ACO-UTR-114/2025

Processo	-	TC/004863/2022
Denunciante	-	Protegido por força da Lei 13.460/2017
Denunciada	-	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
Objeto	-	Denúncia em face do Edital de Pregão Eletrônico 007/SMDHC/2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção predial, com fornecimento de mão de obra, ferramentas e equipamentos (materiais) adequados para efetuar reparos nos 52 Conselhos Tutelares pertencentes à Secretaria (Manifestação 02508.2022.000088-52 – Fala.BR)

61ª Sessão Ordinária Não Presencial

DENÚNCIA. EDITAL. PREGÃO. SMDHC. MANUTENÇÃO PREDIAL. 1. Denúncia conhecida em homenagem ao direito de petição. Art. 5º, XXXIV, a, CRFB/1988. 2. A elaboração e definição do objeto pretendido deve assegurar a especificidade de mão de obra, especializada ou serviços gerais. 3. Os atestados/certidões de capacidade técnica devem apresentar especificações quantitativas. 4. As propostas formuladas devem conter indicação de materiais e equipamentos necessários para concluir o projeto. CONHECIDA. Votação unânime. PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO. 1. Aprimore seus procedimentos de planejamento, garantindo que em futuras contratações o objeto contratado corresponda às suas necessidades, a fim de afastar o risco de onerar inadequadamente a aquisição buscada e fazendo valer o princípio da eficiência. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da presente denúncia, em homenagem ao direito de petição, consagrado pelo art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal, aliado à função constitucional deste Órgão de Controle, bem como para o aproveitamento dos atos processuais até aqui praticados.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la procedente, considerando o teor dos pronunciamentos dos Órgãos Técnicos desta Casa, indicando a ocorrência de falhas na elaboração do edital e comprometendo a contratação dele decorrente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania que aprimore seus procedimentos de planejamento, garantindo que, em futuras contratações, o objeto contratado corresponda às suas necessidades, a fim de afastar o risco de onerar inadequadamente a aquisição buscada e fazendo valer o princípio da eficiência.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão à Ouvidoria, para comunicação ao denunciante, e à denunciada, nos termos do art. 58 do Regimento Interno desta Corte, bem como à Controladoria Geral do Município para conhecimento e providências cabíveis, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 26/03/2025 16:36:52 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/03/2025 17:04:24 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item V) E-TCM nº 4863/2022

Denunciante: Anônima/Dados resguardados
Denunciada: Secretaria Municipal de Direitos Humanos
Objeto: Pregão Eletrônico n. 007/SMDHC/2022. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção predial, com fornecimento de mão de obra, ferramentas e equipamentos (materiais) adequados para efetuar reparos nos 52 (cinquenta e dois) Conselhos Tutelares pertencentes à Pasta.
Valor contratado: R$ 353.599,20 .

Relator: Conselheiro ROBERTO BRAGUIM

RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia encaminhada à Ouvidoria desta Corte de Contas na qual o Denunciante, cujos dados foram mantidos em sigilo, questiona o Pregão Eletrônico n. 007/SMDHC/2022, lançado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção predial, com fornecimento de mão de obra, ferramentas e equipamentos (materiais) adequados para efetuar reparos nos 52 (cinquenta e dois) Conselhos Tutelares pertencentes à Pasta.

Afirmou o Denunciante que ofereceu Impugnação Administrativa ao Edital, que fora indeferida pela Pregoeira sem respostas claras e efetivas. Em razão disso, pediu a interveniência

desse Tribunal para cancelar o Certame e, reproduzindo os termos de sua impugnação, alegou que: 1) falta a justificativa legal para divisão em apenas dois lotes; 2) o Instrumento Convocatório exige mão de obra de somente 04 auxiliares gerais para atenderem "todas" as demandas das 52 unidades dos Conselhos Tutelares, sem a previsão de um responsável técnico pelos serviços a serem executados e não exige a função de "profissionais" como pedreiro, pintor, eletricista, etc.; por outro lado, exige que os serviços contratados deverão ser executados por profissionais aptos e credenciados e com equipamentos da mesma natureza, devendo a Contratada fazer prova do que trata este item; ainda, caberá à Contratada a responsabilidade por serviços executados por profissionais "não especializados," em contradição à exigência de que os serviços serão prestados pelos 04 (quatro) auxiliares gerais; 3) não existe definição de onde os auxiliares gerais ficarão alocados; 4) haveria necessidade de esclarecimento a respeito da forma como se daria a rápida mobilização desses profissionais e como esse item seria avaliado na composição dos preços; 5) falta justificativa para o modelo de contratação e não está disponível o estudo de economicidade para o erário; 6) o Edital exige, para a qualificação técnica, atestado, certidões e CAT sem descrever quantitativo de execução e prazo, assim não se saberia qual seria o critério de avaliação, além de que essa aferição deveria ser feita na fase de habilitação e não na fase de assinatura do contrato; 7) o Termo de Referência não menciona o posto de Engenheiro, porém o Edital faz essa exigência para assinatura do Contrato, implicando confusão a

respeito do pagamento por este item; 8) não há relação de ferramentas, equipamentos e materiais necessários para os serviços, impedindo a composição dos custos; 9) há contradição a respeito da eventual necessidade de reposição de peças ou componentes de qualquer instalação, pois ora o Edital menciona que a Contratada deverá apresentar orçamento prévio para aprovação, ora diz que serão reembolsados tendo como referência os materiais elencados na tabela de insumos EDIF/SIURB;

Registro, de início, que a abertura do referido Certame ocorreu em 15/03/2022, portanto antes da Denúncia ter sido protocolada nesta Casa em 16/03/2022, tendo sido encaminhada ao meu Gabinete, após procedimentos de verificação e distribuição de relatoria, em 29/03/2022.

O Pregão foi homologado e então firmado o Contrato n.º 43/SMDHC/2022 com Priorato Engenharia LTDA. no valor total anual de R$ 353.599,20, sendo R$ 176.799,60 para cada um dos lotes, com ordem de início dos serviços para 13/04/2022.

Avaliando os elementos existentes nos autos e também tomando como base documentos disponíveis no processo SEI 6074.2021/0006427-1 (respostas de SMDHC à impugnação administrativa), SCE considerou a Denúncia parcialmente procedente, entendendo faltar justificativa para a divisão do objeto em dois lotes

(2.1), faltar clareza sobre a previsão de responsável técnico e de atividades diversas ao registro do profissional (2.2), haver incompatibilidade dos postos de trabalho previstos com a exigência do Item 6.4 do Edital (2.6), faltar especificação de quantitativos para os atestados/certidões de capacidade técnica a serem apresentados, ou justificativa para sua ausência (2.7), haver exigência de comprovação no quadro da empresa de profissional (engenheiro) não previsto no Termo de Referência (2.8), não existir elementos necessários ao cálculo da composição de custos (2.9), haver contradição entre as disposições das cláusulas 6.13 e 6.17 do Termo de Referência que se referem à reposição de peças (2.10), bem como contradição entre as disposições das cláusulas 6.22, 6.23 e 6.24 do Termo de Referência que tratam da especialização dos profissionais (2.11).

Oficiadas, a Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e a Pregoeira responsável apresentaram manifestação prévia em conjunto (peça 18), contudo, as justificativas apresentadas não foram capazes de alterar as conclusões alcançadas pela Auditoria.

De sua parte a Assessoria Jurídica entendeu que a Denúncia merecia ser conhecida e diante das conclusões da Auditoria, no mérito, opinou pela parcial procedência dela, sugerindo que a Pasta e responsáveis fossem novamente oficiados para apresentação de suas defesas.

Em nova intervenção nos autos a Pasta alegou que a Licitação em apreço busca a realização de pequenos reparos nos imóveis que abrigam os Conselhos Tutelares que se encontram por força do Decreto 59.093/2019, desde 2020 (pandemia), sob administração de SMDHC, o que inclui a incumbência de garantir o devido funcionamento de sua estrutura, e dessa maneira considerou que está motivada e fundamentada a realização do Certame. Entendeu que é justamente a rotineira necessidade de manutenção e reparos de pequena monta que justifica a contratação de "auxiliares gerais" e não de "profissionais especializados" para a execução dos serviços do dia a dia. Afirmou que há diversos obstáculos reais que impedem a definição específica de quantos e quais serviços seriam necessários em cada imóvel que abriga as 52 unidades dos Conselhos Tutelares, como a pandemia, as diversas transferências de imóveis, a existência da Ação Civil Pública nº 1092463-76.2016.826.0100, movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), para que fossem supridas as condições de funcionamento dos Conselhos Tutelares na Cidade de São Paulo, razão pela qual requereu que seja aplicada ao caso concreto o disposto no § 1º do artigo 22[1] da LINDB, superando os apontamentos da Denúncia, referendados pela SCE.

[1] "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as **circunstâncias práticas** que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

Acerca de tais justificativas, SCE manteve seu posicionamento pela parcial procedência da Denúncia, levando em conta que a defesa não enfrenta as conclusões da Auditoria, nem justifica as irregularidades constatadas e registradas na Denúncia, sublinhando que a o Decreto n.º 60.336/21 que estabeleceu a retomada das atividades no âmbito do Município é de junho de 2021, enquanto o Certame foi lançado em 2022 e sobre a Ação Civil Pública citada, apontou que ela está em andamento desde 2016, logo a celeridade invocada para justificar falhas no planejamento não mereceria ser considerada.

De sua parte, a Contratada indicou que o Contrato nº 043/SMDHC/2022, decorrente do Pregão Eletrônico questionado foi rescindido amigavelmente em 02/01/2023, por existir outro Ajuste, entre as mesmas partes, que abarcaria os serviços, logo não haveria que se falar em "anulação" do Certame, ainda que, em último caso, possa ser considerada alguma irregularidade. Apontou que durante o procedimento licitatório não houve a interposição de recursos, razão pela qual estaria preclusa qualquer discussão nesse sentido. Entendeu que o Edital e a Contratação buscada foram plenamente justificados e que não há qualquer infração ou ilegalidades cometidas pela Pasta. Ao final, pleiteou o arquivamento da Denúncia, pela perda superveniente do seu objeto, tendo em conta que o Ajuste não existe mais.

Em seu derradeiro pronunciamento, a Auditoria novamente confirmou seu posicionamento pela parcial procedência da denúncia, por considerar que não foram devidamente enfrentados os apontamentos e trazidos argumentos ou elementos capazes de alterar seu entendimento. Acrescentou que o Ajuste, nº 043/SMDHC/2022, decorrente do Pregão Eletrônico objeto da presente Denúncia foi rescindido amigavelmente entre as partes e os serviços nele abrangidos foram absorvidos no âmbito do Contrato nº 028/SMDHC/2020, de mesma natureza e cuja titular é a própria empresa Priorato, fato que demonstra a situação de precariedade de planejamento que envolveu o Pregão questionado, do qual decorreu essa contratação.

Por seu turno, a Assessoria Jurídica igualmente concluiu pela parcial procedência da Denúncia, ponderando que apesar dos argumentos da Pasta de que teria enfrentado dificuldades para a previsão dos serviços necessários, ao longo da instrução foram confirmadas falhas no planejamento da SMDHC e na fase interna do Certame, implicando Instrumento Convocatório e Contratação que não se coadunam com o princípio da eficiência. Destacou o fato de o Contrato nº 043/SMDHC/2022 ter sido rescindido (DOC de 04/02/23) e os serviços nele abrangidos terem sido assumidos pela mesma empresa, que já era detentora de outro Contrato similar (Contrato 028/SMDHC/2020).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a decretação de perda do objeto da Denúncia, consignando que os apontamentos tidos como procedentes não foram capazes de macular a regularidade do Contrato e, ainda, que houve notícia de rescisão do Ajuste.

Finalizando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da presente Denúncia e, no mérito, com base na análise realizada pela Auditoria, opinou por sua parcial procedência.

É o relatório.

VOTO

Como tenho me manifestado em casos similares, a princípio não conheceria da Denúncia apresentada, por não preencher os requisitos do artigo 55[2], IV e § 1º do Regimento Interno desta Casa. Porém, ela é proveniente da Ouvidoria deste Tribunal e o Denunciante pediu sigilo de seus dados. Assim, em homenagem ao direito de petição, consagrado pelo artigo 5º, inciso XXXIV, alínea "a"[3], da

[2] **Art. 55** - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:
IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.
§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.

[3] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

Constituição Federal, aliado à função constitucional deste Órgão de Controle, bem como para o aproveitamento dos atos processuais até aqui praticados, considero que, no caso, é possível o conhecimento da presente Denúncia.

Observo que os questionamentos direcionados a este Tribunal têm como núcleo central verificar a estruturação do Edital do Pregão Eletrônico n. 007/SMDHC/2022, que se destinava à Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção predial e reparos nos 52 (cinquenta e dois) Conselhos Tutelares pertencentes à SMDHC, do qual decorreu o Ajuste nº 043/SMDHC/2022, formalizado com a empresa Priorato Engenharia LTDA.

Registro, desde logo, que a abertura do referido Certame ocorreu em 15/03/2022 e a presente Denúncia foi protocolada nesta Casa, no dia seguinte, em 16/03/2022, tendo sido encaminhada ao meu Gabinete, após procedimentos de verificação e distribuição de relatoria, em 29/03/2022, o que impediu a atuação prévia e adoção de medidas cautelares.

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

De qualquer maneira, certo é que os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria desta Casa, acabaram por confirmar diversas falhas no Instrumento Convocatório que guardam relação com a elaboração e definição do objeto pretendido, tais como incertezas a respeito dos serviços buscados, se exigiam mão de obra especializada ou se poderiam ser realizados por auxiliares gerais; falta de especificação de quantitativos para os atestados/certidões de capacidade técnica a serem apresentados; ausência de indicação de material e equipamentos necessários, afetando inclusive a formulação de propostas, entre outros.

Corroborando a situação indicada por meio da Denúncia, durante a instrução processual veio à tona o fato de que o Contrato nº 043/SMDHC/2022, conforme publicação no DOC de 04/02/2023, foi rescindido amigavelmente entre as partes e os serviços nele abrangidos foram assumidos pela mesma empresa Priorato, que já era detentora de outro Ajuste similar, o de nº 028/SMDHC/2020.

Com efeito, de acordo com o sistema SEI - Ofício n 001/ SMDHC/CPCA/CT/2023 - Rescisão Amigável TC n. 43/22 (077368243), a rescisão foi motivada porque o objeto seria absorvido pelo Contrato nº 028/SMDHC/2020, já que se assemelham, fatos estes que evidenciam a situação de precariedade da Pasta quanto ao seu planejamento, notadamente em razão das falhas apontadas e da concomitância de dois Contratos, com objeto similar, com as mesmas

partes em período sobreposto, situação que não se coadunam com o eficiência buscada pela Administração Pública.

Os argumentos apresentados pela Pasta no sentido de que à época enfrentava dificuldades que impediram a definição específica de quantos e quais serviços seriam necessários em cada imóvel e por isso os apontamentos deveriam ser analisados à luz do disposto no § 1º do artigo 22[4] da LINDB, não merecem prosperar, pois como bem destacou a Auditoria, a retomada das atividades no âmbito do Município se deu em junho de 2021 (Decreto 60.336/21) e o Certame questionado foi lançado em 2022. A Ação Civil Pública citada para justificar a necessidade em colocar o Edital "na praça" está em andamento desde 2016. Logo, a urgência invocada para justificar falhas no planejamento não merece ser considerada. O derradeiro argumento, a respeito da ocorrência de diversas mudanças de imóveis, compreendo que se relaciona diretamente com o objeto buscado, reformas, reparos, consertos e, como tal, devem ser avaliados e dimensionados pela Unidade Licitante, lembrando que tal objeto não é inovador.

[4] "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as **circunstâncias práticas** que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

Dessa forma, considerando o teor dos pronunciamentos dos Órgãos Técnicos desta Casa, que integro ao presente, indicando a ocorrência de falhas na elaboração do Edital e comprometendo a contratação dele decorrente, **julgo procedente** a Denúncia em foco, com a determinação de que a SMDHC aprimore seus procedimentos de planejamento, garantindo que em futuras Contratações o objeto contratado corresponda às suas necessidades, a fim de afastar-se o risco de onerar inadequadamente a aquisição buscada e fazendo valer o princípio da eficiência.

Encaminhe-se cópia à Ouvidoria, para comunicação ao Denunciante e para a Controladoria Geral do Município para conhecimento e providências cabíveis, arquivando-se na sequência.

TCM, 02 de dezembro de 2024.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2024.12.02 12:33:09 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

MBM/RB