DECCAM-UTR-14/2025

Processo	-	TC/006269/2020
Contratante	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Contratada	-	Empreitec Construções Elétricas Ltda.
Pregão Eletrônico	-	407/2019/AHM
Contrato	-	02/2020 R$ 969.960,0
Objeto	-	Contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de cabines primárias, secundárias e grupo de geradores (energia elétrica de emergência), com fornecimento de materiais, componentes, partes e peças para as unidades hospitalares: Hospital Municipal Doutor Cármino Caricchio, Hospital Municipal Ignácio Proença de Gouvêa e Hospital Municipal Doutor Alexandre Zaio

61ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. SMS. MANUTENÇÃO. CABINES PRIMÁRIAS, SECUNDÁRIAS E GRUPO DE GERADORES. 1. A publicação do termo contratual não deve exceder 20 dias da sua assinatura. Art. 26, LM 13.278/2002. 2. As exigências de qualificação técnica acerca da capacitação técnico-profissional devem limitar-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. Art. 30, § 1º, I, L 8.666/1993. 3. A pesquisa de preços deve representar os valores de mercado, para que não haja significativas discrepâncias entre os valores obtidos e os ofertados, quando da sessão da licitação, além de constar nos autos do processo administrativo justificativa para a ausência de consulta a bancos de preços e contratações similares. REGULARES. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regulares o Pregão Eletrônico 407/2019/AHM e o Contrato 02/2020, dele decorrente, relevando a infringência referente à assinatura extemporânea do termo contratual, tendo em vista que a Origem não apresentou dados contrariando esse apontamento e que a publicidade do ato foi atingida.

DECIDEM, à unanimidade, determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 18 de dezembro de 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 21/03/2025 10:52:28 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/03/2025 09:53:26 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

61ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Item 2 – Câmara

TC 6.269/2020
Objeto: Pregão Eletrônico 407/2019/AHM - **Contrato 02/2020 R$ 969.960,00** - Contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de cabines primárias, secundárias e grupo de geradores (energia elétrica de emergência), com fornecimento de materiais, componentes, partes e peças para as unidades hospitalares: Hospital Municipal Doutor Cármino Caricchio, Hospital Municipal Ignácio Proença de Gouvêa e Hospital Municipal Doutor Alexandre Zaio (FCCF)
Interessados: Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Empreitec Construções Elétricas Ltda.
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: CÂMARA

RELATÓRIO

Cuida o presente TC da análise do Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM, promovido pela Autarquia Hospitalar Municipal, e do Termo de Contrato nº 002/2020, celebrado com a empresa Empreitec Construções Elétricas Ltda., tendo por objeto a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de cabines primárias, secundárias e grupo de geradores (energia elétrica de emergência), com fornecimento de materiais, componentes, partes e peças para as seguintes unidades hospitalares: Hospital Municipal Dr. Cármino Caricchio, Hospital Municipal Ignácio Proença de Gouvêa e Hospital Municipal Dr. Alexandre Zaio, com vigência por 12 (doze) meses, a partir da ordem de serviço (04.02.2020), com valor de **R$ 969.960,00** (novecentos e sessenta e nove mil, novecentos e sessenta reais) por ano (peça 24).

A **Secretaria de Controle Externo** apresentou seu Relatório às peças 36 e 37, constatando a existência das seguintes irregularidades:

> **Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM**
>
> *"**3. CONCLUSÃO***
>
> *Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM, apresenta as seguintes irregularidades:*
>
> ***3.1.** A pesquisa de preços realizada não foi representativa dos valores de mercado para o objeto, pois houve significativas discrepâncias entre valores obtidos e os ofertados quando da sessão da licitação, além de não constar nos autos do processo administrativo justificativa para a ausência de consulta a bancos de preços e a contratações similares quando da formulação do valor referencial do certame (item 2.2);*

> ***3.2.*** *As exigências de qualificação técnica não observaram a previsão do art. 30, § 1º, inciso I, da LF nº 8.666/93 acerca da limitação da capacitação técnico-profissional às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação (item 2.3).”*

Contrato nº 002/2020

> *“**3. CONCLUSÃO***
>
> *Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Contrato nº 02/2020, apresenta as seguintes irregularidades:*
>
> ***3.1.*** *Não foram apresentados, no momento da assinatura do contrato, o Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, a Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo e as Certidões Negativas de Tributos Imobiliários e Mobiliários válidas no momento da assinatura do contrato (item 2.1);*
>
> ***3.2.*** *A publicação do termo contratual no DOC excedeu 20 dias da assinatura do contrato, em infringência ao art. 26 da LM nº 13.278/02 (item 2.2).”*

A **Secretaria Municipal da Saúde**, na peça 63, apresentou as providências e esclarecimentos que considerou pertinentes juntamente com as suas áreas técnicas envolvidas.

A **Auditoria**, à peça 67, após analisar as justificativas apresentadas, posicionou-se, ao final, como segue:

> *“**3. CONCLUSÃO***
> *Da análise da documentação acrescida, concluímos em relação aos apontamentos iniciais das análises da auditoria às peças 34/38:*
> *Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM*
> *Integralmente ratificados os apontamentos iniciais de auditoria.*
>
> *Termo de Contrato nº 002/2020*
> *Superado o item 3.1;*
> *Ratificado o item 3.2.”*

A empresa contratada, Empreitec Construções Elétricas Ltda., em manifestação de peça 84, requereu que fosse declarada a regularidade dos atos.

A Secretaria Municipal da Saúde, em nova manifestação, trouxe os esclarecimentos de sua Coordenadoria de Administração e Suprimentos (peça 103).

A **Auditoria**, à peça 116, considerou, em exame das explicações trazidas, com referência ao Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM, pela manutenção dos itens 3.1 e 3.2 e

sobre o Termo de Contrato nº 002/2020 considerou superado o item 3.1 e ratificado o item 3.2.

A **Assessoria Jurídica**, à peça 122, emitiu seu parecer com a conclusão seguinte:

> *"De nossa parte, permitimo-nos acompanhar AUD em seu relatório e conclusão, tendo em vista que foram as irregularidades se perpetraram na formalização do Contrato nº002/2020, e do* ***Pregão Eletrônico*** *nº 407/2019/AHM.*
>
> *Por derradeiro,* ***reiteramos*** *nosso posicionamento endossando as conclusões alcançadas por AUD, opinando pela irregularidade do Contrato nº002/2020, tendo em vista, que os itens tendo como* ***superado*** *o item* ***3.1*** *e* ***ratificado*** *o item* ***3.2****, e no que se refere ao* ***Pregão Eletrônico*** *nº 407/2019/AHM, foram* ***Ratificados*** *os itens 3.1 e 3.2., uma vez que as defesas não trouxeram fatos novos a esse respeito.*
>
> *Tal como enfatizado na análise precedente, permitimo-nos acompanhar as conclusões alcançadas pela Especializada, e sintetizadas no Relatório de Análise da Licitação e Contratação, indicando as impropriedades/infringências constantes nos itens 3.1 e 3.2 mantendo por si só a irregularidade perpetradas do Contrato nº nº002/2020, e do Pregão Eletrônico nº407/2019/AHM.*

O interessado José Guilherme (peça 140) e a Secretaria Municipal da Saúde (peça 145), protocolaram suas manifestações.

A Equipe de Fiscalização, peça 153, ratificou as suas conclusões alcançadas na manifestação de peça 116.

A **Assessoria Jurídica**, à peça 155, apresentou seu parecer final nos termos seguintes:

> *"****CONCLUSÃO***
> *Assim, diante do exposto, entendemos que o procedimento de Fiscalização adotado atingiu os objetivos almejados e que o resultado do trabalho reúne condições de ser submetido ao Nobre Conselheiro Relator para conhecimento e deliberação.*
> *Nessa senda, utilizando a mesma numeração adotada pela Auditoria, acompanhamos integralmente as conclusões alcançadas por aquela Especializada, a saber:*
> *- Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM*
> *- Ratificados os itens 3.1 e 3.2.*
> *- Termo de Contrato nº 002/2020*
> *- Superado o item 3.1;*
> *- Ratificado o item 3.2."*

A **Procuradoria da Fazenda Municipal**, à peça 159, requereu a decretação da regularidade do contrato em exame ou, ainda, o reconhecimento dos efeitos econômicos dos atos.

"De forma resumida, restou anotado que as falhas identificadas são a ausência de aprofundada pesquisa de preços e exigência de qualificação técnica acentuada em razão do que se contratava. Tais defeitos no que tange ao Edital.

Especificamente ao termo de contrato, também em exame, anotou-se a falha meramente formal da publicação extemporânea de seu extrato.

De forma um tanto pulverizada, a Origem trouxe aos autos sua defesa. Enfrentou-se, contudo, tudo de significativo que foi imputado aos atos administrativos em exame e supra referenciados. (...)

Pontue-se o caráter eminentemente formal de algumas das falhas anotadas, sendo certo que nenhuma delas está a legitimar a decretação da irregularidade dos atos em exame. Particularmente, no que tange ao contrato examinado, nada há de importante a desaboná-lo. Assim, como não se deve aplicar aos atos administrativos o chamado "princípio da acessoriedade", impõe-se o reconhecimento de sua regularidade.

Demais disso, é de se consignar, por importante, que no presente caso o reconhecimento dos efeitos econômicos dos atos praticados merece ser devidamente considerado pelos Ilustríssimos Conselheiros.

Tal assertiva leva em conta as dificuldades encontradas pela Administração Pública, mormente no que tange à contratação de serviço tão especifico como o tratado nestes autos, sem considerar o elevado nível de interesse público que todos os atos examinados encerram.

Como se vê, a Administração, por seus gestores, não desbordou das normas e parâmetros que disciplinam a espécie, tendo agido em absoluto respeito e consonância com o quanto decidido no âmbito deste processado.

Portanto, se afigura possível afirmar que os atos administrativos examinados, relativos a licitação e consequente ajuste em questão, foram praticados com boa fé, razão pela qual são válidos e eficazes para todos os fins de direito, o que lhes confere certeza e segurança jurídica.

Nesta senda, esta Procuradoria entende que as explicações trazidas, ainda que parciais, devem ser devidamente sopesadas pelos Nobres Conselheiros, na medida em que as mesmas se revelaram pertinentes e razoáveis, havendo fundadas razões e argumentos a amparar o acolhimento dos atos em exame, ou, ao menos, a permitir que os efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes do referido instrumento sejam recepcionados, em homenagem aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo.

Ora, contratações como a tratada nestes autos são relativamente trabalhosas, demandando um aperfeiçoamento contínuo por parte dos gestores públicos, inclusive no que tange aos mecanismos de seleção das empresas e, ainda assim trata de serviços absolutamente indispensáveis, não podendo sofrer qualquer solução de continuidade, sob pena de graves e irreparáveis danos que podem ser causados à população usuária.

Não há que negar a complexidade do tema e tampouco os aspectos eminentemente técnicos que envolvem a opção da Administração, a qual, todavia, com o devido respeito aos DD. Órgãos dessa E. Corte, trouxe aos autos fundadas explicações e justificativas que, como já dissemos, permitem um posicionamento favorável aos atos praticados.

No caso em exame nestes autos, salvo melhor juízo, não ocorreram impropriedades de natureza grave, que, de algum modo, tenham tisnado os atos praticados pela Administração, donde ser de todo razoável seu acolhimento até porque, diga-se, já geraram todos os seus efeitos perante as partes e eventuais terceiros.

Com efeito, Nobres Conselheiros, a invalidação de determinado certame, contrato e aditivos deve sempre orientar-se pelo princípio do prejuízo, razão pela qual há que estar presente a ponderação de valores e a razoabilidade na interpretação da norma diante da circunstância concreta.

Cumpre ao intérprete uma análise teleológica, pois muitas vezes a aparente incompatibilidade de determinado texto legal, confrontado com a situação vivenciada, se observado sob outro ângulo, "data venia", ensejará outro posicionamento.

É que a apreciação do Julgador deve levar em conta não os aspectos formais em si, os quais, embora relevantes, passam a um segundo plano, posto que o objetivo maior consiste em verificar se o ajuste era indispensável; se o escopo do mesmo foi adimplido; se o preço pago foi correto; enfim, há que se saber se os atos relativos à sua execução foram em benefício do chamado interesse público.
(...)
Assim, considerando o teor dos esclarecimentos e das defesas juntadas aos autos, sobre as quais a Fazenda se fia no exercício de sua atividade; considerando a presunção de legalidade que todo ato administrativo tem; e considerando, por fim, a ausência de registro de comportamento indevido de quem quer que seja, a Procuradoria da Fazenda Municipal vem requerer a decretação da regularidade ao menos do contrato em exame ou, ainda, o reconhecimento dos efeitos econômicos dos atos aqui examinados."

A **Secretaria Geral** apresentou seu parecer, contendo, em essência (peça 161):

"Sobre o primeiro apontamento referente ao Pregão, a Defesa alega que as outras propostas eram inexequíveis, motivo pelo qual deveriam ser desconsideradas, não havendo discrepância significativas.

Entretanto, a Equipe de Fiscalização entendeu que o fato principal foi não haver consulta a bancos de preços e contratações similares para a verificação de um valor referencial. Apontamento mantido.

Com relação ao segundo apontamento, a Defesa apresentou dados sobre os testes solicitados pelo edital, demonstrando sua pertinência com o serviço contratado e a possibilidade de sua utilização para assegurar a qualidade do serviço, porém, a Equipe de Auditoria ressaltou que a relevância e valor, devem

ser obedecidas simultaneamente para fins de exigência de atestado de capacitação técnico-profissional e técnico-operacional. Apontamento mantido.

Com relação ao contrato, onde diz que a publicação do termo contratual no DOC excedeu 20 dias da assinatura do contrato, ainda que extemporâneo, o apontamento pode ser relevado, pois a publicidade devida foi alcançada.

Por todo o exposto, opino, s.m.j., pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM."

É o relatório.

VOTO

Conforme relatado, cuida o presente TC da análise do Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM, promovido pela Autarquia Hospitalar Municipal, e do Termo de Contrato nº 002/2020, celebrado entre essa Autarquia e a empresa Empreitec Construções Elétricas Ltda., tendo por objeto a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de cabines primárias, secundárias e grupo de geradores (energia elétrica de emergência), com fornecimento de materiais, componentes, partes e peças para as seguintes unidades hospitalares: Hospital Municipal Dr. Cármino Caricchio, Hospital Municipal Ignácio Proença de Gouvêa e Hospital Municipal Dr. Alexandre Zaio, com vigência por 12 (doze) meses, a partir da ordem de serviço (04.02.2020), com valor de **R$ 969.960,00** (novecentos e sessenta e nove mil, novecentos e sessenta reais) por ano (peça 24).

A **Secretaria de Controle Externo** apresentou seu Relatório de Análise de Licitação[1], às peças 34 e 35, e o seu Relatório de Análise de Contratação, às peças 36 e 37, constatando a existência das seguintes irregularidades, sobre as quais passo a me manifestar:

Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM

"3.1. A pesquisa de preços realizada não foi representativa dos valores de mercado para o objeto, pois houve significativas discrepâncias entre valores obtidos e os ofertados quando da sessão da licitação, além de não constar nos autos do processo administrativo justificativa para a ausência de consulta a bancos de preços e a contratações similares quando da formulação do valor referencial do certame;"

Por se tratar de objeto de alta complexidade, a época não foram localizados os preços públicos (sendo de rigor salientar as diferentes configurações de cabines primárias

1 Relatórios da SFC: sobre a Licitação às peças 34 e 35, com data de 18.08.2020; sobre o Contrato às peças 36 e 37, com data de 09.09.2020.

e secundárias, bem como de geradores conforme a necessidade de cada equipamento público).

Aliás, anoto que, por mais de uma passagem, a pesquisa de preços acabou por ser validada, o que, *venia*, retrata uma situação paradoxal, haja vista, nos relatórios, a concordância com os percalços do objeto e a dificuldade da pesquisa de preço, mas de outro lado a conclusão de que esta deveria ter sido realizada como qualquer outra (com objetos mais rotineiros).

[2]Assim, a manifestação da Origem e as considerações acima levam à superação do atual apontamento.

> **"3.2. As exigências de qualificação técnica não observaram a previsão do art. 30, § 1º, inciso I, da LF nº 8.666/93 acerca da limitação da capacitação técnico-profissional às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação."**

Com a devida *venia*, a conclusão da Auditoria, que culminou na ratificação do apontamento 3.2., não merece prosperar.

De início, cita-se, como por exemplo, o Hospital Santa Tereza de Ribeirão Preto e Complexo Hospital do Juquery (SEI nº 026324355 e 026324427), que fazem o uso das mesmas exigências em seus editais há mais de cinco anos, o que descaracteriza eventual indicativo de direcionamento e consolida a importância dos procedimentos com relação à prevenção de panes e ou quebra de equipamentos, bem como a suspensão indevida do fornecimento de energia para o atendimento hospitalar a população.

Em acréscimo, observo que à época do pregão, estava vigente período de instabilidade pandêmica decorrente da Covid-19, período no qual os Hospitais e seus os equipamentos públicos foram enormemente afetados, colocando à prova (e risco) toda a sua capacidade de infraestrutura e funcional.

Em sua resposta a esse apontamento, a Origem também ressaltou a importância dos ensaios técnicos exigidos como requisito de habilitação técnica, salientando que são procedimentos específicos cuja importância para os diversos setores da engenharia não poder ser considerado irrelevante, existindo estudos que comprovam a sua colaboração para a manutenção de equipamentos de base metálicos sujeitos a depreciação; e anexou o documento nº 026324562, estudo realizado por empresa especializada de engenharia.

---

2 "Cabe registrar que um fator que dificulta a comparação dos preços com contratações similares é o fato de o contrato firmado ser um contrato de risco, onde a contratada deve arcar com os custos das Peças de reposição."

"em que pese a dificuldade de comparação de equipamentos de diferentes características e estados de conservação, notadamente por estarem incluídos no Edital o fornecimento de peças para as manutenções (...)"

Importante distinguir que a capacitação técnico-operacional está prevista no inciso II do artigo 30 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, enquanto que a capacitação técnico-profissional é aquela prevista no inciso I do parágrafo 1º. do mesmo artigo.

Segundo o Tribunal de Contas da União:

> "A capacitação técnico-operacional envolve comprovação de que a empresa licitante, como unidade econômica agrupadora de bens e pessoas, já executou, de modo satisfatório, atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação"
>
> "A capacitação técnico-profissional trata de comprovação fornecida pelo licitante de que possui, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior, ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviços de características semelhantes às do objeto licitado".
>
> (Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010).

Com base em tais análises, impõe-se superar o presente apontamento.

Contrato nº 002/2020

"3.1. Não foram apresentados, no momento da assinatura do contrato, o Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, a Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo e as Certidões Negativas de Tributos Imobiliários e Mobiliários válidas no momento da assinatura do contrato;"

Acerca dos documentos referidos nesse apontamento, restou demonstrado terem sido apresentados na peça 63, com datas de validade compatíveis com a da assinatura do contrato (10.01.20), o que levou a Auditoria a considerar **superado** esse apontamento.

"3.2. A publicação do termo contratual no DOC excedeu 20 dias da assinatura do contrato, em infringência ao art. 26 da LM nº 13.278/02."

A Origem não apresentou dados contrariando esse apontamento. Inobstante, extrai-se que, apesar de extemporânea, a publicidade do ato foi atingida, o que permite relevar a infringência detectada, consoante reiteradas decisões deste Tribunal sobre o tema em apreço.

Ante todo o exposto, com fundamento, em parte, nas conclusões das análises acima articuladas, **JULGO REGULARES** o Pregão Eletrônico nº 407/2019/AHM, promovido pela Autarquia Hospitalar Municipal, e o Contrato nº 002/2020, dele decorrente, celebrado com a empresa Empreitec Construções Elétricas Ltda.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 17/01/2025
09:03:21 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo