

GABINETE DO CONSELHEIRO
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Pregão Eletrônico 90188/2025/SMS, cujo objeto é a contratação regular de empresa especializada em prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva de estufas incubadoras de CO2 (Dióxido de Carbono), tipo BOD (Demanda Bioquímica de Oxigênio) e estufas microbiológicas e fornecimento, sem custos adicionais à municipalidade, de peças, de componentes e acessórios, instalados nas dependências do Laboratório de Diagnóstico de Zoonoses e Doenças Transmitidas por Vetores (LABZOO), da Divisão de Vigilância em Zoonoses, Coordenação de Vigilância em Saúde.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo de Representação formulada pela empresa **TECHNOLAB SOLUÇÕES – QUALIDADE EM METROLOGIA LTDA.**, em face do Pregão Eletrônico 90188/2025/SMS, cujo objeto é a contratação regular de empresa especializada em prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva de estufas incubadoras de CO2 (Dióxido de Carbono), tipo BOD (Demanda Bioquímica de Oxigênio) e estufas microbiológicas e fornecimento, sem custos adicionais à municipalidade, de peças, de componentes e acessórios, instalados nas dependências do Laboratório de Diagnóstico de Zoonoses e Doenças Transmitidas por Vetores (LABZOO), da Divisão de Vigilância em Zoonoses, Coordenação de Vigilância em Saúde (peça 01).

O processo SEI é o de nº 6018.2024/0050269-4.

A sessão pública ocorreu no dia 07.05.24, às 09h, conforme publicação no DOC de 22.04.25 e o procedimento licitatório encontra-se fase de apresentação e análise de recursos (SEI nº 125203408).

Em despacho de peça 10, o Conselheiro Relator indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar para suspender o certame, por estarem ausentes os requisitos necessários à concessão da medida.

No relatório preliminar de peça 15, a Auditoria assim concluiu:

- **Parcialmente procedente** o item **2.1**, sendo **procedente** quanto a ausência/insuficiência de fundamentação técnica no ETP em relação à estimativa

do valor da contratação e à apresentação de justificativas para o parcelamento ou não da contratação, e **improcedente** quanto a ausência/insuficiência de fundamentação técnica no ETP em relação à descrição da necessidade da contratação e à apresentação de estimativas das quantidades para a contratação.

- **Improcedente** o item 2.2.

Com base no relatório preliminar, o Conselheiro Relator determinou na peça 16 “[...] a **Suspensão “Ad Cautelam” do Pregão Eletrônico nº 90188/2025/SMS na fase em que se encontra**, com fundamento no artigo 196 do Regimento Interno deste Tribunal, de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e ao interesse público.”, decisão esta que foi referendada pelo Pleno (peça 23).

Oficiada, a SMS apresentou manifestação prévia nas peças 31 e 32.

Em atendimento ao determinado às peças 34 e 35, passamos à análise da Representação formulada, em sede de relatório conclusivo, com base no art. 3º, § 2º, da Resolução nº 18/19 do TCM.

Informamos que a presente manifestação ficará restrita ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017¹.

2. ANÁLISE

2.1. Ausência de fundamentação técnica no estudo técnico preliminar

Alegações da Representante (peça 01, fls. 07/10)

[...] verifica-se que o conteúdo do ETP efetivamente disponibilizado não atende aos requisitos mínimos previstos na Lei nº 14.133/2021 [...]

Cumpre ressaltar que a mera existência formal do Estudo Técnico Preliminar não supre a ausência de fundamentação técnica detalhada, proporcional e devidamente justificada que ampare a restrição imposta no edital. A análise do

¹ [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: "Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado." [...]

ETP, tal como disponibilizado à representante, revela omissões significativas e a utilização de argumentos genéricos, incapazes de sustentar, sob o ponto de vista técnico e jurídico, a exigência de apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) como requisito de habilitação, configurando, por conseguinte, violação aos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade.

A propósito, a própria Lei nº 14.133/2021, em seu § 2º do artigo 18, dispõe que o Estudo Técnico Preliminar deve contemplar, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do mesmo dispositivo. No presente caso, constata-se, com clareza, a ausência — ou ao menos a insuficiência — de fundamentação técnica em diversos desses pontos essenciais, notadamente nos seguintes:

- Inciso I – Descrição da necessidade da contratação: A justificativa apresentada é genérica e superficial, não esclarecendo de forma adequada a real necessidade da contratação, tampouco informando as condições atuais dos equipamentos, o que inviabiliza a análise do interesse público envolvido.
- Inciso IV – Estimativas das quantidades a serem contratadas: O ETP não apresenta memórias de cálculo, tampouco documentação de suporte que justifique as quantidades previstas, impossibilitando a verificação de interdependências com outras contratações e eventual obtenção de ganhos de escala.
- Inciso VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação: Não há no documento justificativas claras que embasem a opção da Administração quanto à forma de contratação, em afronta ao disposto na legislação.

Cabe ainda destacar que o valor estimado da contratação é de R\$ 4.900,00. De acordo com os parâmetros estabelecidos pela própria Lei nº 14.133/2021, tal montante caracteriza uma contratação de baixa complexidade, o que por si só não justifica a exigência do Certificado de Acervo Técnico (CAT). Ademais, não foram apresentadas memórias de cálculo, preços unitários referenciais ou documentação técnica de suporte à referida estimativa, comprometendo a transparência e a racionalidade da contratação. [...] (sem grifos).

Análise preliminar da Coordenadoria

Em suma, a Representante alega que o ETP referente à contratação em tela carece de fundamentação técnica em relação aos incisos I, IV, VI e VIII do art. 18, §1º da LF nº 14.133/21.

No tocante ao inciso I – Descrição da necessidade da contratação, a Origem descreveu de maneira objetiva e sucinta a necessidade da contratação. Em que pese a ausência de informação quanto às condições atuais dos equipamentos, a SMS faculta a realização de visita técnica por parte dos licitantes para verificação dos componentes a serem objeto de manutenção (fls. 43/44 da peça 04).

Quanto ao inciso IV – Estimativas das quantidades para a contratação, o ETP informou no item 05 (fl. 03 da peça 05) o total de 14 equipamentos a serem incluídos no contrato, instalados no Laboratório de Diagnóstico de Zoonoses e Doenças Transmitidas por Vetores (LabZoo), da Divisão de Vigilância em Zoonoses, Coordenação de Vigilância em Saúde (COVISA/SMS/PMSP). Como o número é determinado, objetivo, não demanda estudos para cálculo de estimativas.

Em relação ao inciso VI – Estimativa do valor da contratação, a Origem afirmou que: “Considerando nosso atual contrato de manutenção, estimamos um valor aproximado de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta) reais para cada equipamento, como totalizam 14, o valor seria de R\$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos) reais ao mês” (fl. 04 da peça 05).

Ocorre que a SMS não anexou aos autos do processo administrativo o contrato ou documento referente a esse valor, nem qualquer outra pesquisa de preços, com documentos de suporte, tornando frágil a estimativa do valor da contratação, o que é corroborado pelo preço referencial alcançado na pesquisa de preços realizada posteriormente, na qual foi obtido o preço referencial unitário de R\$ 1.596,12, valor este 456,03% superior ao preço estimado no ETP (SEI nº 118030139).

No tocante ao inciso VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação, a Origem afirmou que não se aplicaria a análise desse item à presente contratação. Malgrado, considerando a divisibilidade do objeto, representado por 14 equipamentos, conforme item 05 do ETP, seria possível, em tese, o parcelamento do objeto, e, dessa forma, é pertinente a análise.

Pelo exposto, é **parcialmente procedente** o item, sendo **procedente** quanto a ausência/insuficiência de fundamentação técnica no ETP em relação à estimativa do valor da contratação e à apresentação de justificativas para o parcelamento ou não da contratação, e **improcedente** quanto a ausência/insuficiência de fundamentação técnica no ETP em relação à descrição da necessidade da contratação e à apresentação de estimativas das quantidades para a contratação.

Manifestação prévia da Origem (peça 32, fls. 02/03)

A Coordenadoria de Vigilância em Saúde SMS/COVISA afirmou que:

"Inciso VI – Estimativa do valor da contratação:

Como a área técnica deste laboratório não possui conhecimentos técnicos adequados para fazer uma avaliação do valor das manutenções, com as trocas de peças necessárias para o bom funcionamento dos equipamentos objetos deste certame foi utilizado para estimativa do valor da contratação no ETP uma análise preliminar com base em Termo Aditivo nº005/2023 de contrato anterior (SEI 097642565), de 01/02/2024, no qual o valor mensal foi de R\$2.795,02 para 8 equipamentos, dando um valor unitário de R\$ 349,38 por equipamento, visando apenas uma avaliação inicial da viabilidade.

Esta requisição de contratação de serviço foi solicitada em 20/05/2024, sendo, portanto o ETP elaborado com base nos valores deste Termo Aditivo, sendo que essa estimativa inicial não substitui a pesquisa de preços aprofundada, realizada pela área responsável pelas licitações de SMS, no decorrer do processo, tendo em vista que o tempo decorrido acarreta alterações de valores em razão de oscilações econômicas, inflação, etc...

Inciso VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

A justificativa para o parcelamento ou não de uma contratação deve basear-se em critérios técnicos e econômicos, visando otimizar a eficiência e a competitividade da licitação, além de garantir o melhor aproveitamento dos recursos.

A contratação dos serviços, sem parcelamento do seu objeto é a solução que melhor atende aos interesses e necessidades da Administração para este certame.

Haverá ganho de escala tanto na realização da licitação como na contratação unificada, uma vez que, com um volume maior de serviços, é possível para a Administração obter uma proposta mais vantajosa no que diz respeito ao custo da contratação.

Da mesma forma com relação à Gestão do Contrato, que demandará aos servidores por ela responsáveis um contrato somente, sobre o qual se dediquem e efetuem a fiscalização em melhores condições."

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Em relação ao cálculo da estimativa de valor presente no ETP (fl. 04 da peça 05), a Origem esclareceu que os valores advêm do "[...] Termo Aditivo nº005/2023 de contrato anterior (SEI 097642565), de 01.02.2024, no qual o valor mensal foi de R\$2.795,02 para 8 equipamentos, dando um valor unitário de R\$ 349,38 por equipamento [...]" (fl. 02 da peça 32). Dessa forma, considera-se justificada a estimativa de valor constante no ETP e solucionado o ponto representado.

Em relação à alegação de ausência de justificativas para parcelamento ou não da contratação, a SMS descreveu que a contratação unificada do objeto gera ganho de escala/menor preço e ganho de eficiência com a gestão do contrato. Considerando os esclarecimentos prestados pela Origem e que o valor global estimado da contratação é relativamente reduzido (R\$ 22.345,68 mensais - SEI 118030139), o que confere ao objeto baixa materialidade, não se justifica, sob o prisma da economicidade e da eficiência administrativa, a fragmentação em diversos contratos administrativos. A contratação unificada, nesse contexto, revela-se medida mais adequada à racionalização dos recursos públicos, evitando encargos desnecessários com a administração contratual e potenciais riscos de inconsistência na prestação dos serviços.

Pelo exposto, está **superado** o item, em face dos esclarecimentos prestados pela Origem que solucionaram os pontos representados.

2.2. Irregularidade na exigência de certidão de acervo técnico (CAT)

Alegações da Representante

Às fls. 03/04 da peça 01 afirmou que:

A Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde, promoveu a abertura do Pregão Eletrônico nº 90188/2025/SMS, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de estufas incubadoras de CO₂, estufas tipo BOD e estufas microbiológicas, abrangendo ainda o fornecimento, sem ônus adicional à municipalidade, de peças, componentes e acessórios necessários à manutenção dos equipamentos instalados no Laboratório de Diagnóstico de Zoonoses e Doenças Transmitidas por Vetores (LABZOO), vinculado à Divisão de Vigilância em Zoonoses.

Desde a publicação do edital, foram formalizadas duas impugnações ao instrumento convocatório, sendo que a primeira foi parcialmente acolhida pela Administração, resultando na republicação do edital com alterações pontuais e o reagendamento da sessão de abertura.

A segunda impugnação, no entanto, foi integralmente rejeitada, ainda que tenha reiterado fundamentos relevantes anteriormente expostos, permanecendo inalterada a exigência objeto de controvérsia, razão pela qual se trata, na presente oportunidade, do terceiro agendamento de sessão pública, marcada para o dia 17 de maio de 2025.

Em ambas as manifestações de impugnação, o principal ponto debatido residuiu na exigência prevista no item 11.5.4, alínea "c", do edital, que determina como condição de habilitação a apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT,

expedida por entidade competente (CONFEA, CREA, CAU, CRT ou CFT), vinculando-a aos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes e aos profissionais habilitados, de modo a comprovar a aptidão técnica necessária à execução do objeto contratual.

Desde a primeira oportunidade em que foi apresentada a inconformidade, a Representante demonstrou, de maneira técnica e fundamentada, a ausência de pertinência entre a exigência editalícia e a natureza dos serviços a serem contratados, uma vez que o objeto não demanda, pela sua complexidade ou risco envolvido, a comprovação de experiência técnica por meio de CAT, sendo plenamente possível a demonstração da qualificação técnica exigida mediante simples apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, conforme amplamente admitido pela legislação vigente e pela jurisprudência especializada.

Apesar da robustez dos fundamentos apresentados, a Administração manteve-se inerte em revisar a cláusula apontada como restritiva, optando por preservar exigência que, na prática, limita injustificadamente a competitividade do certame e afronta os princípios da isonomia, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, pilares que regem as contratações públicas.

Cumprе ressaltar que os serviços objeto da licitação não envolvem grau de complexidade ou especificidade técnica que justifique a imposição de Certidão de Acervo Técnico vinculada a registro em Conselhos Profissionais, configurando, portanto, violação manifesta à legislação aplicável às licitações públicas e às normas que regem o princípio da ampla competitividade. [...] (sem grifos).

Às fls. 11/13 da peça 01 asseverou que:

A exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) como requisito de habilitação no Pregão Eletrônico nº 90188/2025/SMS revela-se excessiva e desproporcional, comprometendo os princípios da razoabilidade e da competitividade que regem o processo licitatório. A imposição deste requisito, especificamente em um certame que tem como objeto a prestação de serviços de manutenção de estufas e equipamentos laboratoriais, parece não ser adequada à natureza do serviço contratado. Isso porque a responsabilidade técnica necessária para a execução desses serviços não requer, de maneira imperiosa, a comprovação de inscrição ou registro em conselho de classe, especialmente quando não se trata de uma atividade privativa de engenheiro ou técnico especializado.

A fase de habilitação, conforme previsto na legislação vigente, tem como objetivo assegurar que a empresa licitante possua a qualificação técnica necessária para a execução do objeto licitado. Tal qualificação pode ser adequadamente demonstrada por meio de atestados de capacidade técnica emitidos por entes públicos ou privados, que descrevam com clareza os serviços prestados e as condições de execução. Portanto, a exigência de CAT, nesse contexto, carece de justificativa razoável, uma vez que os atestados de capacidade técnica podem, de forma eficaz, demonstrar a aptidão da empresa para executar os serviços, sem a necessidade de comprovação por meio de um documento restritivo como a CAT.

Ademais, ao consultar a contratação anterior realizada pela Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, especificamente no Pregão Eletrônico nº 113/2019,

promovido pela Coordenação de Vigilância em Saúde (UASG: 925218), não se verificou qualquer exigência quanto ao registro no CREA ou à apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT). Este exemplo, tomado de um processo licitatório anterior e de objeto similar, demonstra que a Administração Municipal, em circunstâncias semelhantes, não considerou necessário exigir tais documentos para garantir a qualificação técnica das empresas participantes. Tal fato reforça a tese de que a exigência de CAT neste caso específico é desnecessária e restritiva à competitividade.

Adicionalmente, observa-se que em outros certames, igualmente relacionados à manutenção de equipamentos laboratoriais, não se impôs a apresentação de CAT. Destacam-se, a título de exemplo:

a) Dispensa Eletrônica nº 90001/2025, promovida pelo Instituto Clemente Ferreira – SP, tem como objeto a contratação manutenção corretiva equipamento laboratorial -Estufa, sem menção explícita à necessidade de apresentação de CAT para habilitação.

b) Pregão Eletrônico nº 90884/2024, promovido pela Comissão Nacional De Energia Nuclear, cujo objeto é serviço de manutenção em capelas, estufas e outros equipamentos;

c) Pregão – Eletrônico nº 90046/2024, promovido pela Coordenadoria Regional De Saúde Norte – PMSP, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE empresa especializada em prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva e calibração de equipamentos de laboratório (estufas, centrífugas, microscópios e agitadores)

Portanto, considerando a prática reiterada em procedimentos licitatórios de objeto similar, bem como a ausência de necessidade técnica idônea que justifique a exigência do Certificado de Acervo Técnico (CAT) para a presente contratação, impõe-se reconhecer que a manutenção de tal requisito no Pregão Eletrônico nº 90188/2025/SMS compromete a competitividade do certame e estabelece restrições indevidas à participação de empresas regularmente qualificadas para a execução do objeto licitado. [...] (sem grifos).

Análise preliminar da Coordenadoria

Em suma, a Representante alega que a exigência do item 11.5.4.c do edital (fl. 18 da peça 04) seria restritiva, uma vez que os atestados de capacidade técnica poderiam, de forma eficaz, demonstrar a aptidão da empresa para executar os serviços, sem a necessidade de apresentação da Certidão de Acervo Técnico (CAT), correspondente aos atestados apresentados pelos licitantes.

Afirma ainda que os serviços a serem contratados não demandariam a comprovação de inscrição ou registro em conselho de classe, por não se tratar de uma atividade privativa de engenheiro

ou técnico especializado e considerando ainda a complexidade ou risco envolvido da contratação.

Por derradeiro, afirma que, em procedimentos licitatórios de objetos similares já realizados, não foram exigidos as Certidões de Acervo Técnico dos licitantes, o que reforçaria a tese de que a exigência de CAT para esses serviços seria desnecessária e restritiva à competitividade.

Quanto à justificativa técnica para exigência de CAT, expedido por conselhos de classe (CONFEA-CREA/CAU/CRT-CFT), a SMS esclareceu que os serviços descritos no edital exigem maior especialização, uma vez que os equipamentos objeto de manutenção são de média e alta complexidade e são utilizados para Manutenção e Cultivo de Agentes Biológicos Patogênicos, Classe de Risco Nível 2, relacionados à Zoonoses como Raiva, Leptospirose, Esporotricose, Histoplasmoses e Criptocose.

Nesse sentido, considerando a complexidade dos serviços descritos no termo de referência (fls. 32/44 da peça 04) e à não vinculação da exigência de registro da CAT a um conselho de classe específico, está ausente, dessa forma, condição restritiva ou desarrazoada em relação ao disposto no item 11.5.4.c do edital.

Em relação aos procedimentos de contratação citados pela Representante com objetos supostamente similares ao do edital impugnado, os quais não exigiram dos licitantes a apresentação de CAT, cabe assinalar que tais procedimentos não foram objeto de análise por esta Corte de Contas e que a exigência de CAT é uma faculdade do órgão licitante, desde que justificada tecnicamente. Dessa forma, é admissível que não haja uniformidade quanto à essa exigência por parte dos órgãos licitantes, em relação a objetos similares.

Cabe destacar ainda, que a exigência descrita no item do item 11.5.4.c do edital, de vinculação da CAT aos atestados de capacidade operacional, exigidos pelo item 11.5.4.a do edital, se mostra razoável, uma vez que configura medida acautelatória da Administração para aferir a autenticidade e veracidade dos atestados apresentados pelos licitantes. No mesmo sentido, seguem excertos de julgados do TCU e TCE-MG, respectivamente:

Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados

emitidos em nome da licitante, **podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.** (Acórdão 2326/2019 Plenário - TCU -Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler) (grifos nossos).²

A obrigatoriedade de apresentação de atestados registrados no CREA deve se limitar à capacitação técnico-profissional (pessoa física), sem alcançar a capacidade técnico-operacional (pessoa jurídica). **A comissão permanente de licitação pode exigir a apresentação de atestados registrados e acompanhados da CAT como forma de conferir a autenticidade e a veracidade das informações apresentadas para a comprovação da capacidade técnico-operacional.** (Excerto da ementa do Acórdão nº 1040499/2022 do TCE-MG – Denúncia, Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho) (grifos nossos).³

Por todo o exposto, é improcedente o ponto representado.

Manifestação prévia da Origem (peça 32)

Não se manifestou sobre este item.

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Ratificamos a conclusão alcançada em sede de relatório preliminar, pela **improcedência** deste item.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, assim concluímos:

- **Superado** o item **2.1**, em face dos esclarecimentos prestados pela Origem que solucionaram os pontos representados;
- **Improcedente** o item **2.2**.

² <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/atestado%2520acervo%2520t%25C3%25A9cnico/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/8>. Consulta em 13.05.25.

³ <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/BaixarArquivoArq?arquivo=3032386>. Consulta em 13.05.25.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 31/07/2025

DOUGLAS R. O. FRANCO
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe

Avaliação da Satisfação do Cliente: <https://forms.office.com/r/Ku6TDB6W6e> (para uso interno do TCMSP)