

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator DOMINGOS DISSEI**

**Ref.: Denúncia
Pregão Eletrônico nº 90003/24/SIURB**

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de denúncia formulada pela empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda. em face de suposto indício de negligência causando prejuízo ao erário durante procedimento licitatório do Agrupamento II do Pregão Eletrônico nº 90003/24/SIURB, cujo objeto é o registro de preços para elaboração de material técnico necessário à avaliação, desapropriação, cessão de imóveis, permutas e/ou transferência de posse no Município de São Paulo (levantamento planialtimétrico, cadastros individuais de propriedade e avaliação individual de imóveis), com pedido de suspensão do certame.

Conforme peça 7, a licitação foi homologada pelo Secretário de SIURB em 08.08.24 e a Ata de Registro de Preços nº 007/SIURB/2024, referente ao Agrupamento II, foi assinada pela SIURB em 15.08.24 (SEI nº 109071729, peça 13).

A Auditoria, conforme Relatório Preliminar à peça 15, concluiu pela **procedência** da denúncia, carecendo a desclassificação sumária da empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda. de fundamentação técnica e legal.

Nesse contexto, foi proposto, a critério de Vossa Excelência, que fosse determinado à SIURB que se abstenha de firmar contratos relativos ao Agrupamento II da ARP nº 007/SIURB/2024 (peça 13) até ulterior deliberação deste E.TCM, tendo em vista o risco de prejuízos ao erário em face do valor global registrado de R\$ 11.167.007,85 ser 78% superior ao valor global ofertado pela denunciante desclassificada de R\$ 6.259.558,62.

Por força do Despacho de peça 16, outrossim, determinou-se **que a SIURB se abstenha de assinar ajustes relativos ao Agrupamento II da Ata de Registro de Preços nº 007/SIURB/2024**, até deliberação ulterior deste Tribunal:

[...] diante da constatação de ameaça ao interesse público e para se evitar potencial prejuízo ao erário, eis que, “com base nos critérios de aceitabilidade de preços unitários do edital e considerando que a proposta da denunciante apresenta valor R\$ 4.909.366,94 inferior à segunda colocada, é crível que sua desclassificação sumária carece de fundamentação técnica e legal, infringe as regras do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/24/SIURB e não atende aos princípios estabelecidos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, em especial os da economicidade, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da razoabilidade e da competitividade.

Ademais, como salientou a Secretaria de Controle Externo, considerando o critério de exequibilidade, verifica-se que a proposta da denunciante de R\$ 6.259.558,62 representa 56% do valor orçado da Administração para o agrupamento II de R\$ 11.168.925,56 (peça 4, fl. 185), percentual inferior ao estabelecido pelo § 4º do art. 59 da LF. 14.133/2. (grifos nossos)

Após análise da manifestação prévia apresentada às peças 25/26, foi elaborado o Relatório Conclusivo (peça 30) reiterando a procedência da representação.

Nesse momento, à luz da manifestação apresentada pela SIURB às peças 45/46 e pelo consórcio vencedor do certame, peça 42, retornam os autos para “[...] análise das defesas oferecidas pelos interessados”, peça 48.

2. ANÁLISE

Alegações da Denunciante (peça 1)

Alega a denunciante, em suma, que foi a vencedora da disputa por ter apresentado proposta R\$ 4.907.007,85 inferior à segunda colocada. Argumenta ainda que apresentou as composições de seus preços unitários em consonância com o item 9.13 do edital e que foi sumariamente desclassificada pela comissão de licitação da SIURB, em desacordo com os critérios previstos no edital e sem fundamentação jurídica adequada.

Informa ter apresentado recurso administrativo à SIURB (peça 5) justificando seus preços unitários, que foi indeferido sem apresentação de motivação e fundamentação jurídica suficiente.

Alega que sua desclassificação não observou a legislação e os princípios da eficiência, legalidade e razoabilidade e entende que existe risco de potencial dano ao erário.

Manifestação da Origem (peça 46)

A aplicação de custos unitários distintos e sem uniformidade para um mesmo insumo compromete a objetividade na análise da proposta, assim como a avaliação de sua exequibilidade. Ressalta-se ainda que qualquer tentativa posterior de padronização desses custos unitários resultaria em uma alteração significativa no preço final da proposta.

Por exemplo, ainda que se calcule a média dos custos unitários dos insumos das 6 CPUs para efeito de padronização, o valor final seria expressivamente impactado, uma vez que os custos unitários das CPUs sofreriam modificações e quando multiplicados pelas quantidades previstas na proposta, resultariam uma alteração substancial no valor total.

Ademais, é imprescindível informar que os valores apresentados pela licitante para o pagamento do Desenhista - Cadista nas CPUs 004, 005 e 006 estão abaixo do piso salarial estabelecido na Convenção Coletiva da categoria (FIESP). Da mesma forma, os valores propostos para o Engenheiro/Arquiteto Sênior, Engenheiro Estrutural e Engenheiro/Arquiteto Pleno nessas CPUs também estão inferiores ao piso salarial estipulado nas Convenções Coletivas correspondentes (Sinaenco e SEESP), como pode-se observar na tabela a seguir

[...]

As Convenções Coletivas que embasam a análise podem ser verificadas nos documentos anexos 112041079 e 112049750.

Encaminhamos, ainda, Petição de Informação em Mandado de Segurança no doc. SEI nº 112040973, que esclarece de forma pormenorizada os pontos suscitados e corrobora o entendimento técnico desta Divisão quanto à matéria em tela. (peça 46, fls. 3/4).

[...]

Em complementação à Informação n.º 112051013, informo que, diante do exposto, os valores da Proposta Comercial apresentada pela empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda., constante no doc. SEI nº 104726280 se revelam inexecutáveis. (peça 46, fl. 5)

Manifestação do consórcio vencedor do certame (peça 42)

[...] resta evidente que a Lei não admite qualquer interpretação, uma vez que impõe a obrigação de desclassificar as propostas sempre que os valores foram inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. Em outras palavras, não há margem de discricionariedade que permita a manutenção no certame de uma proposta inexecutável, segundo a orientação contida na nova Lei de Licitações.

[...]

E diferentemente daquilo que vem sendo apontado no processo, esses itens divergentes não constituem “erros formais” ou “meros erros de digitação”, que permitiriam o saneamento de falhas, como pretendem fazer crer tanto a Denunciante, quanto os órgãos técnicos desse E. TCM. São itens que possuem relevância na execução do objeto do futuro contrato e refletem diretamente em valores a serem dispendidos pela SIURB. Logo, não podem ser ignorados na fase de julgamento das propostas. (peça 42, fls. 8/12)

Análise

Conforme exposto no Relatório Conclusivo, peça 30, da análise do processo administrativo da licitação SEI nº 6022.2024/0001323-7, constata-se que a justificativa da SIURB para a desclassificação da denunciante foi:

- Agrupamento II – CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda

A empresa propôs nas CPU's custos unitários diferentes para a mesmo insumo (mão de obra, material, equipamentos e Título de Propriedade). (SEI nº 104858933)

A análise do recurso da denunciante pela SIURB concluiu por seu indeferimento com a seguinte justificativa:

A desclassificação foi realizada por decisão motivada no doc. SEI 104858933 e registrada em sistema, atendendo ao item 8.4 do Edital. Embora a empresa tenha alegado em seu recurso que a diferença de custos unitários se deu por se tratar de CPU's diferentes, ao analisar o documento enviado pela empresa “Cópia de Planilha de Preços SIURB – Agrupamento II – Consórcio – versão final 2” no tocante à composição de custos de cada CPU, é nítida a divergência de valores para os profissionais do mesmo ramo e até para outros itens, tais como a locação de veículo, que independem do objeto para terem sua composição prevista na Planilha.

Pelo exposto, do que compete à PROJ-5, entendemos s.m.j. que o recurso não reúne condições de ser acolhido, motivo pelo qual encaminhamos o presente para análise e deliberação, pela competência. (SEI nº 107413140)

Neste momento processual a SIURB alega que “A aplicação de custos unitários distintos e sem uniformidade para um mesmo insumo compromete a objetividade na análise da proposta, assim como a avaliação de sua exequibilidade”; no entanto essa afirmação não fez parte dos motivos utilizados para a desclassificação da empresa e carece de fundamentação técnica e jurídica, visto que a avaliação da proposta comercial deve ser feita para todos os preços unitários ofertados.

Da análise dos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/24/SIURB (peça 4), não foi localizado item vedando a apresentação de preços unitários de insumos diferentes para os itens de serviço; tampouco há cláusula estabelecendo a desclassificação da proposta com base na apresentação de preços distintos para os insumos.

A alegação do consórcio vencedor do certame que existe “[...] obrigação de desclassificar as propostas sempre que os valores foram interiores a 75% do valor orçado pela Administração”, também carece de fundamentação técnica e jurídica, visto que o artigo 59 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece os critérios a serem utilizados para desclassificação das propostas, inexistindo a hipótese de desclassificação motivada pela oferta de preços unitários diferentes para cada item de serviço.

No mesmo sentido é a jurisprudência:

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados. (TCU. Acórdão 357/2015-Plenário. Relator Bruno Dantas.)

Estando os preços global e unitários ofertados pelo licitante dentro dos limites fixados pela Administração, é de excessivo rigor a desclassificação da proposta por divergência entre seus preços unitários e respectivas composições detalhadas de custos, por afronta aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade dos certames e da busca de economicidade nas contratações. Referida divergência se resolve com a retificação das composições, sem necessidade de modificações ou ajustes em quaisquer dos valores lançados na proposta a título de preços unitários. (Acórdão 2742/2017-Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz.)

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público. (TCU. Acórdão 2.239/2018 TCU-Plenário. Relatora Ana Arraes)

Erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos para a desclassificação de licitante, quando a planilha puder ser ajustada sem majoração do preço global ofertado. (TCU. Acórdão 898/2019-TCU-Plenário. Relator Benjamin Zymler)

A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de formação de preços da licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação

antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto. (TCU. Acórdão 370/2020-Plenário. Relator Marcos Bemquerer)

Diante do exposto, não há alteração do entendimento anteriormente alcançado em sede de relatório conclusivo, no sentido de que a desclassificação sumária carece de fundamentação técnica e legal, infringe as cláusulas estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/24/SIURB, no artigo 59 da Lei Federal nº 14.133/2021 e não atende aos princípios estabelecidos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, em especial os princípios da economicidade, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da razoabilidade e da competitividade.

Assim, mesmo que a proposta venha a ser desclassificada posteriormente, o procedimento adotado pela SIURB se encontra em desacordo com a legislação aplicável e com as jurisprudências firmadas nas Cortes de Contas, principalmente pelo rito sumário adotado, sem a devida oitiva da licitante.

No que tange à exequibilidade da proposta da denunciante, neste momento processual a SIURB informa que os valores apresentados pela licitante para o pagamento do Desenhista - Cadista nas CPUs 004, 005 e 006 estão abaixo do piso salarial estabelecido na Convenção Coletiva da categoria (FIESP) e os valores propostos para o Engenheiro/Arquiteto Sênior, Engenheiro Estrutural e Engenheiro/Arquiteto Pleno nessas CPUs também estão inferiores ao piso salarial estipulado nas Convenções Coletivas correspondentes (Sinaenco e SEESP).

Da análise das convenções coletivas citadas (SEI nº 112041079 e nº 112049750) verifica-se que o piso salarial do desenhista é de R\$ 2.104,73 por mês e do engenheiro com mais de dois anos de experiência é de R\$ 10.723,22 por mês.

De acordo com a tabela de horas efetivamente trabalhadas da SIURB¹, a quantidade mensal de horas trabalhadas para os referidos profissionais é de 166,83 horas por mês.

1

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/tabelas_de_custos/Horas_Efetivamente_Trabalhadas.xls

Da análise da proposta comercial da denunciante, peça 12, consta o percentual de 98,72% relativos aos encargos trabalhista e sociais.

Portanto, considerando as condições comerciais da proposta, as convenções trabalhistas apresentadas e as horas efetivas utilizadas da SIURB, o valor mínimo da remuneração dos profissionais desenhista e engenheiro com mais de dois anos de experiência seria, respectivamente, R\$ 25,07 / h² e R\$ 127,73 / h³.

Diante do exposto, constata-se que os valores ofertados nas CPUs 04, 05 e 06 estão abaixo dos pisos salariais desses profissionais, conforme detalhado no Quadro 1, podendo indicar inexecutabilidade da proposta.

Quadro 1 – Composição dos preços ofertados pela denunciante no certame

Componentes	PREÇO UNITÁRIO (R\$)					
	CPU01	CPU02	CPU03	CPU04	CPU05	CPU06
COORDENADOR GERAL	368,51	354,52	354,52	198,12	190,31	198,12
ENGENHEIRO/ARQUITETO SÊNIOR	199,56	191,99	191,99	107,29	103,06	107,29
ENGENHEIRO ESTRUTURAL				107,29	103,06	107,29
ENGENHEIRO/ARQUITETO PLENO				71,97	69,13	71,97
TOPÓGRAFO	51,48	49,53	49,53	27,68	26,59	27,68
AUXILIAR DE TOPOGRAFIA	20,56	19,78	19,78	11,05	10,62	11,05
DESENHISTA – CADISTA	43,59	41,93	41,93	23,43	22,51	23,43
ADVOGADO SÊNIOR	148,34	142,71	142,71	79,75	76,61	79,75
ASSISTENTE SOCIAL SÊNIOR	156,04	150,12	150,12	83,89	80,58	83,89
LOCAÇÃO DE VEÍCULO DE PASSAGEIRO TIPO VW GOL OU SIMILAR, COM MOTORISTA INCLUINDO MANUTENÇÃO E COMBUSTÍVEL (MÍNIMO 200 H/MÊS)	40,69	39,15	39,15	21,88	21,01	21,88
PLOTAGEM EM PAPEL SULFITE, TAMANHO AO, PRETO E BRANCO (ARQUIVO ORIGINAL COM EXTENSÃO "PLT")	10,48	10,08	10,08	5,63	5,41	5,63
ESTAÇÃO TOTAL PRECISÃO 5", TIPO "LEICA" TC - 705 OU SIMILAR, INCLUSIVE ACESSÓRIOS	8,11	7,81	7,81	4,36	4,19	4,36
TÍTULO DE PROPRIEDADE (JAN 2023 - site Registradores de imóveis - item 11. Certidões sob qualquer forma	52,76	50,75	50,75	28,36	27,24	28,36

Fonte: peça 12.

² 2.104,73 x 1,9872 / 166,83 = 25,07

³ 10.723,22 x 1,9872 / 166,83 = 127,73

Todavia, é imperioso que a Administração atente para a correta realização do ato e proceda à regular motivação da conduta administrativa. Nesse sentido, destaca-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Em pregão, assim como nas demais modalidades de licitação, é necessário **registrar a motivação das decisões que desclassifiquem propostas, inabilitem licitantes ou julguem recursos, com nível de detalhamento suficiente para a plena compreensão pelos interessados**, em observância ao princípio da motivação. (TCU. Acórdão 977/2024-Plenário. Relator Jorge Oliveira) (grifo nosso)

Por conseguinte, considerando que o exame de exequibilidade da proposta não consta na motivação do ato de desclassificação e que a eliminação sumária da empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda. do procedimento licitatório — nos termos em que se deu — carece de fundamentação técnica e legal, reitera-se a **procedência** da denúncia.

Ademais, em preservação dos princípios do formalismo moderado, economicidade e do interesse público — pressupondo a possibilidade de desclassificação da empresa pela inexecutabilidade da proposta, ressalta-se a viabilidade de a Administração convalidar o ato irregular para inibir a ocorrência de dano superior, nos termos da jurisprudência do E. TCU, veja-se:

O risco de prejuízos para a Administração decorrentes de eventual paralisação do certame pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de ilícita desclassificação de proposta de licitante, de forma a preservar o interesse público, pois a atuação do Poder Público não pode ocasionar um dano maior do que aquele que objetiva combater com a medida administrativa. (TCU. Acórdão 13748/2018 – Primeira Câmara. Relator Walton Alencar Rodrigues)

3. CONCLUSÃO

À luz da análise efetuada, ratifica-se o relatório conclusivo quanto à **procedência** da denúncia, carecendo a desclassificação sumária da empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda. de fundamentação técnica e legal.

Quanto à proposta comercial apresentada pela empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria Ltda. no certame, verifica-se que os valores ofertados para os profissionais desenhista e engenheiro estão abaixo dos pisos salariais da categoria nos preços CPU 04, 05 e 06, podendo indicar inexecutabilidade da proposta.

Assim sendo, para que se verifique a regularidade do procedimento, torna-se imprescindível que a Administração registre documentalmente — com nível de detalhamento suficiente para a compreensão de todos os interessados, a idônea motivação dos atos de desclassificação de licitantes.

Por fim, objetivando regularizar a motivação do ato e inibir a ocorrência de dano superior, destaca-se a possibilidade de convalidação do ato de desclassificação irregular em caso de confirmação da inexecutabilidade da proposta.

Em 24.10.24

EDUARDO SILVEIRA CARVALHO
Auditor de Controle Externo

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

MARCOS A. CARVALHO
Supervisor de Controle Externo 14

DIMITRI F. CARVALHO RODERMEL
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria VII