

**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. 01 da peça 16).

A sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico foi iniciada às 11h00 do dia 11/02/22, peça 82.

O valor total das obras e serviços de requalificação de 09 Centros Temporários de Acolhimento – CTA's, divididos em 04 lotes, foi estimado em R\$ 10.970.606,13, 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 AMARO	AVENIDA MARIO LOPES LEÃO, Nº 240 - SANTO AMARO	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.

A SIURB considerou que os serviços a serem executados nos CTA's seriam serviços comuns de engenharia de baixa complexidade e classificados como reformas em instalações pré-existent, que deverão sofrer intervenções em alvenaria, forros, pisos, revestimentos, esquadrias, coberturas, hidráulica e elétrica, pintura e outros (peça 13). Entendeu que todos os serviços necessários deveriam ser executados em conjunto e exigem projetos técnicos, detalhamentos e memoriais descritivos a serem acompanhados por profissional devidamente habilitado.

No que se refere à presente Auditoria, esta Coordenadoria já elaborou os seguintes documentos:

- a) Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (peça 24, datado de 07.12.21).
- b) Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (peça 57, datado de 27.01.22).
- c) Manifestação (peça 72, datada de 27.02.22).

Houve Resposta de Comunicação Processual, peça 65, através do Encaminhamento SIURB/G2 Nº 058325555 São Paulo, juntado em 04.02.22, que ensejou a Manifestação inicial, peça 72.

Em seguida, houve nova Resposta de Comunicação Processual, através do Encaminhamento SIURB/ATAJ Nº 049656908, peça 78, juntado em 17.03.22.

Retornam os autos nesta oportunidade para atendimento da determinação de Vossa Excelência, peça 80, para nova Manifestação, haja vista as respostas acrescidas.

O Pregão foi concluído e, em 22.03.22, foi emitido o Despacho de Adjudicação e Homologação das vencedoras dos 04 lotes ofertados, uma para cada lote, peça 82, todas com valores abaixo da estimativa inicial, como segue na Tabela 1:

Tabela 1: Valores estimados/contratados e empresa vencedora

	valor estimado	valor contratado	diferença	empresa vencedora
LOTE 01	1.737.994,83	1.429.795,28	(308.199,55 ou -18%)	MATHESIS Eng ^a e Construções
LOTE 02	2.783.273,39	2.363.424,61	(419.848,78 ou -15%)	MACOR Eng ^a e Construções
LOTE 03	3.777.557,76	3.645.311,77	(132.245,99 ou -04%)	B&B Eng ^a e Construções
LOTE 04	2.671.780,15	2.267.206,92	(404.573,23 ou -15%)	EEC Eng ^a e Construções

Fonte: Elaboração a partir do doc 060507551 - Pasta VIII do SEI 6022.2021/0003821-8

2. ANÁLISE

Serão examinados somente os apontamentos remanescentes, haja vista a superação integral do apontado da Conclusão **4.1**.

Novamente, nossa nova Análise será baseada na nova Manifestação de SIURB, que requer que sejam declarados superados todos os apontamentos remanescentes, sendo reproduzidas as Conclusões para melhor compreensão.

2.1. 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 (peça 78)

Reafirma que os serviços a serem contratados referem-se à Readequação de CTA's (SERVIÇOS COMUNS DE BAIXA COMPLEXIDADE), cujos projetos a serem utilizados são aqueles que embasaram a obra ou reforma anterior ou croqui elaborado mediante levantamento "in loco", uma vez que nesse momento apenas serão realizados serviços para que a preservação e funcionalidade do CTA seja mantida.

Análise

A SIURB não reconhece a importância dos Projetos Técnicos que acabam por refletir diretamente nos apontamentos **4.3** e **4.4**. Aqui reside o cerne das irregularidades.

Assim, mantido o apontamento de que os projetos técnicos apresentados - essenciais para orientar a elaboração de orçamentos, execução dos serviços, medição do executado e o acompanhamento da obra - não são adequados e suficientes para a avaliação dos serviços previstos.

2.2. 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 (peça 78)

Entende que a peça orçamentária que indica os serviços foi devidamente apurada mediante croqui e/ou relatórios fotográficos juntados nos autos, considerados elementos suficientes para a checagem dos valores atribuídos, conforme detalhados nos Orçamentos e Memórias de Cálculo.

Esclarece que inexistiu qualquer questionamento dos licitantes acerca de dúvidas quanto aos valores e/ou quanto aos serviços a serem executados.

Análise

A Auditoria reitera a fundamentação da Manifestação precedente.

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, haja vista impossibilitar a verificação dos quantitativos adotados no orçamento, ou mesmo os critérios adotados pela SIURB para sua estimativa.

Por oportuno, se inexistiu questionamentos de parte de qualquer um dos licitantes, incluídos os vencedores, depreende-se que não serão admitidos pela SIURB pleitos posteriores, como replanilhamentos.

Mantido o apontamento.

2.3. 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 (peça 78)

Afirma que o Cronograma Físico-Financeiro é aplicável a todos os CTA's e nele estão definidos tanto os serviços a serem executados quanto o percentual dos valores a serem pagos mensalmente.

Reafirma tratar-se de serviços de REQUALIFICAÇÃO, comuns e de baixa complexidade.

Análise

Reitera-se que o Cronograma físico-financeiro apresentado, peça 46, se refere ao andamento conjunto da obra licitada, sem distinção individual dos lotes considerados, sendo inútil para o controle do andamento dos serviços a serem realizados em cada um dos CTA's licitados, independentemente do fato de que serão executados por empresas distintas.

Mantido o apontamento.

2.4. 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.**).

Manifestação da SIURB (peça 78)

Informa que possui um Setor de Cadastro que é considerado uma base de dados para a extração de elementos para aferição da capacidade técnica e da capacidade operacional das empresas.

Esclarece que os índices financeiros são aferidos a partir dos dados contábeis extraídos dos processos relativos aos registros cadastrais expedidos. Daí concluiu que os quocientes mínimos aceitáveis indicados no Edital aplicam-se aos serviços comuns de baixa complexidade.

Destaca que nenhuma empresa foi inabilitada por não ter atingido o índice financeiro mínimo exigido.

Análise

Mantido o apontamento pois nada de novo foi acrescido.

2.5. 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.**).

Manifestação da SIURB (peça 78)

A SIURB defende que a realização de licitações isoladas não deve ser levada a termos absolutos, pois no caso concreto a divisão traria prejuízos na economia de escala e geraria custos desnecessários relacionados aos diversos contratos oriundos desta licitação, além de potencializar os riscos e dificuldades na gestão dos contratos autônomos para atendimento da mesma pretensão contratual.

Em seguida, explica os quatro critérios lógicos que nortearam a divisão em 04 lotes, a partir de seu poder discricionário. E ressalta que todas as soluções possíveis são “válidas perante o direito” e, sobretudo, umbilicalmente ligadas ao princípio da eficiência (economia de escala e ganho gerencial).

Conclui afirmando que a divisão do objeto em 04 lotes distintos não traz qualquer impedimento de ordem técnica ou econômica que possa prejudicar ou trazer prejuízo à Municipalidade.

Análise

Reiteramos entendimento diverso para o caso em tela, cujos fundamentos já foram apresentados.

A justificativa prestada é genérica e não traz motivação adequada, técnica e específica, inexistindo estudo ou cálculo que motive os agrupamentos do Edital, deixando de atender à legislação para viabilizar o agrupamento de unidades perfeitamente divisíveis, haja vista que a regra é o fracionamento das parcelas.

As justificativas técnicas apresentadas pela SIURB não afastam o apontamento ora mantido.

2.6. 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.**).

Manifestação da SIURB (peça 78)

Afirma que a exigência trazida pelo Edital tem por objetivo assegurar que a Administração contrate aqueles que efetivamente possuam e comprovem possuir a qualificação para executar os serviços, e são estritamente necessárias para proporcionar segurança aos administrados.

Entende que, se uma empresa se sagrar vencedora de mais de um lote, comprometer-se-ia o prazo e a qualidade de serviço e, sobretudo, estaria reduzido o risco de inadimplência.

Cita julgado desta Corte.

Análise

Preliminarmente, registre-se que o citado julgado não tem relação com a natureza destes serviços ora analisado, haja vista relacionado com as especificidades daquele caso específico.

Nesse sentido, o E. Pleno desta Corte já se pronunciou favorável à adjudicação de apenas um lote para licitante também em outros casos, especialmente nas situações em que a competição de vários grupos empresariais por um mercado específico foi vista como benéfica para os munícipes, o que não é o caso ora em análise.

Para o caso concreto, a equipe de Auditoria já apresentou no Relatório de Análise, de forma exaustiva, seus fundamentos em contrário e reitera-os.

Se o licitante tem o menor preço para os agrupamentos pretendidos, pode sagrar-se vencedor em mais de um lote, desde que atendidos os requisitos de habilitação, notadamente as qualificações econômico-financeiras e técnicas, cujos critérios estejam definidos no Edital.

Nessa esteira, cumpre registrar dois julgados do E. TCU aplicáveis para o certame *sub examine*:

Trecho do Acórdão nº 1252/2016-TCU-Plenário:

9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de São Paulo/SP sobre as seguintes irregularidades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes quando utilizados recursos federais: [...]

9.2.3. vedação de uma mesma licitante vencer mais de uma das concorrências subsequentes à pré-qualificação, o que afronta os arts. 5º, 37, e 70, da Constituição Federal de 1988, o art. 3º, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.801/2008, 2.373/2013, 1.223/2013, todos do Plenário);

Trecho do Acórdão nº 11/2016-TCU-Plenário:

9.4. dar ciência à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana de Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) sobre as seguintes impropriedades/falhas, todas identificadas no edital de licitação RDC Presencial 3/2015 – Corredor Radial Leste – Trecho 3 e detalhadas nas peças 131, 153 e 172 dos presentes autos, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: [...]

9.4.2.7. falta de clareza no edital, a permitir vedação a que um licitante com proposta mais vantajosa seja contratado para os dois lotes licitados (Corredor Itaim Paulista-São Mateus e Corredor Radial Leste – Trecho 3) simultaneamente, conforme interpretação da comissão de licitação;

Do exposto, resta mantido o apontamento.

2.7. 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.**).

Manifestação da SIURB (peça 78)

O Edital foi republicado com previsão de registros fotográficos vinculados à Planilha de Medição.

Ressalta, haja vista a inexistência de impugnação acerca deste assunto, que em consequência as empresas aceitaram a regra edilícia ao ofertarem suas propostas.

Menciona ainda que o apontamento havia sido mantido pela Auditoria em sua parte final porque deixou de constar a indicação dos itens de Planilha Orçamentária relacionados às imagens colacionadas, representativas dos serviços realizados e apropriados em cada dia no Diário de Obras, acompanhados de precisa localização.

Análise

A parte final foi mantida porque 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.

A ausência de impugnação pelos licitantes não tem o condão de validar o ato administrativo.

Como não houve alteração, permanece o apontamento.

2.8. 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.**).

Manifestação da SIURB (peça 78)

A SIURB entende que, apesar do atendimento ininterrupto ao longo das 24 horas do dia, não haverá necessidade de remoção dos acolhidos pois em cada CTA “será elaborado cronograma de forma que não atrapalhe o regular atendimento dos acolhidos em situação vulnerável”.

Análise

Este argumento já foi utilizado em Manifestação precedente da SIURB.

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

Assim, mais uma vez, a Auditoria entende que há grande probabilidade de interferência no regular atendimento daqueles que já se encontram numa situação de vulnerabilidade e buscam uma acolhida digna em cada CTA, mormente no período de outono/inverno, em curso.

Portanto, subsiste o apontamento.

2.9. Vedação injustificada à participação de consórcios

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

Manifestação da SIURB (peça 78)

A SIURB afirma que, haja vista tanto a baixa complexidade dos serviços quanto os valores orçados, não se justificaria a associação de empresas para execução do objeto.

A SIURB reitera a sua Manifestação precedente. Reitera que no início da licitação o Consórcio não pode ser considerado empresa pois ainda não possui CNPJ.

Como a licitação será processada na modalidade Pregão Eletrônico pelo Sistema BEC, entende que a permissibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio seria inócua, subsistindo inclusive o risco de impugnações ao Edital.

Análise

Reiterado o entendimento de 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.

2.10. 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.).

Manifestação da SIURB (peça 78)

A SIURB defende que a simultaneidade dos serviços visa “aferir se a empresa proponente possui capacidade operacional para execução dos serviços objeto do contrato”.

Informa que a “verificação dos quantitativos mínimos, foi atualizada após reuniões com as equipes técnicas da unidade demandante, que definiram suas necessidades”.

A partir de um diagnóstico, restou estabelecido que os proponentes deveriam comprovar a execução de no mínimo 05 dos serviços elencados em **11.6.4.5.** no período de 3 meses. Assim, estaria aferida a capacidade operacional para suportar o número de intervenções no lote de interesse.

Afirma tratar-se de “um critério **SELETIVO** e não restritivo”.

Análise

Quanto à SIMULTANEIDADE, reitera-se o entendimento de que, mesmo com a posterior juntada das “Planilhas de Orçamento Referencial” de cada CTA, continua 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 adequados e suficientes, impossibilitando a aferição tanto dos quantitativos considerados mínimos quanto dos serviços de maior relevância.

Nada esclarece ou acrescenta sobre a declaração.

Os critérios não estão indicados no Edital.

Assim, mantido o apontamento.

3. CONCLUSÃO

De todo o exposto, em face da análise realizada após a nova Manifestação da SIURB, peça 78, exceto em relação ao apontamento **4.1.**, considerado superado, as demais justificativas e esclarecimentos prestados pela SIURB não tiveram o condão de afastar os demais 11 (onze) apontamentos do Relatório Conclusivo, os quais permanecem inalterados, não obstante a continuidade do certame, com a conclusão do Pregão em 11.02.2022.

Ressalta-se que as principais irregularidades do Edital estão diretamente relacionadas aos apontamentos **4.2.** Ausência de Projetos Técnicos adequados e suficientes, **4.3.** Impossibilidade de checagem de Orçamentos e Memórias de Cálculo haja vista a ausência de Projetos Técnicos adequados e suficientes, **4.4.** Ausência de Cronogramas Físico-Financeiros adequados e suficientes e **4.9.** Ausência de esclarecimento acerca de realização de serviços durante o expediente de atendimento integral (24hs) dos CTA's.

Por oportuno, registre-se que já foi emitido o Despacho de Adjudicação e Homologação das empresas vencedoras dos 04 lotes ofertados, uma para cada lote, todas com valores abaixo da estimativa inicial de cada um. No geral, a redução foi de R\$ 1.264.867,55, cerca de 12% abaixo do valor total inicialmente previsto de R\$ 10.970.606,13.

E, ainda, que inexistiu movimentação do SEI 6022.2021/0003821-8 desde final do mês abril, constatando-se que os contratos foram assinados e as cauções depositadas.

Do exposto, submete-se o presente à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 11.07.2022.

EDUARDO EMILIO LANG DI PIETRO
Agente de Fiscalização

De acordo,

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14

DIMITRI FABRICIO RODERMEL
Coordenador Chefe
Coordenadoria VII