

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator EDUARDO TUMA**

**Ref.: Acompanhamento de Edital.
Edital – Pregão Eletrônico nº 018/SIURB/21.**

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 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 11/01/22, depois para 07/02/22, conforme Comunicado, peça 55 e, finalmente para o dia 11/02/22 às 11:00, conforme Comunicado SIURB de suspensão/reativação de Pregão Eletrônico, peça 70.

As obras e serviços tem valor total estimado de R\$ 10.970.606,13 e tratam da requalificação de 09 Centros Temporários de Acolhimento, 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\$ 849.514,80
	CTA	SANTO AMARÔ	AVENIDA MARIO LOPES LEÃO, Nº 240 - SANTO AMARÔ	R\$ 888.480,03
2	CTA	PRATES I	RUA PRATES, Nº 1101 E 1114 - BOM RETIRO	R\$ 2.280.181,66
	CTA	PRATES II	RUA PRATES, Nº 1101 E 1114 - BOM RETIRO	R\$ 503.091,73
3	CTA	MARIA	RUA COMENDADOR NESTOR PEREIRA, Nº 75 - CANINDÉ	R\$ 541.194,66
	CTA	ILPI	RUA COMENDADOR NESTOR PEREIRA, Nº 75 - CANINDÉ	R\$ 1.224.728,58
	CTA	CANINDÉ	RUA COMENDADOR NESTOR PEREIRA, Nº 75 - CANINDÉ	R\$ 2.011.634,52
4	CTA	BORACEIA	RUA BORACEIA, Nº 270	R\$ 1.499.829,61
	CAE	CASA VERDE	RUA BRAZELINA ALVES DE CARVALHO, Nº414 - CASA VERDE	R\$ 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.

No que se refere à presente Auditoria de Acompanhamento de Edital, esta Coordenadoria elaborou os seguintes documentos:

- a) Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (peça 24, datado de 07.12.2021).
- b) Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (peça 57, datado de 27.01.2021).

Houve Resposta de Comunicação Processual (peça 65) através do Encaminhamento SIURB/G2 Nº 058325555 São Paulo, juntado em 04 de fevereiro de 2022.

Retornam os autos nesta oportunidade para atendimento da determinação de Vossa Excelência"... manifestação quanto às respostas acrescidas" (peça 67)

2. ANÁLISE

2.1. Notas de Reserva

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.). (peça 57, fl. 21).

Manifestação da SIURB

A SIURB informa que o certame somente será aberto quando todas as notas de reserva forem encaminhadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e encartadas ao processo. (peça 71, fl. 2).

Análise

Foram emitidas duas Notas de Reserva (peça 69), quais sejam:

- Nota de Reserva nº 13238/2022 no valor de R\$ 2.289.653,00.
- Nota de Reserva nº 12893/2022 no valor de R\$ 8.680.953,13.

A somatória dos valores reservados perfaz o total de R\$ 10.970.606,13 que é coincidente com o valor total estimado para a requalificação dos de 09 Centros Temporários de Acolhimento - CTA's ora licitados.

Desta forma, o apontamento se encontra superado.

2.2. Projetos Técnicos

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.). (peça 57, fl. 21).

Manifestação da SIURB

Não há qualquer afronta ao artigo 7º, inciso I, II e III, §1º da Lei 8.666/93, uma vez que o processo foi regularmente instruído com os projetos, disponibilizados no doc. SEI nº 056191104. Não obstante isso, trata-se o presente de serviço comum de engenharia, conforme Súmula n. 257 do TCU, licitado através de Pregão Eletrônico, devendo ser aplicada a Lei n.º 10.520/2002 e somente de forma subsidiária a Lei n.º 8.666/93. Os projetos técnicos, portanto, não são documentos imprescindíveis à instrução do processo e ainda assim foram encartados. (peça 71, fl. 2).

Análise

Projetos de reforma são fundamentais para orientar a elaboração de orçamentos, execução dos serviços, a medição do executado e o acompanhamento da obra.

Note-se que nesta licitação, o valor orçado da obra, no seu conjunto, remonta a estimados R\$ 10.970.606,13. Ainda assim, verifica-se que os projetos apresentados (peça 49) não abrangem todos os CTA's licitados, não mencionam, em sua maioria, as obras a que se referem, não especificam o trabalho a ser realizado, ou mesmo a escala utilizada.

Nestes termos, mantém-se o apontamento de que os projetos técnicos apresentados não são adequados e suficientes para a avaliação dos serviços previstos, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, I, II e III, § 1º.

2.3. Orçamentos

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.). (peça 57, fl. 21).

Manifestação da SIURB

Não houve qualquer infringência à Lei n.º 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II e §4º, Decreto Municipal n.º 44.279/03, art. 2º, inc. VI, e art. 4º, uma vez que foram encartados no processo – docs. SEI nº 056193255, 056193642, 056123686. Não obstante isso, trata-se o presente de serviço comum de engenharia, conforme Súmula n. 257 do TCU, licitado através de Pregão Eletrônico, devendo ser aplicada a Lei n.º 10.520/2002 e somente de forma subsidiária a Lei n.º 8.666/93. Os projetos técnicos, portanto, não são documentos imprescindíveis à instrução do processo e ainda assim foram encartados. (peça 71, fl. 2).

Análise

A ausência dos Projetos Técnicos, adequados e suficientes para o conhecimento dos serviços a serem executados impossibilita a avaliação da coerência das Memórias de Cálculos e das Planilhas Orçamentárias com as especificações de obra.

Os projetos apresentados (peça 49) não permitem fundamentar os quantitativos adotados no orçamento, ou mesmo os critérios adotados pela SIURB para sua estimativa. Afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, §2º, inc. II e § 4º e ao DM nº 44.279/03, art. 2º, inc. VI e art. 4º.

2.4. Cronogramas Físico-Financeiros

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.). (peça 57, fl. 21).

Manifestação da SIURB

Não houve qualquer infringência à Lei n.º 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II, uma vez que o cronograma físico-financeiro foi disponibilizado no SEI nº 056123686. Não obstante isso, trata-se o presente de serviço comum de engenharia, conforme Súmula n. 257 do TCU, licitado através de Pregão Eletrônico, devendo ser aplicada a Lei 10.520/02 e apenas de forma subsidiária a Lei n.º 8.666/93. (peça 71, fl. 2).

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 em cada um dos CTA's licitados, uma vez que estes serão executados por empresas distintas. Afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, §2º, inciso II, c/c alínea "f", inciso IX do art. 6º.

2.5. Falta de justificativa para os índices contábeis

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

Esclarecimentos prestados pela SIURB à peça 71, fl. 2

No que se refere à adoção de índices contábeis, segue anexo em doc. SEI nº 055447305 referida justificativa elaborada por profissional habilitado do setor responsável.

Análise

O referido documento já havia sido examinado pela equipe de Auditoria.

Mantido o apontamento, haja vista que nada de novo foi acrescido.

2.6. Falta de justificativa adequada ao parcelamento do objeto

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

Esclarecimentos prestados pela SIURB à peça 71, fls. 2/4

A SIURB reitera que a análise realizada pelo n. agente de fiscalização dessa E. Corte de Contas aponta que o agrupamento em lotes é indevido e restritivo, conduta vedada pelo art. 23, § 1º, combinado com o art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8666/93.

E entende que, em que pese a expertise do i. agente de fiscalização, a análise dos mencionados dispositivos legais apresenta exatamente a justificativa para o agrupamento dos CTA's.

Afirma que é inviável a proposta de realização de vários certames apartados para evitar o agrupamento realizado no Edital em análise, ainda que a utilização de gerenciadoras pudesse auxiliar nos procedimentos licitatórios.

Sustenta que, tecnicamente, a complexidade dos trabalhos a serem desenvolvidos, comuns e semelhantes entre si, possibilita que cada empresa vencedora do agrupamento se organize de maneira eficiente para a execução do objeto para o qual foi contratada, o que se traduziria em ganho não apenas de eficiência para a Administração Pública, mas também em termos de tempo em que os CTA's poderão ser utilizados em melhores condições.

Considera que o fracionamento só não deve ser realizado quando tecnicamente sua execução não for viável ou mesmo recomendável, desrespeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado, hipótese que não é aplicável ao presente caso.

Entende que as justificativas técnicas utilizadas pela equipe de Auditoria para condenar o Edital em exame seriam aplicáveis se os CTA's ora contemplados fossem reformados por apenas uma empresa, o que não ocorre no presente caso.

Conclui afirmando que as contratações na forma prevista trazem vantagens das visíveis e inegáveis, que homenageiam não apenas os princípios da vantajosidade e isonomia, como também da eficiência e da moralidade, consubstanciada na finalidade de proteção aos recursos e sua aplicação eficiente às necessidades da comunidade, sobretudo neste caso em que o objeto são os CTA's para pessoas de maior vulnerabilidade.

Análise

A SIURB tem entendimento diverso. A equipe de Auditoria já apresentou no Relatório de Análise, de forma exaustiva, para o caso concreto, seus fundamentos em contrário.

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:

Assim, as justificativas técnicas apresentadas pela SIURB não tem o condão de afastar o apontamento, o qual resta mantido.

2.7. Restrição a sagrar-se vencedor em mais de um lote

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

Esclarecimentos prestados pela SIURB à peça 71, fls. 4/5

Afirma que a vedação do item 3.5.1 do Edital tem justificativa técnica, já informada: “Caso mais de uma empresa se sagre vencedora de mais de um agrupamento, a eficiência e agilidade necessárias para o certame estariam comprometidas”.

Entende que não há violação à competitividade, haja vista que um amplo rol de empresas seria contratado para os serviços, correndo-se menos riscos de inexecução contratual decorrente de abandono de contratos, pois ausente o incentivo para uma empresa “mergulhar seus preços” para obter um maior número de lotes.

A SIURB sustenta que assim afasta uma conduta comum nas contratações públicas, ainda que existentes sanções para coibi-la. Defende que a permissão para que empresas diferentes sejam vencedoras em cada lote diminui o risco de inexecução e, em consequência, de maiores gastos para serviços simples e comuns.

Entende que a competitividade estaria garantida pressupondo que diversas empresas serão vencedoras dos agrupamentos, evitando a ação manipuladora de pequeno grupo que faz “rodízio” para obter lotes que lhes interessam.

Considera que a vantajosidade estaria garantida, haja vista que as regras do pregão, em lances, possibilitará a negociação de preços competitivos. E, somada à regra do item 3.5.1.,

entende que as empresas interessadas empenharão grandes esforços para sagrar-se vencedoras, com incentivo à apresentação de valores vantajosos

Conclui afirmando que o controle da execução dos contratos seria mais eficiente e rigoroso, permitindo a fiscalização individual de cada empresa, de modo a resguardar as finalidades da contratação pública e o respeito aos valores do art. 3º da Lei 8666/93.

Análise

Do mesmo modo que o subitem precedente, a equipe de Auditoria já apresentou no Relatório de Análise, de forma exaustiva, para o caso concreto, seus fundamentos em contrário.

A restrição não tem previsão legal. Se uma 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.

O TCU entende que há restrição ao caráter competitivo dos certames licitatórios quando imposta 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, conforme 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.

Assim, ao contrário do apregoado pela SIURB, não restaria garantida a maior vantajosidade para a Administração, pois possibilitaria 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.

A Origem não traz qualquer argumento que altere ou supere o apontamento, que ora é mantido, pela infringência já indicada.

2.8. Planilhas e Medições de Serviços

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

Esclarecimentos prestados pela SIURB

Nada apresenta, apesar de sustentar na Manifestação Prévia que o apontamento teria sido superado em face da republicação do Edital, haja vista que o item passou a constar da Minuta do Contrato (peça 32, fl. 7).

Análise

A Auditoria já havia considerado superada a parte inicial do apontamento. Porém, manteve a parte final, haja vista que 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, deixou de constar a indicação dos itens da Planilha Orçamentária relacionados às imagens colacionadas, representativas dos serviços realizados e apropriados em cada dia no Diário de Obras, acompanhados da precisa localização.

2.9. Dinâmica dos serviços

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

Esclarecimentos prestados pela SIURB à peça 71, fl. 5

A SIURB reitera o que já havia previamente esclarecido que nos locais onde o atendimento é de 24 horas ininterruptas será elaborado cronograma de execução de forma que não atrapalhe o regular atendimento dos acolhidos em situação vulnerável em cada CTA.

Análise

Não consta em nenhum documento do Edital tal orientação/ressalva. Nem mesmo no item 9.1 do Termo de Referência, fl. 13 da peça 50, que trata da elaboração da Proposta de Preço.

Assim, há grande probabilidade de interferência no regular atendimento daqueles que já se encontram numa situação de vulnerabilidade e buscam uma acolhida digna.

Portanto, mantido o apontamento.

2.10. Vedação injustificada à participação de consórcios

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

Esclarecimentos prestados pela SIURB à peça 71, fls. 5/6

Alega que, através da área responsável, foi regularmente inserida nos autos a justificativa técnica, conforme SEI 055407953.

Anteriormente a SIURB havia destacado que o procedimento licitatório é eletrônico, e necessita de cadastro prévio no Sistema BEC. E que o Consórcio somente possuirá personalidade jurídica após a sua constituição (peça 32, fl. 7).

Análise

A equipe de Auditoria já havia examinado tal documento e considera que, para o caso em análise, a justificativa técnica da SIURB para restrição à participação de consórcio afeta a competitividade do certame.

Portanto, mantido o apontamento.

2.11. Execução simultânea de serviços

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.).

Esclarecimentos prestados pela SIURB à peça 71, fl. 07

Reitera, quanto à alegação de incongruência, que a data será aferida pela Comissão e pelos técnicos indicados para análise dos documentos.

Alega ainda que inexistente óbice à verificação de quantitativos, conforme esclarecido no item 4.3. Já havia reconhecido o erro e sustentado em sede de Manifestação Prévia que este não traria prejuízo aos licitantes, uma vez que entende superado em face da republicação do Edital, inexistindo, portanto, qualquer irregularidade quanto à exigência acima mencionada (peça 32, fl. 8).

Análise

O Anexo XVII do Edital traz uma nova TABELA DE SIMULTANEIDADE, peça 53, em que indica o numeral 5 para cada LOTE dos CTA's ora envolvidos, depreendendo tratar-se da execução simultânea de, no mínimo, 5 itens considerados de maior relevância, dentre 10 listados, que vem acompanhados de quantitativos mínimos.

Entretanto, mesmo com a juntada das "Planilhas de Orçamento Referencial" de cada CTA, ainda está prejudicada a análise dessa exigência, haja vista a ausência de clareza e de elementos essenciais nas Plantas juntadas à peça 49, que não são Projetos Técnicos, impossibilitando a aferição tanto dos quantitativos considerados mínimos quanto dos serviços de maior relevância.

A mera alegação da SIURB de que, a data para fins de comprovação de simultaneidade deve ser declarada pelo proponente, conforme modelo Anexo XVIII, "[...] será aferida pela Comissão e pelos técnicos indicados para análise dos documentos." novamente não é acompanhada de indicação dos critérios que não constam expressamente em nenhum documento do Edital.

Assim, mantido o apontamento.

3. CONCLUSÃO

De todo o exposto, em face da análise realizada após a nova Manifestação da SIURB, tem-se que foi superado o apontamento relativo à Conclusão **4.1.**, Ausência de Notas de Reservas para todos os CTA's, em função da apresentação dessas notas no valor integral dos serviços licitados (subitem **2.1.**).

As demais justificativas e esclarecimentos prestados pela SIURB não tiveram o condão de afastar os demais apontamentos do Relatório Conclusivo, no total de 11 (onze), que permanecem inalterados, de modo que o certame continua sem condições de continuidade.

Por fim, cabe informar que o certame licitatório foi suspenso em 07/02/2021, e que o mesmo será reativado em 11/02/2022 às 11h:00 (peça 70).

Em 11.02.2022.

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

AYRTON NEIVA JR
Coordenador Chefe
Coordenadoria VII