

ANEXO DE CONTINUAÇÃO
RELATÓRIO DE ANÁLISE DE LICITAÇÃO
EDITAL nº 01/2019 - HSPM
(Processo SEI 6210.2017/0003333-4)

1 Introdução

Trata o presente de Análise da Concorrência nº 001/2019 - HSPM (edital e anexos à Peça 7), deflagrada pela diretoria do Hospital do Servidor Público Municipal, com sessão de abertura designada para 10:00 horas, do dia 05.08.19 (SEI: nº 6210.2017/0003333-4).

A análise e acompanhamento da contratação decorrente da Concorrência nº 001/2019 – HSPM foi determinada pelo Conselheiro Relator no Memorando GAB ET nº 16/2021 (peça 3).

O objeto da licitação foi a Contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do Hospital do Servidor Público Municipal/instalação de ar condicionado central em áreas críticas do HSPM (Peça 7; fl. 1).

O valor da licitação estimado para 12 meses era de R\$ 13.398.290,97 (treze milhões, trezentos e noventa e oito mil, duzentos e noventa reais e noventa e sete centavos) (Peça 7; fl. 3).

Após a primeira sessão de abertura das propostas em 05.08.19 (Peça 21), houve uma segunda abertura em 10.10.19 (Peça 8) para apresentação, em decorrência do acolhimento de recurso interposto, por parte das licitantes inicialmente classificadas e posteriormente desclassificadas em 27.09.19 (Peça 9), de novas propostas escoimadas das causas que provocaram a desclassificação de todas as propostas iniciais, vedada a majoração dos preços com vistas a onerar a contratação.

2 – ANÁLISE

2.1– Da Planilha Orçamentária (Item 11.4 da planilha de análise)

Verificamos que o Anexo III – Planilha de Custos (Peça 18, fl. 14), contém o item 19B314 - Sistema de Ar Condicionado orçado com o quantitativo em “GB”, ou seja, global, sem a composição em insumos com quantidades definidas. Salienta-se que esse item responde por

28,5% do valor do serviço orçado antes do BDI.

A Lei Federal nº 8.666/93 em seu Art. 7º, § 4º veda a inclusão de fornecimentos sem previsão de quantidades:

§ 4º - É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

2.2- Da composição do BDI (Item 11.4 da planilha de análise)

Verificamos que o Anexo XI – Composição do BDI (Peça 7, fl. 34), contém o item Administração Local e Transportes Internos, porém a “Apresentação das Tabelas de Custo”, documento que apresenta as considerações da PMSP na publicação das tabelas no site da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras para as tabelas data-base Julho de 2018, que foram publicadas no dia 11 de outubro de 2018, é clara ao informar:

4. Foi retirada da composição do BDI a parcela da Administração Local que deverá ser incluída no orçamento como Custo Direto. Os itens a serem orçados são:

a. Veículos para transporte pessoal, Caminhão Carroceria de Madeira e Carretas necessários ao transporte interno dos equipamentos, pessoal e dos materiais;

b. O Engenheiro responsável pela obra, Encarregados, Mestres de obra, Apontador, Almoxarife, Vigias, Servente de limpeza, bem como a equipe de topografia do acompanhamento das obras e necessária às medições;

c. Controle tecnológico dos materiais, Seguro e as placas da obra.

A retirada destes itens da composição de BDI atende, inclusive, a determinações anteriores dos órgãos de controle externo de que os itens que possam ser compostos em quantidades e valores devem fazer parte da planilha orçamentária e não tem seu valor obtido através de porcentagem do custo total dos serviços.

Desta forma, também em casos de possíveis aditivos, o BDI não se aplicaria a itens que não são diretamente afetados por eventuais acréscimos nos serviços compostos. Ou seja, por exemplo o aumento na quantidade de metros de estacas raiz das fundações em nada reflete o aumento do item Administração Local, porém se este item for uma porcentagem do valor total, haverá impacto de preços.

Além disto, os subitens 4b e 4c, citados na Apresentação das tabelas, estão compostos no Anexo III - Planilha de Custos, integrantes do presente Edital, ou seja, além da impropriedade da inclusão de um item por percentual, sem composição, no BDI, estes custos já estão previstos na composição dos itens da planilha de custos (Peça 18, fls. 11/14), possibilitando pagamento em duplicidade, nos seus itens na planilha de custos e no BDI através do percentual ofertado, incidindo inclusive sobre os itens que fazem parte de sua composição, como engenheiros, mestres de obras, serventes para limpeza, etc.

2.3 - Da obrigatoriedade da visita técnica (Item 11.10 da planilha de análise)

O Edital em seu item 3.4. (Peça 7, fl. 2), estabelece como condição para participação na licitação a realização de Vistoria Técnica por parte do responsável técnico da empresa:

3.4. DA VISTORIA

3.4.1. **A VISITA TÉCNICA** ao local das obras será realizada diretamente pelos licitantes, através do responsável técnico e pertencente ao quadro técnico da empresa e que esteja registrado no CREA/CAU. A visita deverá ocorrer antes da elaboração da proposta e da entrega dos envelopes, de forma que sejam identificadas, observadas, analisadas e assinaladas todas as dificuldades e peculiaridades do local, no tocante à execução da obra.

3.4.2. O responsável técnico deverá atestar que **Visitou e Vistoriou** o local, anexando a esta declaração, documentos que comprovem a sua capacitação técnica para vistoria dos serviços ou obras a serem executados e de que integra o quadro técnico da empresa, conforme **Modelo do Anexo - VI**.

3.4.3 - As empresas interessadas deverão visitar/vistoriar os locais, em dia e horário a ser previamente agendado por meio do telefone (11) 3397-7845, contatando a Diretoria Técnica de Administração e Infraestrutura do HSPM, impreterivelmente até às 15 horas do 5º dia útil anterior à abertura da licitação e entrega dos Envelopes, para verificar as condições de trabalho em que serão executados os serviços. (Grifos no original).

Este item, além da obrigatoriedade de realização da Visita Técnica, exige da pretendente a licitante, para participação na licitação que esta Vistoria seja realizada pelo responsável técnico pertencente ao quadro técnico da empresa.

Esta exigência tem caráter restritivo, conforme várias decisões do TCU, dentre as quais destacamos o Acórdão nº 866/2017 – TCU – Plenário:

9.3. [...] exigir visita técnica em instrumentos convocatórios como requisito de habilitação do certame está, em regra, em dissonância com os arts. 3º, caput e § 1º, inciso I, e 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 c/c art. 5º do Decreto 5.450/2005, a não ser quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto;

Em sua manifestação na Ata de julgamento dos recursos impetrados pelas empresas Almeida Sapata Engenharia e Construções LTDA e Incorplan Engenharia LTDA. (Peça 9) a Origem alega como embasamento para a exigência, os seguintes motivos:

[...] Diante da vultuosidade do objeto licitado, o montante envolvido, as especificidades técnicas exigidas, a visita técnica mostrou-se necessária e imprescindível ao conhecimento prévio das especificidades atinentes ao objeto licitado para a correta e adequada formulação das propostas de preços pelos interessados.

Ressaltamos que não estão listadas, no Edital ou nas justificativas iniciais para licitação, quaisquer necessidades para esta exigência, visto que o Objeto licitado não se reveste de especificidades ou condições locais especialmente particulares que impliquem na elaboração das propostas.

E mesmo as alegações da Origem na referida Ata, não demonstram que seja necessária e imprescindível essa exigência, pois a vultuosidade e especificidades técnicas do objeto não demonstram, a princípio, a existência de dificuldades que somente através de uma Visita Técnica seriam esclarecidas.

Neste caso seria suficiente a declaração de conhecimento das condições locais para execução do objeto, por parte do licitante, para assegurar que as proponentes não apresentem no futuro questionamentos da existência de fatores desconhecidos na elaboração da proposta.

Fica demonstrado o carácter restritivo da exigência no fato de que oito empresas proponentes foram desclassificadas por irregularidades quanto a este item do Edital (Peça 61), inclusive dentre elas algumas que realizaram a vistoria, como por exemplo as empresas Almeida Sapata Engenharia e Construções LTDA e Incorplan Engenharia LTDA., que apresentaram o recurso analisado na Ata HSPM/CJL Nº 021515366 (Peça 9).

2.4– Da qualificação Técnica (Item 11.12 da planilha de análise)

Nos subitens **7.1.3. b)** e **7.1.3. d)** o Edital (Peça 7, fl. 8) determina que a comprovação da qualificação técnica será:

b) Para a comprovação da capacidade técnico-operacional a licitante deverá comprovar possuir, **em seu quadro permanente, até a data da entrega dos Envelopes nºs 01 e 02**, profissional de nível superior, com habilitação técnica correspondente aos serviços a serem executados, e que será o responsável técnico pela execução do contrato, sendo estes Engenheiro Civil ou Arquiteto

b.1) **A comprovação referida deverá ser feita por meio de cópias autenticadas das anotações na Carteira de Trabalho, ou cópias autenticadas do contrato de trabalho.** Quando se tratar de dirigente de empresa, a comprovação poderá ser feita por meio da cópia da Ata de Assembleia, referente à investidura no Cargo, ou do Contrato Social. (Grifamos)

[...]

d) Atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) do Certificado de Acervo Técnico – CAT, expedido pela entidade profissional competente (registro no sistema CREA ou CAU), **onde conste a empresa licitante como Contratada principal**, comprovando a execução de obras, cujos serviços de maior relevância técnica e/ou valor significativo seja compatível com os licitados, demonstrado a execução de serviços de reformas em ambiente hospitalar. (Grifamos)

Estas exigências se revestem de caráter restritivo a competitividade do certame e em Acórdãos do TCU tem sido considerada ilegal. Para demonstrar este entendimento, citamos o Acórdão nº 1674/2018 – TCU – Plenário:

15. Trata-se de imposição há muito tempo combatida nesta Corte, considerada ilegal, consoante denotam os seguintes julgados, disponíveis na Jurisprudência Seleccionada:

A comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante deve limitar-se à indicação de profissional detentor do acervo técnico estabelecido no edital que, **à data da celebração da avença com a Administração, esteja vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços** celebrado de acordo com a legislação civil comum, **sem, necessariamente, possuir liame com o quadro permanente da empresa licitante** (Acórdão 3.291/2014-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

É irregular, para fins de habilitação técnico-profissional, a exigência de que o responsável técnico pela obra pertença ao quadro permanente de funcionários da licitante (artigos 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) (Acórdão 1.084/2015-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

É ilegal a exigência de que o responsável técnico conste de quadro permanente da licitante em momento anterior à data prevista para a entrega das propostas, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 3.014/2015-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues);

Também em relação ao Certificado de Acervo Técnico do profissional, a exigência de que o licitante conste como contratada principal no CAT apresentado pelo profissional representa uma maneira de transformar o CAT do profissional em um CAT da Empresa, de maneira indireta.

A diferença entre a qualificação profissional e operacional é esclarecida, por exemplo no Acórdão nº 2208-2016 -Plenário do TCU:

16. A qualificação técnico-operacional corresponde à capacidade da empresa, visto que o dispositivo que trata do assunto, o art. 30, inciso II, da lei, refere-se a aspectos típicos desse ente, como instalações, equipamentos e equipe, in verbis:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.”

Completa, ainda para melhor entendimento o referido Acórdão, citando os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

19. Do ponto de vista prático, não restam dúvidas quanto à distinção desses dois institutos. A título explanatório, tomo emprestada a lição de Marçal Justen Filho, que coloca a questão com propriedade, nos seguintes termos:

“As diferenças derivam da distinta natureza das duas espécies de sujeitos, mas também da diversidade quanto à própria atividade envolvida. A qualificação técnico-profissional configura experiência do ser humano no desenvolvimento de sua atividade individual. É atributo pessoal, que acompanha sua atuação no mundo. O ser humano tem existência limitada no tempo, o que acarreta a transitoriedade de seus potenciais.

Já as organizações empresariais transcendem à existência limitada das pessoas físicas que as integram. Sua qualificação para o exercício de certo empreendimento decorre da estrutura organizacional existente. A substituição de alguns membros da organização pode ser suportada sem modificações mais intensas do perfil da própria instituição. Aliás, a alteração da identidade de alguns sujeitos pode ser totalmente irrelevante para a identidade da organização em si

mesma. **Portanto, a experiência-qualificação empresarial pode ser mantida, ainda quando o decurso de tempo produza modificação das pessoas físicas vinculadas ao empreendimento.**” [JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 5ª. ed. São Paulo: Dialética, 2000.]. (Grifamos)

Fica claro o entendimento que a empresa pode manter sua qualificação operacional mesmo com a alteração no quadro de pessoal, e esta exigência de que o profissional detentor do CAT tenha como contratante principal na Certidão a licitante, restringe a participação de empresas que tenham praticado mudanças no seu quadro técnico.

Esta exigência, não prevista em lei, também se contrapõe à previsão de que o profissional detentor da CAT pode ter seu vínculo com a empresa estabelecida por meio de contrato de prestação de serviço e sua comprovação se dê na assinatura do contrato.

3 - CONCLUSÃO

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que a Concorrência nº 001/2019 - HSPM apresenta as seguintes irregularidades:

- 3.1** No Anexo III - Planilha de Custos foi incluído item sem a previsão de quantidades de insumos, definido seu quantitativo Global (GB), prática vedada pelo Art. 7º, § 4º da Lei Federal nº 8.666/93 (item **2.2**)
- 3.2** A composição do BDI indicada no Anexo XI do Edital inclui o item “Administração Local e Transportes Internos” cuja composição deveria constar apenas na planilha de custos. No edital em análise há itens compondo a planilha de custos e também do BDI havendo, portanto, possibilidade de duplicidade na cobrança, e descumprimento à “Apresentação das Tabelas de Custos” para as tabelas SIURB – data-base Julho de 2018 (item **2.2**)
- 3.3** A exigência de visita técnica sem a comprovação de sua imprescindibilidade, incluindo a determinação de que o responsável técnico da empresa seja o vistoriador, como condição para participação do certame, constitui injustificada restrição ao caráter competitivo da licitação, em infringência ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 (item **2.3**);
- 3.4** A exigência de comprovação do vínculo do responsável técnico, detentor da CAT, ao

quadro permanente da empresa licitante tem caráter restritivo à competitividade do certame e não é previsto em lei, assim como a exigência de que este vínculo seja comprovado antes da assinatura do contrato, contrariando jurisprudência dos Órgãos de Controle e infringindo os princípios do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 (item **2.4**)

Em 05.05.21

Em 02.08.21

EDSON SIQUEIRA
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 8