

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA****Divisão Técnica de Licitações**

Avenida São João, 473, 21º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01035-000

Telefone: 3337-9900

PROCESSO 6022.2022/0000500-1

Encaminhamento SIURB/G2 Nº 058325555

São Paulo, 04 de fevereiro de 2022.

Ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 017209/2021

Objeto: Acompanhamento – Edital – Pregão Eletrônico 18/2021/SIURB – SEI 6022.2021/0003821-8.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Eduardo Tuma

Trata-se o presente de “Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital” relativo ao Pregão Eletrônico 18/2021/SIURB, cujo objeto é o fornecimento de material e mão de obra especializada com finalidade de requalificação em CTA’S (Centros Temporários de Acolhimento) dentro no município de São Paulo.

Ressalte-se que os referidos centros foram criados em 2017 e são destinados à prestação de serviços para pessoas que precisam de rápido acolhimento, eles servem de apoio aos demais centros de acolhida do município de São Paulo. Os CTA’s possuem ofertas de atendimento psicológico, escuta e atendimento social, trabalho socioeducativo e possibilidade de contato familiar.

Em seu “Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital”, após a manifestação dessa Secretaria, a equipe técnica de fiscalização desse E. Tribunal concluiu que o certame continua sem condições de continuidade em razão dos apontamentos a seguir elencados:

4.1. AUSÊNCIA DE NOTAS DE RESERVAS PARA OS CTA’S BUTANTÃ, SANTA MARIA, LLPI E CASA VERDE EM AFRONTA AO DISPOSTO NA LEI FEDERAL nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. III, e no DM nº 44.279/03, art. 2º, inc. VII (SUBITEM 3.2).

A SIURB informa que o certame somente será aberto quando todas as notas de reserva forem encaminhadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e encartadas

ao processo.

4.2. AUSÊNCIA DE PROJETOS TÉCNICOS ADEQUADOS E SUFICIENTES EM AFRONTA À LF nº 8.666/93, art. 7º, I, II e III, § 1º (SUBITEM 3.4.1.).

Não há qualquer afronta ao artigo 7º, inciso I, II e III, §1º da Lei 8.666/93, uma vez que o processo foi regularmente instruído com os projetos, disponibilizados no doc. SEI nº 056191104. Não obstante isso, trata-se o presente de serviço comum de engenharia, conforme Súmula n. 257 do TCU, licitado através de Pregão Eletrônico, devendo ser aplicada a Lei n.º 10.520/2002 e somente de forma subsidiária a Lei n.º 8.666/93. Os projetos técnicos, portanto, não são documentos imprescindíveis à instrução do processo e ainda assim foram encartados.

4.3. IMPOSSIBILIDADE DE CHECAGEM DE ORÇAMENTOS E MEMÓRIAS DE CÁLCULO HAJA VISTA A AUSÊNCIA DE PROJETOS TÉCNICOS ADEQUADOS E SUFICIENTES, INFRINGINDO A LF 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. II e §4º, DM 44.279/03, art. 2º, inc. VI, e art. 4º (SUBITEM 3.4.2.).

Não houve qualquer infringência à Lei n.º 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II e §4º, Decreto Municipal n.º 44.279/03, art. 2º, inc. VI, e art. 4º, uma vez que foram encartados no processo – docs. SEI nº 056193255, 056193642, 056123686. Não obstante isso, trata-se o presente de serviço comum de engenharia, conforme Súmula n. 257 do TCU, licitado através de Pregão Eletrônico, devendo ser aplicada a Lei n.º 10.520/2002 e somente de forma subsidiária a Lei n.º 8.666/93. Os projetos técnicos, portanto, não são documentos imprescindíveis à instrução do processo e ainda assim foram encartados.

4.4. AUSÊNCIA DE CRONOGRAMAS FÍSICO – FINANCEIROS ADEQUADOS E SUFICIENTES, EM AFRONTA À LF nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II, c/c alínea “f”, inciso IX, do art. 6º (SUBITEM 3.4.3.).

Não houve qualquer infringência à Lei n.º 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II, uma vez que o cronograma físico-financeiro foi disponibilizado no SEI nº 056123686. Não obstante isso, trata-se o presente de serviço comum de engenharia, conforme Súmula n. 257 do TCU, licitado através de Pregão Eletrônico, devendo ser aplicada a Lei n.º 10.520/2002 e somente de forma subsidiária a Lei n.º 8.666/93.

4.5. JUSTIFICATIVA EQUIVOCADA PARA ADOÇÃO DE ÍNDICES CONTÁBEIS, EM AFRONTA À LF nº 8.666/93, art. 31, § 5º (SUBITEM 3.11.).

Foi apresentada justificativa técnica pelo setor responsável e por profissional habilitado para adoção de índices contábeis, conforme doc. SEI nº 055447305, razão pela qual não houve qualquer infringência à Lei n.º 8.666/93, art.31, § 5º, ao revés, houve integral cumprimento à norma veiculada.

4.6. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA O AGRUPAMENTO PREVISTO, EM AFRONTA À LF nº 8.666/93, art. 23, § 1º (SUBITEM 3.6.).

A análise realizada pelo n. agente dessa E. Corte de Contas aponta que o agrupamento em lotes é indevido e restritivo, conduta vedada pelo art. 23, § 1º, combinado com o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8666/93.

Contudo, em que pese a expertise do i. agente de fiscalização, a análise dos mencionados dispositivos legais apresenta exatamente a justificativa para o agrupamento dos CTA's.

Dispõe o artigo 23 da Lei nº 8666/93:

“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.” (grifamos)

A proposta de realização de vários certames apartados para evitar o agrupamento realizado no Edital em análise é inviável, ainda que a utilização de gerenciadoras pudesse auxiliar nos procedimentos licitatórios. Em primeiro lugar, perder-se-ia a economia de escala, essencial para promover economia, o agrupamento permite que as empresas interessadas possam ofertar preços mais vantajosos e competitivos do que se realizadas várias licitações apartadas. E não se fala apenas em custos com a execução dos projetos e serviços, mas também custos com a própria elaboração dos certames, longos prazos e tempo de profissionais dispendidos na tentativa de equalizar vários certames em prazo exíguo. Em última análise o agrupamento gera economia aos cofres públicos

É imprescindível que se diga que a Lei de Licitações nº 8666/93 adota como regra o fracionamento das obras/serviços fundado em justificativas técnicas e econômicas, como é o caso. O art. 23, § 1º confirma essa opção com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme nesse sentido:

“A regra do parcelamento do objeto da licitação é absolutamente vinculante e impositiva ao administrador sempre que, como no caso concreto, a partir da avaliação de dados fáticos, técnicos e econômicos, se vislumbre que a grandeza do objeto licitado, aliada às disposições do edital, contenham reduzir o universo de licitantes, de tal modo que apenas a participação de um único licitante seja assegurada e previsível, com cabal exclusão de todos os demais.” (TCU 00072320134)

No mesmo sentido a jurisprudência dessa E. Corte Municipal de Contas:

“REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SMC. Serviços técnicos de manejo e conservação das áreas verdes. 1. É discricionariedade da Administração escolher o formato da licitação, em único lote ou parcelas, desde que haja viabilidade técnica e econômica. Art. 23, § 1º, Lei 8.666/93. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

3.088ª Sessão Ordinária

(...)

Neste sentido, a previsão do parágrafo 1º do artigo 23 da Lei Federal 8.666/1993, que estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas, desde que haja viabilidade técnica e econômica. Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar a presente decisão, CONHEÇO DA REPRESENTAÇÃO E, NO Mérito, JULGO-A IMPROCEDENTE.”

(TC 2400/2019, rel. Cons. Edson Simões, j. em 11/03/2020)

“ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. AHM. Serviço de limpeza técnica hospitalar. Fracionamento e condições de habilitação em razão de características específicas justificados pela Origem. ACOLHIDO. DETERMINAÇÕES.” Votação unânime. Legislação citada: Arts. 3º, § 1º e 23, §1.º, Lei 8.666/93. 2.880ª Sessão Ordinária Trânsito em julgado: 01/12/2016

(TC 72-002.298.14-25, rel. Cons. Maurício Faria, j. em 06/07/2016)

“Convite - Fracionamento do objeto - Inocorrência - Inaplicabilidade da Lei 8666/93, art. 23 e § 2º - Contratações diversas objetivando locais distintos - Ausência de prejuízo ao erário - Lei 10544/88, art. 6º e § 2º - ajuste acolhido com recomendação.”

(TC 72.003.265/97-39, j. em 03/03/1998)

As vantagens das contratações na forma realizada são, portanto, visíveis e inegáveis. Homenageiam não apenas os princípios da vantajosidade e isonomia, como a eficiência e moralidade – consubstanciado na finalidade de proteção aos recursos e sua aplicação eficiente às necessidades da comunidade, sobretudo nesse caso em que o objeto são os Centros Temporários de Acolhimento para pessoas de maior vulnerabilidade social.

4.7. RESTRIÇÃO AO NÚMERO DE VENCEDORES POR AGRUPAMENTO, EM AFRONTA À LF nº 8.666/93, art. 3º, § 1º (SUBITEM 3.7.).

A vedação do item 3.5.1 do Edital tem justificativa técnica, já informada por esta pasta. Caso mais de uma empresa se sagre vencedora de mais de um agrupamento, a eficiência e agilidade necessárias para o certame estariam comprometidas.

Não se viola a competitividade, já que um amplo rol de empresas será contratado para os serviços, correndo-se menos riscos de inexecução contratual, já que uma empresa pode mergulhar seus preços para obter o maior número de lotes e, ao final, abandonar todos os contratos que venceu. Tal conduta, ainda que existam sanções que a busquem coibir, não deixa de existir e é comum nas contratações públicas. Logo, permitindo que uma empresa diferente seja vencedora de cada lote há a diminuição de riscos de inexecução e, logicamente, de maiores gastos para serviços simples e comuns.

A competitividade, por óbvio, se encontra garantida, posto que diversas empresas serão vencedoras dos agrupamentos e não um pequeno grupo que faz “rodízio” para obter os lotes que as interessam, manipulando os resultados.

Além disso, a vantajosidade não sofre impactos já que as regras do pregão, em lances, permitem ao ente contratante negociar preços competitivos e fazer com que as licitantes que não apresentaram os valores mais vantajosos possam cobrir a oferta inicial a fim de sagrarem-se vencedoras dos contratos.

E mais, tendo em vista a regra do item 3.5.1, as empresas empenharão maiores esforços para obterem o contrato e, obviamente, apresentarão preços mais competitivos, representando uma vantajosidade muito maior do que a possibilidade de um grupo fechado de empresas ganharem todos os lotes do agrupamento, expurgando empresas que não façam parte desse grupo.

Por fim, o controle da execução dos contratos será mais eficiente e rigoroso, permitindo esta Secretaria a fiscalização de cada empresa individualmente.

Logo, as finalidades da contratação pública e o respeito aos valores do art. 3º da Lei 8666/93 encontram-se plenamente resguardados no ato descrito no item 3.5.1 do Edital.

4.8. PLANILHAS DE MEDIÇÃO DE SERVIÇOS DESACOMPANHADAS DE REGISTROS FOTOGRÁFICOS E VINCULAÇÃO COM ITENS DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (SUBITEM 3.4.4.).

Informamos que o apontamento foi superado face à republicação do edital, tal item passou a constar da Minuta de Contrato.

4.9. AUSÊNCIA DE ESCLARECIMENTO ACERCA DE REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DURANTE O EXPEDIENTE DE ATENDIMENTO DO CTA (SUBITEM 3.4.6.).

Conforme esclarecido, o cronograma de execução será elaborado de forma que não atrapalhe o atendimento realizado pelo CTA.

4.10. JUSTIFICATIVA EQUIVOCADA PARA A EXCLUSÃO DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS (SUBITEM 3.8.).

A justificativa técnica foi regularmente inserida no processo pela área responsável, conforme doc. SEI 055407953, conforme a seguir reproduzido:

“Das razões para a proibição de empresas reunidas em consórcio

Informamos que o número elevado de consorciadas sobrecarregaria a fiscalização da Administração, principalmente por se tratar de licitação na modalidade Pregão. Por esta razão, sugerimos que o Edital não permita a reunião em forma de consórcio.

É sabido que a opção pela admissão ou não da participação de empresas associadas em consórcio está inserida no âmbito da discricionariedade conferida à Administração Pública, a quem cabe avaliar a viabilidade de consorciamento em cada caso concreto, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, nos termos previstos no art. 33 da Lei nº 8.666/93.

O doutrinador Marçal Justen Filho aborda com clareza os fatores que devem ser considerados nessa decisão (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Edição. São Paulo: Dialética, 2010. p. 497):

“O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. Trata-se de escolha discricionária da Administração Pública, o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas. Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto. Como toda decisão exercitada em virtude de competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos.” (grifos nossos).

Tal qual na citada lição de Marçal Justen Filho, a SIURB, ao analisar as características do objeto licitado, ponderou, caso a participação de empresas consorciadas no certame, os riscos decorrentes da contratação de um consórcio.

A SIURB considerou todos os fatores vivenciados cotidianamente pela Administração na gestão de contratos com essa configuração. Um exemplo disso é a necessidade de verificação permanente de que todas as consorciadas estejam adimplentes com as obrigações contratuais, inclusive no tocante à manutenção das condições de habilitação ao longo de toda a execução do contrato. Afinal, é necessário que o faturamento seja realizado em nome e na proporção da participação de cada consorciada (art. 4º, da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.199/2011). Outra questão levada em conta diz respeito ao fato de que a fiscalização de um contrato com múltiplos participantes associados em forma de consórcio representa um grande desafio para a Administração, além de potencializar o risco de fragmentação de responsabilidades.

Igualmente, a associação de empresas de forma indiscriminada pode vir a gerar situações em que haja conflito de interesses entre as próprias parceiras, situação essa que igualmente não colabora para que se alcance o atendimento ao almejado interesse público.

Uma vez considerados todos esses fatores, concluiu-se pela proibição da participação de consórcios.”

4.11. PREJUDICADA A ANÁLISE ACERCA DA EXIGÊNCIA DE SIMULTANEIDADE DE SERVIÇOS, HAJA VISTA IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAÇÃO DE QUANTITATIVOS (SUBITEM 3.13.).

Não há qualquer óbice à verificação de quantitativos, conforme esclarecido no item 4.3.

4.12. INSEGURANÇA QUANTO A MERA DECLARAÇÃO DO PROPONENTE ACERCA DA DATA DE REALIZAÇÃO SIMULTÂNEA DE SERVIÇOS PARA A EFETIVA COMPROVAÇÃO DE QUANTITATIVOS MÍNIMOS DE CADA “GRUPO DE SIMULTANEIDADE” (SUBITEM 3.13.).

Quanto à alegação de incongruência, informamos que a data será aferida pela Comissão e pelos técnicos indicados para análise dos documentos.

Por fim, coloco-me a disposição para os esclarecimentos adicionais, que se fizerem necessários, e renovo os protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Marcos Monteiro
Secretário Municipal - SIURB



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Monteiro, Secretário(a)**, em 04/02/2022, às 19:30, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **058325555** e o código CRC **9296CF41**.
