

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2021/03984.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Acompanhamento de Edital.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB.

2.4. Período de realização

02/09/2021 a 30/09/2021.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Anderson Stabile TC nº 20.318.

Richard Florido TC nº 20.171.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” e no “Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia”, ambos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no que couber.
- Consulta aos Processos Administrativos SEI nº 6014.2021/0001162-6 (Concorrência), nº 6014.2021/0000936-0 (Consulta Pública), nº 6014.2021/0000156-6, nº 6014.2021/0000338-0 e nº 6014.2021/0000156 e nº 66014.2021/00001162-6.
- Análise do Edital de Concorrência nº 001/SEHAB/2021 e dos documentos juntados aos processos.

2.8. Abreviaturas e siglas

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas.

LF – Lei Federal.

SEI – Sistema Eletrônico de Informações.

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação.

TCU – Tribunal de Contas da União.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Tratam os autos de Acompanhamento de Edital da Licitação nº 001/SEHAB/2021, promovida pela SEHAB, na modalidade concorrência do tipo técnica e preço, com o seguinte objeto (peça 10, fl. 1):

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS EM ENGENHARIA CONSULTIVA PARA O APOIO AO GERENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO, ABRANGENDO AS ETAPAS DE PLANEJAMENTO, PROJETOS E OBRAS, DESTINADOS À IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA PÚBLICA E URBANA, CONDOMINIAL E DE EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE INTERESSE SOCIAL (HIS) NA CIDADE DE SÃO PAULO, SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB.

Discriminação dos Setores a serem atendidos:

O valor estimado para a execução do objeto licitado, na data-base de janeiro/2021 (sem desoneração) é de R\$ 197.392.269,26, subdividido em quatro Setores, discriminados no Anexo VIII.a - Mapas das Regiões Abrangidas pelos Setores, peça 20, e cujos valores são descritos no subitem 2.4 do Edital.

- a) Setor 01 – R\$ 58.725.751,62 (cinquenta e oito milhões, setecentos e vinte e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais e sessenta e dois centavos).
- b) Setor 02 – R\$ 56.709.313,66 (cinquenta e seis milhões, setecentos e nove mil, trezentos e treze reais e sessenta e seis centavos).
- c) Setor 03 – R\$ 42.063.973,22 (quarenta e dois milhões, sessenta e três mil, novecentos e setenta e três reais e vinte e dois centavos).
- d) Setor 04 – R\$ 39.893.230,76 (trinta e nove milhões, oitocentos e noventa e três mil, duzentos e trinta reais e setenta e seis centavos).

3.2. Dos atos da fase interna

A instrução do presente certame foi precedida da realização de Consulta Pública (peça 5), nos termos do Decreto Municipal n.º 48.042/2006, artigo 1.º, divulgada no DOC de 28 de julho de 2021, pág. 50.

Foram protocolizadas e analisadas críticas e sugestões de alteração do instrumento convocatório inicialmente publicado (Peça 6), com os despachos de deferimento/indeferimento regularmente justificados.

O teor das justificativas constantes da Informação SEHAB/DAF/DIL n.º 043664565 (peça 7) são de ordem exclusivamente técnicas, não tendo o condão de suprir a necessidade de fundamentar o motivo social da instauração do presente procedimento licitatório.

Também houve análise jurídica do instrumento convocatório, por meio do Parecer SEHAB/AJ n.º 048264244 (peça 8), nos termos da Lei Federal n.º 8.666/93, artigo 38, parágrafo único e o Despacho de Autorização de abertura de Licitação (peça 9)

A sessão de julgamento do Edital de Concorrência n.º 001/SEHAB/2021, com abertura marcada para dia 15.10.2021 às 11h, foi publicada no DOC em de 31 de agosto de 2021, peça 22, e jornais de grande circulação (peça 28), conforme Lei Municipal n.º 13.278/02, art. 17, incisos I e IV.

Não consta no SEI 6014.2021_0001162-6 a documentação relativa à formação do preço e do orçamento global do certame, em desacordo com o artigo 4.º do Decreto Municipal n.º 44.279/03.

3.3. Das Comissões Julgadoras

A Lei Federal n.º 8.666/93, de regência da presente licitação, disciplina em seus artigos 6.º e 51, a criação e composição da Comissão Permanente de Licitação. Este dispositivo prevê, em seu § 4, que o colegiado será composto de, ao menos, três membros, sendo dois funcionários efetivos, com prazo máximo de um ano, sem a possibilidade de repetição dos quadros na comissão subsequente.

Em relação à Comissão Permanente, analisando a Portaria n.º 33/SEHAB.G/2021, que a instituiu para julgamento do presente certame, verifica-se que houve repetição de determinados membros, em relação às que lhe antecederam, ou seja, Portarias n.º 04/SEHAB/2021 e n.º 47/SEHAB/2020.

Da mesma forma, a Comissão Técnica Especial – CTET-1 repetiu membros, quando da edição da Portaria n.º 58/SEHAB/2021, em relação à equipe instituída na Portaria n.º 33/SEHAB/2021.

Embora seja falha aparentemente formal, tal infringência à Lei Federal de Licitações pode dar margem a impugnações, seja perante a própria comissão, seja via representação neste Tribunal de Contas, questionando a transparência e impessoalidade da composição de seus membros.

Ante o exposto, conclui-se que a repetição de membros da Comissão Permanente de Licitação e da Comissão Técnica Especial – CTET - 1, em composições subsequentes, infringiu o disposto no artigo 51, §4.º da Lei Federal de n.º 8666/93.

3.4. Da terceirização de atividade finalística de SEHAB

A presente licitação envolve natureza híbrida, na qual se coadunam produtos acabados, compostos dos relatórios que serão apresentados pela contratada (peça 15), com a contratação de mão de obra terceirizada, caracterizada como irregular (peça 13).

O cenário da terceirização da atividade fim desta Municipalidade está sendo sistemicamente apurado por esta Coordenadoria, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Controladoria Geral do Município em diversos processados, a exemplo do e-TCM n.º 1849/2019, e também do eTCM n.º 2171/2021, nos quais restaram assentados ser irregular a realização de licitação para a contratação de serviços, cujas atividades possam ser exercidas por servidores públicos do quadro funcional da Administração.

Além disso, as execuções contratuais realizadas nos e-TCM n.º 716/2018 e n.º 729/2018 demonstraram, respectivamente, medições de veículos utilizados pela contratada, sem a devida comprovação de uso e falta de medições e pagamentos indiretos para funcionários envolvidos na execução.

A Controladoria Geral do Município vem apurando situações semelhantes, com achados relacionados à fragilidade nos mecanismos de controle na execução de contratos relacionados ao tema, cujas conclusões constam do Relatório de Auditoria – Ordem de Serviço n.º 154/2019/CGM-AUDI (peça 23).

Neste ponto, embora não diretamente relacionado ao presente certame, mas não menos relevante, tendo em vista a tradicional falta de controle de execução dos ajustes que ela celebra, em afronta à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao artigo 71 da Lei 8.666/93, e a consequente revisão da Súmula 331/TST, que determina a responsabilização solidária da Administração Pública, em casos de indenizações trabalhistas e previdenciárias de empregados da contratada, quando o Poder Público não exercer o acompanhamento adequado da situação da empresa.

A Lei Municipal n.º 10.237/86, que dispõe sobre as atribuições de SEHAB, preveem, no inciso I, o controle do uso e a ocupação do solo urbano. No inciso X, consta como sua competência legal, a elaboração, desenvolvimento e coordenação do Programa de Moradia Popular, sendo, portanto suas finalidades principais. Além disso, há no quadro, 260 funcionários, sendo que, conforme informações prestadas por SEHAB no SEI n.º 6014.2021_000263, cerca de 40 funcionários estão envolvidos em ações como a que ora ser licita. A relação completa de funcionários está nos “site”.
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/LISTA\(2.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/LISTA(2.pdf),

Há ainda a possibilidade de contratação da COHAB-SP, cujo artigo 5.º do seu Estatuto prevê o estudo dos problemas de habitação, sobretudo os de natureza popular.

Observa-se, portanto, aptidão para executar, no âmbito da estrutura administrativa municipal o objeto do presente certame licitatório, tendo em vista que a estrutura funcional de COHAB-SP, também detém 260 servidores, disponível no site de transparência da empresa. (http://transparencia.cohab.sp.gov.br/transparencia_quadro_funcional.htm).

Ademais, conforme apurado no Relatório Anual de Fiscalização deste Tribunal de Contas – despesas com pessoal do ano de 2020 – Despesas com Pessoal, ao se ponderar a relação entre a receita corrente líquida e os gastos com pessoal, o percentual de despesa geral do Município de São Paulo está em 34,91%, sendo que a pela Lei Complementar n.º 101/2000, artigo 19, o teto de gastos de pessoal para aos municípios está fixado em 60%.

Portanto, se há necessidade de realização de atividade pública em atendimento às políticas fixadas no Plano Plurianual, conforme Informação SEHAB/DEPLAN/PLAN Nº 048015926 (peça 25) e há margem no teto de gastos para funcionalismo, ainda que haja necessidade de criação cargos públicos adicionais para executar tais tarefas.

Ante o exposto, por se tratar de atividade finalística de SEHAB, e consequentemente de cargos efetivos de carreira, a terceirização dessa mão de obra está em desacordo com a Constituição Federal, artigo 37, inciso II.

3.5. Da desvantajosidade na terceirização das atividades de SEHAB

É tarefa da Administração Pública na execução dos gastos público a constante persecução da melhor relação custo/benefício às aquisições necessárias ao giro da máquina. Este tema está ligado ao princípio constitucional da eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos, previstos na Constituição Federal, artigo 74, inciso II.

Além da impossibilidade legal da licitação de serviços inerentes às atividades-fim da Administração Municipal, tendo em vista à existência de margem orçamentária para gastos de pessoal e quadro funcional disponível em lei para a realização dessas atribuições, ficou demonstrado, no caso auditado pela Controladoria Geral do Município em SEHAB, que nos gráficos por ela elaborado, o

custo da mão de obra contratada é superior àquele que teria sido gasto com funcionários do quadro próprio (peça 24, folha 20).

Não há nos autos do SEI_ n.º 6014.2021/0001162-6 nenhuma evidência apta a comprovar a vantajosidade deste modelo de contratação, em detrimento de utilização de mão de obra própria, inclusive com a realização de concurso público, conforme visto no item supra.

Portanto, além da já inchada estrutura da Administração, ainda pretende-se expandir os gastos públicos, sem qualquer comparativo de vantajosidade entre a presente licitação e os custos com funcionalismo existente.

Desta forma, há infringência à Constituição Federal, artigo 74, inciso II pela não observância da eficaz e eficiente aplicação dos recursos públicos.

3.6. Da descrição imprecisa do objeto

O objeto certame ora sob análise consiste no seguinte (peça 10, folha 1):

PLANEJAMENTO, PROJETOS E OBRAS, DESTINADOS À IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA PÚBLICA E URBANA, CONDOMINIAL E DE EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE INTERESSE SOCIAL (HIS) NA CIDADE DE SÃO PAULO, SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB.

Analisando o instrumento convocatório, é evidente que o objeto a ser licitado envolve serviços especializados de engenharia consultiva de gerenciamento e de implantação de programas de infraestrutura urbana e de edifícios públicos, apesar da ementa acima descrevê-lo como atividades de “apoio”.

Mesmo se amparando no Termo de Referência constante no Anexo I do Edital, não é possível se compreender, de forma clara, o objeto licitado.

Se a contratação refere-se à engenharia consultiva, não está especificada qual a área da engenharia se está contratando.

Ademais disto, conforme está sendo apurado nos autos do e-TCM n.º 002171/2021, com acompanhamento do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Controladoria Geral do Município, a indefinição precisa e detalhada do objeto em licitação semelhante a que ora se licita, acabou por gerar subcontratações e o conhecido “jogo de planilha”, que ocasionou acréscimos e

supressões além dos 25% tolerados pela Lei Federal de Licitações, artigo 65 ,§1º, dentre outros problemas.

Em função do exposto, observa-se que o objeto licitatório não está caracterizado de maneira precisa, suficiente e clara de forma a possibilitar a elaboração das propostas pelos licitantes, em ofensa ao disposto na Lei Federal nº 8.666/1993 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como no disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/2003.

3.7. Da insuficiência do Termo de Referência

O Termo de Referência (peça 11) inicialmente apresenta a competência da Secretaria quanto ao planejamento e o acompanhamento das atividades relacionadas às obras a serem realizadas no Município de São Paulo e informa as atribuições de cada departamento/divisão existente em sua estrutura.

Em um segundo momento, define a responsabilidade de cada envolvido, Contratante e Contratada, estabelecendo-se que “[...] caberá à Contratada a responsabilidade pelas atividades de apoio especializado e assessoria técnica à gestão global para implantação dos empreendimentos administrados pela **CONTRATANTE**”, subitem 6.1. (grifos no original).

Na sequência, indica quais os tipos de serviços a serem realizados. No Termo de Referência (peça 11, fls. 19/30), foram listados 44 tipos de Relatórios a serem elaborados pela futura Contratada. Dentre eles, destaca-se:

[...]

B-05– Relatório de Vistorias Técnicas

Esse relatório será desenvolvido **a partir de solicitação específica de SEHAB** para avaliação técnica de situações críticas em áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo risco geotécnico em encostas, risco em setores sujeitos a alagamentos e, também, a ocorrência de eventuais danos estruturais em edificações de interesse social decorrentes de mau uso, vandalismo e/ou sinistros diversos.

B-06– Relatórios de Acompanhamento das Desapropriações

Esse relatório será desenvolvido **a partir de solicitação específica de SEHAB** identificando a área de interesse, com o fornecimento da documentação técnica e legal disponível para o local objeto de estudo de desapropriação. Caberá à Gerenciadora avaliar as informações disponíveis e apoiar na formatação dos documentos necessários ao processo expropriatório.

O desenvolvimento desse relatório conterà a documentação técnica relativa a processos de desapropriação, fotos do local a ser desapropriado, estudos da viabilidade, a situação atualizada dos processos judiciais; relação das atividades e

documentos técnicos expedidos e analisados; com o apontamento de ocorrências e/ou pendências, se houver, e eventual plano de ação para as atividades necessárias.

B-07– Relatórios Técnicos de Especialidades

Esse relatório será desenvolvido **a partir de solicitação específica de SEHAB** para avaliação de situações críticas observadas nos empreendimentos na fase de implantação das obras visando, com o apoio de especialistas nas áreas de estrutura, geotecnia e fundações, definir a melhor solução técnica e econômica para a adequação e/ou complementação dos projetos, permitindo a retomada em segurança das frentes de obra.

[...]

C-09– Relatório de Atualização de Preços para Contratação de Projetos

Esse relatório será desenvolvido **a partir de diretriz específica de SEHAB** visando à atualização de preços para uma determinada data-base e/ou de critérios técnicos que estabeleçam a necessidade de alteração de parâmetros inicialmente adotados em Relatório de Orçamento elaborado para determinada área de interesse.

[...]

D-19– Relatório Atualização de Preços de Orçamento Edificações

D-20 Relatório Atualização de Preços de Orçamento Infraestrutura

D-21 Relatório Atualização de Preços de Orçamento Canalização

D-22 Relatório Atualização de Preços de Orçamento Contenções

O relatório em questão será efetuado **conforme solicitação do Contratante**, elaborado de acordo com as especificações e diretrizes informadas pelo Contratante.

Será efetuada a atualização dos preços do orçamento já existente, levando em consideração à data base solicitada pela Contratante, de forma a compor a nova planilha orçamentária de referência.

[...] (grifos no original e nossos).

Há de se destacar, ainda, trecho da Cláusula Oitava da Minuta do Contrato – Anexo IV (peça 14, fl. 6):

8.1.3. Contratar mão de obra suficiente conforme as necessidades dos serviços a serem executados e de acordo com o especificado nos anexos que integram este contrato, apresentando todos os serviços e produtos desenvolvidos **de acordo com o Termo de Referência**. (grifos no original e nossos).

Note-se que a indefinição e a imprecisão dos serviços permeiam o conteúdo do Edital. Assim, o futuro dessa licitação será a formalização de uma espécie de contrato “guarda-chuva” que possibilitará, conforme a necessidade da Secretaria, a execução de diversos serviços ainda não programados e não previstos no Edital.

A Lei Federal de Licitações¹ é clara ao dispor que são elementos essenciais a figurarem no procedimento licitatório o projeto básico e o orçamento detalhado do que se pretende contratar.

Adicionalmente, verifica-se que dentre os produtos a serem desenvolvidos pela futura Contratada, os itens B05 a B07, B09, B10, C08, C09, D03 a D07, D12, D13, D15 a D23, E01 e E02 (somam R\$34.052.623,58 nos quatro Setores descritos) representam cerca de 17% (R\$34.052.623,58 / R\$ 197.392.269,26) na contratação de serviços que só serão realizados quando da solicitação da Origem.

Ademais, o contrato é baseado em produtos a serem realizados sem a devida caracterização do seu objeto. O Termo de Referência não contém informações suficientes para definição precisa do escopo dos relatórios pretendidos. Não são apresentados documentos suficientes para caracterização das obras, em andamento e futuras, a serem acompanhadas pela futura Contratada, e sequer são apresentados os anteprojetos das obras a serem licitadas pela Prefeitura.

O documento apresentado para delimitação e definição das intervenções pretendidas é o Anexo VIII.a - Mapas das Regiões Abrangidas pelos Setores (Peça 20). Nesse documento são listados os empreendimentos, agrupados por tipo de obras em que é especificado o status, seja em andamento, paralisado, em projeto, a licitar.

Com base no documento referenciado, segue **Quadro 1** resumo:

Quadro 1 – Status das Obras objeto da licitação

Status das Obras	Setor 01		Setor 02		Setor 03		Setor 04	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Em andamento	7	17%	8	10%	4	20%	7	16%
Programadas	1	2%		0%	9	45%	30	68%
Paralisadas		0%		0%	7	35%	7	16%

¹ Das Obras e Serviços

Art. 7o As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...].

§ 2o As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Em Licitação	17	40%	8	10%		0%		0%
Em projeto	1	2%	22	28%		0%		0%
A licitar	16	38%	40	51%		0%		0%
Total =	42		78		20		44	

Fonte: Anexo VIII.a - Mapas das Regiões Abrangidas pelos Setores.

Do quadro supra, verifica-se que 80% e 89% das intervenções pretendidas para os Setores 01 e 02, respectivamente, são referentes a obras que sequer foram licitadas, ou seja, há uma parcela indefinida do objeto a ser licitado. Não constam dos autos projetos e descritivos que possibilitem aos licitantes o conhecimento mínimo das obras a serem gerenciadas, prejudicando a elaboração das propostas.

Cada obra é única, apresentando características e dificuldades a dependerem do seu local de instalação. Assim, não foram apresentadas as informações necessárias para o perfeito entendimento dos serviços pelas proponentes. Conforme já apresentado, o máximo de informação disponibilizada no Termo de Referência foi: região do empreendimento, área/departamento responsável dentro da Secretaria, nome do empreendimento e o seu status de realização.

O Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou quanto à importância do Termo de Referência por meio da Súmula nº 177, *in verbis*:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

O Termo de Referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço.

Neste sentido, não existe um projeto básico mínimo de referência para o mapeamento das necessidades iniciais da Municipalidade, a servir de parâmetro para as licitantes formularem suas propostas.

As quantidades incluídas nas planilhas orçamentárias de referência não se amparam em previsões fundamentadas, uma vez que não há, na documentação autuada, justificativas técnicas que respaldem as efetivas necessidades dos serviços e dos seus respectivos quantitativos licitados.

Desta forma, a Administração almeja contratar serviços de consultoria, em sua grande parte, para obras que sequer estão planejadas, ou seja, há uma parcela indefinida do objeto a ser licitado.

A ausência de previsões fundamentadas e de justificativas técnicas que respaldem as efetivas necessidades dos serviços, dos seus respectivos quantitativos licitados e a ausência de projeto básico para caracterização do objeto infringem os artigos 6º, inciso IX, 7.º § 2.º, incisos I e II e artigo 40, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93, bem como ao disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/2003.

3.8. Da insuficiência de justificativa para divisão por Setores

O Edital de Concorrência n.º 001/SEHAB/2021 divide o objeto em quatro Setores, discriminados no subitem 4.2. do Edital, fl. 4 da peça 10:

- Setor 01 – Regiões Norte, Centro e parte das regiões Leste e Oeste do Município.
- Setor 02 – Região Sul e parte das regiões Leste e Oeste do município.
- Setor 03 – Bacia Hidrográfica da Represa Billings.
- Setor 04 – Bacia Hidrográfica da Represa Guarapiranga.

A folha de Informação SEHAB/DAF/DIL N° 043664565 (peça 7, fl. 7), apresenta a seguinte justificativa:

Em se tratando de licitação de grande vulto, e considerando os setores que compõem o município de São Paulo, o que implica certa regionalização inclusive na aplicação das políticas públicas relacionadas, o presente objeto foi dividido em **4 Lotes**, de sorte que reste garantida a integração regionalizada dos serviços almejados, afinal, tratam-se de inúmeras intervenções, contratos em andamento e licitações a serem realizadas, cujas características demandam amplas equipes técnicas especializadas para o suporte e apoio necessários, **não havendo garantias de que apenas uma contratada seja capaz de administrar tantos serviços concomitantes a contento e com a criteriosidade necessária.** (grifos no original e nossos).

Observa-se que a justificativa apresentada é generalista e desprovida de argumentos técnicos adequados, embasados por estudos que demonstrem que o objeto necessite ser subdividido em 4 Setores.

Não foram localizados no Processo Administrativo-SEI dados que demonstrem que esta divisão é adequada, diante disto não se pode afirmar que uma eventual divisão em 10 setores seria menos vantajosa para a Municipalidade, por exemplo.

Neste sentido, menciona-se a Lei Federal de Licitações, artigo 23, que permite a divisão do objeto licitado por lotes, nos seguintes termos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

[...]

§ 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.

É certo que a Administração detém a prerrogativa de estabelecer a divisão do objeto licitado em Setores, tendo em vista o vulto da contratação, desde que haja justificativa devidamente embasada nos autos do procedimento administrativo.

Cabe trazer a jurisprudência do TCU, afirmando sobre a necessidade de justificativa embasada para a divisão por lotes:

15. Por tudo isso, acompanho a proposta formulada pela unidade técnica, de sorte que pugno por que a presente representação seja conhecida para, no mérito, ser considerada apenas parcialmente procedente, diante das peculiares circunstâncias do presente caso concreto, no qual a licitação por itens isolados poderia trazer indesejáveis riscos à administração pública, mostrando-se adequado, pois, o agrupamento desses itens em lotes, com elementos de mesma característica. (Acórdãos n.º 5301/2013 – Segunda Câmara).

9.5.2. em futuras licitações, proceda à análise mais detida quanto à real necessidade e conveniência de se agrupar itens a serem adquiridos em lotes, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, com vistas a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar nos autos o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.5. (Acórdão n.º 3891/2011 – 2ª Câmara).

Desse modo, falta justificativa técnica adequada para a divisão do objeto licitado em quatro Setores, em infringência ao artigo 23, § 1.º e § 7.º da Lei Federal n.º 8.666/93 e, conforme entendimento do TCU.

3.9. Da discriminação do Escritório Central no BDI

Ao analisar o Anexo V.d - Composição do BDI de Referência, peça 18, verifica-se que foi atribuído o percentual de 12,72% para o subitem Escritório Central. Entretanto, não foi localizado no Processo Administrativo-SEI o demonstrativo para esse percentual adotado.

Analisando-se ainda o Anexo V.b - Composição dos Produtos (peça 16) verifica-se a existência de insumos que são, via de regra, incorporados à taxa de BDI ao invés figurarem nas composições de preço, são eles: 'COMPUTADOR 4GB RAM 500GB MONITOR 21,5' e 'CARRO POPULAR SEM MOTORISTA'.

Adicionalmente, cabe ressaltar que as tabelas referenciais EDIF trazem no cálculo do BDI com o percentual de 4,93% para o Escritório Central (base: janeiro/21). Portanto, sensivelmente inferior ao proposto no Anexo V.d para esta Licitação.

Desta forma, não está justificado o percentual de 12,72% atribuído para o subitem Escritório Central por não demonstrar seus itens componentes e, por consequência a taxa de BDI adotada, figurando em patamar consideravelmente superior ao referencial da própria tabela EDIF adotada.

3.10. Quantitativos de horas de profissionais e de despesas diretas não justificados

O Anexo V.c do Edital de Licitação, peça 17, apresenta o Orçamento de Referência (SEHAB) com a previsão de relatórios gerenciais e de acompanhamento como produtos a serem desenvolvidos e entregues, aferidos e pagos para a remuneração dos trabalhos de “[...] engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização destinados à implantação de programas de infraestrutura pública e urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) na cidade de São Paulo.”.

Analisando o Anexo V.b – Composição dos Produtos, peça 16, verificam-se como insumos horas de profissionais, veículo, computador e outros.

Com o objetivo de avaliar as quantidades médias mensais de profissionais de cada especialidade envolvidas nos trabalhos, foi elaborado o **Quadro 2** com base nos totais apresentados no Orçamento de Referência (Anexo V.c) e nos índices das Composições dos Produtos (Anexo V.b).

Quadro 2 - Quantidade média mensal de profissionais - Edital nº 001/SEHAB/2021

Orçamento de Referência(SEHAB) - SETOR 1				
Insumo	Código	Total de Horas (em 24 meses)	Horas/mês	Quantidade de Profissionais/mês (para 168 horas homem/mês) ²
Coordenador Geral	1120	16.136,00	672,33	4,0
Secretária	1169	8.544,00	356,00	2,1
Engenheiro Sênior	1124	73.120,00	3.046,67	18,1
Engenheiro Pleno	1125	37.308,00	1.554,50	9,3
Engenheiro Júnior	1128	13.825,20	576,05	3,4
Técnico de nível médio	1131	155.748,00	6.489,50	38,6
Desenhista de Topografia	1163	8.064,00	336,00	2,0
Topógrafo	1181	8.064,00	336,00	2,0
Auxiliar de topografia	1134	16.128,00	672,00	4,0
Consultor I	AP-01	3.144,00	131,00	0,8
Consultor II	AP-02	3.144,00	131,00	0,8
TOTAL				85,1

Fonte: Anexo V.c do Edital de Licitação nº 001/SEHAB/2021 (peça 16).

Analisando os resultados do **Quadro 2**, constatou-se a previsão média mensal de cerca de 85 profissionais em dedicação integral, somente para o Setor 1. Os setores 2, 3 e 4 somam, respectivamente 86, 56 e 56 profissionais em dedicação integral.

Em consulta aos autos do Processo Administrativo-SEI, não foram encontradas memórias de cálculo e fundamentação técnica que permitam concluir que os profissionais que compõe a equipe técnica – em especial, os de nível superior sênior, pleno e júnior e de nível técnico estão em quantidades suficientes e necessárias para a devida execução do objeto.

Quanto aos profissionais Consultor I e Consultor II, verifica-se a presença de dois profissionais com frequência de 80%³ sobre as horas mensais durante os 24 meses previstos para o contrato.

² A quantidade de 168 horas homem/mês é apresentada no Anexo V.b – Composição dos Produtos, fls. 1/2 da peça 16, cujos produtos são de incidência mensal conforme Anexo I - Termo de Referência, fl19. da peça 11.

Tais Consultores figuram nos produtos: 'B-07 Relatórios Técnicos de Especialidades', 'E-01 RELATÓRIOS DE GESTÃO AMBIENTAL' e 'E-02 RELATÓRIOS DE SUPERVISÃO AMBIENTAL DOS EMPREENDIMENTOS', juntamente com a figura do Engenheiro Coordenador com mais de 20 anos de experiência, além de outros engenheiros.

Figuram ainda, nos produtos: 'C-02, C-03 e C-04 - RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DE PROJETOS TIPOS I, II e III' e 'C-05, C-06 e C-07 - RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DE PROJETOS OBRAS TIPO I, II e III', juntamente com a figura do Engenheiro Sênior com mais de 15 anos de experiência, além de outros engenheiros.

Do Anexo I – Termo de Referência, verifica-se que tais relatórios foram previstos para a '[...] avaliação de situações críticas observadas nos empreendimentos[...]' e para '[...] identificação de eventuais pontos críticos e interferências bem como o desenvolvimento geral, incluindo análises críticas e recomendações de ações corretivas, quando pertinentes.', peça 11, fls. 21 e 29.

Infer-se que tais Consultores devam atuar na superação de aspectos de alta complexidade, sobre os quais a equipe formada por Engenheiro Coordenador com mais de 20 anos de experiência, Engenheiro Sênior com mais de 15 anos de experiência, além dos outros engenheiros, assim como os projetistas contratados para os empreendimentos, não tenham capacidade técnica para superar.

Desta forma, assevera-se que tal atuação se limite a questões pontuais e atípicas, não justificando a presença de tais profissionais em 80% do tempo previsto para o Contrato. Cabe ressaltar que, no Processo Administrativo-SEI, não foram encontradas memórias de cálculo e/ou fundamentação técnica que permitam concluir de forma diversa ao aqui exposto.

Assim, restam injustificados os totais de horas dos profissionais de nível superior sênior, pleno e júnior, de nível técnico e de Consultores da equipe técnica previstos nos Anexo V.c e V.b do Edital nº 001/SEHAB/2021, por consequência, injustificadas as composições de serviços propostas no Anexo V.b – Composição dos Produtos.

³ Observações: * 0,8 consultor/mês – representa a necessidade de 80% de horas (131 horas) de trabalho do consultor por mês (do total de 168 homens hora/mês).

Para avaliar as quantidades médias diárias de insumos previstos para a execução dos trabalhos, foi elaborado o **Quadro 3** com base nas quantidades totais de horas e de unidades de insumos das despesas diretas apresentadas no Orçamento de Referência da Administração (Anexo V.c).

Quadro 3 – Quantidade média diária dos serviços e materiais - Despesas diretas

Despesas Diretas	Unidade	Qtde. Total (24 meses)	Qtde. Mensal	Qtde. Diária (considerando 21 dias úteis/mês)	Observação
'CARRO POPULAR SEM MOTORISTA	h	57.232,00	2.834,67	113,6	Equivale a 14,2 carros populares sem motorista por dia em média (8h de trabalho/dia)
'ESTAÇÃO TOTAL TC 705	h	8.064,00	336,00	16,0	Equivale à locação de 2 estações totais por dia em média (8 h de trabalho/dia)

Fonte: Anexo V.c do Edital de Licitação nº 001/SEHAB/2021 (peça17).

Analisando os resultados do **Quadro 3**, constatou-se a previsão média diária de 113,6 h de carro popular sem motorista por dia, que equivale acerca de 14,2 veículos com motoristas por dia (considerando 8 h de trabalhos diários) durante todo o período do Contrato. Do mesmo modo, verificou-se a previsão média diária de 16 h de estação total tc 705 para levantamentos topográficos, que equivale a 2 estações totais por dia em média. Os setores 2, 3 e 4 somam, respectivamente 10,2; 10,2 e 9,6 carros sem motorista e 1,6; 1,4 e 1,2 estações totais, respectivamente.

O insumo carro popular sem motorista foi previsto nos itens 'B-01 a B-08' do macro item '2 – OBRAS'. Em consulta aos autos do Processo Administrativo-SEI, não foram encontradas justificativas que permitam concluir que tais quantidades de insumos são necessárias e compatíveis com a execução dos trabalhos e dos produtos a serem entregues pela Contratada.

Adicionalmente, dado que os totais de horas dos profissionais de nível superior sênior, pleno e júnior, de nível técnico e de Consultores não foram justificados no Processo Eletrônico, fica prejudicada a correlação com tais itens, com o fim de ratificar as quantidades propostas para o item carro popular sem motorista.

Em complemento, não se pode afirmar que tal insumo não figure na taxa de Escritório Central do BDI, conforme demonstrado no subitem 3.5., de forma que a inserção deste insumo nas composições dos serviços não está justificada.

Objeto de análise isolada, o insumo "COMPUTADOR 4GB RAM 500GB MONITOR 21,5", trouxe os dados do **Quadro 4**.

Quadro 4 – Quantidade média diária dos serviços e materiais - Despesas diretas

Despesas Diretas	Unidade	Qtde. Total (24 meses)	Valor Unit. s/ BDI (R\$/h)	Valor total s/ BDI (R\$)	Observação
computador 4gb ram 500gb MONITOR 21,5	H	253.040,00	0,81	204.962,4	Equivale a 1,03 computadores para cada funcionário previsto.

Fonte: Anexo V.c do Edital de Licitação nº 001/SEHAB/2021 (peça17).

Verifica-se, com os dados do **Quadro 4**, que o valor previsto para remuneração do item atinge o montante total de R\$ 204.962,40. Os setores 2, 3 e 4 atingem R\$ 221.515,56, R\$ 134.735,4 e R\$ 137.771,28, respectivamente.

Em consulta ao SEI nº 6014.2021/0001162-6, constata-se a cotação efetuada pela Administração a fim de propor a remuneração supra. Conforme se pode verificar, o custo médio a que se chegou para o insumo foi de R\$ 2.333,80, peça 26.

Cabe observar que o somatório do montante para remuneração deste item, resultante das composições previstas, permite a compra de 87,82⁴ computadores, ou seja, 1,03 computadores para cada funcionário previsto (Vide **Quadro 2**), inclusos auxiliares de topografia, topógrafos, e todos os técnicos de nível médio, além dos profissionais de nível superior.

Em adição, verifica-se que da forma proposta, a depreciação dos computadores foi considerada em 100% ao longo de 2 anos, ocorre que é praxe adotar-se uma depreciação ao longo de 5 anos para equipamentos de informática, de forma que os índices utilizados para os computadores não se justificam.

Verifica-se, portanto, que a alocação do insumo é descabida por não refletir a realidade de execução Contratual, por remunerar o item com depreciação total ao longo de apenas 2 anos e pela falta de justificativa para os totais de horas de profissionais previstos no contrato.

⁴ R\$ 204.962,40 / R\$ 2.333,80

Adicionalmente e, da mesma forma como o descrito para o insumo 'Carro Popular', não se pode afirmar que tal insumo não figure na taxa de Escritório Central do BDI, conforme demonstrado no subitem 3.5., de forma que a adoção do item é injustificada.

Diante de todo o exposto, constata-se infringência ao inc. II, §2º do Art. 7º da LF nº 8.666/93, na medida em que não foi encontrada no PA memória de cálculo que constitua evidência, com fundamentação técnica, de que as quantidades de profissionais, de serviços e de materiais estimadas nas composições de serviços para a execução do objeto desta licitação, peça 16, são necessárias e estão compatíveis com os produtos a serem entregues pela Contratada à Administração.

3.11. Critério de Julgamento Inadequado

Em análise ao Anexo VI - Critérios de Julgamento, peça 19, verifica-se o critério adotado para o quesito Experiência da Equipe de Coordenação, fls. 4/6.

No citado critério, os profissionais Coordenador Geral, Coordenador Setorial de Obras, Coordenador Setorial de Projetos e Coordenador Setorial de Planejamento serão avaliados pelo Tempo de Experiência conforme **Figura 1**, que traz a tabela respectiva ao critério a empregar, conforme subitens 1.7.6.1., 1.7.6.2., 1.7.6.3. e 1.7.6.4 do Anexo VI.

Figura 1: Tabela de pontuação proposta por tempo de experiência

Tempo de Experiência	Pontuação
< 10 anos	0
≥ 10 anos a < 11 anos	18,75
≥ 11 anos a < 13 anos	37,5
≥ 13 anos a < 15 anos	56,25
≥ 15 anos	75

Fonte: Edital de Concorrência nº 001-SEHAB-2021 - Anexo VI - Critérios de Julgamento, fls. 4/6 da peça 19.

Conforme este critério, admitem-se profissionais com tempo de experiência superior a 10 anos a fim de obter pontuação para a equipe de coordenação, posto que os profissionais teriam '[...] mais de **20 (vinte) anos de formado[...]**', mesma designação atribuída no Anexo III - Perfil da Equipe, peça 13.

Tal critério é conflitante com o subitem **10.3.3** do Edital que determina, para os mesmos cargos, que sejam profissionais com “[...] **20 (vinte) anos de atividade profissional** em sua área de formação profissional.” (grifamos).

Em complemento, os insumos utilizados nas Composições dos Produtos – Anexo V.b, peça 16, diz respeito ao ‘Engenheiro Civil/ Arquiteto Coordenador - mais de 20 anos experiência (SGSP)’, seja ele Coordenador Geral, Setorial de Obras, Setorial de Projetos ou Setorial de Planejamento, provenientes da tabela de custos para mensalistas da EDIF, cujos códigos são 01115 e 01120.

Os insumos utilizados não deixam margem a dúvidas, trata-se do profissional Engenheiro Civil ou Arquiteto com mais de 20 anos de “Experiência”, e não de “Formado”, como traz, incorretamente, o texto do Anexo VI – fls. 4/6 da peça 19, não cabendo classificação díspar da que o insumo pretendido remunera. Para profissionais com tempo de experiência inferiores, há que se utilizar de insumos adequados da tabela EDIF.

Assim, ao se propor critério de julgamento inadequado ao insumo utilizado e inapropriado ao certame, compromete-se a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e abre-se possibilidade futura de prejuízo ao Erário - ao remunerar profissionais com tempo de experiência inferiores àqueles previstos para o insumo utilizado no Anexo V.b - Composições dos Produtos, peça 16.

Diante do exposto, resta evidenciada afronta à Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 3º, pelo uso de julgamento inadequado, comprometendo a aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração com possibilidade de prejuízo ao Erário.

3.12. Conflito de Interesses no escopo da Contratada

Da análise do Anexo I - Termo de Referência, peça 11, verifica-se que a prestação de serviços se dará com:

7.1.1

[...] A formulação das especificações técnicas e requisitos de qualidade, dos compromissos contratuais, dos regulamentos e da legislação específicos necessários à execução dos empreendimentos também a cargo da **CONTRATANTE e contarão com o devido apoio técnico e assessoria** por parte da **CONTRATADA**. (grifos no original e nossos – fl. 11 da peça 11).

Fazendo parte dos Campos de Atuação o item:

7.2.1

[...]

h) Elaboração de **documentos técnicos de licitação e documentos derivados**, como especificações técnicas, termos de referência, entre outros;

[...] (grifos nossos – fl. 11 da peça 11)

E incluso no Escopo de Prestação dos Serviços o item:

8.3.2

[...]

k) Elaboração de estudos de viabilidade e **projetos complementares** quando necessário;

[...] (grifos nossos – fl. 15 da peça 11)

Resta evidente o conflito de interesses no Escopo de Prestação dos Serviços, posto que aquele que dita as regras de licitação (ou seja, os documentos técnicos) não deve participar da execução dos produtos da licitação (ou seja, a execução de projetos).

Em adição, entre os produtos orçados para o Contrato constam: 'C-08 Relatório de Orçamento para Contratação de Projetos' e 'C-09 Relatório de Atualização de Preços para Contratação de Projetos', discriminados à fl. 23 da peça 11, que corroboram o apontamento.

Desta forma, o subitem **8.3.2.**, constante do Anexo I - Termo de Referência violou o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, é inadequado e possibilita potencial prejuízo à Administração Pública devido ao conflito de interesses, devendo ser suprimido do Escopo de Prestação dos Serviços.

3.13. Inexistência de Métricas de Avaliação e Penalidades

Examinando o escopo dos serviços descritos no Anexo I - Termo de Referência, peça 11, não foram localizados critérios para avaliação dos produtos a serem entregues, como exemplo: a qualidade das informações requeridas, a aferição das quantidades de insumos propostas nas composições, o volume de informações prestadas, as soluções a serem propostas pela Contratada.

Saliente-se que o critério proposto na Composição dos Produtos – Anexo V.b, peça 16, é “[...] O serviço será pago por unidade de relatório entregue conforme definido no Termo de Referência” que permite o pagamento de serviço incompleto, com má qualidade, ou que não dispôs dos

insumos de mão de obra, equipamentos e serviços inclusos nas composições, uma vez que não estão descritos as formas de controle, os critérios de avaliação do produto, bem como das penalidades a serem aplicadas nos casos de inadequação.

O pagamento dos serviços sem critérios de avaliação pré-estabelecidos e sem a previsão de penalidades é conduta de risco nas contratações da Administração Pública. Desta forma, necessária e oportuna se torna a utilização de metodologias de controle e critérios pré-estabelecidos para atestar a compatibilidade entre os produtos entregues e os resultados pretendidos.

Sobre resultados pretendidos, consta considerações do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2622/2015 - TCU – Plenário:

9.2. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

[...]

9.2.2 **elabore um modelo de processo de aquisições** para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU,

[...] em especial:

[...]

9.2.2.7. **mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues** segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

9.2.2.8. **inclusão dos controles internos em nível de atividade**, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento **Riscos e Controles nas Aquisições – RCA2**, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog>. (grifos nossos).

No citado documento, constam considerações acerca de resultados pretendidos:

1. Os resultados pretendidos são os benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. **diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica**), bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação (1).

Consideração

2. **Deve-se ter em mente que os resultados pretendidos devem ser formulados sempre em termos de negócio, nunca em termos dos meios para atingir o negócio** (2). (grifos nossos).

Ademais, não foram localizadas no Processo Administrativo-SEI quais regras deverão ser seguidas na eventualidade de que, para os Contratos a serem gerenciados, haja paralisação da execução por motivos diversos como, por exemplo, processos de desapropriação inconclusos.

A inexistência de regramento para casos com solução de continuidade não restringe as equipes em atuação, os produtos a serem entregues e os pagamentos resultantes do gerenciamento sobre nenhum resultado, ou seja, permite o gasto contínuo dos recursos públicos sem que se alcancem os resultados pretendidos.

Portanto, resta evidenciada a inexistência de controles que permitiriam a avaliação da execução do objeto contratual.

3.14. Da Objetividade para o julgamento das propostas

Consta do Anexo VI - Critérios de Análise e Julgamento, fl 1 da peça 19, a composição da nota da proposta técnica (NT), sintetizada a seguir:

Quadro 5 – Composição da nota da proposta técnica

Quesito	Itenização	Pontuação Máxima
N1	Conhecimento do Problema	100
N2	Metodologia e Plano de trabalho	200
N3	Equipe de Coordenação	300
N4	Experiência do Licitante	400
NT	TOTAL	1000

Fonte: Anexo VI, fl. 1.

Para avaliação das propostas, Anexo VI do Edital descreve o seguinte, em seu subitem **1.6.2.** e **1.6.3.** (fl. 3):

1.6.2. A Comissão atribuirá pontuação aos quesitos do **Conhecimento do Problema e Metodologia e Plano de Trabalho** pelo critério que a seguir se estabelece, o qual deverá ser entendido como uma escala de avaliação, de modo a refletir a qualidade da Proposta Técnica em cada programa:

- a) Nota 0 (zero) quando o item for **omitido**, ou o apresentado for **insuficiente**;
- b) Nota 1 (um) quando o item apresentado for **fraco**;
- c) Nota 2 (dois) quando o item apresentado for **regular**;
- d) Nota 3 (três) quando o item apresentado for **bom**;
- e) Nota 4 (quatro) quando o item apresentado for **ótimo**;

1.6.3. Para efeito do estabelecido acima serão considerados como parâmetros:

a) Omitido/Insuficiente: quando qualquer um dos tópicos relacionados aos quesitos **N1** e **N2** deixar de ser desenvolvido, ou seja, aquele texto destituído de referências bibliográficas e fundamentado em conceitos, sentenças e parágrafos genéricos,

carentes de dados e informações fidedignas, do uso correto da língua portuguesa, bem como da coerência e coesão textuais recomendadas, não sendo possível extrair dele conhecimento técnico significativo para a solução dos problemas decorrentes da singularidade dos serviços a serem prestados, discriminados no **Termo de Referência – Anexo I**.

a.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro omitido/insuficiente terá como **elemento desabonador** a incompatibilidade total do conteúdo do texto para com o objeto da licitação.

b) Fraco: quando houver desenvolvimento dos tópicos relacionados aos quesitos **N1** e **N2** sem demonstrar, porém, domínio do assunto com base em dados e informações fidedignas e, ainda, carentes de adequação entre os itens desenvolvidos para com o proposto do **Termo de Referência – Anexo I**, caracterizando-se assim, ainda, o texto formulado sem o demonstrativo dos problemas em tópicos.

b.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro fraco terá como **elemento desabonador** o desenvolvimento superficial dos tópicos relacionados ao objeto.

c) Regular: aqueles tópicos cujos conteúdos apresentem conhecimento técnico e ligação com o exigido nos quesitos **N1** e **N2**, não havendo, porém, clareza integral no desenvolvimento dos tópicos, bem como adequação integral entre o texto e o **Termo de Referência – Anexo I**, incluída nesta a proposição de soluções genéricas sobre os temas tratados.

c.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro regular terá como **elemento desabonador** a proposição de soluções genéricas que não demonstrem integralmente os métodos e propostas destinadas a sanar os problemas relacionados ao objeto.

d) Bom: aqueles tópicos cujos conteúdos apresentem elevado conhecimento técnico, demonstrando clareza e objetividade de ideias e adequação e coerência entre os itens que compõem a Proposta Técnica e o **Termo de Referência – Anexo I**, sem, porém, apresentar propostas que acarretem economia e eficiência na elaboração dos produtos.

d.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro bom terá como **elemento desabonador** a apresentação de propostas que não demonstrem o melhor custo-benefício à Prefeitura de São Paulo.

e) Ótimo: aqueles tópicos cujos conteúdos demonstrem pleno conhecimento técnico e contenham metodologias consolidadas, de comprovada eficácia e custo-benefício à PMSP, com clareza e objetividade de ideias, adequação e coerência entre os itens que compõem a Proposta Técnica e o **Termo de Referência – Anexo I**, e que apresentem alta qualidade textual e epistemológica e planilhas e gravuras de expressiva qualidade de imagem. (grifos no original).

Ocorre que, a base de avaliação do julgamento das propostas, utilizando os critérios definidos como “omitido/insuficiente”, “fraco”, “regular”, “bom” ou “ótimo”, serão os relatórios elaborados pelas próprias licitantes, para os quais não há uma parametrização mínima que deveria ser elaborada pela Administração.

O julgamento objetivo do certame licitatório é um dos princípios explicitados no art. 3º da Lei 8.666/1993. Ademais, há a obrigatoriedade de o Edital indicar os critérios para julgamento, com

disposições claras e parâmetros objetivos, conforme o disposto no art. 40, inciso VII; e, também, a obrigatoriedade de a comissão pautar sua atuação por “critérios objetivos definidos no edital” – art. 44, artigos dessa lei.

Portanto, a adoção de critérios subjetivos para julgamento das propostas técnicas, sem a existência de uma parametrização mínima elaborada pela Administração, ofende o disposto no art. 40, inciso VII c/c o art. 44 da Lei Federal nº 8.666/1993.

3.15. Das Justificativas para ponderação das pontuações finais da proposta

O subitem **14.2.10** do Edital (fl. 27, peça 10) determina a fórmula para cálculo da Nota de Proposta de Preço – NPP, conforme segue:

$$NP = 100 \times \frac{A}{V_{prop}}, \text{ sendo } \frac{A}{V_{prop}} \leq 1$$

Onde:

$$A = \frac{V_o + V_{med}}{2}$$

NP = Pontuação do Preço.

V_{prop} = Valor total da Proposta em análise.

V_o = Valor orçado para o setor.

V_{med} = média aritmética entre os valores das propostas comerciais classificadas.

Observa-se que, além do erro na utilização da nomenclatura – onde se indica NP na fórmula deveria figurar NPP – há uma limitação que impõe o uso de valores de proposta (V_{prop}) acima da média aritmética entre os valores das propostas comerciais classificadas (V_{med}), posto que se impõe que o valor médio entre o valor orçado para o setor (V_o) e média aritmética entre os valores das propostas comerciais classificadas (V_{med}), quando dividido pelo valor da proposta em análise (V_{prop}), seja inferior a 1.

Dessa forma, impõe-se que o valor a ser considerado para o cálculo da Nota de Proposta de Preço – NPP seja aquele que mais se aproxime do valor orçado pela Origem, na contramão da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública, o que é injustificável.

Consta, ainda, no subitem **14.3.1** do Edital (fl. 28, peça 10) que a pontuação final das licitantes será feita mediante a seguinte fórmula: $NF = (0,70 * NPT + 0,30 * NPP)$. Onde:

NF = Nota final das propostas de uma licitante.

NPT = Nota da Proposta Técnica de uma licitante.

NPP = Nota da Proposta de Preço de uma licitante.

Consta da Informação SEHAB/DAF/DIL Nº 043664565, fl.3 da peça 7, a seguinte justificativa para a ponderação entre as notas das propostas técnica e de preço que motivem a fórmula adotada:

Tal dosimetria assim foi definida por esta Unidade Técnica, de sorte que os serviços prestados se revistam da técnica necessária para a plena e regular prestação de serviços, com vistas à singularidade dos espaços sobre os quais as políticas públicas de habitação desta Pasta se assentam, em especial quanto aos processos de urbanização que **demandam um conjunto de conhecimentos específicos em face de problemas imprevistos**, atinentes ao solo e ao saneamento básico, dentre outras razões. (grifos nossos).

Como se pode observar, a subjetividade também transita nas justificativas da SEHAB. Ademais, o uso de critérios inadequados de julgamento e a falta de critérios objetivos para julgamento das propostas técnicas e, conforme descrito nos subitens **3.7.** e **3.10.** deste relatório demonstra, per si, que a ponderação sugerida pela SEHAB não se justifica, ensejando uma restrição na competitividade do certame.

Esse é o entendimento do TCU, que já se posicionou a respeito da necessidade de motivação para escolha da ponderação entre técnica e preço, a exemplos dos Acórdãos 479/2015, 2909/2012 e 607/2017, todos do Plenário.

Em licitações do tipo técnica e preço, os critérios de pontuação e valoração dos quesitos da proposta técnica devem ser compatíveis com o objeto licitado, de modo a atribuir pontuação que valore o aspecto técnico em nível necessário e, sobretudo, suficiente,

porém, sem restringir injustificadamente o caráter competitivo do certame ou reduzir o estímulo à oferta de propostas mais econômicas (art. 3º, caput, e §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993). Os fatores de ponderação entre as notas das propostas de técnica e de preço devem ser expressamente fundamentados no processo licitatório, a fim de evidenciar sua razoabilidade e demonstrar que não representam privilégio ou proporcionam aumento indevido de preço em decorrência de diferenças técnicas não substanciais. (Enunciado do Acórdão 479/2015).

Ensino doutrinário nesse diapasão vem de Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Ed. Dialética - 15ª edição, pg. 732:

A valoração da proposta técnica e o valor da proposta de preço deverão ser transformados em valores numéricos, produzindo-se a partir daí uma média. Existe uma margem de discricionariedade para a Administração dispor sobre isso no edital. Faculta-se que o edital inclusive reconheça importância maior para a nota técnica. Todavia, essa autonomia não autoriza reconhecer predominância tão intensa à nota técnica que a proposta econômica deixaria de apresentar relevância. Em termos concretos, a solução mais equilibrada é reconhecer que a proposta vencedora será determinada por uma fórmula que reconheça peso igual para as notas técnicas e de preço. **Pode-se admitir a atribuição de peso maior à nota técnica mediante justificativa adequada.** Mas se afigura desarrazoado atribuir à nota técnica peso superior a 7 e à nota de preço peso inferior a 3. (grifos nossos).

Do exposto, cabe à SEHAB justificar tecnicamente a ponderação entre as notas das propostas técnica e de preço adotada no certame.

3.16. Da Qualificação Técnica

No subitem “10.3 Qualificação da Equipe Técnica” do Edital (fls. 13/14), tem-se como exigência para as licitantes o transcrito a seguir:

10.3.3.1. Indicação de 1 (um) Coordenador Geral, e de 3 (três) Coordenadores Setoriais abaixo indicados, apresentando os respectivos currículos conforme modelo constante do **Anexo VII.e**, que deverão atender aos requisitos de formação acadêmica e experiência profissional abaixo fixados, devendo as experiências nas funções de Coordenador Geral e Coordenadores Setoriais serem comprovadas por meio da apresentação da CAT.

10.3.3.2. Para todas as funções, a formação acadêmica e o tempo de experiência profissional (tempo de formação) deverá ser comprovado através da apresentação de CREA/CAU.

a) **Coordenador Geral:** 1 (um) profissional de nível superior com formação em Engenharia Civil **ou Arquitetura**, com experiência mínima de **10 (dez) anos** ou mais como coordenador ou **responsável técnico de serviços de gerenciamento e fiscalização de projetos e obras de infraestrutura urbana e edifícios residenciais**, e **20 (vinte) anos** de atividade profissional em sua área de formação profissional.

[...]

10.3.3.7. Para comprovação do tempo de experiência profissional, deverá, ainda, ser apresentada cópia do registro no CREA **ou CAU**. (grifos nossos e no original).

A exigência grifada no texto também figura nas alíneas b.1) Coordenador Setorial de Obras, b.2) Coordenadores Setorial de Projetos e b.3) Coordenadores Setorial de Planejamento e são exigências do Edital, fls. 13/14.

De acordo com a Resolução nº 21, de 5 de abril de 2012, do CAU/BR (peça 27), em seu art. 3º, e em seu Anexo, verifica-se que as empresas de arquitetura e urbanismo podem atuar somente na área de gestão de obra ou serviço técnico, relativa à construção e/ou implantação de edificação, que se enquadra parcialmente no objeto licitatório.

Diante disto, a SEHAB deve esclarecer as exigências relativas aos subitens **10.3.3.2** e **10.3.3.7** do Edital, bem como excluir a possibilidade da participação de empresas registradas no CAU, haja vista as suas incompetências técnicas legais com relação às obras de infraestrutura.

3.17. Da Assinatura dos Responsáveis nos Documentos Licitatórios

O Edital de Concorrência nº 001/SEHAB/2021 foi publicado em 31.08.2021 e disponibilizou o acesso aos documentos no endereço eletrônico <http://e-negocioscidadesp>, cujo conteúdo segue na **Figura 2**.

Figura 2: Material constante do edital nº 001/SEHAB/2021

1. Edital de Concorrência nº 001-SEHAB-2021
2. Anexo I - Termo de Referência
3. Apêndice I - Critério de Classificação dos Empreendimentos
4. Anexo II - Modelos das Planilhas
5. Anexo III - Perfil da Equipe
6. Anexo IV - Minuta do Contrato
7. Anexo V.a - Cronograma Físico-Financeiro de Referência
8. Anexo V.b - Composição dos Produtos
9. Anexo V.c - Planilhas Orçamentárias de Referência
10. Anexo V.d - Composição do BDI de Referência
11. Anexo VI - Critérios de Julgamento
12. Anexo VII - Modelos de Documentos e Declarações
13. Anexo VIII.a - Mapas das Regiões Abrangidas pelos Setores
14. Anexo VIII.b - Dados Gerais dos Setores
15. Anexo VIII.c - Composição de Veículo sem Motorista
16. Anexo VIII.d - Cronograma de Planejamento da SEHAB

Fonte: <http://e-negocioscidadesp> - Edital de Concorrência nº 001-SEHAB-2021.

Em consulta ao Processo Administrativo-SEI Nº 6014.2021/0001162-6, verifica-se que nos documentos elencados na **Figura 2** não consta(m) a(s) assinatura(s) identificada(s) do(s) responsável(is) técnico(s) pela elaboração de cada um deles, em desatendimento à Lei Federal nº 8.666/93, art. 40, em seus §1º e §2º.

3.18. Das Premissas do Termo de Referência

No subitem 6.6 do Anexo I - Termo de Referência, fl. 10 da peça 11, consta que:

O dimensionamento, pela CONTRATADA, da equipe a ser alocada para desenvolvimento dos serviços de apoio ao gerenciamento para implantação dos empreendimentos sob gestão da CONTRATANTE, bem como sua permanência ao longo do tempo, **deverá ser avaliado em função do prazo de maturação da carteira de empreendimentos a gerenciar. Estima-se, preliminarmente, o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, passíveis de prorrogação nos termos da Lei Federal nº 8.666/93. (grifos nossos).**

Aqui, a SEHAB fala em prazo preliminar de 24 meses, passível de prorrogação.

Considerando-se que o prazo contratual está vinculado à carteira de empreendimentos e que esta não está devidamente planejada, com parcela indefinida no objeto a ser licitada, conforme

verificado no subitem 3.3, em face da forma como o Edital está estruturado corre-se o risco de que o prazo contratual possa ser prorrogado até completar os 72 meses, limite fixado pela Lei Federal nº 8.666/1993.

3.19. Do Escopo de Serviços Técnicos Especializados

Constam do Anexo I - Termo de Referência, peça 11, as atribuições para os serviços de Informática:

7.2. Campos de Atuação

[...]

k) Na área de Tecnologia da Informação (TI), observadas as diretrizes e normas do Conselho Municipal de Informática – CMI, da PMSP, nos termos do Decreto Municipal nº 45.992/05 e suas atualizações, concepção da arquitetura, especificação funcional, desenvolvimento, teste, procedimentos de homologação, aquisição de dados, operacionalização e manutenção de Sistema de Informações Gerenciais (SIG), objetivando o registro e controle informatizado dos dados físicos - financeiros dos contratos de obras dos empreendimentos gerenciados. Desenvolvimento, atualização e manutenção de sistema informatizado de controle de documentos e projetos;

8.2. Atividades da Coordenação Geral

8.2.1. Em linhas gerais, sem a elas se restringir, o apoio compreenderá os seguintes serviços:

[...]

e) Desenvolvimento de propostas e sistemas informatizados voltados a informações, orçamentos e medições;

[...]

8.3.2. Atividades da Coordenação de Projetos

[...]

8.3.2. Atividades da Coordenação de Planejamento

[...]

b) Implantação e manutenção de sistemas informatizados para controle do andamento dos empreendimentos, de forma a mantê-los atualizados;

[...]

10. RELATÓRIOS PREVISTOS

[...]

10.2. Tendo como suporte o Sistema de Informações Gerenciais a ser implantado, os relatórios produzidos serão entregues em meio digital e quando solicitados impressos em papel. (grifos no original e nossos).

Além de não estar devidamente delimitado o produto final dessa atividade, deve-se observar que não está sendo exigida experiência nessa área para a escolha da futura contratada, restando indefinida a forma de remuneração para a prestação deste serviço e indeterminados os prazos para sua efetiva implantação, considerando-se, ainda, que os demais produtos se vinculam à implantação deste.

Por outro lado, como está prevista a contratação de mais de uma empresa, uma para cada lote, não tem cabimento deixar por conta destas empresas a implantação de um sistema de informações para cada uma, pois haveria a necessidade de se conversarem entre si, além do que as atividades de homologação e manutenção ficariam na dependência de cada contratada e não com a equipe da própria SEHAB.

Com relação a todo o exposto, tem-se que estão sendo licitados serviços de Tecnologia de Informação que, se contratados dessa forma, trarão problemas e mais conflitos do que ajudas à SEHAB.

Essas ilegalidades/indefinições confirmam a infringência à Lei Federal nº 8.666/1993 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como o disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/2003.

De forma suplementar, cabe observar a existência de dois subitens **8.3.2** com títulos distintos no Anexo I.

3.20. Da Incorreção da Planilha Orçamentária

Verifica-se no Anexo V.c – Planilhas Orçamentárias de Referência, peça 17, que o preço unitário c/ BDI atribuído ao item B-07 – Relatório Técnico de Especialidade (R\$ 47.487,71) é diferente do que foi atribuído no Anexo V.b – Composição dos Produtos (R\$ 81.618,45), peça 16.

Desta forma identifica-se um erro material no valor de R\$ 204.784,44⁵ para cada setor, totalizando R\$ 819.137,76 nos quatro setores propostos e, conseqüentemente, no preço total licitado.

Cabe à SEHAB justificar e corrigir o erro material encontrado na planilha de orçamento proposta.

3.21. Do Conhecimento do Problema – N1

Nos termos do subitem 1.5 do Anexo VI - Critérios de Julgamento (peça 19), a licitante deverá comprovar conhecimento do trabalho a ser realizado de acordo com os critérios descritos na **Figura 3**.

⁵ (R\$ 81.618,45 – R\$47.487,71) * 6 un

Figura 3: Tabela de pontuação proposta para o Conhecimento do Problema – N1

CONHECIMENTO DO PROBLEMA	Notas	Peso	Pontuação Máxima: 100
a) Programas de implantação de infraestrutura urbana e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) na cidade de São Paulo, em áreas de ocupação irregular, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras.	0 - 4	15	60,0
b) Análise dos aspectos relevantes envolvidos no apoio ao gerenciamento da implantação dos programas e empreendimentos envolvidos, das peculiaridades técnicas contempladas na sua implantação, dos principais problemas que serão enfrentados e da forma de superá-los.	0 - 4	10	40,0

Fonte: Edital de Concorrência nº 001-SEHAB-2021 - Anexo VI - Critérios de Julgamento, fls. 1/2 da peça 19.

Contudo, a Administração não caracteriza minimamente as obras a serem acompanhadas e gerenciadas pelas proponentes e ainda exige que estas conheçam os “aspectos relevantes envolvidos no apoio ao gerenciamento da implantação dos programas e empreendimentos envolvidos, das peculiaridades técnicas contempladas na sua implantação, dos principais problemas que serão enfrentados e da forma de superá-los”.

Trata-se, na verdade, da elaboração do Projeto Básico, de alçada da Administração e que deveria compor o Processo Administrativo, previamente ao julgamento do certame, para fins de se estabelecer um parâmetro mínimo de seleção das propostas apresentadas.

Caso a Origem, detentora das informações relacionadas aos projetos e obras, não as disponibilize, os interessados que já tenham prestado os serviços pleiteados partem na frente na disputa para essa contratação, principalmente aqueles detentores do último contrato semelhante. Resta evidenciada uma assimetria de informações.

Assim, aquele que nunca tenha sido contratado e que não detém informações a respeito dos projetos e obras da Prefeitura, terão mais risco de receber Nota 0, conforme subitem 1.6.2 e 1.6.3 do Anexo VI - Critérios de Julgamento:

1.6.2. A Comissão atribuirá pontuação aos quesitos do Conhecimento do Problema [...]

a) Nota 0 (zero) quando o item for **omitido**, ou o apresentado for **insuficiente**; [...]

1.6.3. Para efeito do estabelecido acima serão considerados como parâmetros:

a) Omitido/Insuficiente: quando qualquer um dos tópicos relacionados aos quesitos **N1 e N2 deixar de ser desenvolvido**, ou seja, aquele texto destituído de referências bibliográficas e fundamentado em conceitos, sentenças e parágrafos genéricos, carentes de dados e informações fidedignas, do uso correto da língua portuguesa, bem como da coerência e coesão textuais recomendadas, não sendo possível extrair dele **conhecimento técnico significativo para a solução dos problemas decorrentes da singularidade dos serviços a serem prestados**, discriminados no Termo de Referência – Anexo I.

a.1) Aplicação no julgamento: o parâmetro omitido/insuficiente terá como **elemento desabonador** a incompatibilidade total do conteúdo do texto para com o objeto da licitação. (grifos no original e nossos, Peça 19, fls. 2/3).

Com efeito, a Lei Federal de Licitações estabelece como critério mínimo de instrução do certame a juntada do projeto básico, cuja alçada de elaboração é do ente licitante, nos termos do artigo 7.º, inciso I da Lei em comento.

Isso porque, principalmente em licitações de melhor técnica e preço, há a necessidade de um parâmetro básico de julgamento das propostas a serem avaliadas pela comissão de licitações, o que foi totalmente delegado às empresas licitantes.

Assim, cria-se o risco de potencial direcionamento do procedimento, na medida em que o conhecimento do problema fica adstrito à empresa que executou o objeto anteriormente.

Deste modo, a Origem não apresenta o projeto básico, deixando de caracterizar minimamente o objeto do contrato e passa a responsabilidade para que as proponentes o caracterizem, através da cláusula chamada “Conhecimento do Problema”, infringindo a Lei Federal n.º 8.666/93, artigo 7.º, inciso I.

3.22. Do Modelo da Proposta Comercial e do Compromisso da Licitante

Cabe registrar que não foi exigida visita obrigatória aos trechos de intervenção, em tese atendendo ao Acórdão nº 110/2012 TCU Plenário, que entende suficiente a exigência de apresentação de declaração de que conhece as condições locais para a execução do objeto, documento que se encontra no Anexo VII - Modelos de Documentos e Declarações, peça 21, fl. 1. O artigo 18 da Resolução nº 114/CNJ segue no mesmo sentido.

O inciso II, alíneas **a)** e **b)** integrante do Anexo VII, dispõe que:

II - Considerando isso, DECLARA expressamente que;

a) tem pleno conhecimento das condições gerais dos serviços a serem executados e, especialmente, os produtos objetivados neste Edital;

b) efetuou todos os estudos relativos ao objeto, concluindo pela perfeita exequibilidade do objeto desta licitação;

Haja vista que parte dos serviços a contratar não foi planejada pela Administração e que sequer foi juntado o projeto básico dos empreendimentos que se pretende gerenciar (veja-se subitem 3.3. deste relatório) infere-se que há restrição à competitividade, uma vez que possíveis licitantes que não conhecem a realidade administrada pela SEHAB encontrar-se-ão sem possibilidade de atender ao inciso II referido. Portanto, considera-se restritiva e insuficiente a mera apresentação de Declaração.

O citado Acórdão do TCU prevê a situação de imprescindibilidade da visita, recomendando apenas que “deve-se evitar reunir os licitantes em data e horário marcado capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes ou mesmo restringir a participação” e o artigo 17 da Resolução nº 114/CNJ segue no mesmo sentido, dispondo que “A vistoria técnica do local da obra deve ser feita individualmente, com cada licitante, em data e horário previamente estabelecidos, inviabilizando conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes”.

Assim, consideram-se insuficientes as informações técnicas presentes no EDITAL e necessária a imediata complementação de modo a possibilitar uma adequada compreensão dos licitantes para a correta formulação das propostas de preço.

3.23. Do subitem 1.8 - EXPERIÊNCIA DA LICITANTE – N4

No Anexo VI – Critérios de Julgamento, peça 19, são exigidos Atestados das empresas conforme **Figura 4:**

Figura 4: Tabela de pontuação para experiência da licitante

Experiência da Licitante	Pontuação Total: 400
Gerenciamento e fiscalização de projetos e obras de edifícios residenciais de interesse social em área urbana com área construída de:	Nota
< 25.000,00 m ²	40
≥ 25.000,00 m ² a < 50.000,00 m ²	80
≥ 50.000,00 m ² a < 60.000,00 m ²	120
≥ 60.000,00 m ² a < 75.000,00 m ²	160
≥ 75.000,00 m ²	200
Gerenciamento e fiscalização de projetos e obras de empreendimentos de infraestrutura urbana, abrangendo os itens: a) Sistema Viário; b) Drenagem; c) Licenciamento Ambiental; e d) Geotecnia.	Nota
Nenhum dos itens citados.	40
De um dos itens citados.	80
De dois dos itens citados.	120
De três dos itens citados.	160
De quatro dos itens citados.	200

Fonte: Edital de Concorrência nº 001-SEHAB-2021 - Anexo VI - Critérios de Julgamento, fls. 6/7 da peça 19.

Considera-se excessiva a exigência de experiência em gerenciamento e fiscalização de projetos e obras de edifícios residenciais em área urbana, configurando restrição à competitividade, na medida em que afasta possíveis interessados que executaram obras e serviços semelhantes, mas não em área urbana.

Inexiste justificativa da SEHAB para a restrição quanto à execução exclusiva em área urbana.

Ademais, a Lei Federal nº 8.666/93 em seu artigo 30, §5º dispõe:

É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época **ou ainda em locais específicos**, ou quaisquer outras não previstas nesta lei que inibam a participação na licitação (grifos nossos).

Portanto, a qualificação técnica para a experiência das licitantes por meio de atestados de execução de atividades e/ou serviços em locais específicos infringe o disposto no § 5º, do artigo 30, da LF nº 8.666/93, além de configurar procedimento restritivo à participação de empresas no certame licitatório, infringindo o disposto no inciso I, do art. 3º, da Lei Federal nº 8.666/93.

3.24. Das questões da Minuta de Contrato – Anexo IV (peça 14)

a. Da MEDIÇÃO – Cláusula 11

O subitem 11.4 do Anexo IV - Minuta do Contrato, peça 14, estabelece o que segue:

11.4. cada medição deverá ater-se apenas ao pagamento dos profissionais alocados que possuam compatibilidade e adequação com a formação acadêmica e atendam o tempo mínimo de experiência, ambos definidos no edital (Recomendação nº 02 e 13 do Relatório CGM nº 154/2019).

Ocorre que os preços foram especificados em termos de produtos (relatórios), ou seja, composições de serviços onde os profissionais, mencionados no subitem 11.4 da Minuta Contratual, foram definidos como insumos de cada serviço.

Desta forma, cabe à SEHAB, esclarecer de que forma um eventual não pagamento de profissional alocado poderá ser suprimido do produto estipulado no orçamento, no caso, do relatório específico.

b. Da subcontratação - Cláusula 15, Anexo IV

O subitem 15.1. possibilita que a CONTRATADA subcontrate partes das obras e serviços até o limite de 30% do valor inicial do Contrato.

Já o subitem 15.2. estabelece o quanto segue:

15.2. Apenas poderão ser subcontratados serviços de (1) consultorias suplementares, (2) topografia, (3) serviços laboratoriais e de **(4) elaboração de laudos, bem como aqueles que visem à utilização de (5) equipamentos específicos e indispensáveis para a fiel e regular elaboração dos produtos,** demandando, porém, em quaisquer circunstâncias, a análise e autorização prévias dos fiscais do contrato. (grifos nossos).

Ocorre que a elaboração de laudos não faz parte de nenhum produto previsto nesta contratação, bem como, não se vislumbram produtos que possam utilizar outros equipamentos específicos e indispensáveis à realização dos mesmos a não ser o equipamento 'estação total' a ser utilizado pela topografia e já inserido nas composições dos produtos.

Desta forma, cabe à SEHB esclarecer e justificar a possibilidade de subcontratação de insumos não previstos nos produtos da licitação em tela.

c. Da Cláusula Anticorrupção

Nos termos do Decreto Municipal n.º 44.279/03, artigo 3.º, § 1º-A, os contratos deverão ter a seguinte cláusula:

§ 1º-A Os contratos administrativos deverão conter a seguinte cláusula anticorrupção: 'Para a execução deste contrato, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste contrato, ou de outra forma a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma'.

Não consta tal previsão na Minuta de Contrato – Anexo IV (peça 14), de modo que houve infringência ao Decreto Municipal n.º 44.279/03, artigo 3.º, § 1º-A.

3.25. RESPONSÁVEIS

Alberto Naoyoshi Ohnuki Junior – Chefe de Gabinete de SEHAB.

Danilo de Almeida da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação de SEHAB.

Maria José Gullo – Pres. da Com. Especial de Licitação–CTEL-1.

Orlando Lindório de Faria– Secretário de SEHAB.

4. CONCLUSÃO

Da análise dos documentos acostados no Processo Administrativo-SEI 6014.2021/0001162-6 e por todo o exposto, conclui-se que o Edital de Concorrência não reúne condições de prosseguimento por apresentar as seguintes irregularidades e infringências à legislação:

4.1. Não constam no SEI 6014.2021_0001162-6 justificativas para a instauração do presente certame, bem como documentação relativa à formação do preço e do orçamento global do certame, em desacordo com o artigo 4.º do Decreto Municipal n.º 44.279/03 (subitem 3.2.).

4.2. A terceirização de mão de obra de SEHAB, por se tratar de atividade finalística de SEHAB e, conseqüentemente, de cargos efetivos de carreira, está em desacordo com a Constituição Federal, artigo 37, inciso II (subitem 3.4.).

- 4.3.** Infringência à Constituição Federal, artigo 74, inciso II pela não observância da eficaz e eficiente aplicação dos recursos públicos (subitem **3.5.**)
- 4.4.** Infringência à Lei Federal nº 8.666/1993 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como no disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/2003, pois o objeto licitatório não está caracterizado de maneira precisa, suficiente e clara de forma a possibilitar a elaboração das propostas pelos licitantes (subitem **3.6.**).
- 4.5.** Constatada infringência os artigos 6º, inciso IX, 7.º, § 2.º, incisos I e II e artigo 40, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93, bem como ao disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/2003 devido à ausência de previsões fundamentadas e de justificativas técnicas que respaldem as efetivas necessidades dos serviços, dos seus respectivos quantitativos licitados e a ausência de projeto básico para caracterização do objeto (subitem **3.7.**).
- 4.6.** Falta justificativa técnica adequada para a divisão do objeto licitado em quatro Setores, em infringência ao artigo 23, § 1.º e § 7.º da Lei Federal n.º 8.666/93 e conforme entendimento do TCU (subitem **3.8.**).
- 4.7.** Não está justificado o percentual de 12,72%, atribuído para o subitem Escritório Central, por não demonstrar seus itens componentes e, por consequência, a taxa de BDI adotada, figurando em patamar consideravelmente superior ao referencial da própria tabela EDIF adotada (subitem **3.9.**).
- 4.8.** Infringência ao disposto no inc. II, §2º, Art. 7º da LF nº 8.666/93, na medida em que não foi encontrada no PA memória de cálculo que constitua evidência, com fundamentação técnica, de que as quantidades de profissionais, de serviços e de materiais estimadas nas composições de serviços são necessárias e estão compatíveis com os produtos a serem entregues (subitem **3.10.**).
- 4.9.** A Origem não apresenta o projeto básico, deixando de caracterizar minimamente o objeto do contrato e passa a responsabilidade para que as proponentes o caracterizem, através da cláusula chamada “Conhecimento do Problema”, infringindo a Lei Federal n.º 8.666/93, artigo 7.º, inciso I (subitem **3.21.**).

4.10. Consideram-se insuficientes as informações técnicas presentes no EDITAL e necessária a imediata complementação de modo a possibilitar uma adequada compreensão dos licitantes para a correta formulação das propostas de preço (subitem **3.22.**).

4.11. A Administração almeja contratar serviços de consultoria, em sua grande parte, para obras que sequer estão planejadas, ou caracterizadas pela falta de projeto, ou seja, há uma parcela indefinida do objeto a ser licitado, em afronta aos artigos 6º, inciso IX, 7.º, § 2.º, incisos I e II e artigo 40, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93, bem como ao disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/2003 (subitem **3.7.**).

4.12. Resta evidenciada afronta à Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 3º, pelo uso de julgamento inadequado, comprometendo a aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração com possibilidade de prejuízo ao Erário (subitem **3.11.**).

4.13. Inexistência de controles que permitam a correta avaliação da execução do objeto contratual, de critérios de aferição da compatibilidade com os resultados pretendidos, bem como das possíveis correções e penalidades (subitem **3.13.**).

4.14. A adoção de critérios subjetivos para julgamento das propostas técnicas, sem a existência de uma parametrização mínima elaborada pela Administração, ofende o disposto no art. 40, inciso VII c/c o art. 44 da Lei Federal nº 8.666/1993 (subitem **3.14.**).

4.15. Cabe à SEHAB justificar tecnicamente a ponderação entre as notas das propostas técnica e de preço adotada no certame (subitem **3.15.**).

4.16. Cabe à SEHAB esclarecer as exigências relativas aos subitens 10.3.3.2 e 10.3.3.7 do Edital, bem como excluir a possibilidade da participação de empresas registradas no CAU, haja vista as suas incompetências técnicas legais com relação às obras de infraestrutura (subitem **3.16.**).

4.17. Há no Edital ilegalidades/indefinições que configuram infringência à Lei Federal nº 8.666/1993 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como o disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/2003 (subitem **3.19.**).

4.18. Cabe à SEHAB justificar e corrigir o erro material encontrado na planilha de orçamento proposta para a licitação (subitem **3.20.**).

4.19. Faz-se necessária a supressão do subitem 8.3.2. do Escopo de Prestação dos Serviços constantes do Anexo I - Termo de Referência, sem a qual há risco de potenciais prejuízos ao interesse público (subitem **3.12.**).

4.20. Identificada infringência à Lei Federal nº 8.666/93, art. 40, em seus §1º e §2º, relativa à falta de assinaturas e carimbo dos responsáveis nos documentos licitatórios (subitem **3.17.**).

4.21. Considerando-se que o prazo contratual está vinculado à carteira de empreendimentos e esta não está devidamente planejada, corre-se o risco de que o prazo contratual venha a ser prorrogado até completar os 72 meses, limite fixado pela Lei Federal nº 8.666/93 (subitem **3.18.**).

4.22. A qualificação técnica para a experiência das licitantes em locais específicos infringe o disposto no § 5º, do artigo 30, da LF nº 8.666/93, além de configurar procedimento restritivo à participação de empresas no certame licitatório, infringindo o disposto no inciso I, do art. 3º, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem **3.23.**).

4.23. Não consta a “cláusula anticorrupção” na Minuta de Contrato, infringência ao Decreto Municipal n.º 44.279/03, artigo 3.º, § 1º-A (subitem **3.24.c.**).

4.24. A repetição de membros da Comissão Permanente de Licitação e da Comissão Técnica Especial – CTEL - 1, em composições subsequentes, infringiu o disposto no artigo 51, § 4.º da Lei Federal de n.º 8666/93 (subitem 3.3.).

A seguir, tem-se o resumo das irregularidades formais constatadas:

4.25. Cabe à SEHAB, esclarecer de que forma um eventual não pagamento de profissional alocado poderá ser suprimido do produto estipulado no orçamento, no caso, do relatório específico (subitem **3.24.a.**).

4.26. Cabe à SEHB esclarecer e justificar a possibilidade de subcontratação de insumos não previstos nos produtos desta licitação (subitem **3.24.b.**).

4.27. Foi observada a existência de dois subitens 8.3.2 com títulos distintos no Anexo I (subitem **3.19.**).

Em 30.09.2021.

ANDERSON STABILE
Agente de Fiscalização

RICHARD FLORIDO
Agente de Fiscalização

De acordo,

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14



VERIFICAÇÃO ASSINATURAS



Código Verificação: 4EE6237B603594C6E56D3B8BC6E8A090

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes assinantes nas datas indicadas (Horário de Brasília):

- ✓ ANDERSON STABILE em 01/10/2021 15:37
- ✓ RICHARD FLORIDO em 01/10/2021 15:38
- ✓ ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA em 01/10/2021 15:39

Para verificar as assinaturas, acesse o Portal de Assinaturas do TCM/SP em <https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br> e informe o código acima ou acesse o link abaixo:

<https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br/Check/4EE6237B603594C6E56D3B8BC6E8A090>