itens considerados de maior relevância, dentre 10 listados, que vem acompanhados de quantitativos mínimos.

O subitem **11.6.4.6** considera como execução simultânea a coincidência de ocorrência de pelo menos 01 (um) dia em que todos os serviços exigidos no subitem **11.6.4.5** encontravam-se em execução concomitante e, ainda, que atendam às exigências dos quantitativos mínimos de cada “GRUPO DE SIMULTANEIDADE”.

Sem entrar no mérito, considera-se prejudicada a análise, haja vista a ausência de Projetos Técnicos de 8 dos 9 CAT's e a ausência de 5 das 9 “Planilhas de Orçamento Referencial”. Desta forma, inexistente qualquer possibilidade de aferição tanto dos quantitativos considerados mínimos quanto dos serviços de maior relevância.

O referido subitem traz ainda que a data considerada para fins de comprovação de simultaneidade deve ser declarada pelo proponente conforme modelo Anexo XVIII.

Porém, o Anexo XVIII do Edital traz uma “Tabela de Simultaneidade” que trata de equipamentos escolares, que não guardam relação com este Pregão de serviços dos CAT's. E, além disso, considera-se que uma mera declaração de uma determinada data, sem qualquer critério, não traz a comprovação necessária.

### **3.14. Responsáveis**

Lilian Cristina de Oliveira Nascimento - Presidente da Comissão de Licitações da SIURB e Pregoeira – RF nº 690.895.1.

Marcos Monteiro - Secretário de SIURB – RF nº 883.989-1.

## **4. CONCLUSÃO**

Em face das análises realizadas após a manifestação prévia da SIURB e formalizadas neste relatório, conclui-se que o certame continua sem condições de continuidade pelas seguintes constatações:

**4.1.** Ausência de Notas de Reservas para todos os CTA's licitados em afronta ao disposto na Lei Federal nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. III, e no DM nº 44.279/03, art. 2º, inc. VII (subitem **3.2.**).

**4.2.** Ausência de Projetos Técnicos adequados e suficientes em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, I, II e III, § 1º (subitem **3.4.1.**).

**4.3.** Impossibilidade de checagem de Orçamentos e Memórias de Cálculo haja vista a ausência de Projetos Técnicos adequados e suficientes, infringindo a LF 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. II e § 4º; DM 44.279/03, art. 2º, inc. VI, e art. 4º (subitem **3.4.2.**).

**4.4.** Ausência de Cronogramas Físico-Financeiros adequados e suficientes, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, §2º, inciso II, c/c alínea "f", inciso IX, do art. 6º (subitem **3.4.3.**).

**4.5.** Justificativa equivocada para adoção de índices contábeis, em afronta à LF nº 8666/93, art. 31, § 5º (subitem **3.11.**).

**4.6.** Ausência de justificativa para o agrupamento previsto, em afronta à LF nº 8.666/93, artigo 23, § 1º (subitem **3.6.**).

**4.7.** Restrição ao número de vencedores por agrupamento, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 3º, § 1º (subitem **3.7.**).

Além das infringências a legislação acima, há no Edital os seguintes erros materiais, omissões e irregularidades:

**4.8.** Planilhas de Medição de Serviços desacompanhadas de registros fotográficos com vinculação expressa aos itens da Planilha Orçamentária (subitem **3.4.4.**).

**4.9.** Ausência de esclarecimento acerca de realização de serviços durante o expediente de atendimento integral (24hs) dos CTA's (subitem **3.4.6.**).

**4.10.** Justificativa equivocada para a exclusão da participação de consórcios (subitem **3.8.**).

**4.11.** Prejudicada a análise acerca da exigência de SIMULTANEIDADE DE SERVIÇOS, haja vista impossibilidade de verificação de quantitativos mínimos (subitem **3.13.**).

**4.12.** Insegurança quanto a mera declaração do proponente acerca da data de realização simultânea de serviços para a efetiva comprovação de quantitativos mínimos de cada “grupo de simultaneidade” (subitem **3.13.**).

Em 27.01.2022.

**OSWALDO BERTINATO JÚNIOR**  
Agente de Fiscalização

**EDUARDO EMILIO LANG DI PIETRO**  
Agente de Fiscalização

De acordo,

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