

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2022/00278.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital da Licitação nº 004/21-COHAB.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do Edital, examinando 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

01.02.2022 a 28.06.2022.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Adriano München – Agente de Fiscalização

TC nº 20.135.

Richard Florido – Agente de Fiscalização

TC nº 20.171.

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Administrativo Eletrônico (SEI) nº 7610.2020/0002270-0, que trata do certame, até o documento nº 066021551, último disponível em 28.06.2022, no encerramento dos trabalhos.

- Consulta ao Processo Administrativo Eletrônico (SEI) n.º 7810.2019/0000561-4, que trata cooperação técnica entre a PMSP e a COHAB, visando a aplicação dos recursos da OUCAB no âmbito do Plano de Reurbanização do Subsetor A1 da referida operação urbana.
- 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

COPEL – Comissão Permanente de Licitação.

DM – Decreto Municipal.

DOC – Diário Oficial da Cidade.

LF – Lei Federal.

LM – Lei Municipal.

MP-SP – Ministério Público do Estado de São Paulo.

OUCAB – Operação Urbana Consorciada Água Branca.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Edital publicado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB objetivando a:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS DO SEGMENTO DA CONSTRUÇÃO CIVIL PARA ELABORAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PROJETO EXECUTIVO COMPLETO E EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NECESSÁRIAS À REALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO COMPOSTO DE 728 (SETECENTAS E VINTE E OITO) UNIDADES HABITACIONAIS, QUE CONSTITUEM A 1ª ETAPA (1A) DO SUBSETOR A1, QUADRAS “A” E “B”, À IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA E DEMAIS SERVIÇOS, INSERIDAS NO PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA, OBJETO DA LEI MUNICIPAL Nº 15.893/2013, NOS TERMOS DAS ESPECIFICAÇÕES QUE INTEGRAM ESTE EDITAL E SEUS ANEXOS. (fl. 3 da peça 19, grifos no original).

A presente licitação está sendo processada com base nas disposições do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB-SP e na LF nº 13.303/2016 – Estatuto Jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob o regime de execução Semi-Integrada, nos termos do §4º do artigo 42 dessa mesma Lei.

O critério de julgamento será o de menor preço global, de acordo com o Quadro Resumo do Edital (fl. 3 da peça 19) e conforme dispõe o inciso I, do art. 54 da LF nº 13.303/2016.

O §1º do art. 52 da LF nº 13.303/2016 permite que o modo de disputa seja aberto ou fechado e, para a presente licitação, a COHAB-SP, de acordo com o subitem 1.1 do Edital (fl. 5 da peça 19), adotou o modo de disputa fechado, segundo o qual “[...] as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e a hora designadas para que sejam divulgadas.” (§2º do art. 52 da LF nº 13.303/16).

O valor do orçamento de referência para a licitação está estimado em R\$ 207.542.004,73 e o prazo de execução dos serviços e obras será de 24 meses, contados da emissão da Ordem de Início, prevista para ocorrer em até 30 dias a partir da assinatura do contrato.

O recebimento dos envelopes contendo a documentação e as propostas está previsto para ocorrer no dia 01.09.2022, às 10h 30min, horário de início da sessão de abertura (fl. 3 da peça 19).

3.2. Análise sobre a regularidade da utilização das dotações orçamentárias

De acordo com o artigo 1.º da LM n.º 15.893/2013 ¹, a coordenação das ações envolvendo a Operação Urbana Consorciada Água Branca ficou a cargo da São Paulo Urbanismo.

Por outro lado, de acordo com o DM n.º 59.592/2020, artigo 1º, a operacionalização das obras e serviços inerentes à construção das unidades habitacionais de interesse social do Subsetor A1, previstas na LM nº 15.893/2013, ficarão à cargo da COHAB.

¹ **Art. 1º** Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Água Branca, que compreende um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, por intermédio da empresa São Paulo Urbanismo - SPUrbanismo, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando implementar transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de abrangência territorial definida nesta lei. (Grifos Nossos)

Portanto, a fonte de recursos para custear as obras do presente certame advém da Operação Urbana Consorciada Água Branca, consoante se verifica pela instrução constante no processo SEI nº 7610.2020/0002270-0.

Nesse particular, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento procedeu à emissão da Nota de Reserva com transferência, onerando a dotação 9.20.16.451.3002.3.354.4.4.90.51.00.08 (Nota de Reserva com Transferência nº 31.210 – peça 17).

Entretanto, não há nos autos do mencionado processo SEI a aprovação por parte do Grupo de Gestão da OUCAB, nos termos do art. 41, §4º, c/c art. 47, ambos da LM nº 15.893/2013.

No mesmo processo SEI nº 7610.2020/0002270-0, além da Nota de Reserva, há uma manifestação da Diretoria Técnica da COHAB, mencionando que a COHAB apresentaria “[...] o andamento da contratação das obras do SUBsetor A1 durante a 19º Reunião Extraordinária do Grupo de Gestão OUCAB, que será realizada nesta quarta-feira, dia 03/10/2018.”, fl. 1 da peça 7. Entretanto, nada mais é acrescido ao processo nesse sentido.

Portanto, não há nos autos a anuência do Grupo de Gestão da OUCAB quanto à aplicação dos recursos da referida Operação Urbana, em consonância com o plano de prioridades do programa de intervenções previsto na LM nº 15.893/2013.

3.3. Da inexistência de formalização de ajuste entre COHAB e PMSP

Nos termos do Decreto Municipal n.º 59.592/20, artigo 1.º, foi atribuída à COHAB a responsabilidade pela execução das obras e serviços inerentes à Operação Urbana Consorciada Água Branca, prevista na Lei Municipal n.º 15.893/13.

Ademais disto, o processamento deste certame pela COHAB, por se tratar de entidade da Administração teve a licitação dispensada, conforme preceitua o artigo 75 da Lei Federal N.º 14.133/21, inciso IX.

Em consulta ao SEI nº 7810.2019/0000561-4, cujo objetivo é a formalização do termo de cooperação técnica entre a PMSP e COHAB, não consta a formalização do ajuste.

Estabelecidos tais pressupostos, uma vez dispensada a licitação para consecução dos objetivos da Lei de Operação Urbana Água Branca, além da expressa previsão do artigo 3.º do Decreto Municipal n.º 59.592/20, sobre a necessidade de celebração de ajuste formal entre a COHAB e a PMSP, faz-se necessária formalização de contrato a ser consignada no SEI n.º 7610.2020/0002270-0.

3.4. Insuficiência financeira de recursos liberados judicialmente

Na Informação SP-URB/DAF-GFI nº 062596154, peça 16, da Gerência Financeira da SP-Urbanismo, consta o que segue:

Informamos que o referido empreendimento integra a programação de habitação no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB), conforme informação (060770044 e 061544843) do Núcleo de Planejamento e Monitoramento e o valor encontra-se desbloqueados conforme Decisão Judicial (062594663) e Manifestação do Ministério Público do Estado de São Paulo (062594466) (peça 16).

Com efeito, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a Ação Civil Pública n.º 0026856-85.2013.8.26.0053, na qual discutiu-se:

[...] em síntese, que a Lei Municipal 11.774/95 criou a Operação Urbana Água Branca, prevendo a outorga onerosa na região, cuja arrecadação deveria financiar objetivos específicos previstos naquela lei, visando à melhoria viária, de drenagem, espaços públicos e construção de unidades habitacionais e equipamentos no interesse da comunidade dos bairros da Água Branca, Perdizes e Barra Funda. Pequena parte da arrecadação foi destinada às obras, ficando a grande parte depositada no fundo específico previsto na lei. No entanto, há em andamento projeto de lei municipal que pode determinar a fusão desse fundo com o que está sendo criado, colocando em risco as intervenções preconizadas, razão pela qual requer o autor liminar para impedir o uso do fundo para fim diverso, a antecipação da tutela para determinar que se cumpra os objetivos da Lei 11.774/95 e a procedência da ação para que se empreguem os recursos arrecadados com a Operação Urbana Água Branca, com eventual complementação necessária (fl. 1 da peça 22).

Como medida cautelar, foi determinado o bloqueio do saldo oriundo da arrecadação da Operação Urbana Água Branca (Peça 22), mantendo-se tal situação até o presente momento. Processado o feito, adveio a sentença que considerou procedente a ação, no que se refere à obrigação da Prefeitura de São Paulo empregar os recursos decorrentes da Operação Urbana Água Branca, de

acordo com as hipóteses arroladas no artigo 3.º da Lei Municipal n.º 11.774/95², sendo esta mantida em grau recursal, bem como o bloqueio financeiro dos recursos.

Também foram incluídas no SEI as duas peças relacionadas a esse desbloqueio de recursos da OUCAB, a saber: a Manifestação do Ministério Público do Estado de São Paulo, peça 14, e a Decisão no Processo nº 0016261-17.2019.8.26.0053 – Cumprimento de Sentença, de 16.03.2020, peça 15.

Segundo essa Decisão, foram liberados recursos para a elaboração de projeto executivo e obra das unidades habitacionais do Subsetor A1-Etapa 1, ora licitado, no montante de R\$ 142.509.341,30, parte de um total maior liberado de R\$ 151.215.997,67, que inclui outras intervenções também previstas na Lei Municipal nº 11.774/1995 – Operação Urbana Água Branca (fls.1/2 da peça 14).

Considerando que o orçamento de referência da licitação é de R\$ 207.542.004,73, na data base de maio/2022, fl. 1 da peça 12, conclui-se que os recursos liberados judicialmente para essa etapa (R\$ 142.509.341,30) são insuficientes para a execução do objeto.

Não se trata, portanto, de falta de recursos. Há suficiente disponibilidade financeira na conta destinada à Operação Urbana Água Branca, no montante de cerca de R\$ 702 milhões.

No entanto, há que se considerar que os recursos a serem expendidos na execução do contrato decorrente desta licitação dependerão de autorização judicial e que o ultimo despacho supracitado foi datado de 16 de março de 2020, havendo, portanto, relevante morosidade no tramite de liberação dos valores envolvidos.

² Art. 3º A Operação Urbana Água Branca tem como objetivos específicos:

I - Implantar o programa de obras descrito no Quadro nº 1, anexo a esta Lei, da ampliação do sistema viário e drenagem da região;

II - Construir, em locais adequados, situados dentro do perímetro de que trata o artigo 1º desta Lei, habitações para a população de baixa renda que resida na área da Operação Urbana, em condições precárias;

III - Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos;

IV - Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias.

Destarte, conclui-se ser razoável seja pleiteada a liberação de montante de recursos suficientes para suportar a contratação e todos os acréscimos decorrentes da execução do ajuste, sob pena de paralisia da obra, por falta de recursos.

Trata o presente caso de situação peculiar pois a origem dos recursos financeiros aptos a suportarem as despesas decorrentes da presente licitação estão bloqueadas judicialmente, conforme cota do MP-SP (peça 14).

Deste modo, o adequado planejamento da execução da obra ora licitada pressupõe, neste caso, tanto a adequada previsão orçamentária, nos termos do dispositivo legal supracitado, quanto da suficiente liberação financeira, a ser realizada judicialmente, nos autos do Processo nº 0016261-17.2019.8.26.0053 – Cumprimento de Sentença.

Portanto, para a utilização da disponibilidade financeira da Operação Urbana Consorciada Água Branca, que se encontra bloqueada judicialmente, necessária a liberação judicial de montante suficiente para suportar tanto o valor nominal do orçado na presente licitação, quanto os acréscimos decorrentes da execução contratual, ao longo dos 24 meses previstos no instrumento convocatório.

3.5. Da Comprovação de Vínculo Profissional

O Edital de Licitação prevê a obrigatoriedade das licitantes possuírem em seu quadro permanente profissionais com nível superior para fins de habilitação técnico-operacional e profissional, previstos nos subitens **15.1.5.2.2.1** e **15.1.5.2.2.4** (fls. 18/19 da peça 19), sendo que este último exige que o funcionário deva manter com a licitante contrato de prestação de serviços.

No entanto, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, tais exigências são restritivas da ampla participação e à competitividade do procedimento licitatório (Acórdão TCU – Plenário nº 741/2022):

[...]

12. Nesse diapasão, a jurisprudência desta Casa é robusta no sentido de que são cláusulas restritivas à competitividade das licitações a demanda de vínculo entre a empresa licitante e o profissional por meio da apresentação de contrato de prestação de serviços; e a comprovação de que haja engenheiro ou arquiteto no quadro permanente da empresa cujos atestados de capacidade técnica sejam apresentados em nome deste profissional ([Acórdão 373/2015-TCU-Plenário](#)).

13. A propósito, de acordo com entendimento desta Corte, para a comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, pode ser admitida a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), contrato social do licitante, contrato de prestação de serviço ou, ainda, de **declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste** ([Acórdão 529/2018-TCU-Plenário](#), rel. Ministro BRUNO DANTAS, e 447/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN).

14. **A comprovação de vínculo empregatício ou de qualquer outra natureza jurídica deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato**, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação (grifos nossos).

Desta forma, entende-se que os subitens **15.1.5.2.2.1** e **15.1.5.2.2.4** do instrumento convocatório são restritivos à ampla participação no certame e deverão ser alterados para conter apenas a exigência, para fins de habilitação de declaração contratação futura com profissional detentor, no caso da qualificação técnica operacional, bem como dos profissionais detentores dos atestados necessários a comprovarem a qualificação técnico-profissional, respectivamente.

Ante o exposto, os subitens **15.1.5.2.2.1** e **15.1.5.2.2.4** do Edital estão em desacordo com a Jurisprudência Acórdão TCU – Plenário nº 741/2022 e artigo 6.º, inciso I do Regulamento Interno da COHAB-SP, por restringir a participação dos licitantes e ferir, desta forma, o princípio da isonomia e do julgamento objetivo do certame.

3.6. Aspectos formais e de redação

3.6.1. Critério de julgamento

O subitem 17.4 do Edital estabelece o critério de julgamento e classificação das propostas comerciais, *in verbis*:

17.4. As propostas apresentadas em conformidade serão **classificadas** em ordem decrescente de **MENOR VALOR GLOBAL OFERTADO**, observados os critérios estabelecidos no **item 12** deste Edital, na hipótese de participação de microempresa, empresa de pequeno porte e sociedades cooperativas enquadradas no artigo 34 da Lei nº 11.488, de 2007 (fl. 21 da peça 19, grifos no original).

Há um equívoco nessa redação, pois se o critério de classificação é o menor valor global ofertado, as propostas deverão ser classificadas em ordem crescente de valores globais ofertados, e não decrescente como está redigido, ou seja, a primeira classificada será aquela que ofertar o menor valor global, seguindo-se da proposta com o segundo menor valor global e assim sucessivamente.

Portanto, a falha deverá ser saneada pela COHAB.

3.6.2. Livro de Ordem

Não há uniformidade na terminologia adotada no Edital e no Termo de Referência para as menções ao Livro de Ordem, nomenclatura adotada desde a Resolução nº 1024/2009 do CONFEA.

Há passagens nos textos que se utilizam da expressão “livro de ocorrências diárias”, subitens 4.7 do Edital (fl. 33 da peça 19) e 13.9, 18.4, 18.4.1, 18.6, 18.7 do Termo de Referência (fls. 17e 31/32 da peça 9).

Ressalte-se que a própria exigência quanto à obrigatoriedade de existência e manutenção do Livro de Ordem na obra adota a nomenclatura equivocada, ou seja, “Livro de ocorrências diárias”, subitem 18.7 do Termo de Referência, fl. 32 da peça 9.

Portanto, essa falha formal deverá ser saneada pela COHAB.

3.6.3. Aprovação formal dos documentos técnicos

Embora exista a aprovação formal pela COHAB dos projetos e elementos técnicos repassados pela SP Urbanismo, peça 11, esta aprovação se deu antes das alterações que levaram à suspensão do certame em janeiro de 2022, por conta da necessidade de complementação do objeto, para incluir o remanejamento das instalações da CET, localizadas na área do empreendimento, nos elementos técnicos e no orçamento de referência da licitação.

No mesmo sentido, também o orçamento de referência aprovado se refere à versão anterior à suspensão do certame, peça 051389521 do SEI nº 7610.2020/0002270-0. Quando da reabertura, além da inclusão do remanejamento das interferências na planilha orçamentária, houve a

atualização desta para a data-base de maio/2022, porém sem a devida formalização da aprovação no SEI.

Além disso, não foram localizadas no processo administrativo as ARTs dos responsáveis pela elaboração dos orçamentos das obras.

Portanto, para a regular formalização na instrução do certame, é necessária a aprovação formal dessa documentação técnica complementar, bem como a indicação dos responsáveis técnicos pela elaboração dos orçamentos no respectivo processo administrativo.

3.6.4. Da inexistência de Comissão Permanente de Licitação

Embora haja menção à existência da Comissão Permanente de Licitação, inclusive com a assinatura eletrônica de cotas de encaminhamento pelo presidente da COPEL, Sr. Afonso Celso M Sampaio Neto, a exemplo do doc. SEI nº 065991794, não consta do SEI nº 7610.2020/0002270-0 portaria de designação formal da Comissão Permanente de Licitação para o processamento deste certame.

Cumpre, portanto, a COHAB sanear tal impropriedade anexando no SEI nº 7610.2020/0002270-0 e dar publicidade a tal Comissão Permanente de Licitação.

4. RESPONSÁVEIS

Alexsandro Peixe Campos – Diretor 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. Não há nos autos do Processo Administrativo do certame a anuência do Grupo de Gestão da OUCAB quanto à aplicação dos recursos da referida Operação Urbana, em consonância com o plano de prioridades do programa de intervenções previsto na LM nº 15.893/2013 (subitem **3.2**).

5.2. Há necessidade de celebração de ajuste formal entre a COHAB e a PMSP, conforme previsão do artigo 3.º do Decreto Municipal N.º 59.592/20 e Lei Federal N.º 14.133/20, artigo 75, inciso IX. (subitem **3.3**).

5.3. Os recursos provenientes da OUCAB liberados judicialmente para a produção das habitações de interesse social, R\$ 142.509.341,30, são insuficientes para a execução do objeto, cujo orçamento de referência da licitação é de R\$ 207.542.004,73, na data base de maio/2022. Portanto, necessária a liberação judicial de montante suficiente para suportar tanto o valor nominal do orçado na presente licitação, quanto os acréscimos decorrentes da execução contratual, ao longo dos 24 meses previstos no instrumento convocatório (subitem **3.4**).

5.4. Os subitens **15.1.5.2.2.1** e **15.1.5.2.2.4** do Edital da Licitação nº 004/2021-COHAB estão em desacordo com Jurisprudência Acórdão TCU – Plenário nº 741/2022 e artigo 6.º, inciso I do Regulamento Interno da COHAB-SP, por restringir a participação dos licitantes e ferir, desta forma, o princípio da isonomia e do julgamento objetivo do certame (subitem **3.5**).

5.5. Há falhas formais no Edital e seus Anexos que devem ser corrigidas (subitem **3.6**).

Em 28.06.2022.

ADRIANO MÜNCHEN
Agente de Fiscalização

RICHARD FLORIDO
Agente de Fiscalização

De acordo,

ANDERSON STABILE
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14
Substituto