

**RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE
EDITAL**

Ordem de Serviço 2024/02477	e-TCM TC/015479/2024	Período de abrangência Não se aplica	Período da realização 14.08.2024 a 30.08.2024
Área responsável (auditada) Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)			
Objeto de auditoria Edital de Licitação 18/2023 - Prestação de serviços especializados de assistência médica, hospitalar, cirúrgica, ambulatorial e obstétrica à saúde, atendimentos de urgência e emergência, exames complementares e serviços auxiliares e de apoio diagnóstico, conforme planos básico e opcionais aos empregados e diretores da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET/SP.			
Valor do objeto de auditoria (em R\$) SIGILOS		Montante fiscalizado (em R\$) SIGILOS	
Objetivo da auditoria Acompanhar a regularidade do Edital de Licitação			
Equipe técnica			
Daniel Araújo Ferreira da Silva			RF 20.330

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Escopo da Auditoria	11
Quadro 2 – Diferenças entre o critério de desempate legalmente exigido (Lei Federal nº 13.303/2016 e RILCC-CET) e o adotado no edital (Lei Federal nº 14.133/2021).....	17

LISTA DE SIGLAS

CET – Companhia de Engenharia de Tráfego
DRE – Demonstração do Resultado do Exercício
ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LM – Lei Municipal
MAG – Manual de Auditoria Governamental
NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
RILCC – Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios da CET
SEI – Sistema Eletrônico de Informações da PMSP
SPED – Sistema Público de Escrituração Digital
SPTrans – São Paulo Transporte S/A
TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU – Tribunal de Contas da União

RESUMO

Trata-se de Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico CET nº 018/2023 (expediente nº 0087/23), cujo objeto é a Prestação de Serviços Especializados de Assistência Médica, Hospitalar, Cirúrgica, Ambulatorial e Obstétrica à Saúde, aos empregados e Diretores da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET/SP e seus dependentes, pelo período de 12 (doze) meses.

A Auditoria identificou irregularidades formais no certame, com potencial impacto no processamento da licitação e no posterior sucesso da execução contratual (item 3 do Relatório Preliminar, peça 9).

A Assessoria Jurídica – AJ, por meio de pareceres nas peças 13 e 14, concluiu que não houve motivação suficiente para justificar os diferenciais qualitativos definidos no objeto do certame, além de constatar um valor de referência excessivo em comparação com outros entes da Administração Indireta em contratações de objeto semelhante.

Em consequência, o Conselheiro Relator determinou a suspensão “Ad Cautelam” do edital e intimou a Origem para que adotasse as providências cabíveis (peça 15).

Entretanto, com a republicação do edital pela Origem, incluindo alterações e nova data para abertura da sessão (24.09.2024), o Conselheiro Relator emitiu novo despacho, exigindo a prestação de esclarecimentos e a adoção das medidas cabíveis, no prazo de 5 (cinco) dias (peça 18).

Após sucessivas prorrogações de prazo concedidas à Origem, e diante da inércia quanto à prestação de esclarecimentos, bem como da iminente abertura do certame, o Conselheiro Relator determinou novamente a suspensão “Ad Cautelam” do novo edital republicado, além de intimar a Origem para que adotasse as medidas imediatas necessárias (peça 38).

A CET, então, apresentou resposta (peça 47), fornecendo esclarecimentos acerca dos achados de auditoria, informando a suspensão *sine die* do certame, e anexou ao processo a publicação da suspensão no Diário Oficial da Cidade (peça 49).

Após análise da resposta apresentada, concluiu-se que o Edital de Pregão Eletrônico CET nº 018/2023 (expediente nº 0087/23) permanece, em todos os aspectos relevantes, em desconformidade com as normas legais aplicáveis, sendo propostas as determinações e recomendações contidas no item 7 deste Relatório Conclusivo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Destinatário(s) da auditoria	8
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	8
1.2.1. Objeto da auditoria e informações gerais	8
1.2.2. Processo Administrativo	8
1.2.3. Responsáveis pelo Edital de Pregão Eletrônico CET nº 018/2023	9
1.2.4. Principais normativos legais aplicáveis	9
1.3. Nível de asseguração da auditoria	9
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	10
1.5. Escopo	11
2. METODOLOGIA	12
2.1. Critérios Adotados	12
2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados	12
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	12
3. ACHADOS DE AUDITORIA	13
3.1. Achado de auditoria nº 01 (superado após análise da manifestação prévia da CET): Não consta, na minuta de contrato, Matriz de Riscos, em violação ao art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016, nos termos da jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU 320/2023, 4.551/2020 e 2.616/2020, todos do Plenário). Salienta-se que, conquanto o §1º do art. 139 do RILCC-CET afirme que essa Matriz de Riscos seria facultativa no caso de Empreitada por Preço Unitário, tem-se que o RILCC-CET, enquanto ato normativo	

secundário, não pode estabelecer regras contrárias às previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 – portanto, a suposta facultatividade da Matriz de Riscos exposta no art. 139, §1º, do RILCC, não é suficiente para afastar a obrigatoriedade derivada do art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016, já pacificada pelo TCU.....13

3.2. Achado de auditoria nº 02 (superado após análise da manifestação prévia da CET): o item 8.14 do edital, ao fixar como critério de desempate o art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, viola o art. 55 da Lei Federal nº 13.303/2016.....16

3.3. Achado de auditoria nº 03 (superado após análise da manifestação prévia da CET): não consta, na minuta do contrato, cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração do contrato, por acordo entre as partes, nos casos estabelecidos nos incisos I a VI do art. 81 da Lei Federal nº 13.303/2016.19

3.4. Achado de auditoria nº 04 (superado após análise da manifestação prévia da CET): a subcláusula 12.1.12 da minuta de contrato, ao deixar de estabelecer o desconto da garantia contratual como forma prioritária de cobrança de eventuais penalidades administrativas pecuniárias aplicadas à contratada, viola o art. 82, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.303/2016
 21

3.5. Achado de auditoria nº 05 (superado após análise da manifestação prévia da CET): no âmbito da comprovação de capacidade econômico financeira, a exigência de demonstrações contábeis diversas do Balanço Patrimonial, nos itens 11.2.2.1 e 11.2.2.5, viola o art. 48 do RILCC-CET24

3.6. Achado de auditoria nº 06: não consta, no processo administrativo, suficiente justificativa para vedação da participação de empresas em consórcio, em violação ao dever legal de devida motivação (arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.141/2006), com potenciais impactos à competitividade no processo licitatório (art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016).....26

3.7. Achado de auditoria nº 07: das informações extraídas do processo como um todo, é possível identificar elementos pontuais que, em conjunto, sugerem possíveis fragilidades e

pontos de risco nos procedimentos adotados para formação do preço de referência, que sugerem ser recomendável a adoção de processo mais robusto para estimativa do valor do objeto da contratação	31
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	37
5. CONCLUSÃO	37
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	38
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	38
7.1. Encaminhar o presente Relatório Conclusivo à CET e intimá-la para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente defesa em relação aos achados de auditoria nº 06 e nº 07 (itens 3.6 e 3.7), nos termos do art. 2º, §5º, da Resolução nº 18/19 e do art. 116 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;	38
7.2. Determinar que os agentes administrativos responsáveis realizem uma análise detalhada que justifique concretamente a vedação à participação de empresas em consórcio no certame, em conformidade com os arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.141/2006 e o Acórdão TCU nº 4506/2022 - Primeira Câmara (Achado de Auditoria nº 06);	38
7.3. Recomendar que os agentes administrativos responsáveis consultem referências adicionais e adotem procedimentos mais aprofundados para a estimativa e formação do preço de referência, ressaltando-se que o art. 22 do RILCC-CET oferece diferentes alternativas para a estimativa do valor do objeto da contratação, em conformidade com os entendimentos extraídos dos Acórdãos TCU nº 2816/2014, Plenário, nº 2012/2019, Plenário, e nº 2701/2021, Plenário (Achado de Auditoria nº 07).	38

1. INTRODUÇÃO

1.1. Destinatário(s) da auditoria

A presente auditoria tem como destinatários imediatos (finalidade específica): a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), visando ao aprimoramento de sua gestão nesse contrato; os Órgãos legislativos (Câmara Municipal de São Paulo), titulares do controle externo, e os conselheiros do TCMSP, responsáveis pelo julgamento e pela deliberação a respeito de determinações e recomendações tidas como cabíveis; e em função do controle social, todas as pessoas físicas e jurídicas que sejam tomadoras dos serviços prestados pela concessionária, além da sociedade civil organizada.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

1.2.1. Objeto da auditoria e informações gerais

Trata-se de Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico CET nº 018/2023 (expediente nº 0087/23) (peça 7). A contratação tem como objeto:

[...] a Prestação de Serviços Especializados de Assistência Médica, Hospitalar, Cirúrgica, Ambulatorial e Obstétrica à Saúde, atendimentos de urgência e emergência, exames complementares e serviços auxiliares e de apoio diagnóstico, conforme planos básico e opcionais, aos empregados e Diretores da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET/SP e seus dependentes regularmente nomeados através de Plano de Assistência Médica Empresarial, com registro na Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, pelo período de 12 (doze) meses, de acordo com o Anexo I - Termo de Referência.

(fl. 3 da peça 7)

A auditoria foi autorizada no âmbito desta Secretaria de Controle Externo por meio da Ordem de Serviço nº 2024/02477, emitida em 14.08.2024 (peça 2).

A abertura da sessão pública deste Pregão Eletrônico estava marcada para as 10h30min do dia 03.09.2024, entretando, encontra-se suspenso *sine die* (peça 49), por determinação deste Tribunal (peça 38).

Ato contínuo, a CET apresentou manifestação prévia nas peças 47/49.

O conteúdo da manifestação prévia (peças 47/49) foi abordado no presente Relatório Conclusivo.

1.2.2. Processo Administrativo

O Processo Administrativo que trata do certame analisado neste relatório foi autuado no sistema SEI sob o nº 7410.2024/0011172-9, mas somente após requisição da documentação por esta Corte de Contas (doc. SEI nº 108492680).

O processo administrativo foi autuado em autos físicos sob Expediente 087/2023.

Destaca-se que, quando não houver referência específica, os documentos SEI citados neste Relatório referem-se ao processo SEI supracitado.

1.2.3. Responsáveis pelo Edital de Pregão Eletrônico CET nº 018/2023

A licitação será conduzida pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).

Adriana Ramos dos Santos foi designada como pregoeira no Despacho Autorizatório (doc. SEI nº 108589384, fl. 258).

1.2.4. Principais normativos legais aplicáveis

São diretamente aplicáveis ao contrato sob análise a Lei Federal nº 13.303/2016 e o Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios (RILCC) da CET¹. Subsidiariamente, aplicam-se o Decreto Federal nº 10.024/2019, a Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 62.100/2022.

1.3. Nível de asseguuração da auditoria

Conforme previsto na NBASP 400/40-41, o auditor executa procedimentos para reduzir ou administrar o risco de fornecer conclusões incorretas, reconhecendo que, devido a limitações inerentes a todas as auditorias, nenhuma delas pode jamais fornecer garantia absoluta quanto à condição do objeto.

¹ Disponível em <https://www.cetsp.com.br/media/838290/regulamentointernodelicitacoescontratoseconvenios.pdf>. Acesso em 16.08.2024.

A NBASP 100/33 define dois níveis de asseguração:

a) Asseguração razoável: a asseguração razoável é alta, mas não absoluta. A conclusão da auditoria é expressa de forma positiva, transmitindo que, na opinião do auditor, o objeto está ou não em conformidade em todos os aspectos relevantes, ou, quando for o caso, que a informação do objeto fornece uma visão verdadeira e justa, de acordo com os critérios aplicáveis. Para isso, faz-se necessário reduzir o risco de asseguração (ou o risco de auditoria) a um nível aceitavelmente baixo, considerando as circunstâncias do trabalho.

b) Asseguração limitada: ao fornecer uma asseguração limitada, a conclusão da auditoria afirma que, com base nos procedimentos executados, nada veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Os procedimentos executados em uma auditoria de asseguração limitada são limitados em comparação com os que são necessários para obter asseguração razoável. Um relatório de asseguração limitada transmite a natureza limitada da asseguração fornecida.

Os níveis de asseguração são definidos em função das possibilidades e dos recursos e instrumentos disponíveis aos auditores, bem como em função da materialidade e dos riscos verificados para cada questão de auditoria presente na matriz de planejamento.

Tratou-se de objeto que, conquanto complexo, foi licitado sob a modalidade pregão, com prazo de apenas 15 dias úteis entre o lançamento do edital e o dia de apresentação das propostas. Diante do exíguo prazo disponível à equipe e da complexidade do objeto, não foi possível abordar todo o edital com nível de aprofundamento em todos os detalhes, de forma que a asseguração do presente trabalho é definida como limitada.

Vale destacar que, ainda que o nível de asseguração seja limitado, a verificação abrangerá alguns dos aspectos mais fundamentais do certame, e, dessa forma, deverá ser capaz de identificar potenciais desconformidades com efetivo impacto ao erário e ao serviço prestado aos usuários.

1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199), integrantes da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

1.5. Escopo

O escopo delimita o objeto e o que será auditado, e depende das necessidades do(s) usuário(s) previsto(s), do nível da asseguração decidido, da materialidade, do risco que foi avaliado, da competência e dos recursos disponíveis na Corte de Contas (NBASP 4000/44). O escopo de auditoria é uma declaração clara do foco, da extensão e especialmente dos limites da auditoria em termos da conformidade do objeto com os critérios.

Trata-se de objeto que, conquanto complexo, foi licitado sob a modalidade pregão, com prazo de apenas 15 dias úteis entre o lançamento do edital e o dia de apresentação das propostas. Diante do exíguo prazo disponibilizado à equipe e da complexidade do objeto, não foi possível abordar todo o edital com aprofundamento em todos os detalhes.

Nesse sentido, o presente acompanhamento de edital teve seu escopo definido com base nos critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, consoante previsto no art. 170 da Lei Federal nº 14.133/2021. Os elementos de materialidade e riscos foram estabelecidos pela Coordenadoria VI considerando o exíguo prazo para elaboração do relatório, a complexidade do objeto e o reduzido quadro de auditores disponibilizados à equipe.

Nesse sentido, o escopo definido para o presente trabalho foi o seguinte:

Quadro 1 - Escopo da Auditoria

Item	Tema integrado ao escopo	Tópico
1	Avaliação amostral de parte dos itens incluídos no orçamento de referência apresentado, ou do procedimento adotado para formação do preço de referência (art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016 e art. 22 do RILCC-CET)	Orçamento de Referência
2	Avaliação dos principais atos administrativos obrigatórios da fase interna do certame, conforme art. 51, I, da Lei Federal nº 13.303/2016, e Seção III do RILCC-CET	Fase interna

3	Avaliação dos principais elementos obrigatórios e regras da fase externa do certame (arts. 69 e 81 da Lei Federal nº 13.303/2016, itens obrigatórios do edital e do contrato, normas do procedimento licitatório, vedações do art. 38 da Lei Federal nº 13.303/2016, Seção VI do RILCC-CET)	Fase externa
4	Avaliação amostral das principais exigências de habilitação e participação, especialmente qualificação técnica e/ou eventuais outras restrições, com o intuito de verificar eventuais desconformidades potencialmente prejudiciais à competitividade do certame	Eficiência
5	Avaliação da repartição de riscos inserida na matriz de riscos do contrato	Eficiência

Fonte 1 - Elaboração própria

Foram considerados na determinação do escopo acima descrito, nos termos das NBASP 4000/128 e 100/46: i) a relação dos tópicos tidos como de maior materialidade; ii) avaliação dos riscos referentes a tais tópicos (em termos de probabilidade e impacto).

Constam no presente Relatório apenas os Achados relativos a irregularidades constatadas nos documentos referentes ao certame. Os itens tidos como regulares pela Auditoria foram registrados em papéis de trabalho.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios Adotados

Os critérios estabelecidos são, especialmente, a Lei Federal nº 13.303/2016 e o Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios (RILCC) da CET. Além disso, aplicam-se em todos os casos os princípios gerais do direito administrativo e da prestação de contas constitucional (*accountability*), especialmente nos termos dos arts. 37, 70 e 71 da Constituição Federal, no que forem cabíveis às sociedades de economia mista.

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados

Os procedimentos de auditoria adotados foram:

- Consulta aos processos SEI referentes ao tema: 7410.2024/0011172-9 (principal, autuado apenas após requisição desta Auditoria) e demais processos informados pela CET.
- Consulta a informações disponíveis na internet, no diário oficial e nos documentos oficiais publicados.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Têm-se como limitações à extensão e à profundidade do presente trabalho de auditoria, especialmente, eventuais falhas ou impropriedades, voluntárias ou involuntárias, por parte da CET, no procedimento de instrução dos processos administrativos relacionados à execução do contrato. São fatores limitantes:

- Ausência de utilização, pela CET, do processo administrativo eletrônico (SEI) para instruir a contratação, à diferença dos demais integrantes da administração direta e indireta do município (Decreto Municipal nº 55.838/2015), o que: **i)** gera maior dispêndio de tempo e de recursos na obtenção de informações e na requisição dos autos, e impede a consulta imediata de processo administrativos direta ou indiretamente vinculados ao tema objeto da licitação; **ii)** mesmo após digitalização dos autos físicos, impede a consulta categorizada por espécie de documento, por se tratar de autos em formato físico (ainda que escaneados), obrigando à pesquisa manual de informações nas 770 páginas do expediente, sem possibilidade de buscas automáticas e sem possibilidade de comparação automática de documentos. Tais dificuldades são especialmente limitantes em contexto de prazo exíguo, legalmente imposto, como o presente.
- Não atendimento do prazo inicialmente estabelecido para fornecimento do processo administrativo (14.08.2024, conforme peça 03). O processo foi remetido em 15.08.2024, mas seu número só foi efetivamente informado à Auditoria em 22.08.2024, após reiterados questionamentos por telefone e posterior comunicação formal pelo Exmo. Conselheiro Relator (peça 04).
- Justificativas genéricas e/ou incompletas na instrução do processo administrativo (informadas nos Achados relatados no item 3, nos casos em que verificadas).

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado de auditoria nº 01 (superado após análise da manifestação prévia da CET):
Não consta, na minuta de contrato, Matriz de Riscos, em violação ao art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016, nos termos da jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU 320/2023, 4.551/2020 e 2.616/2020, todos do Plenário).

Salienta-se que, conquanto o §1º do art. 139 do RILCC-CET afirme que essa Matriz de Riscos seria facultativa no caso de Empreitada por Preço Unitário, tem-se que o RILCC-CET, enquanto ato normativo secundário, não pode estabelecer regras contrárias às previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 – portanto, a suposta facultatividade da Matriz de Riscos exposta no art. 139, §1º, do RILCC, não é suficiente para afastar a obrigatoriedade derivada do art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016, já pacificada pelo TCU.

Critérios:

Art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016.

Análise, fundamentação e evidências

Constata-se que a minuta de contrato (peça 7, fls. 40/53) não incluiu cláusula de matriz de riscos.

O art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016 estabelece que a matriz de riscos é cláusula essencial dos contratos administrativos firmados com base naquela lei:

Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:

[...]

X - matriz de riscos.

É razoável inferir que a ausência de matriz de riscos, no caso, apoia-se no fato de que o art. 139, §1º, RILCC-CET, ao contrário da Lei 13.303/2016, estabelece como facultativa sua utilização, caso o certame não adote regime de contratação integrada ou semi-integrada:

§ 1º Para os regimes de contratação integrada e semi-integrada a cláusula de Matriz de Riscos e alocação das responsabilidades é obrigatória, sendo facultativa, para os demais regimes onde houver a viabilidade de definição dos riscos envolvidos no contrato onde serão alocados os riscos e responsabilidades das partes.

No caso, como o regime de contratação é a empreitada por preço unitário (fl. 3 da peça 07), a matriz de riscos seria facultativa pelo RILCC-CET.

Estar-se-ia, portanto, no caso concreto, diante de uma aparente antinomia normativa.

Contudo, é necessário notar que o RILCC-CET é ato regulamentar, normativo secundário, que, portanto, não pode estabelecer regras diversas da norma legal primária que, nos termos de seu próprio art. 2º², destina-se a regulamentar.

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello³:

Segue-se que os regulamentos não podem aportar à ordem jurídica direito ou obrigação que já não estejam, na lei, previamente caracterizados e de modo suficiente, isto é, nela delineados, ao menos pela indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o reconhecimento de suas composturas básicas.

[...] há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. (sem os grifos do original)

Vale notar que o caráter *ex lege* da obrigatoriedade da matriz de riscos já foi afirmado em diversas ocasiões pelo Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive em face de aparentes conflitos com normas regulamentares internas de empresas estatais:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) e as Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) adotem as medidas cabíveis, no bojo do Contrato CTNI-80.2018.1280.00, entre outros semelhantes ajustes atuais, com vistas à efetiva correção das seguintes falhas:

9.1.1. ausência de cláusula sobre a matriz de riscos nos contratos de obras e serviços de engenharia, já que, **independentemente do regime de execução, a matriz de risco figuraria como exigência fixada para as empresas estatais pelo art. 69, X, da Lei n.º 13.303, de 2016**, e, assim, deveria estar inserida nos contratos para obras e serviços de engenharia firmados pelas empresas estatais em prol da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste;

(TCU, Acórdão ACÓRDÃO 4.551/2020 – PLENÁRIO, grifo nosso).

19. Como se sabe, a matriz de riscos é uma cláusula contratual prevista no art. 69, inciso X, da Lei 13.303/2016, definidora de riscos e responsabilidades entre

² Art. 2º Este Regulamento fica sujeito às suas disposições, ao disposto na Lei Federal nº 13.303/2016, no Decreto Municipal nº 58.093/2018 na Lei Federal nº 10.520/2002, no Decreto Municipal nº 54.102/2013, na Lei Municipal 13.278/2002, nos Decretos Municipais nº 44.279/2003 e nº 56.144/2015 e nos princípios que regem a Administração Pública.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Poder" regulamentar ante o Princípio da Legalidade. Revista Trimestral de Direito Público – RTDP, ano 8, n. 64, p. 145-152, jan./mar. 2016

as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Por isso, ao mesmo tempo em que ela propicia maior segurança jurídica ao contrato, ainda favorece a melhor elaboração das propostas, na medida em que as licitantes detêm maior conhecimento dos riscos a que serão submetidas.

20. Não por outra razão, **este Tribunal tem determinado a sua inserção nos editais de licitação e contratos realizados por empresas estatais, independentemente da modalidade de contratação que vier a ser adotada.** Por exemplo, Acórdãos 4.551/2020 e 2.616/2020, ambos do Plenário.

(TCU, Acórdão 320/2023 – PLENÁRIO, grifo nosso)

Nesse sentido, a matriz de riscos é, por força do art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016, obrigatória, independentemente de qualquer disposição do RILCC-CET.

Portanto, a ausência de matriz de riscos na minuta de contrato viola o art. 69, X, da Lei Federal nº 13.303/2016, nos termos da jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU 320/2023, 4.551/2020 e 2.616/2020, todos do Plenário).

Manifestação prévia da Origem (fl. 3 da peça 47)

Afirma:

Consultada a Superintendência de Recursos Humanos – SRH, unidade requisitante, foi apresentada uma Matriz de Risco prevendo eventuais circunstâncias do contrato.

A Matriz de Risco foi inserida no Edital como Anexo VI – MATRIZ DE RISCO e prevista na minuta do contrato em sua Cláusula Décima Sexta – Da Matriz de Risco.

Análise da manifestação prévia

Considerando que foi incluída matriz de riscos na nova minuta de contrato apresentada (peça 48, fls. 53, 54 e 58), conclui-se que o achado foi **superado**.

3.2. Achado de auditoria nº 02 (superado após análise da manifestação prévia da CET): o item 8.14 do edital, ao fixar como critério de desempate o art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, viola o art. 55 da Lei Federal nº 13.303/2016

Critérios

Art. 55 da Lei Federal nº 13.303/2016 e art. 88 do RILCC-CET.

Análise, fundamentação e evidências

Para fixação do critério de desempate, o item 8.14 do edital remete ao art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021:

8.14 Em caso de empate entre duas ou mais propostas, será utilizado o critério de desempate previsto no artigo 60 da Lei Federal 14.133/21.

No entanto, a própria Lei Federal nº 13.303/2016, diretamente aplicável (por se tratar de sociedade de economia mista), já prevê, em seu art. 55, critérios de desempate próprios, sendo regulamentada, nesse ponto, pelo art. 88 do RILCC-CET (critério da especialidade).

Tais critérios de desempate, conquanto similares, não são idênticos, como se pode observar no Quadro a seguir:

Quadro 2 – Diferenças entre os critérios de desempate legalmente exigidos (Lei Federal nº 13.303/2016 e RILCC-CET) e o adotado no edital (Lei Federal nº 14.133/2021)

Art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 (adotado no item 8.14 do edital)	Art. 55 da Lei Federal nº 13.303/2016	Art. 88 do RILCC-CET
Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação; II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei; III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade,	Art. 55. Em caso de empate entre 2 (duas) propostas, serão utilizados, na ordem em que se encontram enumerados, os seguintes critérios de desempate: I - disputa final, em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta fechada, em ato contínuo ao encerramento da etapa de julgamento; II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, desde que exista sistema objetivo de avaliação instituído; III - os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ;	Art. 88 Em caso de empate entre 2 (duas) propostas, serão utilizados, na ordem em que se encontram enumerados, os seguintes critérios de desempate: I – disputa final, em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta fechada, em ato contínuo ao encerramento da etapa de julgamento; II – exame do desempenho contratual prévio dos licitantes, desde que previamente instituído sistema objetivo de avaliação; III – bens e serviços produzidos no País; IV – bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País V – bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma a ser definida pelo Poder Executivo.

conforme orientações dos órgãos de controle. § 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; II - empresas brasileiras; III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. § 2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.	IV - sorteio.	VI – bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras. VII – bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; VIII – bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. IX – sorteio.
--	----------------------	--

Fonte 2 - elaboração própria

Dentre as diversas diferenças, pode-se citar a expressa exigência, na Lei Federal nº 13.303/2016 e no RILCC-CET, de que a disputa final seja com novas propostas fechadas, o que não é exigido na Lei Federal nº 14.133/2021. Quanto ao desempenho contratual prévio, a Lei Federal nº 13.303/2016 estabelece condicionante (“desde que previamente instituído sistema objetivo de avaliação”) não previsto na Lei Federal nº 14.133/2021. Vale notar que, conquanto as referências na Lei Federal nº 13.303/2016 à Lei Federal nº 8.666/1993 devam ser substituídas por seus equivalentes na Lei Federal nº 14.133/2021, tem-se que não se trata de total substituição dos critérios de desempate (a referência está apenas no inciso III do art. 55 da Lei Federal nº 13.303/2016).

Do exposto, conclui-se que o item 8.14 do edital, ao fixar como critérios de desempate o art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, viola o art. 55 da Lei Federal nº 13.303/2016.

Manifestação prévia da Origem (fl. 3 da peça 47)

Afirma:

Para atender ao apontamento, inserimos no item 8.14 do edital o critério previsto em Lei.

Análise da manifestação prévia

Na nova minuta do edital apresentada, observou-se que a redação do item 8.14 foi retificada para estabelecer critérios de desempate conforme o art. 55 da Lei Federal nº 13.303/2013 e o RILCC-CET (peça 48, fl. 10):

8.14 Em caso de empate entre duas ou mais propostas, será utilizado o critério de desempate previsto no artigo 55 da Lei Federal 13.303/13 e artigo 88 do Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios - RILCC da CET, a seguir especificados:

[...]

Portanto, conclui-se que o achado foi **superado**.

3.3. Achado de auditoria nº 03 (superado após análise da manifestação prévia da CET): não consta, na minuta do contrato, cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração do contrato, por acordo entre as partes, nos casos estabelecidos nos incisos I a VI do art. 81 da Lei Federal nº 13.303/2016.

Critérios

Art. 81, I a VI, da Lei Federal nº 13.303/2016.

Análise, fundamentação e evidências

Observa-se que não consta, na minuta de contrato (peça 03, fls. 40/53), cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração do contrato, por acordo entre as partes, nos casos estabelecidos

nos incisos I a VI do art. 81 da Lei Federal nº 13.303/2016, violando o referido artigo, que estabelece:

Art. 43. [...]

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

[...]

Art. 81. Os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43 contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos:

I - quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

II - quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

III - quando conveniente a substituição da garantia de execução;

IV - quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

V - quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

VI - para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Manifestação prévia da Origem (fl. 3 da peça 47)

Afirma:

Para atender ao apontamento, inserimos a Clausula Décima Sétima – Da Possibilidade de Alteração na Minuta do Contrato.

Análise da manifestação prévia

Na minuta de contrato apresentada, verificou-se a inclusão de cláusula que estabelece a possibilidade de alteração do contrato, por acordo entre as partes, nos casos preconizados nos incisos I a VI do art. 81 da Lei Federal nº 13.303/2016 (peça 48, fl. 54):

CLÁUSULA DÉCIMA SETIMA - DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO

17.1. Existe a a possibilidade de alteração do presente Instrumento, por acordo entre as partes, de acordo com o previsto nos incisos I a VI do art. 81 da Lei Federal nº 13.303/16 nos seguintes casos:

I - quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

II - quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

III - quando conveniente a substituição da garantia de execução;

IV - quando necessária a modificação do regime de execução dos serviços, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

V - quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de execução dos serviços;

VI - para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração dos serviços, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Portanto, conclui-se que o achado foi **superado**.

3.4. Achado de auditoria nº 04 (superado após análise da manifestação prévia da CET): a subcláusula 12.1.12 da minuta de contrato, ao deixar de estabelecer o desconto da garantia contratual como forma prioritária de cobrança de eventuais penalidades administrativas pecuniárias aplicadas à contratada, viola o art. 82, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.303/2016

Critérios

Art. 82 da Lei Federal nº 13.303/2016.

Análise, fundamentação e evidências

A subcláusula 12.1.12 da minuta de contrato estabelece que as multas poderão ser cobradas de três formas distintas, sem relação de preferência entre elas.

12.1.12. Eventuais penalidades pecuniárias, aplicadas à **CONTRATADA** após o devido procedimento, poderão ser ressarcidas por meio de compensação, descontando-se de pagamentos vincendos que a **CONTRATADA** tenha a receber da **CET**, relativamente a este Contrato ou, poderão ser descontados da garantia prestada, se houver ou, ainda, ser cobrado administrativa ou judicialmente.

Ocorre que na Lei Federal nº 13.303/2016, o legislador foi expresso, no que toca às formas de cobrança de penalidades pecuniárias eventualmente aplicadas, quanto ao desconto dos valores da garantia contratual como forma prioritária e inicial de cobrança (a exemplo do que já havia feito a Lei Federal nº 8.666/1993)⁴:

Art. 82. Os contratos devem conter cláusulas com sanções administrativas a serem aplicadas em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato, sujeitando o contratado a multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a empresa pública ou a sociedade de economia mista rescinda o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista ou, ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

⁴ De forma quase idêntica à Lei Federal nº 13.303/2016, a Lei Federal nº 8.666/1993 assim dispunha: Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. § 1o A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei. § 2o A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado. § 3o Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente

Como se nota, o legislador estabeleceu que o desconto nos pagamentos devidos pela Administração somente ocorrerá se o valor da multa for superior à garantia (§ 3º), que já deverá ter sido descontada (§ 2º). Trata-se de procedimento fixado de forma vinculada, não deixando espaço à discricionariedade do administrador público. Assim, a multa deve ser cobrada primeiro por meio do desconto da garantia contratual, por imposição legal.

No âmbito da Lei Federal nº 8.666/1993, esse entendimento já havia sido afirmado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 598/2008 – Plenário⁵). No que se refere ao regime da Lei Federal nº 13.303/2016, considerando que ela repetiu, nesse ponto, quase integralmente o texto do diploma anterior, avalia-se que o mesmo entendimento deve ser aplicado, inclusive porque essa é a leitura que se extrai da literalidade do texto legal, conforme art. 82, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.303/2016.

Vale notar que, conquanto o RILCC-CET, art. 199, §1º⁶, não estabeleça essa ordem de preferência obrigatória, tem-se que, tratando-se de ato normativo secundário, regulamentar, o RILCC-CET não tem o condão de afastar os mandamentos legais que objetiva disciplinar.

Assim, a subcláusula 12.1.12 da minuta de contrato, ao deixar de estabelecer o desconto da garantia contratual como forma prioritária de cobrança de eventuais penalidades administrativas pecuniárias aplicadas à contratada, viola o art. 82, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.303/2016.

Manifestação prévia da Origem (fl. 3 da peça 47)

Afirma:

Para atender ao apontamento, inserimos a subclausula 12.1.12 na Clausula Décima Segunda – Das Penalidades na minuta do Contrato.

Análise da manifestação prévia

⁵ 9.1.21. reformule os Parágrafos Quinto e Sexto da Cláusula Décima Segunda da minuta de contrato, estabelecendo prioritariamente, nos casos de atraso injustificado na execução do contrato, desconto da respectiva multa da garantia do contratado e, caso seja esta insuficiente, desconto dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração, de modo a ajustar os referidos dispositivos aos ditames do Art. 86 da Lei nº 8.666/93

⁶ § 1º Na hipótese de aplicação de multa administrativa, o valor correspondente poderá ser descontado do que o contratado tiver a receber da CET, ou, ainda, descontado da garantia de execução contratual vigente.

Na minuta de contrato apresentada, verificou-se a inclusão da subcláusula 12.1.12, que estabelece o desconto da garantia contratual como forma prioritária de cobrança de eventuais penalidades administrativas pecuniárias aplicadas à contratada, em conformidade com o art. 82, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.303/2016 (peça 48, fl. 50):

12.1.12. Eventuais penalidades pecuniárias, aplicadas à **CONTRATADA** após o regular procedimento administrativo serão descontadas da garantia prestada pela **CONTRATADA**. Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá a **CONTRATADA** pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos vincendos que a **CONTRATADA** tenha a receber da **CET**, relativamente a este Contrato ou, ainda, ser cobrado administrativa ou judicialmente, conforme previsto no art. 82, §§ 2º e 3º da Lei Federal nº 13.303/2016.

Portanto, conclui-se que o achado foi **superado**.

3.5. Achado de auditoria nº 05 (superado após análise da manifestação prévia da CET): no âmbito da comprovação de capacidade econômico financeira, a exigência de demonstrações contábeis diversas do Balanço Patrimonial, nos itens 11.2.2.1 e 11.2.2.5, viola o art. 48 do RILCC-CET

Critérios

Art. 48 do RILCC-CET.

Análise, fundamentação e evidências

O art. 48 do RILCC-CET assim dispõe:

Art. 48 A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á:

I – apresentação de balanço patrimonial do último exercício social já exigível na forma da lei;

II – Certidão de Negativa de Falência.

Nesse sentido, no que se refere às demonstrações contábeis, o RILCC-CET estabelece que a documentação possível de ser exigida para fins de qualificação econômico-financeira é apenas o Balanço Patrimonial.

No entanto, o item 11.2.2 do edital estabelece a obrigatoriedade de apresentação de outras demonstrações contábeis além do Balanço Patrimonial (e outros documentos diretamente relacionados), elencando expressamente a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE):

11.2.2. Documentos relativos à Qualificação Econômico-Financeira:

11.2.2.1. Balanço patrimonial **e demonstrações contábeis** do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 03 (três) meses da data de apresentação, que será analisado conforme segue:

[...]

11.2.2.5. As demonstrações das demais empresas deverão ser transcritas no “Livro Diário”, com o Termo de Abertura e Encerramento, registrados na Junta Comercial ou no Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, assinados pelo Diretor da empresa e pelo Contador, constando nome completo, cargo e registro no Conselho de Contabilidade, ou geradas pelo Sistema Público de Escrituração Digital - SPED Contábil, nos termos do Decreto nº 6.022 de 22 de janeiro de 2007, deverá apresentar a seguinte documentação:

a) Termos de Abertura e Encerramento do Livro Digital;

b) Balanço Patrimonial, (art. 5º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil-RFB nº.2003, de 18 de janeiro de 2021);

c) Demonstrativo de Resultado do Exercício;

Vale ressaltar que os índices contábeis previstos nos itens 11.2.2.1.1, 11.2.2.1.2 e 11.2.2.1.3 do edital podem ser extraídos diretamente do Balanço Patrimonial, não exigindo a DRE (Demonstração do Resultado do Exercício) ou outros demonstrativos contábeis. Analogamente, o patrimônio líquido da empresa (necessário para verificação de atendimento do requisito exposto no item 11.2.2.2 do edital) pode ser extraído diretamente do Balanço Patrimonial.

Assim, as exigências de documentos relativos à qualificação econômico financeira nos itens 11.2.2.1 e 11.2.2.5 extrapolam aquelas previstas no art. 48 do RILCC-CET.

Manifestação prévia da Origem (fl. 3 da peça 47)

Afirma:

Para atender ao apontamento, a Gerencia de Orçamento e Contabilidade – GOC solicitou a exclusão das expressões “ e demonstrações contábeis” e “c) demonstrativo de Resultado do Exercício”.

Assim, foram excluídas as expressões nos itens 11.2.2.1. e 11.2.2.5 do edital.

Análise da manifestação prévia

Na minuta de edital apresentada, verificou-se a retificação da redação dos subitens 11.2.2.1 e 11.2.2.5, de modo a constar, para fins de qualificação econômico financeira, apenas documentos que estivessem previstos no art. 48 do RILCC-CET, sendo suprimida a exigência de outras demonstrações contábeis que não o Balanço Patrimonial (peça 48, fl. 10):

11.2.2.1. Análise do Balanço patrimonial do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 03 (três) meses da data de apresentação, que será analisado conforme segue:

[...]

11.2.2.5. As demonstrações das demais empresas deverão ser transcritas no “Livro Diário”, com o Termo de Abertura e Encerramento, registrados na Junta Comercial ou no Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, assinados pelo Diretor da empresa e pelo Contador, constando nome completo, cargo e registro no Conselho de Contabilidade, ou geradas pelo Sistema Público de Escrituração Digital - SPED Contábil, nos termos do Decreto nº 6.022 de 22 de janeiro de 2007, deverá apresentar a seguinte documentação:

- a) Termos de Abertura e Encerramento do Livro Digital;
- b) Balanço Patrimonial, (art. 5º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil-RFB nº.2003, de 18 de janeiro de 2021);
- c) Recibo de entrega da ECD, emitido pelo Sped (Art. 78, §1º, do Decreto 1.800/96, alterado pelo Decreto 8.683/16).

Portanto, conclui-se que o achado foi **superado**.

3.6. Achado de auditoria nº 06: não consta, no processo administrativo, suficiente justificativa para vedação da participação de empresas em consórcio, em violação ao dever legal de devida motivação (arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal

nº 14.141/2006), com potenciais impactos à competitividade no processo licitatório (art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016)

Critérios

Arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.141/2006; Acórdão TCU nº 4506/2022-Primeira Câmara; princípios da motivação e da competitividade; art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016.

Análise, fundamentação e evidências

O item 3.4 do edital estabelece:

3.4. Será vedada a participação de empresas reunidas em consórcio, qualquer que seja sua formação.

Nos termos do Acórdão TCU nº 4506/2022-Primeira Câmara, a vedação de empresas em consórcio em processos licitatórios de empresas estatais (sujeitas à Lei Federal nº 13.303/2016), ainda que possível, deve ser devidamente motivada no processo administrativo:

Enunciado

A opção de vedar a participação de consórcios em licitação realizada por empresa estatal, apesar de não prevista expressamente na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) , insere-se na esfera de discricionariedade do gestor, com fundamento nos princípios da motivação e da competitividade. Contudo, **demand a apresentação de justificativas técnicas e econômicas que a respaldem.**

(TCU, Acórdão nº 4506/2022-Primeira Câmara; grifo nosso)

No caso, localizaram-se excertos a título de justificativas para essa vedação em dois pontos do processo administrativo, conforme fl. 145 do doc. SEI nº 108588538 e fl. 15 do doc. SEI nº 108589384:

b-) Não será permitida a participação de consórcios na licitação, bem como, a subcontratação de terceiros, pois em face do grau de complexidade do objeto não existe a necessidade de associação de empresas para o seu cumprimento, tendo em vista não ser irrealizável por uma única estrutura empresarial isolada, o que não autoriza e justifica a CET a permitir a participação de consórcios ou subcontratar parte do objeto.

(fl. 145 do doc. SEI nº 108588538)

Está vedada a participação de consórcio e subcontratação. Essa decisão é resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em razão do objeto a ser licitado e ponderação dos riscos inerente à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para execução do objeto visando ao atendimento do interesse público.

A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, que visa exatamente afastar a restrição à competição.

(fl. 15 do doc. SEI nº 108589384)

Apesar de formalmente constarem no processo administrativo, constata-se que as justificativas são genéricas, não se baseando em elementos numérica e concretamente demonstrados.

Denota-se que empregam conceitos jurídicos indeterminados, como “ponderação dos riscos inerente à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados”, “atendimento do interesse público” e “grau de complexidade do objeto”, sem efetivamente defini-los no caso do objeto do certame, e sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso. Nesse sentido, invocam motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão (o que equivale efetivamente a não motivar⁷).

Com efeito, a mencionada “avaliação da realidade do mercado”, e o mencionado “grau de complexidade do objeto” não foram efetivamente expostos, avaliados ou demonstrados. Não se sabe qual foi essa “realidade de mercado” supostamente constatada pelos agentes, nem qual seria esse “grau de complexidade” que tornaria desvantajoso permitir a participação de consórcios. Não se demonstrou concretamente de que forma referidas características se manifestaram no objeto sob análise, nem de que forma sugeriram a vantajosidade, no caso, da vedação da participação de empresas em consórcio.

Nesse panorama, é importante registrar que a formação de consórcios pode, em alguns casos, aumentar a competitividade, quando possibilita a participação de empresas que, sozinhas, não teriam condições de atender o objeto. No âmbito da pesquisa de mercado realizada pela CET,

⁷ ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL ACOMPANHADO DE APREENSÃO DE PESCADOS E EMBARGO DE ATIVIDADE - AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO - ORDEM CONCEDIDA. "**A motivação genérica do ato administrativo equivale à ausência de fundamentação**, o que implica na sua nulidade. Assim, o termo de embargo de atividade que tem por fundamento a inobservância das condições previstas na licença ambiental, sem discriminar as condutas danosas ao meio ambiente, não pode persistir." (TJ-SC - MS: 20120907433 Tijucas 2012.090743-3, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 13/06/2013, Quarta Câmara de Direito Público, grifo nosso)

constata-se que houve dificuldades para a obtenção de propostas para a formação do preço de referência, inclusive com uma das empresas informando expressamente que não teria condições de cumprir com o objeto. Conforme fl. 122 do doc. SEI nº 108589384, uma das empresas consultadas informou expressamente: “por não cumprirmos todas as exigências do termo de referência, estamos impossibilitados de enviar proposta de preço”. Além disso, diversas das outras empresas consultadas não enviaram propostas. Assim, há indícios de que a complexidade e a extensão do objeto podem estar dificultando a participação de algumas empresas no certame, o que reforça a necessidade de adequada e efetiva análise a respeito da possibilidade de se permitir consórcios como meio de ampliar o universo de licitantes interessados e, conseqüentemente, a competitividade.

Vale ressaltar que esta Auditoria não está afirmando que deve haver permissão de participação de consórcios, mas apenas apontando que o tema não foi devidamente analisado no âmbito do processo administrativo que instruiu o certame, sendo necessário que tal análise seja realizada com o adequado aprofundamento, porque constam apenas justificativas genéricas no processo.

Sabe-se que a permissão de consórcio pode, em determinados casos, também prejudicar a competitividade, quando houver fundados riscos de que empresas potencialmente concorrentes se reúnam em blocos de forma a evitarem a competição entre si. Trata-se, pois, de tema que deve ser efetivamente avaliado e ponderado cuidadosamente pelos agentes públicos responsáveis, com base nos elementos e dados do caso concreto sob análise, com efetivo registro do trabalho analítico realizado no processo administrativo correspondente.

Apenas para fins de maior elucidação do objeto sob análise, é válido registrar também que, no âmbito das contratações públicas em geral, a regra atual é a permissão à participação de consórcios (conforme art. 15 e art. 18, IX⁸, da Lei Federal nº 14.133/2021⁹), salvo vedação

⁸ “Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...] IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, **e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio**”.

⁹ “Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:”.

devidamente justificada no processo licitatório, o que indica que o legislador entende que, em regra, a permissão da participação de consórcios é consentânea com a potencialização da competitividade do procedimento licitatório, salvo em exceções devidamente justificadas (conquanto não haja previsão expressa no mesmo sentido na Lei Federal nº 13.303/2016, avalia-se ser válido que essa ideia seja utilizada como auxiliar hermenêutico, inclusive porque o entendimento do TCU, Acórdão nº 4506/2022-Primeira Câmara, vai no mesmo sentido).

Do exposto, conclui-se que, por haver justificativas apenas genéricas, não consta, no processo administrativo, suficiente justificativa para vedação da participação de empresas em consórcio, em violação ao dever da devida motivação (arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.141/2006), com potenciais impactos à competitividade no processo licitatório (art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016¹⁰).

Manifestação prévia da Origem (fl. 4 da peça 47)

Afirma:

Consultada a Superintendência de Recursos Humanos – SRH, foi esclarecido que “A vedação embasada em razão da existência de poucas operadoras no setor de saúde suplementar e a possibilidade de uni-las em vendas em consórcio implicaria em violação ao princípio da competitividade. Desse modo, podendo ser motivo de contestação no tocante aos princípios da concorrência e equidade, bem como abuso de poder econômico.”

Análise da manifestação prévia

O argumento de que há poucas operadoras atuantes no setor de saúde suplementar não se sustenta, pois não foi apresentada pesquisa ou estudo que suporte tal afirmação. De acordo com consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional da Saúde Complementar – ANS¹¹, verifica-se que 896 operadoras de planos de saúde foram avaliadas no ano-base de 2022, das quais 623 são médico-hospitalares¹². Esses dados contrariam a alegação feita pela Origem.

¹⁰ Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, **da obtenção de competitividade** e do julgamento objetivo.

¹¹ <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/informacoes-e-avaliacoes-de-operadoras/qualificacao-ans>, acessado em 25.09.2024.

¹² https://www.ans.gov.br/qualificacao_consumidor/consulta_dados/pesquisa_operadora.asp, acessado em 25.09.2024.

Dessa forma, como a justificativa apresentada não foi fundamentada em elementos numéricos e concretos, **mantém-se** o achado.

Proposta de encaminhamento

Encontra-se no item 7.2 deste Relatório.

3.7. Achado de auditoria nº 07: das informações extraídas do processo como um todo, é possível identificar elementos pontuais que, em conjunto, sugerem possíveis fragilidades e pontos de risco nos procedimentos adotados para formação do preço de referência, que sugerem ser recomendável a adoção de processo mais robusto para estimativa do valor do objeto da contratação

Critérios

Princípios da eficiência e da economicidade (art. 70 da Constituição Federal c/c art. 31, *caput* e §1º, I, da Lei Federal nº 13.303/2016 c/c art. 22 do RILCC-CET).

Análise, fundamentação e evidências

Constata-se, nos autos do processo SEI nº 7410.2024/0011172-9, que o preço de referência foi formado nos termos do procedimento previsto no art. 22, IV, do RILCC-CET (pesquisa junto a fornecedores), aparentemente em observância às formalidades legais.

No entanto, das informações extraídas do processo como um todo, é possível identificar elementos pontuais que, em conjunto, sugerem possíveis fragilidades e pontos de risco potencialmente prejudiciais ao adequado estabelecimento do preço de referência.

Passa-se, a seguir, a relatar tais elementos.

Constata-se que, consoante fls. 114/133 do doc. SEI nº 108589384, a pesquisa de mercado que embasa o preço de referência da licitação, feita em junho de 2024, foi formada a partir de apenas duas propostas. Destaca-se, além disso, que uma dessas propostas (fl. 122) é de empresa de

tamanho aparentemente incompatível com o porte e as exigências do certame¹³, inclusive nos termos da regra colocada no item 11.2.2.2 do edital¹⁴.

Vale registrar que diversas outras empresas foram consultadas em junho de 2024, mas não apresentaram propostas (fls. 123/131).

Diferentemente, em março de 2023, apenas um ano antes, havia sido formado preço de referência com base em três cotações diferentes, que alcançaram preço de referência unitário significativamente inferior (fl. 63 do doc. SEI nº 108588358). Com efeito, o preço unitário alcançado em junho de 2024 foi 73,23% superior ao preço que havia sido alcançado em março de 2023¹⁵.

Adicionalmente, uma das propostas que integraram o orçamento formado em março de 2023 era de uma das empresas que apresentou cotação em junho de 2024, também com preços significativamente diferentes – em junho de 2024, essa empresa apresentou preço 115,26% superior ao que havia apresentado em março de 2023¹⁶.

Outra informação que chama a atenção é a que consta à fl. 142 do doc. SEI nº 108589384, que compara os preços alcançados na pesquisa de preços da CET com os preços de outras empresas estatais e planos do Município de São Paulo. O preço de referência unitário alcançado é muito superior ao que atualmente é despendido por outras empresas municipais, sendo o valor por vida estimado pela CET 62,34% superior ao valor da PRODAM, que é a que apresenta o maior custo atualmente entre as demais empresas. Além disso, o valor alcançado é bem superior à media do valor das demais empresas. Com efeito, é de se notar que isso chamou a atenção da SF (Secretaria de Finanças, conforme doc. SEI nº 107350347 – SEI nº 7410.2024/0003699-9).

¹³ Informação verificada com base nas demonstrações financeiras publicadas da empresa em questão.

¹⁴ 11.2.2.2 - Comprovar, por meio de Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, para comprovação de Patrimônio Líquido de 10% (dez por cento) do valor da proposta final, após a etapa de lances.

¹⁵ Comparação entre o preço à fl. 114 do doc. SEI nº 108589384 (junho de 2024, adotado no edital lançado) e o preço à fl. 63 do doc. SEI nº 108589384 (originalmente cotado em março de 2023, com três fornecedores).

¹⁶ Comparação entre o preço à fl. 115 do doc. SEI nº 108589384 (junho de 2024, adotado no edital lançado) e o preço à fl. 63 do doc. SEI nº 108589384 (originalmente cotado em março de 2023).

Expostos tais elementos de risco, é importante que se ressalve que há idiossincrasias e especificidades qualitativas do Termo de Referência da CET que impedem que se faça apenas comparação direta dos preços de forma simplificada, especialmente com relação aos planos de outras empresas. Dentre os elementos diferenciais com relação às demais empresas, é possível observar no edital da CET: a presença de serviços adicionais, em tese mais caros (diferentes hospitais e mais laboratórios); a possível média de idade superior dos beneficiários; e a existência de critérios para reajuste técnico mais conservadores (índice de sinistralidade exigível de 0,80, antes média de 0,70 de outras empresas).

No entanto, como relatado, para além da comparação com os preços de outras empresas municipais, denota-se que o preço cotado dentro do próprio processo sofreu evolução significativa em apenas um ano, e que o preço atual é formado com apenas duas referências, uma delas de empresa aparentemente de porte incompatível com o objeto do certame.

Ressalta-se que a jurisprudência do TCU recomenda que a pesquisa de preços para o orçamento estimativo de licitações promovidas por empresas estatais não se limite a cotação de potenciais fornecedores (conforme Acórdãos apresentados abaixo). Deve-se realizar um exame crítico dessas cotações e utilizar outras fontes como parâmetro complementar, de forma a evitar eventuais sobrepreços, em consonância com o art. 31, *caput*, da Lei Federal nº 13.303/21¹⁷:

9.2. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que:

9.2.1. orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações de empresas para prestação de serviços de organização de eventos, de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993;

(TCU, Acórdão 2816/2014, Plenário)

¹⁷ Art. 31. **As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço** ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (grifou-se)

9.1. com fundamento no art. 7º da Resolução/TCU 265/2014 e com o intuito de coibir a reincidência de falhas semelhantes, dar ciência à Furnas Centrais Elétricas S.A. que:

9.1.1. as fragilidades no processo de orçamentação, especialmente no tocante à pesquisa de preços de equipamentos (pesquisa de preços somente junto a potenciais fornecedores, ausência de exame crítico de cotações, licitações anteriores, bancos e preços das demais subsidiárias do Grupo Eletrobras, dentre outros) impedem a administração pública de avaliar a vantajosidade da proposta, bem como o custo da contratação, e afrontam ao disposto no art. 31, caput, e § 3º, da Lei 13.303/2016; nos arts. 3º, caput, 6º, inciso IX, alínea f, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

(TCU, Acórdão 2012/2019, Plenário)

9.4. dar ciência ao Serviço Federal de Processamento de Dados, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a existência de falha na pesquisa de preços, identificada no Pregão 314/2021, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, considerando-se a realização de pesquisa somente junto a prestadores do serviço no mercado, sem considerar, por exemplo, as contratações de auditoria independente realizadas por outras estatais em processo de desestatização e em condições similares à do Serpro, em afronta à jurisprudência do TCU (v.g. Acórdão 2102/2019-TCU-Plenário), ao princípio da economicidade e ao comando no sentido de que as licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a "evitar operações em que se caracterize sobrepreço", ambos contidos no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016;

(TCU, Acórdão 2704/2021, Plenário)

Nesse sentido, diante dos elementos de risco aqui relatados, compreende-se ser recomendável consultar referências adicionais e empreender procedimentos mais aprofundados para formação do preço de referência, ressaltando-se que o art. 22 do RILCC-CET¹⁸ estabelece diferentes formas para estimativa do valor do objeto da contratação. Diante do dispositivo destacado, entende-se que a CET deve demonstrar a iniciativa da utilização de todos os critérios elencados no art. 22, ou apresentar justificativas específicas para a impossibilidade de utilizá-los.

Manifestação prévia da Origem (fl. 4 da peça 47)

Afirma:

¹⁸ Art. 22 A estimativa do valor do objeto da contratação no caso de aquisições ou de contratação de serviços será realizada a partir dos seguintes critérios: I – por meio da elaboração de planilha de custos e formação de preços pela própria CET; II – pesquisa em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; III – contratações similares realizadas pela própria CET ou por outros entes públicos ou privados; IV – pesquisa junto a fornecedores de bens ou prestadores de serviços.

Primeiramente explicamos a utilização do disposto no Art. 22, inciso IV do RILCC como critério adotado para a formação do preço estimado, considerando peculiaridades que possui o Termo de Referência da CET, impossibilitando assim a utilização do inciso III como parâmetro de comparação com contratações similares firmadas com entes públicos ou privados, conforme informação constante do OEL nº 124/23 às fls. 317 (expediente físico).

O inciso I do Art. 22 refere-se à elaboração de planilha de custos e formação de preços pela própria CET e o inciso II se refere a pesquisa em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso, ambos não se aplicam ao caso em questão.

Esclarecemos que o Orçamento Estimado para Licitação nº 026/23 data base março/23 foi elaborado através de pesquisa de mercado junto a cinco empresas do ramo (que atendem órgãos públicos) e com base no disposto no Termo de referência as fls. 026-051.

Ocorre que após realização de consulta pública, conforme consta do documento às fls. 314-315 (expediente físico) foram realizados ajustes significativos no termo de referência, entre eles citamos a redução do prazo de vigência contratual de 24 meses para 12 meses, alteração para abrangência nacional com ênfase no estado de São Paulo, inclusão de previsão de demanda não disponível na rede credenciada permitindo que a CET busque serviços fora da rede credenciada, aumento na quantidade mínima de hospitais e laboratórios, aumento do limite de sinistralidade de 70% para 80% para o reajuste técnico, que impacta diretamente na pesquisa de mercado para balizamento do preço estimado, visto o elevado grau de personalização da contratação para atendimento as necessidades específicas da CET.

Referente a utilização de somente duas propostas para formação do preço estimado, esclarecemos que para elaboração do Orçamento Estimado na data base de março/23 obtivemos sucesso no recebimento de três propostas, após inúmeras e longas tentativas junto as empresas pesquisadas. Após os ajustes no Termo de Referência, mesmo ampliando a pesquisa de mercado (consultamos nove empresas do ramo) obtivemos somente duas propostas das empresas HAPVIDA – NOTREDAME INTERMÉDICA SAÚDE S/A e VITALMED - UNIX SAÚDE S/A, as empresas MEDIVIDA e UNIMED que haviam apresentado preços inicialmente, não apresentaram propostas. Referente a empresa Unix Saúde S.A, esclarecemos que verificamos a atividade econômica principal da empresa à época da pesquisa de mercado e concluímos ser compatível com o objeto licitado, considerando que a realização da pesquisa de mercado antecede a elaboração do edital e análise da qualificação técnica e econômica financeira realizada na fase de habilitação da empresa, entendemos não ser possível ponderar se as mesmas atenderão o disposto no edital.

Análise da manifestação prévia

No que diz respeito aos critérios para estimativa do valor do objeto, elencados nos incisos I a IV do art. 22 do RILCC-CET, a Origem alega que, em razão das especificidades do Termo de

Referência, que possui alto grau de personalização, não foi possível realizar comparação com contratações similares de outros entes (inciso IV).

Quanto à possibilidade de elaboração de planilha própria (inciso I) e à pesquisa em mídia especializada ou sítios eletrônicos (inciso II), alega, sem apresentar justificativa, que tais critérios não se aplicam ao caso.

Ademais, destaca que, embora tenha recebido apenas duas propostas, consultou nove empresas do setor.

Para análise dos argumentos apresentados, é pertinente trazer à discussão o **Pregão Eletrônico nº 022/2024¹⁹ (processo SEI 5010.2024/0003416-3), cujo edital foi publicado pela SPTrans em 13.09.2024, com objeto semelhante – contratação de plano de saúde para seus funcionários - também acompanhado por este Tribunal no âmbito do processo TC/019238/2024.**

Ainda que existam pequenas diferenças pontuais entre os editais, como o prazo de contratação e o número de segurados, os requisitos dos termos de referência são praticamente idênticos. Ambos incluem a mesma lista de hospitais e consultórios médicos²⁰, os mesmos valores de coparticipação²¹, uma distribuição de segurados por faixa etária semelhante²², e serviços quase idênticos²³, entre outros aspectos.

Diante de tantas similaridades, chama a atenção o fato de que o valor unitário estimado pela CET²⁴ é a expressivamente superior ao valor estimado pela SPTrans²⁵. Tal discrepância pode indicar fragilidades no processo de formação de preços, já que os entes adotaram critérios distintos. Com efeito, a CET realizou cotação diretamente com as operadoras, obtendo apenas duas propostas, sendo que, aparentemente, uma das empresas possui porte incompatível com

¹⁹ Edital disponível no doc. SEI 110418823 e no <https://www.sptrans.com.br/licitacoes/>.

²⁰ Doc. SEI 110418823, fls. 55/57.

²¹ Doc. SEI 110418823, fl. 58.

²² Doc. SEI 110418823, fl. 51. A título de exemplo, compõem a faixa etária mais cara (59+) 27,38% dos segurados da CET, ante 26,25% da SPTrans.

²³ Doc. SEI 110418823, fls. 53 e 54.

²⁴ Doc. 108589384 fl. 115.

²⁵ Doc. SEI 108882547, fl. 3.

as exigências do certame²⁶. Por outro lado, a SPTrans conduziu pesquisa no “painel do corretor”²⁷, sítio eletrônico especializado, onde obteve cotações de seis operadoras de planos de saúde, todas com ampla atuação no mercado (doc. SEI 108401232).

Dessa forma, a justificativa apresentada pela CET, no sentido de que não seria possível utilizar outros critérios de formação de preços, não se sustenta. Conforme demonstrado, a SPTrans utilizou pesquisa em sítio eletrônico especializado para licitação semelhante, obtendo mais orçamentos e um preço final substancialmente inferior.

Assim, por entender que as justificativas apresentadas não são suficientes para cumprir os princípios constitucionais e legais da eficiência e da economicidade, para mitigar os riscos de contratação com sobrepreço, conforme art. 31, *caput* e §1º, I, da Lei Federal nº 13.303/2016 e, por fim, para cumprir com a aplicação de todos os critérios de estimativa de preços previstos no art. 22 do RILCC-CET, **mantém-se** o achado de auditoria.

Proposta de encaminhamento

Encontra-se no item 7.3 deste Relatório.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Em conformidade com o que estabelece o artigo 2º da Resolução nº 18/19 desta Corte de Contas, o Relatório Preliminar (peça 9) foi remetido à Origem para ciência e apresentação de manifestação prévia, após conhecimento e deliberação do Conselheiro Relator, para fornecer informações ou documentos complementares, prestar esclarecimentos e/ou, na forma do artigo 19, § 1º, da LM nº 9.167/80, indicar os responsáveis diretos pelos atos analisados.

Em resposta, a CET apresentou manifestação à peça 47, comentando individualmente os Achados de Auditoria apresentados no Relatório Preliminar.

Esses comentários foram avaliados e analisados no tópico correspondente a cada Achado de

²⁶ Informação verificada com base nas demonstrações financeiras publicadas da empresa UNIX SAÚDE S.A..

²⁷ <https://paineldocorretor.com.br/>

Auditoria, conforme disposto nos itens 3.1 a 3.7 deste Relatório Conclusivo.

5. CONCLUSÃO

Em nossa opinião, com base nos achados de auditoria descritos no item 3 deste relatório, o Edital de Pregão Eletrônico CET nº 018/2023 (expediente nº 0087/23) não está, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com as normas legais aplicáveis.

Após a manifestação apresentada na peça 47 e a submissão da nova minuta de edital proposta (peça 48), foram considerados **superados** os itens **3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5** (Achados de Auditoria nº 01, 02, 03, 04 e 05). No entanto, **permanecem** as conclusões referentes achados **3.6 e 3.7** (Achados de Auditoria nº 06 e 07).

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Nos termos do Manual de Auditoria Governamental – MAG, Anexo IV, a Matriz de Responsabilização não se aplica a trabalhos de Acompanhamento de Edital.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Com base nos elementos apresentados no presente Relatório Conclusivo, especialmente nos achados de auditoria descritos no item 3, propõem-se as seguintes deliberações:

- 7.1.** Encaminhar o presente Relatório Conclusivo à CET e intimá-la para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente defesa em relação aos achados de auditoria nº 06 e nº 07 (itens 3.6 e 3.7), nos termos do art. 2º, §5º, da Resolução nº 18/19 e do art. 116 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;
- 7.2.** Determinar que os agentes administrativos responsáveis realizem uma análise detalhada que justifique concretamente a vedação à participação de empresas em consórcio no certame, em conformidade com os arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.141/2006 e o Acórdão TCU nº 4506/2022 - Primeira Câmara (**Achado de Auditoria nº 06**);

- 7.3.** Recomendar que os agentes administrativos responsáveis consultem referências adicionais e adotem procedimentos mais aprofundados para a estimativa e formação do preço de referência, ressaltando-se que o art. 22 do RILCC-CET oferece diferentes alternativas para a estimativa do valor do objeto da contratação, em conformidade com os entendimentos extraídos dos Acórdãos TCU nº 2816/2014, Plenário, nº 2012/2019, Plenário, e nº 2701/2021, Plenário (**Achado de Auditoria nº 07**);
- 7.4.** Diante das dificuldades, já devidamente relatadas por esta Auditoria, para realizar os acompanhamentos das publicações oficiais de editais de licitação e de contratos publicados e firmados no âmbito da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), em razão da não adequação dessa empresa à normatização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da PMSP, recomendar ao seu Presidente à incorporação dos procedimentos previstos nos atuais regulamentos²⁸ do SEI à rotina de publicações de editais de licitações e seus respectivos contratos em processos administrativos individualizados.

Em 01.10.2024.

RAFAEL ROCHA LINS
Supervisor de Controle Externo

DANIEL ARAÚJO FERREIRA DA SILVA
Auditor de Controle Externo

²⁸ Portaria Conjunta Nº 001/SMG/SMIT/2018 e Portaria SMG nº 154/2016, 30 de Janeiro de 2017.