

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE LICITAÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

nº 2023/01365

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Licitação: Concorrência nº 006/SEHAB/2021.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade dos procedimentos da Licitação sob os aspectos de legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB.

2.4. Período da realização

03.05.23 a 30.05.23.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Douglas Rodrigues de Oliveira Franco RF nº 20.242.

2.7. Procedimentos

- Análise das publicações do DOC dos atos da Concorrência nº 006/SEHAB/2021;
- Análise dos documentos anexados ao processo SEI 6014.2021/0002058-7.

2.8. Lista de Siglas

CND – Certidão Negativa de Débitos

CRF – Coordenadoria de Regularização Fundiária

DF – Decreto Federal

DM – Decreto Municipal

ENG - Engenharia

LF – Lei Federal

LM – Lei Municipal

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

RF – Registro Funcional

SA - Sociedade Anônima

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O objeto da Concorrência nº 006/SEHAB/2021 é a:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA, NOS TERMOS DOS INCISOS III E IV DO ART. 13 DA LEI FEDERAL N. 8.666/93, À COORDENADORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - CRF, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS URBANOS SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SEHAB (fl. 01 da peça 04).

O prazo para execução dos serviços será de 24 meses, a partir da ordem de início, prorrogável nos termos do art. 57, II da LF nº 8.666/93 (fl. 02 da peça 04).

O valor adotado como referência, base mês de janeiro de 2022, foi de R\$ 165.550.830,89, como segue:

Quadro 1: Orçamento referência (por lote)

LOTE 01 (NORTE E CENTRO)	R\$ 34.397.072,30
LOTE 02 (LESTE)	R\$ 47.621.023,83
LOTE 03 (SUDESTE E SUL)	R\$ 39.377.839,40
LOTE 04 (EXTREMO SUL)	R\$ 44.154.895,36

Fonte: Fl. 02 da peça 04.

Participaram da Concorrência nº 006/SEHAB/2021 os seguintes consórcios/empresas (fls. 01/02 da peça 05):

a) Núcleo Engenharia Consultiva S.A.

b) Consórcio DSGP – composto pelas empresas: Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda., Geribello Engenharia Ltda., Sondotécnica Engenharia de Solos S.A. e Planservi Engenharia Ltda.

c) Consórcio CONSENGE SP REGULARIZA – composto pelas empresas: Consenge Consultoria e Projetos de Engenharia Ltda., Astec Engenharia Ltda., Cidadebrasil Ltda. e Multiplano Engenharia Ltda.

d) Consórcio LBR REGULARIZA SP – composto pelas empresas: LBR Engenharia e Consultoria Ltda., CAA Company Consultoria e Gerenciamento de Empreendimentos Imobiliários Ltda., REP Engenharia e Serviços Ltda. e Construtora Lettieri Cordaro Ltda.

e) Consórcio GAB REURB SP – composto pelas empresas: GAB Engenharia Ltda., USUCampeão Engenharia, Geotecnologia e Regularização Ltda. e Ambiente Brasil Engenharia Ltda.

f) Consórcio Bonin REURB SP – composto pelas empresas: Bonin Engenharia e Consultoria Socio Ambiental Ltda., IEME Brasil Engenharia Consultiva Ltda., SUM-IP Serviços e Infraestrutura Ltda., Modera Engenharia Ltda. e Serviços Aéreos Industriais Especializados SAI Ltda.

g) Herjacktech Tecnologia e Engenharia Ltda.

Como se observa existem dois consórcios com a mesma denominação, REURB SP.

As sessões públicas de abertura das propostas técnicas, das propostas comerciais e dos documentos de habilitação ocorreram nos dias 15.08.22, 16.11.22 e 05.01.23, nessa ordem (peça 05), com julgamento das propostas nos dias 15.09.22, 12.12.22 e 13.01.23, respectivamente (peça 06).

A licitante Núcleo Engenharia, irresignada com a decisão que desclassificou sua proposta técnica, impetrou o Mandado de Segurança nº 1001622-35.2023.8.26.0053 perante a 15ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo e obteve em 16.01.23 decisão liminar favorável para suspender o procedimento licitatório (peça 07).

O Município de São Paulo recorreu da decisão do juízo, por meio do Agravo de Instrumento nº 2014917-87.2023.8.26.0000 (peça 08), sendo deferido efeito suspensivo em relação à decisão de Primeira Instância que suspendeu o certame. Em outras palavras, com o deferimento da liminar em 10.02.23, o certame pôde ser retomado.

Não obstante, em virtude de Representação apresentada pela empresa Núcleo Engenharia S/A, no bojo do TC nº 001924/2023, o Conselheiro Relator determinou a suspensão cautelar do certame licitatório, conforme publicação no DOC de 14.03.23.

Entretanto, em 15.03.2023, o E. Pleno deste TCM deliberou no sentido da revogação da suspensão cautelar.

Considerando os fatos apurados na Representação, a Empresa Núcleo Engenharia S/A realizou novo pedido de liminar para suspender o processo licitatório (peça 09), o qual foi deferido pelo juízo em 27.03.23, nos seguintes termos: “[...] concedo liminar para determinar a suspensão da assinatura do contrato.”, conforme Documento SEI nº 080643193.

Em prosseguimento, o Secretário Municipal de Habitação homologou e adjudicou o objeto da licitação para os vencedores dos lotes 01 a 04, quais sejam: Consórcio Consenge SP Regulariza, Consórcio

LBR Regulariza SP, Consórcio DGS e Consórcio Bonin REURB-SP, nessa ordem, conforme publicação no DOC de 20.03.23.

Apesar da determinação judicial, consta no documento SEI nº 080813859, datado de 30.03.2023, que nos processos de contratação: 6014.2023/0001029-1, 6014.2023/0001028-3 e 6014.2023/0001027-5 haviam sido lavrados os respectivos contratos com os consórcios vencedores dos lotes 2, 3 e 4.

Em justificativa contida no SEI nº 080839521, a SEHAB esclareceu que:

[...]

Cabe mencionar que, frente a decisão acima mencionada proferida pelo TCM, os contratos seriam assinados no dia 24 de Março de 2023, porém devido a greve dos metroviários foi decretado ponto facultativo nas repartições públicas do Município de São Paulo (Decreto 62230/2023).

No dia 27 de Março de 2023, NO PERÍODO MATUTINO, não havendo qualquer tipo de barreira no procedimento, as empresas selecionadas foram convocadas para assinatura dos contratos, restando ausente apenas uma delas, sendo agendando para o dia seguinte (28 de Março de 2023), data que tomamos conhecimento da medida cautelar da nova suspensão e deixamos de realizar a assinatura desta.

Na mesma data, foram emitidas Ordem de Início e Ordem de Serviço para execução dos trabalhos pelas empresas contratadas, tendo em vista a urgência na execução dos trabalhos de regularização fidejussória no Município de São Paulo, que se encontram parados desde 2020.

[...]

Não obstante, mesmo que os contratos tenham sido firmados antes da ciência da Origem acerca da decisão judicial, os processos de contratação não poderiam ter seguido os fluxos normais previstos, com emissão de ordens de início, por exemplo.

Isso porque a exegese a se fazer da decisão judicial é no sentido de que o juízo determinou a suspensão do procedimento licitatório. A menção referente à assinatura dos contratos se refere ao fato de que no momento da prolação da decisão, o juízo não sabia da assinatura de eventual contrato relacionado à Concorrência Pública. Desse modo, faz-se necessário o encaminhamento dos autos ao

MP para apuração de responsabilidade penal aos envolvidos, em face de eventual descumprimento de ordem judicial.

No SEI 6014.2023/0001029-1 consta o Termo de Contrato nº 007/2023-SEHAB (SEI 080687315 - Lote 2 – Região Leste), lavrado em 27.03.2023 entre a PMSP por meio da SEHAB e o Consórcio LBR Regulariza SP (LBR Engenharia e Consultoria Ltda., CAA Company Consultoria e Gerenciamento de Empreendimentos Imobiliários Ltda., REP Engenharia e Serviços Ltda e Construtora Lettieri Cordaro Ltda.).

No SEI 6014.2023/0001028-3 consta o Termo de Contrato nº 008/2023 (SEI 080690290 - Lote 3 – Regiões Sudeste e Sul), lavrado em 27.03.2023 entre a PMSP por meio da SEHAB e o Consórcio DGSP (Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda., Geribello Engenharia Ltda., Sondotécnica Engenharia de Solos S.A. e Planservi Engenharia Ltda.).

No SEI 6014.2023/0001027-5 consta o Termo de Contrato nº 009/2023 (SEI 080692283 - Lote 4 – Região Extremo Sul), lavrado em 27.03.2021 entre a PMSP por meio da SEHAB e o Consórcio REURB SP (Bonin Engenharia e Consultoria Socio Ambiental Ltda., IEME Brasil Engenharia Consultiva Ltda., SUM IP Serviços de Infraestrutura Ltda., Modera Engenharia Ltda. e Serviços Aéreos Industriais Especializados SAI Ltda.).

Em 18.04.23, o TJSP negou provimento ao Agravo de Instrumento nº 2014917-87.2023.8.26.0000 interposto pelo Município de São Paulo, ficando mantida a decisão do juízo *a quo*, que suspendeu a Concorrência Pública (peça 10).

Em 10.05.23 o juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública denegou a segurança requerida no mandado de segurança impetrado pela empresa Núcleo Engenharia (peça 11). Nesse sentido, foi derrubada a liminar proferida em 27.03.23, que determinou a suspensão da assinatura dos contratos.

Após a referida decisão, foi firmado em 11.05.2023 o Termo de Contrato nº 006/2023-SEHAB (SEI nº 083075280 - Lote 1 – Regiões Norte e Centro), lavrado entre a PMSP por meio da SEHAB e o Consórcio SP Regulariza (Consenge Consultoria e Projetos de Engenharia Ltda., Astec Engenharia Ltda., Cidadebrasil Ltda. e Multiplano Engenharia Ltda.), autuado sob SEI 6014.2023/0001030-5.

3.2. Avaliação da Licitação

A análise da presente licitação será feita considerando as alterações promovidas pela SEHAB no Edital nº 006/SEHAB/2021 republicado em 18.05.22, em resposta aos apontamentos contidos no relatório conclusivo de acompanhamento do edital – TC nº 014568/2021.

3.2.1. Das justificativas (LF 8.666/93 e DM 44.279/03 - art. 2º)

No termo de referência do Edital nº 006/SEHAB/2021, a SEHAB justificou a contratação, com vistas à:

[...] ampliar as ações de regularização fundiária ao se aplicarem, para tanto, os novos instrumentos introduzidos pela Lei Federal n. 13.465/17, que indicam uma alternativa no sentido de **dar vazão a processos que se encontravam sem regularização registrária e/ou regularização fundiária plena por falta de amparo legal**. Essas ações foram estruturadas de forma a associar as diferentes fases dos processos de regularização, de maneira planejada e continuada, visando atingir um maior número de famílias.

[...]

À vista de uma eventual instabilidade administrativa no tocante à matéria, é razoável ponderar que a alteração dos procedimentos, preconizada na Lei Federal de 2017, aliada à sua regulamentação e a procedimentos aplicáveis à luz das particularidades da Cidade de São Paulo, demanda conhecimentos técnicos especializados muito específicos de assessoria e consultoria, necessários ao apoio das atividades exercidas pelo corpo técnico de servidores da CRF, concluindo-se que, do ponto de vista técnico-prático, para que a questão das irregularidades fundiárias seja plenamente combatida, ajustando-a a escalas compatíveis com a organização administrativa e com a ordem de problemas desta natureza no Município, é indispensável que haja corpo de apoio técnico capaz de subsidiar a análise, os relatórios e os pareceres emanados dos servidores da SEHAB.

A complexidade de processos e ações envolvidas nos procedimentos de regularização fundiária, portanto, juntamente com a escala de problemas existentes no Município de São Paulo e a dinâmica própria de cada processo, justificam, s.m.j., a contratação dos serviços técnicos especializados em voga, salientando que se somam à justificativa os recorrentes pedidos do Ministério Público do Estado de São Paulo, no bojo dos autos do processo 14.0279.0000045/2020-4, para que a SEHAB adote todas as medidas necessárias para providenciar a regularização fundiária de sua competência, dentre elas a da contratação de serviços técnicos especializados, tal como manifestado pela Pasta. (fls. 05/08 da peça 12).

Ocorre que, conforme abordado no bojo do TC nº 014568/2021 (Acompanhamento do Edital nº 006/SEHAB/2021), o objeto da licitação inclui atividades de planejamento, análise, gestão e

fiscalização inerentes às atribuições dos servidores da Coordenadoria de Regularização Fundiária – CRF, órgão pertencente à estrutura da SEHAB, conforme art. 16 do DM nº 57.915/17.

Como não há delimitação precisa do objeto do edital, em termos da qualidade/quantidade de relatórios gerenciais a serem produzidos em função do número/tipo de obras a serem acompanhadas, a Auditoria concluiu como de natureza contínua os serviços a serem prestados, o que prejudica a ideia consignada no termo de referência de que a contratação seria para apoiar “[...] a análise, os relatórios e os pareceres emanados dos servidores da SEHAB.” (fl. 08 da peça 12).

Na verdade, em função da descrição do objeto a ser licitado, há identidade nas atribuições previstas entre o termo de referência e o previsto no art. 16 do DM nº 57.915/17, relativo às funções dos servidores da CRF, caracterizando burla ao princípio da segregação de funções e à regra do concurso público insculpida no art. 37, II da CF/88.

Com efeito, a abertura do procedimento licitatório não foi devidamente justificada, considerando a imprecisão do objeto e ausência de esclarecimentos quanto à não realização de concurso público para realização das atividades previstas no termo de referência.

3.2.2. Despacho de Autorização (LF 8.666/93 - art. 38 caput; LM 13.278/02 - art. 15)

O despacho de autorização foi publicado no DOC de 17.05.22, pg. 22 e o aviso de reabertura de licitação foi publicado no DOC de 18.05.22, pg. 100.

3.2.3. Processo Administrativo (LF 8.666/93 - art. 38, caput; DM 44.279/03 - art. 2)

Processo Administrativo SEI nº 6014.2021/0002058-7.

3.2.4. Enquadramento na modalidade de licitação (LF 8.666/93 - art. 23)

Modalidade concorrência, serviços técnico-profissionais.

3.2.5. Do Edital de Licitação (LF 8666/93 - art. 40 § 1º)

O Edital nº 006/SEHAB/2021, datado de 16.05.22, não foi assinado pela autoridade competente, em infringência ao art. 40, § 1º da LF nº 8.666/93.

3.2.6. Formas e prazos de publicidade do ato convocatório

O prazo entre a publicação do aviso de abertura do Edital e o recebimento das propostas atendeu ao mínimo legal previsto no art. 21, §2º, II, “a” da LF nº 8.666/93.

3.2.7. Requisitos relativos à habilitação jurídica (art. 28 da LF nº 8.666/93)

Item 12.1.1 do edital. (fl. 16 da peça 04).

3.2.8. Requisitos relativos à regularidade fiscal e trabalhista (art. 29 da LF nº 8.666/93)

Item 12.1.2 do edital. (fls. 16/18 da peça 04).

3.2.9. Requisitos relativos à qualificação econômico-financeira (art. 31 da LF nº 8.666/93)

Item 12.1.3 do edital. (fls. 18/19 da peça 04).

3.2.10. Requisitos relativos à qualificação técnica (art. 30 da LF nº 8.666/93)

Item 12.1.4 do edital (fls. 19/20 da peça 04).

3.2.11. Para a habilitação dos interessados, no caso da participação de empresas em consórcio, foram observadas as normas previstas no art. 33 da LF 8.666/93.

Conforme item 5.1.2 do Edital (fls. 04/05 da peça 04).

3.2.12. Critérios de Julgamento

3.2.12.1. Metodologia e Plano de Trabalho

No tocante a estes quesitos que compõem a nota da proposta técnica, a Auditoria concluiu no bojo do TC nº 014568/2021, que os critérios “[...] são genéricos, subjetivos e não atendem às exigências de clareza e objetividade impostas pelo art. 46, §1º, inciso I, c/c art. 40, inciso VII, ambos da LF nº 8.666/93, sob o risco de serem produzidas contratações antieconômicas e favorecimento indevido.”

Em análise da avaliação da Comissão de Licitação acerca do critério de Metodologia e Plano de Trabalho das licitantes, verifica-se que a subjetividade presente na descrição dos critérios foi confirmada no julgamento das propostas técnicas.

Em outras palavras, a avaliação da Comissão, em relação aos itens que compõem o critério Metodologia e Plano de Trabalho, quais sejam: Descrição da Metodologia, Descrição do Plano de Trabalho, Organização de Proposta e Descrição do Sistema de Monitoramento, foi realizada sem a indicação de parâmetros objetivos para a aferição dos itens, com a descrição de trechos curtos, genéricos e subjetivos, conforme exemplos a seguir: “[...] Insuficiência de informações na interdependência entre as etapas.”, “[...] Superficialidades em exemplos de problemas e medidas mitigadoras e saneadoras de conflitos.”, “[...] Insuficiência no método apresentado de aplicabilidade das ações e atividades interrelacionadas.”, etc. (peça 13).

3.2.12.2. Qualificação da Equipe técnica

O edital, no item 10.3.2 (fl. 11 da peça 04), previu a necessidade por parte das licitantes de indicar na proposta técnica 01 Coordenador Geral e 03 Coordenadores Setoriais, atendendo a requisitos de formação acadêmica e experiência profissional.

Acerca dos vínculos dos profissionais com as empresas, o item 10.3.3.2 dispõe que:

Os Coordenadores indicados deverão pertencer ao quadro da empresa, condição a ser comprovada por meio de cópia autenticada do Contrato de Prestação de Serviços, ou cópias autenticadas da Ficha de Registro de Empregados e das Guias de Recolhimento ao FGTS, acompanhadas das respectivas relações dos empregados ou, em se tratando de sócio e diretor da empresa, por meio de cópia do Contrato Social e/ou Ata de Diretoria.

Não obstante, a exigência de que os coordenadores devem pertencer ao quadro das licitantes é restritiva, na medida em que não se deve exigir custos desnecessários para as empresas antes da efetiva contratação, em violação ao art. 3º, § 1º, I da LF nº 8.666/93. Nessa linha, deve o edital permitir a apresentação de declaração futura do profissional detentor do atestado exigido, acompanhada da anuência deste, nos termos do Enunciado do Acórdão 1450/2022 do TCU 1447/2015-TCU-Plenário:

9.2.5. a comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, prevista no art. 30 da Lei 8.666/1993, deve admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), do contrato social do licitante, do contrato de prestação de serviço ou, **ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste.** (grifos nossos).

Para comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve-se admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), cópia do contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio, cópia do contrato de trabalho ou, **ainda, declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional.** (grifos nossos).

3.2.12.3. Experiência da licitante

O edital, no item 10.3.4.1 (fl. 12 da peça 04), exige que a empresa comprove:

[...] por meio da apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, ter prestado serviços técnicos especializados de regularização fundiária de interesse social de núcleos urbanos informais, contemplando, no mínimo, **20.000 (vinte mil) famílias/Uhs**, conforme indicado no **Anexo II – Critérios de Análise e Julgamento**.

No âmbito do TC/014568/2021 foi apontado que os quantitativos exigidos para as licitantes e utilizados para fins de pontuação técnica não eram factíveis frente à realidade operacional Secretaria.

Todavia, consoante Despacho de peça 134, o Exmo. Conselheiro Relator acolheu as justificativas oferecidas, por ter demonstrado dar vazão ao trabalho que se espera gerar, em termos de títulos, nas novas contratações pretendidas, considerando o histórico do desempenho, mesmo em contratação emergencial, entre 2018 e 2020.

Não obstante, a Auditoria ratifica o entendimento de que o quantitativo descrito não foi embasado no processo administrativo, configurando condição restritiva à participação das licitantes, em infringência ao art. 3º, I, da LF nº 8.666/93.

3.2.13. Regularidade no processamento e julgamento dos pedidos de esclarecimentos e impugnações ao edital (art. 41 da LF nº 8.666/93)

Sobre os pedidos de esclarecimentos, o item 19.1 do edital (fl. 29 da peça 04) estabeleceu o prazo de até 03 dias úteis da realização da abertura da licitação para protocolo dos pedidos. A Comissão de Licitação utilizou o prazo do art. 23 do DF nº 10.024/19, que regulamenta o pregão eletrônico, em âmbito federal, na ausência de prazo específico na LF nº 8.666/93. A seguir, seguem informações acerca dos pedidos de esclarecimentos realizados:

Quadro 2: Pedidos de Esclarecimentos realizados

Nome da Empresa	Data do Pedido	Data da Resposta	Tempo de Resposta
Herjacktech Tec e Eng.	14.06.22	27.06.22	07 dias úteis
Consenge Consultoria	14.06.22	27.06.22	07 dias úteis
BM Consultoria	15.06.22	15.07.22	20 dias úteis
GAB Engenharia	21.06.22	15.07.22	18 dias úteis
Diagonal Empreendimentos	04.08.22	09.08.22	02 dias úteis
Bonin Engenharia	04.08.22	09.08.22	02 dias úteis
Diagonal Empreendimentos	08.08.22	09.08.22	01 dia útil
Diagonal Empreendimentos	10.08.22	11.08.22	01 dia útil

Fonte: Peças 14/15.

Em relação à tempestividade dos pedidos de esclarecimentos, verifica-se que a sessão de abertura dos envelopes contendo as propostas técnicas ocorreu no dia 15.08.22, conforme publicação no DOC de 27.08.22, sendo, portanto, tempestivos os pedidos realizados.

Quanto ao prazo para resposta aos pedidos de esclarecimentos, nota-se que a Comissão de Licitação foi omissa nessa questão. Não obstante, dado que a Comissão se utilizou do prazo de interposição previsto DF nº 10.024/19, por simetria, deveria ter estabelecido o prazo de resposta de dois dias úteis do recebimento do pedido ou justificado tecnicamente a adoção de outro prazo.

Assim, verifica-se que foram excessivos os prazos de resposta quanto aos pedidos de esclarecimentos das empresas Herjacktech Tec e Eng., Consenge Consultoria, BM Consultoria e GAB Engenharia, considerando prazo do art. 23 do DF nº 10.024/19, o princípio da razoabilidade e da transparência.

Acerca das impugnações, consta do SEI apenas a impugnação apresentada por Alves de Souza & Moreira Silva Sociedade de Advogados no dia 28.06.22 (peça 16), que foi respondida pela Comissão

de Licitação em 01.07.22 (peça 17), observando-se o prazo de até três dias úteis previsto no art. 41, § 1º da LF nº 8.666/93.

3.2.14. Julgamento das Propostas

De início, no que tange ao julgamento das propostas técnicas, reafirma-se o apontado no item **3.2.12.1** deste relatório, quanto à presença de subjetividade e generalidade na avaliação da Comissão de Julgamento, em relação aos itens que compõem o critério Metodologia e Plano de Trabalho, quais sejam: Descrição da Metodologia, Descrição do Plano de Trabalho, Organização de Proposta e Descrição do Sistema de Monitoramento, em violação ao art. 30, § 8º da LF nº 8.666/93, o que ensejou a interposição de recursos pelas licitantes Núcleo Engenharia, Herjacktech e GAB Reurb-SP, quanto às notas atribuídas a esse critério, dentre outras questões.

3.2.14.1. Irregularidade quanto à desclassificação da proposta comercial da empresa Núcleo Engenharia por inexecuibilidade

A desclassificação da proposta comercial da empresa Núcleo Engenharia por inexecuibilidade, pela Comissão de Licitação, foi indevida, conforme detalhadamente explanado no relatório conclusivo da Auditoria referente ao TC nº 001924/2023. Destacam-se os seguintes pontos:

- Os valores globais das propostas da licitante para cada um dos quatro lotes apresentaram valores superiores aos critérios de presunção relativa de inexigibilidade previstos no art. 48, §1º da LF nº 8.666/93.
- A adoção pela Comissão de Licitação dos critérios mencionados, em relação aos salários dos profissionais contidos na proposta técnica da empresa Núcleo Engenharia, foi equivocada, considerando o disposto no inciso II do art. 48 da LF nº 8.666/93 e o entendimento assentado no Acórdão nº 875/2008 do TCU¹.

¹ O §1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 refere-se a valores globais. Estabelece regra para determinar-se o valor global máximo de proposta manifestamente inexequível. Portanto, tal regra não deve ser aplicada a preços unitários, ao contrário do que propõe a [...]. Essa questão é tratada no §3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93, dispondo que 'não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero (...)'. E mesmo nesse caso, materiais e instalações de propriedade do próprio licitante são excepcionados." (Acórdão nº 875/2008, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

- Não foi concedida oportunidade à empresa Núcleo Engenharia de demonstrar a exequibilidade da sua proposta técnica, antes da decisão de desclassificação pela Comissão de Licitação, considerando a natureza relativa da presunção de inexecutabilidade do no art. 48, §1º da LF nº 8.666/93 e o disposto na Súmula nº 262 do TCU².

A licitante Núcleo Engenharia tanto no recurso interposto contra a decisão de desclassificação no julgamento das propostas técnicas, quanto na representação apresentada a este Tribunal (TC nº 001924/2023) argumentou que os salários dos profissionais questionados pela Comissão de Licitação seriam exequíveis, na medida em que seriam superiores ao piso salarial estipulado pelas respectivas categorias.

Nessa linha de argumentação, cabe acrescentar em relação ao exposto no relatório conclusivo da Auditoria, que o Tribunal de Contas da União fixou entendimento de que, quando a contratação é remunerada por resultado e não por disponibilidade de postos de serviços, é vedada a exigência de remuneração mínima superior ao piso das categorias profissionais, conforme a ementa a seguir:

Representação. Exigência de valor fixado em edital como piso salarial no curso de pregão. Vedação em casos em que a contratação é remunerada por resultados. Jurisprudência pacífica do TCU. Procedência parcial. Ciência. Arquivamento. (Acórdão nº 823/2014 – Plenário, Relatora: Ministra Ana Arraes)

Com efeito, verifica-se incabível a exigência de um parâmetro mínimo de remuneração superior ao piso das categorias profissionais, considerando que a presente licitação se baseia na medição por produtos, por entrega de relatórios. Nesse sentido, não cabe à Administração Pública intervir na política salarial das licitantes, devendo apenas exigir o cumprimento dos preceitos da legislação trabalhista.

3.2.14.2. Irregularidade na habilitação fiscal dos Consórcios Consenge SP Regulariza e LBR Regulariza SP

Conforme explicitado no relatório conclusivo da Auditoria referente ao TC nº 001924/2023, nos documentos de habilitação apresentados pelo Consórcio LBR Regulariza SP e pelo Consórcio Consenge SP Regulariza constatou-se a existência de pendências fiscais.

² O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Em relação aos documentos de habilitação encaminhados pelo Consórcio LBR Regulariza SP, houve a existência de restrição fiscal da Construtora Lettieri Cordaro LTDA. (fls. 85/86 da peça 18), que impediu a emissão da CND.

Outrossim, no que tange aos documentos de habilitação encaminhados pelo Consórcio Consenge SP Regulariza, houve a existência de restrição fiscal da empresa CidadeBrasil LTDA (fl. 55 da peça 19), que inviabilizou a emissão da CND.

Por conseguinte, quando da abertura dos documentos de habilitação na sessão ocorrida em 05.01.23, conforme DOC de 07.01.23, p.78, não foram apresentadas certidões negativas de débitos e tributos mobiliários pelos Consórcios Consenge SP Regulariza e LBR Regulariza SP, conforme publicado pela Comissão Permanente de Licitação no DOC de 12.01.23, p. 71, em violação ao item 12.1.2.5 do edital (fl. 17 da peça 04).

A juntada à fl. 06 da peça 20 da CND de tributos mobiliários da empresa CidadeBrasil LTDA e à fl. 02 da peça 21, da CND de tributos mobiliários da Construtora Lettieri Cordaro LTDA., ocorreram após à data de abertura da sessão pública, caracterizando inclusão de documentos posteriores à entrega dos envelopes, em infringência ao art. 43, § 3º da LF nº 8.666/93.

Assente-se que as empresas Lettieri Cordaro LTDA e CidadeBrasil LTDA não se enquadram com microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 3º da LC nº 123/2006, não podendo, dessa forma, usar do benefício de regularizar suas situações fiscais após a abertura da sessão pública, segundo o art. 43, § 1º da norma geral de licitações e contratos.

3.2.15. Regularidade formal no processamento e julgamento dos recursos

Acerca dos recursos e contrarrazões, o edital dispõe no item 19.4 (fls. 29/30 da peça 04) que devem ser observados os prazos da LF nº 8.666/93, a qual estabelece no art. 109, I, “a” e “b” recurso, no prazo de cinco dias úteis, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de habilitação ou inabilitação do licitante e de julgamento das propostas. O prazo para contrarrazões estabelecido também foi de cinco dias úteis a contar da comunicação da interposição do recurso (art. 109, § 3º da LF nº 8.666/93).

A ata de julgamento das propostas técnicas foi publicada no DOC em 17.09.22, pg. 115., sendo interpostos os seguintes recursos: Núcleo Engenharia (22.09.22), Herjacktech (23.09.22) e GAB Reurb-SP (23.09.22), observando-se o prazo de cinco dias úteis a contar da publicação da ata. (peça 22)

No dia 27.09.22 foi publicado comunicado de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões no prazo de 05 dias úteis, encerrando-se em 04.10.22. Apresentaram contrarrazões os consórcios DGSP (04.10.22), Regulariza SP (04.10.22), Bonin Reurb SP (04.10.22) e Consenge SP (04.10.22). (peça 23).

A Comissão de Licitação lavrou ata em 31.10.22 (fl. 41 da peça 24) opinando pelo conhecimento e no mérito, pela improcedência dos recursos, após encaminhamento dos documentos realizado em 13.10.22 (SEI nº 072021528). Verifica-se, pois, que a análise dos recursos pela Comissão de Licitação foi intempestiva, em infringência ao art. 109, § 4º da LF nº 8.666/93. Em despacho publicado no DOC em 08.11.22, pg. 116., o Secretário Municipal de Habitação decidiu na esteira da opinião da Comissão de Licitação.

A ata de julgamento das propostas comerciais foi publicada no DOC em 13.12.22, pg. 119., sendo interposto recurso pela empresa Núcleo Engenharia em 20.12.22, em atenção ao prazo do art. 109, I, “b” da LF nº 8.666/93. (peça 25).

No dia 22.12.22 foi publicado comunicado de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões no prazo de 05 dias úteis, encerrando-se em 29.12.22. Apresentaram contrarrazões os consórcios Regulariza SP (29.12.22), SP Regulariza (22.12.22) e Bonin Reurb SP (29.12.22). (peça 26).

A Comissão de Licitação analisou o recurso e contrarrazões em 02.01.23 (fl. 06 da peça 27), opinando pela manutenção da ordem de classificação da ata, em observância ao art. 109, § 4º da LF nº 8.666/93. Em despacho publicado no DOC em 03.01.22, pg. 64., o Secretário Municipal de Habitação conheceu do recurso, mas no mérito negou-lhe provimento.

A ata de julgamento dos documentos de habilitação foi publicada no DOC em 14.01.23, pg. 67. Todavia, em 16.01.23, o juízo determinou a suspensão do certame em sede de mandado de

segurança. Em razão de nova decisão judicial (10.02.23) revogando a suspensão da licitação foi publicado comunicado em 14.02.23 reabrindo o prazo para interposição de recursos, em 05 dias úteis após a publicação. A empresa Núcleo Engenharia interpôs recurso em 22.02.23, em atenção ao prazo do art. 109, I, “b” da LF nº 8.666/93. (peça 28).

No dia 24.02.23 foi publicado comunicado de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões no prazo de 05 dias úteis, encerrando-se dia 08.03.23. Apresentaram contrarrazões os consórcios: Regulariza SP (01.03.23) e SP Regulariza (28.02.23). (peça 29).

A Comissão de Licitação analisou o recurso e contrarrazões em 03.03.23 (fl. 04 da peça 30), opinando pela manutenção da ordem de classificação da ata, em observância ao art. 109, § 4º da LF nº 8.666/93. Em despacho publicado no DOC em 07.03.23, o Secretário Municipal de Habitação conheceu do recurso, mas no mérito negou-lhe provimento.

3.2.16. Valor adjudicado e limite da modalidade (LF 8.666/93 - art. 23)

Modalidade concorrência.

3.2.17. Contratado em relatório de empresas inidôneas, publicada pela Prefeitura do Município em sua página na internet (gestão/suprimentos e serviços/empresas punidas)

Não presente no relatório de Empresas Apenadas – Listagem 002/2022, peça 31.

3.2.18. Registros no sistema ÁTOMO-RADAR

No sistema ÁTOMO-RADAR constam o aviso de reabertura de licitação e os extratos dos Contratos nºs 007, 008, 009/2023/SEHAB, peças 32/35.

3.3. Responsáveis

Item da Conclusão	Nome e Cargo	CPF/RF	Peça
4.1, 4.2, 4.3 , 4.4, 4.5, 4.8	Ricardo Luiz Álvarez Ferreira – Presidente da Comissão Especial de Licitação – Portaria nº 28/SEHAB.G/2021 e Coordenador da CRF/SEHAB	Vide Doc.cadastro	36
4.3, 4.4, 4.6, 4.7	Silvio Eugênio de Lima – Presidente Substituto da Comissão Permanente de Licitação – Portaria nº 98/SEHAB.G/2021	Vide Doc.cadastro	36
4.1 a 4.8	João Siqueira de Farias – Secretário Municipal de Habitação	Vide Doc.cadastro	36

4. CONCLUSÃO

Conclui-se, com base nas análises efetuadas pela equipe de Auditoria, a Licitação apresentou as seguintes irregularidades:

- 4.1. A abertura do procedimento licitatório não foi devidamente justificada, considerando a imprecisão do objeto e ausência de esclarecimentos quanto à não realização de concurso público para realização das atividades previstas no termo de referência. **(subitem 3.2.1);**
- 4.2. O Edital nº 006/SEHAB/2021, datado de 16.05.22, não foi assinado pela autoridade competente, em infringência ao art. 40, § 1º da LF nº 8.666/93. **(subitem 3.2.5);**
- 4.3. A avaliação da Comissão, em relação aos itens que compõem o critério Metodologia e Plano de Trabalho, quais sejam: Descrição da Metodologia, Descrição do Plano de Trabalho, Organização de Proposta e Descrição do Sistema de Monitoramento foi realizada sem a indicação de parâmetros objetivos para a aferição dos itens, com a descrição de trechos curtos, genéricos e subjetivos, conforme exemplos a seguir: “[...] Insuficiência de informações na interdependência entre as etapas.”, “[...] Superficialidades em exemplos de problemas e medidas mitigadoras e saneadoras de conflitos.”, “[...] Insuficiência no método apresentado de aplicabilidade das ações e atividades interrelacionadas.”, etc., em infringência ao art. 30, § 8º da LF nº 8.666/93. **(subitens 3.2.12.1 e 3.2.14);**
- 4.4. A exigência prevista no item 10.3.3.2 do edital de que os coordenadores devem pertencer ao quadro das licitantes é restritiva, na medida em que não se deve exigir custos desnecessários para as empresas antes da efetiva contratação, em violação ao art. 3º, § 1º, I da LF nº 8.666/93. **(subitem 3.2.12.2);**
- 4.5. Ausência de justificativa técnica em relação ao quantitativo exigido para comprovação de experiência das licitantes, em infringência ao 3º, I, da LF nº 8.666/93 **(subitem 3.2.12.3);**
- 4.6. Verifica-se que foram excessivos os prazos de resposta quanto aos pedidos de esclarecimentos das empresas Herjacktech Tec e Eng., Consenge Consultoria, BM Consultoria e GAB Engenharia, considerando prazo do art. 23 do DF nº 10.024/19, o princípio da razoabilidade e da transparência. **(subitem 3.2.13);**

- 4.7.** A desclassificação da empresa Núcleo Engenharia por inexequibilidade foi indevida, considerando a natureza relativa da presunção de inexequibilidade prevista no art. 48, §1º da LF nº 8.666/93, o entendimento assentado nos Acórdãos nºs 875/2008 e 823/2014 do TCU e o disposto na Súmula nº 262 do TCU (**subitem 3.2.14.1**);
- 4.8.** Irregularidade na habilitação fiscal dos Consórcios Consenge SP Regulariza e LBR Regulariza SP, em infringência ao item 12.1.2.5 do edital e ao art. 43, § 3º da LF nº 8.666/93 (**subitem 3.2.14.2**).
- 4.9.** Intempestividade na análise dos recursos contra o julgamento das propostas técnicas pela Comissão de Licitação, em infringência ao art. 109, § 4º da LF nº 8.666/93 (**subitem 3.2.15**).

- Entendemos necessário o encaminhamento dos autos ao MP para apuração de responsabilidade penal aos envolvidos no prosseguimento do procedimento licitatório, após a decisão liminar do juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, proferida em 27.03.23, no bojo do Mandado de Segurança nº 1001622-35.2023.8.26.0053, para apuração de eventual descumprimento de ordem judicial.

Em 07.06.2023.

DOUGLAS R. O. FRANCO
Auditor de Controle Externo

De acordo,

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria VII