

ETCM/017209/2021

TC/017209/2021

Objeto: Edital - Pregão Eletrônico nº 18/2021/SIURB - 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

Interessados: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (*), Lilian Cristina de Oliveira Nascimento, Mathesis Engenharia & Construção Ltda., Macor Engenharia, Construções e Comércio Ltda., B&B Engenharia e Construções Ltda., Eec Engenharia e Construções Ltda, Marcos Monteiro

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

PARECER

SENHOR SECRETÁRIO-GERAL

Trata o presente de acompanhamento do Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 018/21/SIURB, promovido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, que tem por objeto o fornecimento de material e mão de obra especializada com finalidade de requalificação em CTA'S (Centros Temporários de acolhimento) dentro do Município de São Paulo.

As conclusões alcançadas pela equipe técnica que efetuou a análise encontram-se consubstanciadas no minucioso relatório encartado à peça 24, e noticiam o seguinte:

Em face das análises realizadas e formalizadas neste relatório, conclui-se que o certame não tem condição de continuidade pelas seguintes constatações:

4.1. Ausência de Notas de Reservas para os CTA's Butantã, Santa Maria, Ilpi e Casa Verde 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 assinatura da autoridade competentes no Edital, e, por decorrência, na Minuta de Contrato e no Termo de Referência, em afronta à LM nº 14.141/06, art. 21, §§ 1º e 3º, art. 22 e ao DM nº 51.714/10, art. 26, art. 27, parágrafo único, art. 28 e art. 29 (subitem 3.3.).

4.3. 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.).

4.4. Ausência de Orçamentos 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.).

4.5. 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.).

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

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

4.8. 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:

4.9. Planilhas de Medição de Serviços desacompanhadas de registros fotográficos e vinculação com itens da Planilha Orçamentária (subitem 3.4.4.).

4.10. Registros próprios sem previsão de adoção do “Livro de Ordem” do CREA/SP (subitem 3.4.5.).

4.11. Ausência de esclarecimento acerca de realização de serviços durante o expediente de atendimento do CTA (subitem 3.4.6.).

4.12. Ausência da justificativa para a exclusão da participação de consórcios (subitem 3.8.).

4.13. Ausência de justificativa para a exclusão do regime tributário específico à ME e EPP (subitem 3.9.).

4.14. Erros materiais que impedem a avaliação de qualificação econômico-financeira (subitem 3.10.).

4.15. Ausência de prazo para regularização de empresa vencedora no CREA ou CAU (subitem 3.12.).

4.16. Prejudicada a análise acerca da exigência de SIMULTANEIDADE DE SERVIÇOS, haja vista impossibilidade de verificação de quantitativos mínimos e equívoco do Anexo XVIII (subitem 3.13.).

4.17. 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.).

Após as manifestações da Origem, por meio das peças 31/32, 40/42, 65 e 78, a equipe técnica da Coordenadoria VII se manifestou às peças 57, 72 e 83, sendo que nesta última, assim concluiu:

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.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica, em manifestação de peça 85, assim concluiu:

[...] verifica-se, *data a venia*, que as constatações realizadas por AUD são eminentemente técnicas, razão pela qual, ratificamos todas as conclusões da Especializada, sem prejuízo das determinações que o Nobre Conselheiro Relator entender pertinentes.

Novamente intimada, a Origem apresentou esclarecimentos às peças 105/108.

Em manifestação acerca dos esclarecimentos apresentados, a equipe técnica da coordenadoria VII, assim concluiu (peça 111):

Em face de todo o exposto, no que se refere à preliminar de ilegitimidade passiva alegada pela parte, verifica-se a possibilidade de acolhimento nos termos da análise efetuada no subitem 2.1.

Quanto aos apontamentos 4.2 a 4.12 realizados no Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (peça 57), ratifica-se o seu conteúdo em face da impossibilidade de alteração pelos argumentos apresentados pela Origem.

Retornaram os autos para a Assessoria Jurídica que, em manifestação de peça 113, opinou pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva da Sra. Lilian Cristina de Oliveira Nascimento e pela manutenção dos apontamentos da Auditoria, de natureza eminentemente técnica.

À peça 120, a Procuradoria da Fazenda Municipal sugeriu a prévia intimação das contratadas.

Instadas a se manifestar, prestaram esclarecimentos: a empresa B&B Engenharia e Construções Ltda. (peças 133/134), a empresa EEC Engenharia e Construções Ltda. (peças 136/137) e a empresa Macor Engenharia, Construções e Comércio Ltda. (peça 142).

De posse dos esclarecimentos apresentados, a equipe técnica da coordenadoria VII, em manifestação de peça 146, assim concluiu:

Em face de todo o exposto, tendo em vista que os apontamentos da Auditoria se referem a atos praticados durante a elaboração do edital e, portanto, são de competência da Administração, assiste razão às defesas apresentadas ao sustentarem que as irregularidades apontadas não podem ser imputadas às contratadas.

Ademais, as defesas não apresentam elementos novos que possam ensejar a revisão dos entendimentos anteriormente emitidos, razão pela qual ratificamos todos os apontamentos, pelas suas próprias fundamentações.

A Assessoria Jurídica, em manifestação final (peça 148), acompanhou integralmente a análise da Auditoria, reafirmando que as irregularidades são de competência da Administração e que não houve elementos técnicos novos capazes de afastá-las. Opinou também pela exclusão das contratadas do presente feito, em razão da ausência de nexo de causalidade entre as empresas e os vícios do edital.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, na peça 155, divergiu parcialmente dos pareceres anteriores, defendendo a regularidade do edital ou, subsidiariamente, o reconhecimento dos seus efeitos jurídicos e financeiros. Fundamentou seu posicionamento na natureza supostamente comum dos serviços licitados, no deságio obtido com a contratação e no princípio da segurança jurídica.

É o relatório.

Trata o presente de acompanhamento do Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 018/21/SIURB, promovido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, que tem por objeto o fornecimento de material e mão de obra especializada com finalidade de requalificação em CTA'S (Centros Temporários de acolhimento) dentro do Município de São Paulo.

O processo foi devidamente instruído, com manifestação dos órgãos técnicos deste Tribunal, da Origem e dos interessados.

Da análise técnica e jurídica aprofundada, conclui-se pela existência de vícios relevantes no edital, com potencial para comprometer os princípios da legalidade, isonomia, transparência e seleção da proposta mais vantajosa.

A equipe técnica da coordenadoria VII, ao longo da instrução, identificou e ratificou 11 (onze) apontamentos centrais, inicialmente identificados e não sanados pela Origem mesmo após as oportunidades de contraditório. Esses achados, mantidos em sua integralidade, refletem falhas estruturais no planejamento e na instrução do procedimento licitatório, conforme segue:

1. **(Item 4.2 / Subitem 3.4.1)** – *Ausência de Projetos Técnicos adequados e suficientes*, em afronta ao art. 7º, I, II e III, § 1º da Lei nº 8.666/93.

- A falta de elementos mínimos para caracterização do objeto impediu o correto dimensionamento dos serviços, comprometendo a própria viabilidade técnica da licitação.

2. **(Item 4.3 / Subitem 3.4.2)** – *Impossibilidade de checagem de Orçamentos e Memórias de Cálculo*.

- A ausência de projetos técnicos inviabilizou a verificação da consistência dos valores orçados e quantificados, impedindo a aferição da vantajosidade e do equilíbrio econômico da proposta.

3. **(Item 4.4 / Subitem 3.4.3)** – *Ausência de Cronogramas Físico-Financeiros compatíveis com o objeto*, em afronta ao art. 7º, § 2º, II, c/c art. 6º, IX, “f”, da Lei nº 8.666/93.

- Essa omissão compromete a programação da execução e dificulta o controle técnico, financeiro e temporal da contratação.

4. **(Item 4.5 / Subitem 3.11)** – *Justificativa inadequada para adoção de índices contábeis como critério de qualificação econômico-financeira*, contrariando o art. 31, § 5º da Lei nº 8.666/93.

- Foram exigidos parâmetros técnicos sem a devida correlação com o risco contratual e sem estudo técnico prévio que os fundamentasse.

5. **(Item 4.6 / Subitem 3.6)** – *Ausência de justificativa técnica para o agrupamento dos objetos em lotes*, em desconformidade com o art. 23, §1º da Lei nº 8.666/93.

- O agrupamento sem critério técnico prejudica a economicidade, além de restringir a participação de empresas de menor porte.

6. **(Item 4.7 / Subitem 3.7)** – *Restrição ao número de vencedores por agrupamento*, afrontando o art. 3º, §1º da Lei nº 8.666/93.

- A vedação de múltiplos vencedores, sem justificativa, compromete a ampla concorrência e pode configurar direcionamento indevido.

7. (Item 4.8 / Subitem 3.4.4) – Planilhas de medição desacompanhadas de registros fotográficos vinculados aos itens orçamentários.

- A ausência de evidências visuais compromete a rastreabilidade e a comprovação da execução efetiva dos serviços.

8. (Item 4.9 / Subitem 3.4.6) – Ausência de esclarecimento sobre a execução de serviços em regime de atendimento integral (24h).

- Informação essencial ao cálculo de custos, adicionais e estruturação da jornada de trabalho foi omitida, dificultando a elaboração de propostas realistas.

9. (Item 4.10 / Subitem 3.8) – Justificativa insuficiente para a vedação à participação de consórcios.

- A proibição genérica contraria o princípio da isonomia e impede a participação de empresas que, em consórcio, poderiam atender plenamente às exigências do edital.

10. (Item 4.11 / Subitem 3.13) – Impossibilidade de verificação de quantitativos mínimos para análise da exigência de simultaneidade.

- O edital demandava atuação simultânea em múltiplos locais, mas não fornecia os parâmetros técnicos mínimos para dimensionamento dessa obrigação.

11. (Item 4.12 / Subitem 3.13) – Fragilidade na exigência de mera declaração de capacidade para atuação simultânea, sem comprovação documental robusta.

- Essa exigência, tal como formulada, não garante efetiva aferição da qualificação técnica necessária ao objeto contratado.

Esses apontamentos foram reiteradamente ratificados pela Assessoria Jurídica, a qual destacou, ainda, o descumprimento da determinação exarada pelo Nobre Conselheiro Relator quanto à necessidade de suspensão e readequação do edital, circunstância que reforça a negligência da Origem no cumprimento de deveres básicos de planejamento, transparência e motivação dos atos administrativos.

Importante frisar que, embora as empresas contratadas tenham sido ouvidas no curso da instrução, as irregularidades persistem em sua natureza estrutural e anterior à fase de execução contratual, o que afasta qualquer imputação de responsabilidade às licitantes. Nesse sentido, a exclusão das mesmas do presente feito mostra-se juridicamente adequada.

Ainda que a Procuradoria da Fazenda Municipal tenha defendido a regularidade do edital com base na economia gerada e na ausência de prejuízo concreto, tal argumento não é suficiente para afastar a necessidade de controle quanto à legalidade dos atos administrativos praticados, sobretudo em procedimentos licitatórios.

A eventual ausência de dano material imediato não descaracteriza a existência de vícios formais que comprometeram a isonomia e a competitividade do certame. O controle externo exercido por esta Corte de Contas visa não apenas à repressão de danos ao erário, mas também à prevenção de práticas administrativas em desconformidade com o ordenamento jurídico. O desrespeito às normas fundamentais da Lei de Licitações impõe o reconhecimento das impropriedades e a emissão de recomendações corretivas e orientativas.

Por essas razões, acompanho o entendimento da Assessoria Jurídica exarado à peça 148, no sentido da exclusão das empresas contratadas do polo passivo, em razão de sua ilegitimidade para responder pelas impropriedades do edital, e o consequente reconhecimento das irregularidades remanescentes, para os fins de controle externo, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades administrativas ou disciplinares da autoridade responsável pelo prosseguimento do certame.

Ademais, pelas razões acima expostas, tendo em vista que os apontamentos remanescentes, impedem o acolhimento do Edital *sub examine*, e que nem mesmo após a apresentação das defesas juntadas a estes autos tais apontamentos puderam ser afastados, opino, na esteira dos órgãos técnicos desta C. Corte de Contas, pelo não acolhimento do Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 018/21/SIURB, sem prejuízo das determinações que o Nobre Conselheiro Relator entender pertinentes.

Cumprе registrar, por fim, que em consulta realizada no Sistema Átomo, consta que ocorreu a conclusão da licitação e a formalização de 5 contratações.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 26 de setembro de 2025.

FABIO HAYASHI GOULART

Assessor de Gabinete I

OAB/SP nº 325.259