

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021/05664.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2021 – COHAB.

2.2. Objetivo

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

2.3. Área auditada

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB.

2.4. Período de realização

30.11.21 a 10.12.21.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

André Vasconcelos Vilanova	TC nº 20.278.
Michel de Souza Vellozo	TC nº 20.238.
Tarcisio Hugo Neris	TC nº 20.277.

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Administrativo Eletrônico (SEI) n.º 7610.2021/0003250-2 até o documento nº 056110407, último disponível quando do encerramento dos trabalhos.
- Análise dos procedimentos relacionados à fase interna do certame, Edital e seus anexos.
- Observância dos procedimentos descritos no tópico 6.3 do Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

2.8. Abreviaturas

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

ARP – Ata de Registro de Preços.

COPEL – Comissão Permanente de Licitação.

DM – Decreto Municipal.

DOC – Diário Oficial da Cidade.

LF – Lei Federal.

LM – Lei Municipal.

SRP – Sistema de Registro de Preços.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Edital publicado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo “maior desconto” e com modo de disputa “fechado”, objetivando o:

REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA, CORRETIVA, REPARAÇÃO, ADAPTAÇÃO, MODIFICAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS E IMÓVEIS SOB GESTÃO DA COHAB-SP, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE PRIMEIRA LINHA E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA, NOS TERMOS DAS ESPECIFICAÇÕES QUE INTEGRAM O EDITAL E SEUS ANEXOS. (peça 14, fl. 1, grifos no original).

Os serviços, cujos preços serão registrados por meio do presente pregão eletrônico, serão prestados no Município de São Paulo e na Região Metropolitana de São Paulo (Carapicuíba e

Itapevi), subdivididos em 6 (seis) agrupamentos de Subprefeituras descritos no **subitem 4.2** do Edital (peça 14, fls. 6/7), conforme **Quadro 1** a seguir.

O prazo de validade das Atas de Registro decorrentes do pregão será de 12 (doze) meses, a partir da sua assinatura, prorrogável na forma do artigo 13 da Lei Municipal nº 13.278/02 e do artigo 14 do Decreto Municipal nº 56.144/15 (peça 14, fl. 6).

Quadro 1 - Agrupamentos

Agrupamento s	Subprefeituras
I	LAPA, PERUS, PINHEIROS, PIRITUBA/JARAGUÁ, FREGUESIA DO Ó/BRASILÂNDIA, CASA VERDE/CACHOEIRINHA, VILA MARIA/VILA GUILHERME E REGIÃO METROPOLITANA (CARAPICUIBA E ITAPEVI)
II	VILA PRUDENTE, SAPOEMBA, IPIRANGA, JABAQUARA E CIDADE ADEMAR NA
III	M'BOI MIRIM, CAMPO LIMPO, SANTO AMARO, CAPELA DO SOCORRO E PARELHEIROS
IV	SÉ, MOOCA, SANTANA/TUCURUVI, JAÇANÃ/TREMembé, BUTANTÃ E VILA MARIANA
V	SÃO MIGUEL PAULISTA, ARICANDUVA/VILA FORMOSA, PENHA, ERMELINO MATARAZZO E ITAQUERA
VI	ITAIM PAULISTA, CIDADE TIRADENTES, GUAIANASES E SÃO MATEUS

Fonte: Agrupamentos/Subprefeituras, peça 14, fls. 6/7.

A estimativa de valores por agrupamento consta no **Quadro 2** a seguir:

Quadro 2 – Estimativas de valores

Agrupamentos	Valores estimados
Agrupamento I	R\$ 77.165.775,05
Agrupamento II	R\$ 79.575.187,12
Agrupamento III	R\$ 51.315.600,34
Agrupamento IV	R\$ 78.459.730,98
Agrupamento V	R\$ 81.961.204,03
Agrupamento VI	R\$ 80.341.138,82

Fonte: Agrupamentos, peça 6.

O recebimento das propostas será realizado, exclusivamente, por meio do sítio eletrônico <http://www.bec.sp.gov.br/>, até a data e horário limite de início da sessão de abertura, que está prevista para ocorrer no dia 21.12.2021, às 10h00min (peças 14, fl.1 e peça 15).

A Comissão Permanente de Licitação (COPEL) foi designada pela Portaria nº 005/2021, publicada no DOC de 08.04.21 (peça 7).

Após análise da Auditoria, foram alcançadas as seguintes conclusões e apontamentos de irregularidades.

3.2. Falta de justificativas para a execução de políticas públicas em outros municípios

Consta do Estatuto da COHAB, no artigo 5º, o seguinte objetivo social:

ARTIGO 5º - A Companhia tem por finalidade:

I - Estudar os problemas de habitação, principalmente habitação popular, notadamente na Capital e na Região Metropolitana de São Paulo, planejar e executar suas soluções, em coordenação com os diferentes órgãos públicos ou privados, municipais ou não, visando tornar acessível às classes de menor renda a aquisição ou construção de casa própria; (peça 8, fl. 1).

Em se interpretando o dispositivo em comento, verifica-se que há a possibilidade de ações da COHAB em Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, desde que haja coordenação com os órgãos públicos ou privados, municipais ou não, das respectivas regiões.

A par disso, cumpre trazer o princípio da autonomia dos Municípios, seja orçamentária, seja administrativa, nos termos do artigo 18 da Constituição Federal.

O Edital de Pregão Eletrônico nº 004/2021 (peça 14, fl. 6), previu no subitem 4.2.1. – Agrupamento I – a execução do objeto¹, contemplando as municipalidades metropolitanas de Carapicuíba e Itapevi.

Ocorre que, nos autos do Processo SEI n.º 7610.2021/0003250-2, não constam documentos que formalizem ações conjuntas entre a COHAB e entidades públicas ou privadas, ligadas às ações de moradias nos municípios de Carapicuíba e Itapevi.

Desse modo, o subitem 4.2.1 – Lote 1 do Edital infringiu o artigo 5º, inciso I do Estatuto da COHAB.

3.3. Ausência de estimativas de consumo de cada empreendimento

A Lei Federal nº 13.303/16, que trata do regime licitatório para as empresas públicas e sociedades de economia mista, prevê em seu artigo 34² a necessidade de divulgação detalhada dos quantitativos e demais informações necessárias à formulação das propostas.

¹ 4.1. Os serviços serão prestados especialmente no Município de São Paulo e Região Metropolitana de São Paulo (Carapicuíba e Itapevi), nos locais que compõem os Agrupamentos, conforme a Relação dos Empreendimentos por Agrupamento – Anexo 19 e descritos no subitem 4.2 deste Edital [...] (grifos nossos).

² Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da **divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.** (grifos nossos).

Além disso, exige a elaboração de projeto básico, a ser divulgado aos interessados, para os casos de contratação de obras e serviços de engenharia, com exceção do regime de empreitada integral, no artigo 43, § 1º:

Art. 43. Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário, nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários;

[...]

§ 1º Serão obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico, disponível para exame de qualquer interessado, as licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas em que for adotado o regime previsto no inciso VI do caput deste artigo.

§ 2º É vedada a execução, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia.

É preciso fazer a leitura desse dispositivo legal sob a lógica do SRP. O fato de não ser possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração não pode ser entendido como uma autorização para que não sejam definidas, ainda que de forma estimada, as quantidades que poderão vir a ser contratadas na vigência da ata de registro de preços.

Isso posto, não constam no instrumento convocatório ou nos autos do processo administrativo, documentos técnicos que subsidiem os valores estimados para cada agrupamento. A única referência utilizada pela COHAB foi de que “Os quantitativos tomaram por base a demanda executada e remanescente da Ata anterior, acrescida de novas demandas advindas do tempo decorrido.” (peça 14, fl. 69, Termo de Referência).

Cabe ressaltar que a recente inclusão do art. 4º-A no Decreto Municipal nº 56.144/15, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços, reforçou a necessidade de haver estimativa de consumo para as compras centralizadas e destinadas a todos os órgãos da Municipalidade.

Art. 4º-A A Secretaria Municipal de Gestão fixará, por portaria, as estimativas de consumo de compras e serviços comuns de todos os órgãos e entidades municipais da Administração Direta e Indireta.

§ 1º Para os fins do "caput" deste artigo, as unidades serão consultadas para que informem, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, os respectivos quantitativos estimados de consumo, que serão consolidados pela Secretaria Municipal de Gestão.

A previsão de valores, por lote ou por contratação, não supre o requisito legal de estimativa de quantidades dos produtos e serviços a serem entregues, transformando o registro de preços em verdadeiros contratos “guarda-chuva”, ou seja, sem a identificação singular de seu objeto e que permitem a execução de uma ampla gama de serviços, e até mesmo de obras, que se considerem necessários.

Dessa forma, não constam na instrução da licitação os históricos de intervenções realizadas na Ata anterior e quais os serviços necessários e as quantidades estimadas para atender a demanda remanescente para cada empreendimento.

Em face do exposto, a não previsão de quantidades estimadas a serem demandadas pela Administração em cada empreendimento e a ausência de memórias de cálculo que subsidiem essas quantidades infringem o artigo 34 da Lei Federal nº 13.303/16.

3.4. Da insuficiência do Termo de Referência

O Termo de Referência do Edital encontra-se nas fls. 67/87 da peça 14.

Ocorre que o documento apresentado como Termo de Referência é um recorte de trechos e de demais elementos do instrumento convocatório, tais como: o Edital, a Minuta da Ata de Registro de Preços e a Minuta de Contrato. Dessa forma, não apresenta especificações suficientes para o perfeito entendimento pelas proponentes dos serviços a serem realizados.

Nessa esteira, consta à peça 10 o rol de empreendimentos. Todavia, não há qualquer tipo de desenho, projeto, especificação ou memorial descritivo a fundamentar as quantidades dos serviços adotados nas planilhas dos orçamentos de referência dos conjuntos habitacionais, inviabilizando a verificação da pertinência das quantidades alocadas em cada um dos itens de serviço dos orçamentos.

Ainda, cabe acrescentar que a relação de empreendimentos juntada aos Anexos Técnicos não especifica a localização dos empreendimentos por agrupamentos, dificultando o conhecimento dos licitantes na identificação e distribuição desses locais.

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**. (grifos nossos).

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.

Desse modo, as omissões observadas no Termo de Referência prejudicam a elaboração das propostas pelas licitantes, prejudicam a fiscalização da COHAB e o controle externo exercido por esta E. Corte, em infringência ao art. 34 e §1º do art. 43 c/c com o inciso VIII do art. 42 da Lei Federal nº 13.303/16.

3.5. Do não cabimento do Sistema de Registro de Preços

Nos Relatórios de Acompanhamento de Edital do e-TCM nº 001343/2017, que acompanhou o Edital da Concorrência nº 002/17/SMSO, e do e-TCM nº 022000/2019, que acompanhou o Edital de Licitação nº 07/19/COHAB, subitens **3.5.2.** e **3.4.**, respectivamente, esta Coordenadoria já se manifestou sobre o não cabimento da utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços não classificáveis como “comuns” de engenharia.

Com efeito, a Lei Federal nº 10.520/02 criou o conceito de “serviços comuns”, passíveis de aquisição por essa nova modalidade, conforme reza o seu art. 1º:

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A definição de serviço comum contida na Lei Federal nº 10.520/02 tem dois núcleos: o primeiro é que serviço comum seria aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital. A questão da objetividade e univocidade do entendimento sobre o que deve ser adquirido em uma licitação é o pilar central da definição de projeto básico contida nessa lei.

O segundo núcleo é que o serviço comum deve ser definido por especificações usuais de mercado. Usual significa comum, frequente, habitual. Num sentido expedito, especificar é minudenciar as características de um objeto. Portanto, se os adquirentes que formam o mercado frequentemente adquirem um objeto com características semelhantes, esse objeto será comum. Porém, isso não nos livra de um juízo de valor sobre a quantidade de vezes que caracteriza a frequência.

A autorização para que exista um sistema de registro de preços encontra-se no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93: “As compras, sempre que possível, deverão: [...] II – ser processadas através de sistema de registro de preços;”.

Vemos, por outro lado, que a autorização para uso de registro de preços restringe-se a compras e não é extensível a obras, tampouco a serviços técnicos profissionais especializados.

O Decreto Municipal nº 56.144/15 prevê, no artigo 3º³, a adoção do sistema de registro de preços para a contratação de obras e serviços de natureza habitual ou rotineira.

Quanto a serviços, resta examinar se a expressão “habituais ou rotineiros” traz alguma distinção sobre sua natureza. Começamos por distinguir se rotineira é a execução do serviço ou a contratação pela Administração ou os dois.

Se alguém é profissional na prestação de algum tipo de serviço, então, decerto, para essa pessoa o serviço é rotineiro, seja um pedreiro ou um neurocirurgião. Se a prescrição legal da aplicação do registro de preços é para quando existe necessidade de contratações frequentes, então, para a Administração há rotina na contratação. Portanto, rotina para os dois.

Em relação às obras de obra de engenharia, constata-se que são a reunião de um elenco de serviços “comuns” tomados individualmente. Porém, tomados em conjunto, caracterizam a obra. A execução de obras está sujeita à reserva legal. É necessário que exista um responsável técnico por ela que recolha uma ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

³ Art. 3.º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado para o fornecimento de materiais em geral e a prestação de quaisquer serviços, desde que, em ambos os casos, sejam habituais ou rotineiros, notadamente nas seguintes hipóteses: [...]. (grifos nossos).

Portanto, a exigência de responsabilidade técnica exclui as obras (e demais subconjuntos de serviços) do conceito de comuns e habituais, pois não é qualquer comum que pode dirigi-las; é necessário ser habilitado.

Claro está que a atribuição de todos os itens de serviços a um mesmo licitante, sem previsão de quantidades, apenas atende a uma conveniência da Administração, já que, agrupando todos os serviços sob a forma de um contrato “guarda-chuva”, dispensa, dessa forma, que ela própria possua a estrutura técnica e administrativa para tarefas que lhe são inerentes.

Ressalte-se que, ao analisar o orçamento estimado da licitação *sub examine*, claramente observa-se itens que não poderiam ser contratados pelo sistema de Ata de RP, como, por exemplo, serviços técnicos especializados de consultor.

Também é possível observar que os serviços com valores estimados mais significativos são diversificados, constando itens relacionados a instalações elétricas, hidráulicas, pintura, reforma e manutenção de coberturas, serviços relacionados à prevenção de incêndios, entre outros.

Esses grupos de serviços poderiam ser executados por empresas especializadas distintas; e, o seu agrupamento dessa gama de serviços é característico de obras de engenharia no regime de empreitada por preços unitários e não de uma Ata de RP.

Nessa esteira, o item 19.8 do Edital permite a subcontratação de até 30% de cada contrato (peça 14, fl. 27), corroborando o entendimento de que se pretende contratar um conjunto de serviços especializados, formando, assim, obras de engenharia.

Em oposição, a lógica do SRP consiste na contratação de compras e serviços de objetos simples, cujas características sejam bem delineadas e padronizadas. O pressuposto para o registro de preços de serviços é que haja identidade entre as demandas.

A possibilidade de contratar qualquer serviço, em qualquer quantidade e a qualquer momento faz com que, conforme já relatado por esta Coordenadoria nos e-TCMs nº 000338/2013 e nº 002935/2011, resulte na ocorrência do “desvirtuamento do uso da ata”, com o seu uso para realizar obras de engenharia.

Cabe acrescentar que a recente Resolução CONFEA nº 1.116, de 26.04.19, caracterizou explicitamente os serviços de engenharia nos seguintes termos:

Art. 1º Estabelecer que **as obras e os serviços de Engenharia e de Agronomia, que exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, são serviços técnicos especializados.** (grifos nossos).

Dessa forma, ao explicitar que obras e serviços de engenharia que necessitem de ART são serviços técnicos especializados, portanto, não são serviços comuns, corrobora o descabimento do Registro de Preços para obras e serviços de engenharia.

Sendo assim, compreende-se que “serviço habitual ou rotineiro” tem a ver com: impossibilidade de definição prévia e precisa de quantidades; convicção quanto à necessidade futura, sem a certeza de quando; frequência, periodicidade; e utilização por vários órgãos.

Nessa esteira, o Edital em epígrafe exige a comprovação e a presença de responsáveis técnicos, tanto para a qualificação técnica, subitem 15.1.5 do Edital (peça 14, fl. 20), quanto para as assinaturas das ARTs, conforme subitem 13.1.8 da Minuta da Ata de Registro de Preços (peça 14, fl. 41) e subitem 9.18 da Minuta de Contrato (peça 14, fl. 57).

Também na Minuta de Contrato, subitem 9.18.1 (peça 14, fl. 57), é exigida a apresentação de Livro de Ordem, conforme Resolução CONFEA nº 1.024/2009⁴ e demais normas emitidas pelo CREA-SP, como o Ato Normativo CREA-SP nº 06, de 28 de maio de 2012.

Quanto à Resolução CONFEA nº 1.024/2009, o *caput* apresenta que o normativo: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de adoção do Livro de Ordem de **obras e serviços de Engenharia**, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea.”, grifos nossos.

Assim, resta claro que o que se pretende contratar é a execução de obras, tais como reformas que, nada mais são do que uma série de serviços técnicos especializados realizados englobadamente, com responsáveis técnicos, sem projetos prévios, não de serviços comuns e

⁴ Item 9.18.1.1. da Minuta de Contrato, há um equívoco na numeração da Resolução. O correto seria Resolução nº 1.024.009/CONFEA no lugar de Resolução nº 1.0242.009/CONFEA.

habituais. Dessa forma, o objeto da licitação em tela não pode ser enquadrado na sistemática de registro de preços.

Desse modo, conclui-se que complexo de serviços descritos no Edital é incompatível, nos termos da Resolução CONFEA nº 1.024/2009, com o Sistema de Registro de Preços, previsto no artigo 3º do Decreto Municipal nº 56.144/15.

3.6. Dos serviços que não se enquadram no sistema de Registro de Preços

Na 3.069ª S.O. desse E. TCM (peça 9), referente ao processo e-TCM nº 009132/2019, que trata do acompanhamento de Edital da Concorrência Pública nº 003/19/SIURB, cujo objeto é o "Registro de preços para prestação à Prefeitura do Município de São Paulo de serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações, de segundo escalão de acordo com o Decreto Municipal nº 29.929/1991 e alterações posteriores, em próprios municipais, e em locais onde a execução destes serviços seja de responsabilidade da Municipalidade de São Paulo com fornecimento de materiais de primeira linha e mão-de-obra especializada", o Despacho proferido pelo Exmo. Conselheiro Mauricio Faria trouxe a seguinte redação:

[...] De fato, o objeto vinculado estritamente aos serviços de manutenção, simples e rotineiros, podem sim ser objeto de registro de preços, conforme, inclusive, foi o entendimento dos técnicos desta Corte no âmbito do Grupo de Estudos para análise da matéria, no bojo do TC 10.127/2017, bem como do Tribunal de Contas da União: Acórdão 1381/2018 – Plenário Enunciado É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, **não podendo ser utilizado para a execução de obras.** (...) Sumário: 1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e **a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.**

Diante do exposto, entendo que o apontamento restará superado diante das alterações propostas na nova minuta de Edital, a ser oportunamente republicada, na medida em que **os itens de serviços que não se compatibilizam com a sistemática do SRP – a exemplo dos itens de fundação e superestruturas, grama sintética, sistema de drenagem, muro de arrimo, dentre outros –, serão excluídos das Tabelas de Preços, de forma a manter-se a licitação restrita à categoria de serviços de segundo escalão.** Tanto que, conforme previsão contida no Termo de Referência, item 1.2, explicita a Origem que: 1.2 - Não se enquadram na descrição do item 1.1 **os serviços caracterizados como obras de engenharia, segundo conceito do inciso I do artigo 6º da Lei Federal 8.666/1993, ou seja,**

construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, que impliquem na elaboração de projetos executivos para acréscimo de área, serviços técnicos de alto grau de complexidade, assim como as instalações de equipamentos de grande porte; (grifos nossos).

Em continuidade, o Exmo. Conselheiro autorizou a retomada daquele certame com algumas condicionantes, destacando-se a transcrita a seguir:

3 – Promova uma nova revisão das tabelas de preços anexas a esta licitação para que **remova todos os itens que envolvam a execução de serviços de cunho estrutural (fundações, infraestrutura, superestrutura, muros de arrimos, dentre outros), ensejem a elaboração de projeto básico e/ou executivo e se adequem ao disposto no artigo 2º, inciso II, do Decreto Municipal 29.929/1991.** (fl. 14, peça 09, grifos nossos).

Frisa-se que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou o Despacho do Exmo. Conselheiro.

Aplicando-se o mesmo raciocínio para o caso *sub examine*, também se verifica nesse Edital a existência de um conjunto de serviços, exemplificados no **Anexo 1** (peça 19), que demandam projetos prévios ou detalhamentos elaborados por profissionais habilitados cuja remuneração não é possível por meio dos preços registrados.

Dentre um dos casos constatados, o próprio critério de medição da CPU da COHAB-SP (constante do orçamento, fl. 967 da peça 13) para os serviços de testes de estanqueidade e continuidade com emissão de laudo, exige a apresentação de ART:

03 – COHAB

TESTE DE ESTANQUEIDADE EM INSTALAÇÕES DE REDE DE GÁS – COM LAUDO
O serviço será pago por apartamento testado (apto).

O custo unitário remunera todos os serviços inerentes ao teste, inclusive emissão do laudo e recolhimento de ART.

04 – COHAB

TESTE DE CONTINUIDADE DO SISTEMA DE PÁRA RAIOS – COM LAUDO (inclusive teste de resistividade ôhmica)

O serviço será pago por prédio testado (prédio).

O custo unitário remunera todos os serviços inerentes ao teste, inclusive emissão do laudo e recolhimento de ART.

Assim, os serviços constantes do **Anexo 1**, além de exigirem projetos de engenharia e acompanhamento de responsável técnico, claramente demonstram o caráter de execução de obras nos empreendimentos, não sendo passíveis, portanto, de contratação pela sistemática de registro de preços.

3.7. Das exigências de qualificação técnica operacional restritivas

A Lei Federal nº 13.303/16, inciso II do art. 58, previu como requisitos de qualificação técnica (profissional e operacional) da licitante, a comprovação de parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto⁵.

A qualificação técnica exigida para a habilitação dos proponentes está no subitem 15.1.5 do Edital (peça 14, fls. 20/25).

3.7.1. Da qualificação técnica profissional

Em primeiro lugar, para a comprovação técnico-profissional, no item 15.1.5.1 do Edital (peça 14, fl. 20) é previsto que a empresa possua em seu quadro de responsáveis técnicos engenheiro civil.

Já o item 15.1.5.2 do Edital determina que a empresa:

[...] deverá comprovar possuir no seu quadro permanente, na data prevista para apresentação dos documentos de habilitação, profissional(is) de nível superior, detentor(es) de acervo técnico, com atestado(s) de desempenho anterior fornecido por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, acompanhado(s) de Certidão de Acervo Técnico (CAT), comprovando sua **experiência em construção ou manutenção ou reforma que comprovem a execução dos seguintes serviços: cobertura, pintura, instalações elétricas, instalações hidráulicas, sistema de combate a incêndio e rede de gás.** (grifos nossos, peça 14, fl. 20).

Em específico para cada cargo, para o engenheiro civil os serviços a serem comprovados são:

[...] construção, reforma ou manutenção de empreendimentos habitacionais, que comprove a execução dos seguintes serviços: rede de gás, sistema de combate a incêndio, teste de estanqueidade, cobertura, pintura e concreto, alvenaria. (peça 14, fl. 21).

Já para o engenheiro eletricista a comprovação é de:

[...] Execução ou manutenção ou reparos de sistema de proteção contra descargas atmosféricas – SPDA, compreendendo haste de aço galvanizado, cordoalha de cobre nu e para-raios, incluindo teste de resistividade ôhmica dos aterramentos. (peça 14, fl. 21).

⁵ Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

[...]
II qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

Por último, para o cargo de engenheiro agrônomo, a previsão é de: “[...] Execução ou manutenção de serviços de paisagismo, que comprove a execução dos seguintes serviços: plantio de grama e plantio de árvores.”. (peça 14, fl. 21).

Ocorre que a exigência de comprovar a permanência de engenheiro agrônomo é restritiva, tendo em vista que as quantidades previstas de serviços relacionados à área não são relevantes, tanto a parte técnica como a parte econômica, conforme **Quadro 3** a seguir:

Quadro 3 – Serviços relacionados à engenharia agrônoma

SERVIÇO	TOTAL	PERCENTUAL
GRAMA ESMERALDA	695.813,58	0,16%
TERRA PREPARADA PARA PLANTIO	367.483,64	0,08%
GRAMA BATATAES EM PLACAS (PASPALUM NOTATUM)	304.386,74	0,07%
GRAMA SÃO CARLOS EM PLACAS (ANOXONOPUS OBTUSIFOLIUS)	208.545,95	0,05%
JASMIM ESTRELA (TRACHELOSPERMOM JASMINDA)	166.878,40	0,04%
REVOLVIMENTO E AJUSTE DO SOLO	118.623,56	0,03%
IPÊ ROXO (TABEBUIA IMPETIGINOSA)	73.641,44	0,02%
CLOROFITO (CLOROPHYTUM CROMOSSUM)	47.382,68	0,01%
CASSIA (CASSIA MULTIJUGA)	38.885,00	0,01%
IPÊ ROSA (TABEBUIA AVELLANEDAE)	35.924,49	0,01%
MANACA DA SERRA (TIBOUCHINA MUTABILIS)	33.749,97	0,01%
LÍRIO (HEMEROCALLIS FLAVA)	31.734,11	0,01%
IPÊ AMARELO (TABEBUIA CHRYSOTRICHIA)	31.371,54	0,01%
MALVAVISCO (MALVAVISCUS MOLLIS)	26.231,40	0,01%
PILEA (PILEA CADIEREI)	24.827,28	0,01%
MARIA SEM VERGONHA (IMPATIENS SPP)	23.050,86	0,01%
DESTOCAMENTO, INCLUSIVE REMOÇÃO DAS RAÍZES - DIÂM > 50 CM	22.338,12	0,00%
DESTOCAMENTO MANUAL, INCL. REM. DE RAÍZES - DIÂM 10,01 À 30 CM	18.947,88	0,00%
VEDELIA (WEDELIA PALUDARIS)	15.865,85	0,00%
SUBTOTAL =	2.285.682,49	0,51%

Fonte: Edital - Orçamento consolidado.

Verifica-se do quadro supra que esses serviços representam apenas 0,51% do total previsto para os 6 agrupamentos da ATA, não justificando a exigência de qualificação técnica, haja vista não terem relevância técnica e financeira. Ante o exposto, as exigências de qualificação técnica profissional infringiram a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II, ante a exigência de engenheiro agrônomo⁶.

⁶ Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

[...]
II qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

3.7.2. Da qualificação técnica operacional

Com relação à qualificação operacional da empresa, são solicitadas as comprovações de execução de diversos serviços no item 15.1.5.4.1:

- **Agrupamento I**
 - Fornecimento e Instalação de Tubo de Cobre ½" – 11.180,00 m;
 - Execução de Pintura Esmalte sobre Calhas, Rufos ou Condutores – 16.170,00 m.
 - Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex – 3.295,33 m²;
 - Fornecimento e Instalação de Cabo Elétrico Ø2,50 mm² - 23.590,00 m;
 - Execução de Revestimento de Paredes com Argamassa / Emboço – 1.960,62 m²;
- **Agrupamento II**
 - Fornecimento e Instalação de Tubo de Cobre ½" – 24.250,00 m;
 - Remoção de Entulho com Caçamba Metálica, incluindo Carga e Descarga em Bota Fora – 18.150,00 m³.
 - Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex – 90.400,00 m²;
 - Fornecimento e Instalação de Telhas Onduladas – 14.000,00 m².
 - Fornecimento, Montagem e Desmontagem de Andaimetes Metálicos – 63.000,00 M³xMês;
- **Agrupamento III**
 - Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex – 9.239,30 m²;
 - Execução de Revestimento de Paredes com Argamassa / Emboço – 6.337,00 m²;
 - Execução de Piso de Concreto / Cimentado – 1.860,30 m².
 - Execução de Pintura Esmalte – 2.575,00 m²;
 - Fornecimento e Instalação de Cabo Elétrico Ø2,50 mm² – 14.992,00 m;
- **Agrupamento IV**
 - Fornecimento e Instalação de Telhas de Barro – 17.291,44 m².
 - Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex – 91.509,77 m²;
 - Fornecimento e Instalação de Corrimão ou Guarda Corpo – 17.617,71 m;
 - Execução de Pintura Esmalte – 18.323,73 m²;
 - Fornecimento, Montagem e Desmontagem de Andaimetes Metálicos – 89.542,91 M³;
- **Agrupamento V**
 - Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex – 21.329,00 m²;
 - Fornecimento e Instalação de Corrimão / Guarda Corpo – 1.076,00 m;
 - Execução de Revestimento de Paredes com Argamassa / Emboço – 9.475,00 m²;
 - Fornecimento e Instalação de Tubo de Cobre ½" – 4.425,00 m;
 - Fornecimento e Instalação de Telhas de Barro – 3.698,13 m².
- **Agrupamento VI**
 - Fornecimento e Execução de Estrutura Metálica para Cobertura – 125.000,00 Kg;
 - Fornecimento e Instalação de Tubo de Cobre ½" – 24.225,00 m;
 - Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex – 95.000,00 m²;
 - Execução de Pintura Esmalte – 36.000,00 m²;
 - Fornecimento e Instalação de Telhas Onduladas – 10.300,00 m².

Conforme Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU (versão 4, fl. 83):

a.4) serviços não relevantes técnica e economicamente: o entendimento pacificado do TCU é no sentido de que **as exigências de comprovação de capacitação técnica (operacional e profissional) devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância técnica e valor significativo**, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, e que tais requisitos devem estar tecnicamente demonstrados no processo administrativo da licitação ou no próprio edital (Súmula-TCU 263/2011); (grifos nossos).

Nesse sentido, verifica-se que os serviços relacionados no **Quadro 4** a seguir, não demandam especificidade técnica para sua execução, sendo serviços de execução simples e comum.

Quadro 4 – Serviços que não demandam especificidade técnica

Agrupamentos	Serviços	Quantidades
I	Execução de Revestimento de Paredes com Argamassa / Emboço	1.960,62 m ²
I	Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex	3.295,33 m ²
II	Remoção de Entulho com Caçamba Metálica, incl. Carga e Descarga em Bota Fora	18.150,00 m ³
II	Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex	90.400,00 m ²
II	Fornecimento, Montagem e Desmontagem de Andaimos Metálicos	63.000,00 m ³ /mês
III	Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex	9.239,30 m ²
III	Execução de Revestimento de Paredes com Argamassa / Emboço	6.337,00 m ²
III	Execução de Pintura Esmalte	2.575,00 m ²
IV	Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex	91.509,77 m ²
IV	Execução de Pintura Esmalte	18.323,73 m ²
IV	Fornecimento, Montagem e Desmontagem de Andaimos Metálicos	89.542,91 m ³
V	Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex	21.329,00 m ²
V	Execução de Revestimento de Paredes com Argamassa / Emboço	9.475,00 m ²
VI	Execução de Pintura com Tinta Acrílica/Pva/Látex	95.000,00 m ²
VI	Execução de Pintura Esmalte	36.000,00 m ²

Fonte: Item 15.1.5.4.1.

Portanto, verifica-se que diversos desses serviços objetos de comprovação não possuem cumulativamente relevância financeira e relevância técnica.

Desse modo, as exigências de comprovação operacional da empresa são restritivas por incluírem serviços que não têm relevância técnica.

Por fim, ressalte-se que a inclusão desses itens como requisito para qualificação operacional, pressupõe que serão executados pela empresa contratada, se mostrando incoerente que sejam objeto de subcontratação, haja vista que a exigência se mostraria inadequada, acarretando apenas uma restrição desnecessária ao certame.

Ante o exposto, as exigências de qualificação técnica operacional infringiram a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II, ante a ausência de comprovação econômica relevante, tampouco de justificativa técnica⁷.

3.8. Exigência de atestados com simultaneidade

O subitem 15.1.5.3 do Edital exige a apresentação de atestados que comprovem execução simultânea de grupos de serviços, conforme segue:

15.1.5.3. Atestado (s) comprobatório (s) da aptidão técnico-operacional, emitido (s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa Licitante, devidamente registrado (s) no Sistema CREA/CONFEA ou CAU, comprovando sua experiência em execução de serviços de construção ou manutenção ou reforma de empreendimentos de interesse social, numa quantidade mínima de **03 (três) simultaneidades, definidos para cada agrupamento conforme segue:**

AGRUPAMENTO	SUBPREFEITURAS	Simultaneidade
I	LAPA, PERUS, PINHEIROS, PIRITUBA/JARAGUÁ, FREGUESIA DO Ó/BRASILÂNDIA, CASA VERDE/CACHOEIRINHA, VILA MARIA/VILA GUILHERME E REGIÃO METROPOLITANA (CARAPICUIBA E ITAPEVI)	
II	VILA PRUDENTE, SAPOEMBA, IPIRANGA, JABAQUARA E CIDADE ADEMAR	
III	M'BOI MIRIM, CAMPO LIMPO, SANTO AMARO, CAPELA DO SOCORRO E PARELHEIROS	
IV	SÉ, MOOCA, SANTANA/TUCURUVI, JAÇANÃ/TREMEMBÉ, BUTANTÃ E VILA MARIANA	
V	SÃO MIGUEL PAULISTA, ARICANDUVA/VILA FORMOSA, PENHA, ERMELINO MATARAZZO E ITAQUERA	
VI	ITAIM PAULISTA, CIDADE TIRADENTES, GUAIANASES E SÃO MATEUS	

15.1.5.3.1. Os atestados deverão comprovar de forma simultânea a execução dos seguintes itens: cobertura, pintura, instalações elétricas, instalações hidráulicas, sistema de combate a incêndio e rede de gás. (grifos no original, peça 14, fls. 21/22).

Note-se que não está claro se a quantidade mínima de 3 (três) simultaneidades por agrupamento se trata da execução de serviços dentro da região de cada agrupamento ou se são dos serviços que estão relacionados como necessários para a qualificação operacional. Dessa forma, cabe à COHAB-SP esclarecer essa exigência.

⁷ Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

[...]
II qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

Além disso, não se admitem exigências de qualificação técnica que estipulem quantidades mínimas (salvo o equivalente a 50% para fins de capacidade operacional), prazos máximos, limitações de tempo ou locais específicos, ou outras exigências impertinentes e sem previsão na legislação de regência, o que as torna ilegais.

A forma estabelecida para comprovação de qualificação técnica, por meio de comprovação de simultaneidade de atestados de ordens de serviço, não se coaduna com o que estabelecem os parágrafos 1º e 2º do art. 44⁸ do Regulamento de Licitações e Contratos da COHAB.

3.9. Da qualificação técnica – empreendimentos de interesse social

Consta no subitem 15.1.5.4 do Edital (peça 14, fls. 22/23) a exigência de que as certidões e atestados sejam de serviços relativos a empreendimentos de interesse social, com o objetivo de comprovar a experiência da empresa.

Ocorre que a exigência de que seja comprovada a realização dos serviços relativos a empreendimentos de interesse social é restritiva, pois para execução dos serviços previstos no Edital independem se os empreendimentos são de interesse social ou não, ou seja, exigir que os serviços tenham sido realizados em empreendimentos de interesse social em nada diferencia a capacidade técnica de quem tenha executado esses serviços em empreendimentos convencionais.

Do exposto, a exigência da comprovação de realização de empreendimentos de interesse social restringe a competitividade indevidamente, constituindo infringência ao art. 44, §§1º e 2º do Regulamento de Licitações e Contratos da COHAB.

3.10. Da exigência de contrato de subcontratação para atestados

O subitem 15.1.1.5 do Edital estabelece os requisitos para os atestados de qualificação técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito privado, nos seguintes termos:

⁸ Art. 44. A documentação relativa à **qualificação técnica limitar-se-á:**

[...]

§ 1º. No caso das licitações pertinentes a obras e serviços, a comprovação da aptidão referida no inciso II deste artigo será feita por **atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado**, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, se houver, suficientes para comprovar a aptidão da licitante.

§ 2º. A exigência relativa à **capacitação técnica limitar-se-á à apresentação pela licitante de Atestado de Capacidade Técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação**, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, conforme previsto no instrumento convocatório. (grifos nossos).

15.1.5.5. Em caso de apresentação de atestados de obras ou serviços realizados por subcontratação de obras públicas, para comprovação das exigências acima, deverão ser apresentados os contratos firmados entre a pessoa jurídica de direito público e a contratada principal, acompanhado da autorização da subcontratação. (peça 14, fl. 23).

Essa exigência de apresentação do contrato de subempreitada, para efeito de aceitação dos atestados, exorbita a previsão normativa do art. 44 do Regulamento de Licitações e Contratos da COHAB ao inserir obrigações não previstas na legislação de regência, podendo resultar em restrições indevidas à participação no certame, reduzindo a competitividade.

Nesse mesmo sentido, há decisões determinando que a Administração se abstenha de exigir essas comprovações acompanhando os atestados emitidos por pessoa jurídica de direito privado no Acórdão do Pleno deste E. Tribunal no e-TCM nº 002058/2007, de 01.06.2010, e no Acórdão do Plenário do TCU no TC nº 003.763/2015, conforme segue:

33. Como salientado na primeira instrução dos autos, **a exigência de que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias das notas fiscais/contratos que os lastreiem fere, de plano, o disposto na Lei de Licitações e Contratos.** A jurisprudência do TCU orienta que a relação de documentos elencada nos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é *numerus clausus*, ou seja, taxativa (Decisão 739/2001 e Acórdãos 597/2007 e 1.564/2015, todos do Plenário). Entende-se ainda que o gestor deve fazer diligência (art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993), caso haja alguma dúvida quanto à autenticidade ou ao conteúdo do atestado.

34. Dessa forma, a ora representante **não poderia ter sido inabilitada pelo fato de não ter apresentado as notas fiscais/contratos quando do envio do atestado de capacidade técnica** à Capes/MEC, embora a regra do edital de abertura rezasse nesse sentido (item 29.4 do Termo de Referência). Tal regra, considerando as orientações do Tribunal, ofende os preceitos legais da licitação (artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993). (grifos nossos).

Assim, a exigência de apresentação do contrato, para efeito de aceitação dos atestados, extrapola a previsão normativa do art. 44 do Regulamento de Licitações e Contratos da COHAB ao inserir obrigações não previstas na Lei, podendo resultar em restrições indevidas à participação no certame, reduzindo a competitividade.

3.11. Do não cabimento de inclusão do item Consultor e Engenheiro Sênior

É prevista no orçamento a realização de serviços relativos a horas de profissional Consultor no valor de R\$ 731.825,10, c/ BDI e de Engenheiro Sênior no valor de R\$ 727.496,64, c/ BDI.

Todavia, se há necessidade de consultoria ou engenheiro sênior para sua execução, o serviço não é simples nem padronizado, e não é passível de contratação por Ata de Registro de Preços.

Desse modo, a previsão de serviços de horas de consultor e engenheiro sênior não é adequada para uma Ata de RP e corrobora o apontamento do subitem **3.6.** de que não é cabível a sistemática de registro de preços para a licitação em epígrafe.

3.12. Da ausência do levantamento demonstrando a pertinência da contratação

Consta no Termo de Referência - Justificativa e Objetivo da Contratação (peça 14, fl. 67):

A justificativa da necessidade da contratação foi subsidiada por meio de **levantamento de dados realizado pela COHAB-SP, de onde observou-se que cerca de 71% dos empreendimentos e imóveis sob gestão e responsabilidade da mesma, necessitam de manutenção urgente em instalações elétricas, hidráulicas, pinturas, acessibilidade, coberturas, etc**, ressaltamos que a pesquisa contemplou parte dos próprios municipais sob responsabilidade da COHAB-SP (grifos nossos).

Entretanto, não consta no processo SEI qualquer documento que demonstre esse levantamento realizado pela COHAB-SP. Registra-se que tal levantamento é fundamental para o entendimento das demandas por parte da empresa, como também para o entendimento dos licitantes.

Do exposto, não foi localizado no processo SEI o levantamento informado no Termo de Referência que serviu de subsidio para a realização do certame licitatório.

3.13. Do parecer jurídico

Consta o seguinte no Art. 52 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB (peça 11, fl. 21): “Após elaboração da minuta do edital, o processo será encaminhado à ÁREA JURÍDICA para análise e parecer, quando for o caso”.

Ocorre que, não consta o parecer jurídico no respectivo processo SEI. Tendo em vista o montante previsto, seria razoável a apreciação pelo setor jurídico da COHAB.

Não obstante, consta na informação COHAB-SP/DITEC Nº 055533837 o seguinte (peça 12):

Esta Diretoria entende que foram atendidos os pontos recomendados pelo TCM. E como tais pontos se limitavam a questões técnicas, encaminho este processo para prosseguimento, com a publicação do novo Edital, observada a Consulta Pública realizada, com o aproveitamento das análises preliminares, inclusive jurídica, levadas a efeito no processo antecedente.

Dessa informação, verifica-se que o parecer jurídico citado, constante no Processo SEI nº 7610.2019/0001379-2, foi emitido em 11.10.19, o qual teceu diversas recomendações anteriormente ao Edital revogado.

Além disso, houve alteração do montante total previsto, de 90 milhões para a ordem de 448 milhões no novo Edital publicado, como também a modalidade de contratação, que anteriormente era Concorrência, e neste momento adotou-se o Pregão.

Do exposto, não houve atendimento ao art. 52 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB, tendo em vista que houve a publicação de um novo Edital com alterações significativas, além das diversas considerações feitas anteriormente ao parecer jurídico.

3.14. Incongruência no Edital com relação às ordens de serviços simultâneas

Os itens 3.8 do Edital, 1.5 da Minuta da ATA e 1.6 do Termo de Referência previram a quantidade de ordens de serviços simultâneas por agrupamento em que a Detentora da ATA está obrigada a executar, conforme segue:

3.8. A DETENTORA obriga-se a executar por “agrupamento”, **até 06 (seis) ordens de serviços simultâneas**, expedidas pela COHAB-SP, após formalização do contrato decorrente da ATA de Registro de Preços, sendo-lhe facultada a aceitação de ordens de serviços em maior quantidade, desde que sem prejuízo da fiel execução dos serviços a que se obrigou (peça 14, fl. 6).

[...]

1.5. A DETENTORA obriga-se a executar por “agrupamento”, **até 10 (dez) ordens de serviços simultâneas**, expedidas pela COHAB-SP, sendo-lhe facultada a aceitação de ordens de serviços em maior quantidade, desde que sem prejuízo da fiel execução dos serviços a que se obrigou. (peça 14, fl. 36).

[...]

1.6. A DETENTORA obriga-se a executar por “agrupamento”, **até 6 (seis) ordens de serviços simultâneas**, expedidas pela **COHAB-SP**, sendo-lhe facultada a aceitação de ordens de serviços em maior quantidade, desde que sem prejuízo da fiel execução dos serviços a que se obrigou. (peça 14, fl. 69, grifos nossos e no original).

Dos termos do Edital e Anexos, verifica-se que há uma incongruência no Edital e seus anexos com relação às quantidades de ordens de serviços simultâneas de aceitação obrigatória, não se permitindo concluir se o Edital estabelece até 06 (seis) ou até 10 (dez) dessas ordens.

3.15. Ausência de fundamentação sobre a vedação à participação de consórcios

O item 5.3 do Edital (peça 14, fl. 7) vedou a participação de empresas em Consórcio, conforme segue:

5.3. Será vedada a participação de empresas:

[...]

5.3.8. Reunidas em consórcio.

Ocorre que, de acordo com o Manual de Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União:

Ressalte-se que, **independentemente da opção efetuada pela unidade requisitante, devem ser juntadas aos autos as justificativas para a admissão ou a vedação à participação de consórcios.**

Jurisprudência do TCU

Explicita as razões para a admissão ou a vedação à participação de consórcio de empresas, uma vez que o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias.

Acórdão 1453/2009 Plenário (grifos nossos).

Ainda, cabe acrescentar que, sempre que o objeto licitado for vultoso ou de composição complexa e heterogênea, recomenda-se admitir a participação de Consórcios, sob pena de restar prejudicado o princípio da competitividade. Nesse sentido, segue Acórdão do TCU:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada.

Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória.

Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (grifos nossos, Acórdão 2.831/2012, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).

Para o presente caso, há de considerar que a presente licitação alcança um montante total de R\$ 448.818.636,34 para os 6 (seis) agrupamentos, englobando serviços e obras de diversas naturezas.

Nesse sentido, não foi constatada no Processo Administrativo a justificativa da Origem para restrição de participação de empresas em consórcio, considerando o montante de valores e variedade de serviços e obras envolvidos.

3.16. Apresentação de Planilha de Composição ADM Local/Não Cabimento ADM Local em ARP

O item 12.3 do Edital (peça 14, fl. 11) determinou que:

12.3. A proposta deverá vir acompanhada da Planilha de Composição de BDI, Planilha de Composição da Administração Local e Planilha de composição de Leis sociais e Trabalhistas, bem como, deverá apresentar concomitantemente os documentos de habilitação exigidos no edital.

Ocorre que na composição da Administração Local são incluídos os gastos das equipes técnica e administrativa necessárias à execução da obra, equipamentos utilizados no canteiro de obras, materiais de escritório, controle tecnológico, vigilância, limpeza e conservação do canteiro, gastos com concessionárias de serviços (água, energia, telefone, internet), dentre outros.

Note-se que no caso de exigência de apresentação da planilha de composição da administração local, é certo que as proponentes irão montá-la com base na totalidade dos serviços. Ocorre que, sabendo-se tratar de uma ARP, os serviços não serão executados simultaneamente em sua totalidade e sim, conforme a emissão de ordens de serviços, destacando-se que não há obrigatoriedade de que todos os serviços orçados sejam executados.

Dessa forma, a formulação da planilha de composição da administração local não representará a realidade como se toda a ATA fosse executada, superestimando, assim, a quantidade de itens de serviços, materiais e horas de profissionais a serem incluídos nessa planilha.

Não obstante, nos orçamentos apresentados constam itens referentes à Administração Local, os quais foram agrupados: Engenheiro de Obra (R\$ 440.161,04), Engenheiro / Arq. Júnior (R\$ 490.168,89), Encarregado (R\$ 419.814,50) e Vigia (R\$ 783.945,66), por exemplo.

Pelo exposto, verifica-se a incompatibilidade de exigência de planilha de composição da Administração Local para a Ata de Registro de Preços nos moldes previstos no certame.

4. RESPONSÁVEIS

Afonso Celso Moraes Sampaio Neto - Presidente da Comissão Permanente de Licitação – COPEL.

Alexsandro Peixe Campos – Presidente da COHAB-SP.

5. CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, conclui-se que o presente procedimento licitatório não reúne condições de prosseguimento, diante das seguintes ilegalidades, irregularidades e falhas constatadas:

5.1. O complexo de serviços descritos no Edital é incompatível, nos termos da Resolução nº 1.024/2009 CONFEA com o Sistema de Registro de Preços, previsto no artigo 3º do Decreto Municipal nº 56.144/15. (subitem **3.5.**).

5.2. Foram observados conjuntos de serviços (**Anexo 1**, peça 19) que, além de exigirem projetos de engenharia e acompanhamento de responsável técnico, claramente demonstram o caráter de execução de obras nos empreendimentos, tais como reformas, que nada mais são do que uma série de serviços técnicos especializados realizados englobadamente, não sendo passíveis, portanto, de contratação pela sistemática de registro de preços, conforme decidido na 3.069ª S.O. desse E. TCM, em análise de procedimento licitatório análogo (subitens **3.5.** e **3.6.**).

5.3. A não previsão de quantidades estimadas a serem demandadas pela Administração em cada empreendimento e a ausência de memórias de cálculo que subsidiem essas quantidades infringem o artigo 34 da Lei Federal nº 13.303/16, pois não há histórico de intervenções realizadas na Ata anterior e quais os serviços necessários e as quantidades estimadas para atender a demanda remanescente em cada empreendimento (subitem **3.3.**).

5.4. As omissões observadas no Termo de Referência prejudicam a elaboração das propostas pelas proponentes, prejudicam a fiscalização da COHAB e o controle externo exercido por esta E. Corte, em infringência ao art. 34 e §1º do art. 43 c/c com o inciso VIII do artigo 42 da Lei Federal nº 13.303/16 (subitem **3.4.**).

5.5. As exigências de qualificação técnica operacional infringiram a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II, ante a ausência de comprovação econômica relevante, tampouco de justificativa técnica (subitem **3.7.2.**).

5.6. A forma estabelecida para comprovação de qualificação técnica, por meio de comprovação de simultaneidade de atestados de ordens de serviço, não se coaduna com o que estabelecem os §§1º e §2º do art. 44 do Regulamento de Licitações e Contratos da COHAB (subitem **3.8.**).

- 5.7.** As exigências de qualificação técnica profissional infringiram a Lei Federal nº 13.303/16, art. 58, inciso II, ante a exigência de engenheiro agrônomo (subitem **3.7.1.**).
- 5.8.** A exigência da comprovação de realização de empreendimentos de interesse social restringe a competitividade indevidamente caracterizando infringência ao art. 44, §§1º e 2º do Regulamento de Licitações e Contratos da COHAB (subitem **3.9.**).
- 5.9.** A exigência de apresentação do contrato de subempreitada para efeito de aceitação dos atestados extrapola a previsão normativa do art. 44 do Regulamento de Licitações e Contratos da COHAB ao inserir obrigações não previstas na legislação de regência, podendo resultar em restrições indevidas à participação no certame, reduzindo a competitividade (subitem **3.10.**).
- 5.10.** A previsão de serviços de horas de consultor e engenheiro sênior não é adequada para uma Ata de RP e corrobora o apontamento do subitem **3.6.** de que não é cabível a sistemática de registro de preços para a licitação em análise (subitem **3.11.**).
- 5.11.** Verificou-se uma incompatibilidade de exigência de planilha de composição da Administração Local para a Ata de Registro de Preços nos moldes previstos no certame (subitem **3.16.**).
- 5.12.** Não houve atendimento ao art. 52 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB, ou seja, o Edital não foi encaminhado à ÁREA JURÍDICA para análise e parecer, tendo em vista que houve a publicação de um novo Edital com alterações significativas, além das diversas considerações feitas anteriormente no parecer jurídico emitido em 11.10.19 (subitem **3.13.**).
- 5.13.** Não foi localizado no processo SEI o levantamento informado no Termo de Referência que serviu de subsidio para a realização do certame licitatório (subitem **3.12.**).
- 5.14.** Não foi constatada no Processo Administrativo a justificativa da Origem para a restrição de participação de empresas em consórcio, considerando o montante de valores e variedade de serviços envolvidos (subitem **3.15.**).

5.15. O subitem 4.2.1 – Lote 1 do Edital infringiu o artigo 5º, inciso I do Estatuto da COHAB, ante a falta de documentos que formalizem ações conjuntas entre a COHAB e entidades públicas ou privadas, ligadas às ações de moradias nos municípios de Carapicuíba e Itapevi (subitem **3.2.**).

5.16. Há uma incongruência no Edital e seus anexos com relação às quantidades de ordens de serviços simultâneas de aceitação obrigatória (subitem **3.14.**).

Em 10.12.2021.

ANDRÉ VASCONCELOS VILANOVA
Agente de Fiscalização

MICHEL DE SOUZA VELLOZO
Agente de Fiscalização

TARCÍSIO HUGO NERIS
Agente de Fiscalização

De acordo, em 13.12.2021.

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14