ACO-UTR-415/2025

Processo	-	TC/007621/2020
Representante	-	Lemam Construções e Comércio S.A.
Representada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Representação interposta em face da Licitação Pública Nacional – Edital 01/2020 – Contrato de Empréstimo BID 4.641/0C-BR (Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade São Paulo – Avança Saúde São Paulo), cujo objeto é a execução das obras de reformas e ampliações de Equipamentos de Saúde visando implantação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA Dona Maria Antonieta F. de Barros e UPA Vergueiro

64ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. SMS. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO. BID. REFORMAS E AMPLIAÇÕES. EQUIPAMENTOS DE SAÚDE. UPA. 1. A ausência de critérios de julgamento pré-definidos, para seleção da proposta mais vantajosa, viola mandamentos básicos da impessoalidade, da isonomia e do julgamento objetivo, podendo, inclusive, dar margem a direcionamentos indevidos nos procedimentos licitatórios. Art. 37, XXI, CRFB/1988. Art. 3º, L 8.666/1993. Art. 1.º, D 2.745/1998. Acórdão TCU 549/2006, Plenário. 2. A apresentação do Quadro de Composição de Preços Unitários é exigência dos editais do BID, para que se possa verificar a exequibilidade dos preços ofertados. 3. Efeitos jurídicos decorrentes aceitos, considerando a constatação de solução da questão envolvendo a fragilidade da motivação pela desclassificação da Representante, bem como considerando que, em seu mérito, a desclassificação foi devida. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime. PROCEDENTE. EFEITOS JURÍDICOS ACEITOS. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. 1. Abstenha-se de motivar julgamento de propostas com falta de clareza em relação aos critérios de julgamento fixados no Edital, bem como que atente para a formulação de seus orçamentos, de forma a afastar eventuais inconsistências e divergências que possam dar ensejo a situações indesejadas como a do caso examinado. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

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 Representação, uma vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 55 do RITCMSP, e, no mérito, em julgá-la improcedente quanto ao apontamento consignado no item 2.1 do Relatório de Auditoria.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, em julgar procedente o item 2.2 do Relatório de Auditoria, aceitando, todavia, os efeitos jurídicos decorrentes, considerando a constatação de que a Origem solucionou a questão envolvendo a fragilidade da motivação pela desclassificação da Representante, bem como considerando que, em seu mérito, a desclassificação foi devida.

Vencido parcialmente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, declarou prejudicado o item 2.2.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde que, em futuras licitações, se abstenha de motivar julgamento de propostas com falta de clareza em relação aos critérios de julgamento fixados no edital, bem como que atente para a formulação de seus orçamentos, de forma a afastar eventuais inconsistências e divergências que possam dar ensejo a situações indesejadas como a descrita no caso examinado.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o caminhamento de ofício à empresa representante e à representada, nos termos do artigo 58 do RITCMSP, bem como à empresa Tetra-Base Engenharia e Construções Ltda., admitida nestes autos como terceira interessada (peças 48 e 53), assim como ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção aos ofícios encartados ao processo, arquivando-se os autos após o cumprimento das demais formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 23 de abril 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 03/07/2025 15:07:03 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 10/07/2025 10:25:49 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

64ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Item 8 – Pleno

TC 7.621/2020 - Lemam Construções e Comércio S.A. - Secretaria Municipal da Saúde - **Representação** interposta em face da Licitação Pública Nacional - Edital 01/2020 - Contrato de Empréstimo BID 4.641/0C-BR (Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade São Paulo - Avança Saúde São Paulo), cujo objeto é a execução das obras de reformas e ampliações de Equipamentos de Saúde visando implantação de Unidades de Pronto Atendimento - UPA Dona Maria Antonieta F. de Barros e UPA Vergueiro (CAV)

Representação. Conhecimento. Licitação com recursos do BID. Ausência de efeito suspensivo de recurso. Legalidade. Deficiência na motivação e dos critérios de julgamento fixados no Edital. Desclassificação. Parcialmente procedente.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação formulada pela empresa Leman Construções e Comércio Ltda. apontando eventuais irregularidades no procedimento da Licitação Pública Nacional (LPN) - Edital 001/2020 - Contrato de Empréstimo BID 4641/OC-BR - Execução das obras de Reformas e ampliações de Equipamentos de Saúde existentes visando implantação de Unidades de Pronto Atendimento - UPA Dona Maria Antonieta F. de Barros e UPA Vergueiro, com valor anual da contratação de R$ 8.296.177,00 (oito milhões, duzentos e noventa e seis mil, cento e setenta e sete reais) (Processo SEI nº 6018.2020/0013258-0)[1].

2. A sessão de abertura do certame ocorreu em 03.04.20, com adjudicação do objeto licitado em favor da empresa Tetra-Base Engenharia e Construções Ltda (peça 10) e celebração do termo de Contrato nº 064/2020/SMS-1/CONTRATOS (peça 11).

3. A empresa Representante, em síntese, alega que:

> **I –** em 19.5.2020 o executivo municipal publicou despacho adjudicando o objeto da licitação com a empresa classificada em 4º lugar (Tetra Base); que interpôs recurso desta decisão em 29.5.2020 (dentro do prazo legal, que seria até 01.6.2020); que não houve observância do efeito suspensivo do recurso; que houve falta de publicidade com relação ao recurso apresentado;

[1] Conforme registrado na Peça 18:
i) a sessão de abertura ocorreu em 03.04.20 e, em 19.05.20 houve a publicação no DOC da adjudicação do objeto licitado em favor da empresa Tetra-Base Engenharia e Construções Ltda. (Peça 10);
(ii) o Termo de Contrato nº 064/2020/SMS-1/CONTRATOS foi celebrado em 01.06.20 (Peça 11);
(iii) a Ordem de Início estabeleceu o início da prestação dos serviços para o dia 01.06.20 (Peça 12).

II – teve a sua proposta desclassificada de forma desarrazoada, pois entende que não praticou "jogo de planilhas", como informou a Origem em sua exposição dos motivos da rejeição da proposta. Que, entre as propostas válidas, apresentou o 2º menor preço, sendo certo que a adjudicação prestigiou a proposta de maior preço ofertada pela licitante 4ª colocada, com valor apenas 3,5% superior em relação ao preço ofertado pela Representante, não vendo lógica em que se tenha considerado exequível a proposta selecionada e inexequível a sua. Ademais que os valores utilizados para elaboração das propostas foram retirados das próprias planilhas fornecidas, utilizando os menores valores de referência fixado nos editais, adotando o menor preço para ambas as UPAS, ainda que apresentassem valores divergentes. Aduz ainda que, no seu entender, não poderia elaborar propostas com valores diferentes para os mesmos serviços.

4. A Secretaria de Controle Externo – SCE, em relatório preliminar, assim concluiu (peça 17):

*"**2.1. Das supostas irregularidades no processamento do recurso administrativo interposto pela Representante (fls. 2/3, Peça 1)***
(...)
Diante da análise da documentação supramencionada, observa-se que o recurso por ela interposto em 29.05.2020, foi apreciado pela Origem em 16.06.2020, sem aplicação de efeito suspensivo ao certame, uma vez que o Contrato foi assinado com a licitante vencedora em 01.06.2020. Porém, no regramento específico do certame, apresentado no item 33 do edital, não consta a previsão de que os recursos teriam efeito suspensivo.

Quanto à alegada falta de publicidade, o item 33.2 acima transcrito traz de forma expressa que a "Para o Concorrente que apresentou proposta as discussões deverão ser mantidas somente no âmbito do Contratante e do Concorrente que apresentou o recurso e sobre o julgamento de sua proposta".

*Atendo-nos aos questionamentos formulados pela Representante quanto a este aspecto e ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, **consideramos improcedente** o presente ponto da Representação.*

2.2. Da desclassificação da Representante (fls. 4/26 da Peça 1)
(...)
Isto posto, analisando a fundamentação apresentada pela origem e a proposta apresentada pela Representante, bem como as planilhas de orçamento detalhado em preços unitários (peças 14 e 15 dos presentes autos) que constam no processo SEI nº 6018.2020/0013258-0 (documento SEI 026602592 para o orçamento da UPA Vergueiro, e o documento 026602448 para o orçamento da UPA Maria Antonieta), temos que considerar que:

• O projeto de reforma da UPA Maria Antonieta foi elaborado pela SIURB, utilizando na planilha orçamentária preços de referência extraídos da tabela EDIF de janeiro de 2019, sem desoneração;

• Por outro lado, o projeto de reforma da UPA Vergueiro foi elaborado pela empresa "A CAD F GERENCIAMENTO E PROJETOS", contratada, para tanto, pela Organização

Social IABAS, utilizando na planilha orçamentária preços de referência por ela estabelecidos, não havendo relação com preços de tabelas oficiais.
(...)
Quanto à proposta para a UPA Maria Antonieta, itens 17.05.23, 17.05.94 e 17.05.97, a Origem usou como parâmetro os preços constantes na planilha constante no projeto de reforma da UPA Maria Antonieta - denominada "Orçamento EDIF". Importa ressaltar, porém, que os preços apresentados pela Representante estavam próximos aos valores constantes para os mesmos itens na planilha denominada "Orçamento IABAS".

Quanto à proposta para a UPA Vergueiro, nos itens 07.01.39, 01.01.45, 07.01.46 e 09.01.00, a Origem usou como parâmetro os preços constantes na planilha constante no projeto de reforma da UPA Vergueiro - denominada "Orçamento IABAS". Importa ressaltar, porém, que o preço apresentado pela Representante para o item 07.01.39 estava próximo ao valor constante para o mesmo item na planilha denominada "Orçamento EDIF". Os itens 07.01.45, 07.01.46 e 09.01.00 não apresentam valores nesta última planilha.

Ocorre que, quanto aos itens 17.05.23, 17.05.25, 17.05.94 e 17.05.97 da proposta para a UPA Vergueiro, a Origem usou como parâmetro os preços constantes na planilha constante no projeto de reforma da UPA Maria Antonieta - denominada "Orçamento EDIF". Além disso, os preços apresentados pela Representante estavam próximos aos valores constantes para os mesmos itens na planilha constante no projeto de reforma da própria UPA Vergueiro - denominada "Orçamento IABAS". Conforme se observa, ao julgar a proposta apresentada pela Representante, a Origem não se valeu de critério claro de julgamento pois, para considerar inexequíveis alguns itens, utilizou como parâmetros os preços constantes no "Orçamento EDIF" e, para outros, usou como referência os valores constantes no "Orçamento IABAS". O critério adotado não encontra respaldo na previsão editalícia, ou normativa, e ainda abre margem de subjetividade para o julgador, podendo escolhera cada item, o preço que considera como referencial. Resta fragilizada, portanto, a caracterização de inexequibilidade dos itens apontados, e consequentemente a alegação de prática de "jogo de planilhas".

No presente caso, tal circunstância ganha ainda mais relevância, pois as tabelas fornecidas pela SMS apresentaram preços muito diferentes para o mesmo item, conforme se observou nos quadros acima.

Por fim, houve também inconsistência no fato de que alguns itens apontados como inexequíveis pela comissão apresentaram percentuais semelhantes de desconto pela empresa contratada, inclusive o item 17.05.25 com desconto superior a 90% (...)

*Do exposto, **consideramos procedente** a representação neste ponto, uma vez que restou fragilizada a fundamentação de inexequibilidade apresentada pela Origem no momento da desclassificação da proposta apresentada pela Representante, aspecto também não justificado quando do julgamento do recurso interposto pela empresa ora representante, cabendo à SMS justificar e esclarecer o método de julgamento utilizado na análise das propostas.*

5. A Secretaria Municipal de Saúde - SMS apresentou os esclarecimentos consubstanciados na peça 34.

6. Sobre o acrescido, a Secretaria de Controle Externo – SCE manifestou-se conclusivamente pela improcedência do item 2.1 e pela parcial procedência do item 2.2 (peça 38) nos seguintes termos:

> *"- parcialmente procedente o item 2.2, considerando que, nas razões expostas no relatório de julgamento que desclassificou a representante e no documento a ela apresentado, não constou o fundamento objetivo da motivação, além do reconhecimento por parte da SMS de ter ocorrido inconsistências e discrepâncias nos valores dos orçamentos-base, com potencial de impacto no critério de julgamento e no decorrente valor da contratação, em que pese, no todo analisado, a razão fática de desclassificação da representante Lemam Construções e Comércio S.A, por efetivo descumprimento da cláusula 12.2.d do Edital, por não ter apresentado a composição do preço unitário para o item "Entrada Aérea de Energia 500 Kva";*

7. Nessa oportunidade, a empresa Tetra-Base Engenharia e Construções Ltda. requereu o ingresso nos autos como terceira interessada (peça 48), o que foi deferido à peça 53.

8. A SMS apresentou novos esclarecimentos constantes das peças 63 e 67.

9. Em nova manifestação, a Secretaria de Controle Externo – SCE ratificou sua conclusão anterior e registrou, por fim, o quanto segue (peça 70):

> *"Importa informar que a Origem revisou o Relatório de Justificativa em relação à ausência de detalhamento do item "Entrada Aérea de Energia 500 Kva" e reenviou à licitante desclassificada e ao BID, demonstrando posterior solução no que se refere à falta de menção ao fundamento objetivo da desclassificação no relatório de julgamento e no documento enviado à representante."*

10. A Assessoria Jurídica– AJ, em seu parecer à peça 72, opinou pelo conhecimento da Representação por atendidos os incisos do artigo 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. No exame do mérito, acompanhou a Auditoria pela improcedência do item 2.1, e, quanto ao item 2.2. destacou:

> *A controvérsia girou em torno dos fundamentos da desclassificação da Representante, porquanto a CEL objurgou a prática de jogo de planilhas. Especificamente, a Origem entendeu que havia irregularidade na documentação do item 12.2 (d) relacionada ao "Quadro de Composição de Preços", porquanto constaram itens com descontos superiores a 90% em relação ao orçamento base, concluindo serem inexequíveis.*
>
> *Conforme apurado pela Auditoria, a Origem utilizou diferentes parâmetros para avaliar as propostas. Para a UPA Maria Antonieta, itens 17.05.23, 17.05.94 e 17.05.97, a Origem usou como parâmetro os preços constantes na planilha*

denominada Orçamento EDIF. Já quanto à proposta para a UPA Vergueiro, nos itens 07.01.39, 01.01.45, 07.01.46 e 09.01.00, a Origem usou como parâmetro os preços constantes na planilha denominada Orçamento IABAS.

Aqui está o ponto central, pois quando da avaliação dos itens 17.05.23, 17.05.25, 17.05.94 e 17.05.97 da proposta ofertada para a UPA Vergueiro, a CEL usou como parâmetro os preços constantes na planilha constante no projeto de reforma da UPA Maria Antonieta - Orçamento EDIF.

"O cotejo das diversas propostas envolve exame sob diversos ângulos possíveis. Conforme o ponto de vista escolhido, resultarão distintas classificações de "vantajosidade". Se a Comissão dispusesse de discricionariedade, poderia escolher, no momento do julgamento, o critério em que basearia sua decisão. Essa hipótese é rigorosamente incompatível com o sistema normativo. A comissão de licitação não dispõe de liberdade, na fase de julgamento, para escolher os critérios que nortearão sua decisão. Esses critérios terão de constar do ato convocatório. Isso permitirá, inclusive, que os interessados formulem suas propostas em função do critério escolhido."[2]

O edital é a lei interna do processo de licitação, vinculando aos seus termos tanto a Administração Pública como os licitantes, não sendo aceitável que a Administração, no decorrer do processo ou na realização do julgamento, descumpra as regras previamente estabelecidas no ato convocatório" (Acórdão TCU 3.474/2006, 1.ª Câm., rel. Min. Valmir Campelo).

A ausência de critérios pré-definidos para seleção da proposta mais vantajosa viola mandamentos básicos da impessoalidade, da isonomia e do julgamento objetivo, estampados no art. 37, caput e XXI, da CF/1988, art. 3.º da Lei 8.666/1993, e no próprio art. 1.º do Dec. 2.745/1998, podendo, inclusive, dar margem a direcionamentos indevidos nos procedimentos licitatórios" (Acórdão TCU 549/2006, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Pois bem, de maneira simples, percebesse que a debilidade ou falta de clareza dos critérios de julgamento prejudica os interessados, pois não disporão de elementos de informação para orientar sua conduta adequadamente, ocasionando situações como a descrita na Representação sob análise.

Até aqui constou a razão da procedência parcial da irresignação da Representante. Todavia, a Origem esclareceu que a desclassificação se deu pela não apresentação da composição de custos para o item Entrada Aérea de Energia 500 Kva, parte do item 09.01.00, em descumprimento da cláusula 12..2.d, enquanto a proposta vencedora apresentou.

Assim, verificou-se que constou uma fundamentação para desclassificação diferente do que ocorrera na prática, ou seja, a Origem falou em valores inexequíveis e jogo de planilhas, enquanto o real motivo foi a não apresentação da composição de custos para o item Entrada Aérea de Energia 500 Kva, parte do item 09.01.00.

A Origem solucionou essa questão informando o quanto segue:

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Ver. Ampl. E Atual. Belo Horizonte: fórum. Versão Digital.

"1. Revisão do Relatório de Julgamento – de 27/04/2020 - com a inclusão objetiva do detalhamento do motivo do descumprimento da cláusula 12.2.d pela empresa Leman e retirada da análise dos descontos ofertados considerada subjetiva, sem alteração na desclassificação da Leman e mantendo o resultado originalmente obtido;

2. Envio do Relatório de Julgamento revisado, sem alteração do resultado original, para conhecimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID;

3. Reenvio do e-mail originalmente enviado à empresa Leman em 28/05 com as justificativas da desclassificação com a inclusão objetiva do detalhamento do motivo do descumprimento da cláusula 12.2.d pela empresa Leman e retirada da análise dos descontos ofertados considerada subjetiva, sem alteração."

Assim, por todo o exposto, embora a desclassificação da Representante tenha se dado em função de não ter apresentado composição de preços para o item Entrada Aérea de Energia 500 Kva, em descumprimento da cláusula 12.2.d do Edital, entende-se parcialmente procedente o apontamento consubstanciado no item 2.2. do Relatório Consolidado da Especializada, tendo em vista a fragilidade do critério de julgamento, que potencialmente refletiu indevidamente no valor da contratação.

A tutela de urgência foi elaborada pela Representante informando que o risco na demora em decisão deste Egrégio Tribunal em coibir o ato ilegal certamente acarreta prejuízos financeiros imediatos ao Erário Público, além de que o contrato assinado e expedida a ordem de inicio das obras que tem o prazo de 12 meses para a execução perderá seu objeto. Assim, presentes e bem demonstrados os requisitos fundamentais do pedido de urgência para analise do caso em tela, para que se assegure que seja cumprida a legalidade dos atos que devera perseguir a Administração publica nas contratações publica a Representante requer a suspensão de todos os atos e procedimentos da Licitação Publica Nacional - Edital nº 001/2020 - Contrato de Empréstimo BID nº 4641/0C-BR - Execução das obras de Reformas e ampliações de Equipamentos de Saúde Existentes visando implantação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA DONA MARIA ANTONIETA F. DE BARROS e UPA VERGUEIRO (p. 1 fl. 25).

Compulsando os autos, constata-se que em 01.06.20 houve a celebração do termo de contrato nº 064/2020/SMS-1/CONTRATOS (peça 11), tendo sido expedida a Ordem de Início da prestação dos serviços igualmente a partir de 01.06.20 (peça 12).

Desse modo, não há como se determinar a suspensão dos atos da licitação - preclusão lógica - tendo em vista a celebração do contrato. Logo, entende-se pela perda do objeto no que tange ao pedido liminar.

Ante o exposto, entende-se, s.m.j., pelo recebimento da Representação, haja vista o atendimento dos preceitos de estilo e, quanto ao mérito, pela improcedência do item 2.1 e parcial procedência do 2.2, ambos do Relatório Conclusivo da Especializada.

Em relação à tutela de urgência, houve a perda do objeto a partir da assinatura do contrato entre a Origem e a Tetra-Base Engenharia e Construções Ltda (p. 10).

Assim, a Representação é parcialmente procedente."

11. A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM requereu o quanto segue (peça 76):

> *"(...) seja conhecida a presente Representação e, no mérito, julgada improcedente em relação ao item 2.1, e pela perda superveniente do objeto em relação ao item 2.2, em face das alterações promovidas pela Origem (Revisão do relatório de julgamento –, envio do relatório de julgamento revisado ao BID; reenvio do e-mail originalmente enviado à empresa Leman em 28/05 com as justificativas de sua desclassificação) que não alteraram o resultado da licitação em exame, objeto da Representação."*

12. A Secretaria Geral – SG, às peças 78 e 79, acompanhou o entendimento quanto à admissibilidade da Representação, por preenchidos os requisitos de admissibilidade e, no mérito, seguiu as conclusões dos pareceres da SCE e da AJ, opinando pela improcedência do item 2.1e pela parcial procedência do item 2.2.

13. É o Relatório.

VOTO

14. Cuida o TC nº 7.621/2020 de Representação formulada pela empresa Leman Construções e Comércio Ltda. através da qual aponta irregularidades no procedimento da Licitação Pública Nacional (LPN) – Edital 001/2020 - Contrato de Empréstimo BID 4641/OC-BR para a Execução das obras de Reformas e ampliações de Equipamentos de Saúde existentes, visando a implantação de Unidades de Pronto Atendimento, UPA Dona Maria Antonieta F. de Barros e UPA Vergueiro.

15. A presente licitação teve como fundamento de validade o Contrato de Empréstimo BID nº 4641/OC-BR, bem como o artigo 42, § 5º, da Lei Federal n.º 8.666/93, que prescreve:

> **Art. 42** - Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.
> (...)
> **§ 5º.** Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho

> motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

16. Sobre a Representação ora analisada, restou demonstrado na instrução do presente processo o preenchimento dos requisitos de sua admissibilidade, consoante o exigido pelo artigo 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas.[3]

17. Conforme relatado, a empresa Representante, Leman Construções e Comércio Ltda., alega que:

> **I –** em 19.5.2020 o executivo municipal publicou despacho adjudicando o objeto da licitação com a empresa classificada em 4º lugar (Tetra Base); que interpôs recurso desta decisão em 29.5.2020 (dentro do prazo legal, que seria até 01.6.2020); que não houve observância do efeito suspensivo do recurso; que houve falta de publicidade com relação ao recurso apresentado (apontamento identificado como **item 2.1**, em alusão à numeração conferida pela SFC na peça 17);
>
> **II –** teve a sua proposta desclassificada de forma desarrazoada, pois entende que não praticou "jogo de planilhas", como informou a Origem em sua exposição dos motivos da rejeição da proposta. Que, entre as propostas válidas, apresentou o 2º menor preço, sendo certo que a adjudicação prestigiou a proposta de maior preço ofertada pela licitante 4ª colocada, com valor apenas 3,5% superior em relação ao preço ofertado pela Representante, não vendo lógica em que se tenha considerado exequível a proposta selecionada e inexequível a sua. Ademais que os valores utilizados para elaboração das propostas foram retirados das próprias planilhas fornecidas, utilizando os menores valores de referência fixado nos editais, adotando o menor preço para ambas as UPAS, ainda que apresentassem valores divergentes. Aduz ainda que, no seu entender, não poderia elaborar propostas com valores diferentes para os mesmos serviços (apontamento identificado como **item 2.2**, em referência à numeração conferida pela SFC na peça 17).

18. Sobre o item 2.1, conforme destacado pela Auditoria, por se tratar de Licitação com recursos oriundos em financiamento internacional (recursos de contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), o Edital 001/2020 não continha previsão de efeito suspensivo sobre os Recursos, e a publicidade se restringia ao concorrente e ao contratante.

[3] **Art. 55 -** A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:
I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo;
II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; Atualização nº 02/15;
III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;
IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço. § 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

19. Nesse sentido, dadas as particularidades da licitação em apreço, e na esteira das conclusões da Auditoria e da Assessoria Jurídica, é de se concluir pela improcedência desse ponto invocado pela Representação.

20. Sobre a segunda alegação de suposta irregularidade na desclassificação da Representante (item 2.2), a Origem justificou o ato na constatação de irregularidade na documentação do "item 12.2 (d)" relacionada ao "Quadro de Composição de Preços", por constaram itens com descontos superiores a 90% em relação ao orçamento base, concluindo serem inexequíveis.

21. Quanto à alegada fragilidade de justificativa da desclassificação da proposta, alegou a Origem que houve, pelo Representante, falhas na interposição do recurso e, por tal fato, a CEL não aceitou o recurso interposto por equívoco na fundamentação legal, não tendo a análise adentrada às alegações de mérito do mesmo. Ademais, em relação às diferenças de preço entre o orçamento da UPA Vergueiro e da UPA Maria Antonieta, anotou que ambos foram referenciados nos preços unitários SIURB/EDIF (fl. 5, peça 34).

22. Importante destacar, de início, que a apresentação do "Quadro de Composição de Preços Unitários" é exigência dos editais do BID, justamente para que se possa verificar a exequibilidade dos preços ofertados. Assim, ainda que a motivação pudesse vir a ser melhor detalhada pela Comissão Julgadora, conforme apontado pelos técnicos, não me parece razoável eivar de irregularidade o procedimento como um um todo, diante dos valores unitários identificados com desconto efetivamente significativo.

23. Assim, anoto que, ainda que a Origem tenha utilizado diferentes parâmetros para avaliar as propostas, falha passível de determinação, não me parece haver apontamento que possa contrastar o entendimento pela inexequibilidade da proposta apresentada pela Representante, quanto ao seu mérito, razão pela qual tendo a acatar as justificativas apresentadas no caso concreto.

24. Em que pese subsistam críticas quanto à fundamentação do ato de desclassificação do Representante, bem como quanto às inconsistências e discrepâncias nos valores dos orçamentos-base, conforme detalhadamente exposto pela Auditoria em seu Relatório Conclusivo de peça 38, houve, de outra banda, a constatação inequívoca da Auditoria de que "(...) se mostra devida a desclassificação da empresa Lemam Construções e Comércio S.A por descumprimento da cláusula 12.2.d do Edital, considerando que não apresentou a composição do preço unitário para o item "Entrada Aérea de Energia 500 Kva". (fl. 9, peça 38).

25. Nesses termos, destaca-se, ainda, o seguinte trecho da manifestação final da Auditoria (peça 70, fl. 5):

> Importa informar que a Origem revisou o Relatório de Justificativa em relação à ausência de detalhamento do item "Entrada Aérea de Energia 500 Kva" e reenviou à licitante desclassificada e ao BID, **demonstrando posterior solução no que se refere à falta de menção ao fundamento objetivo da**

> **desclassificação no relatório de julgamento e no documento enviado à representante**. (grifo nosso)

26. Diante da constatação final consignada pela Auditoria, trazendo a informação de que a Origem demonstrou nos autos que solucionou a falha apontada, entendo que no aspecto da fragilidade da fundamentação pode-se entender possível a superação, vez que restou demonstrada e incorporada ao procedimento licitatório a correta motivação para a desclassificação da Representante, o que não afasta a possibilidade de formulação de determinação à Origem visando o aprimoramento da gestão, conforme será consignado ao final deste voto.

27. Por derradeiro, ante a notícia trazida aos autos de procedimento instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (peça 82), informo que houve deliberação pela promoção de seu arquivamento, com homologação publicada em 21/03/2023.

28. Ante todo o exposto, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas, **CONHEÇO** da presente Representação.

29. No mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE QUANTO AO APONTAMENTO CONSIGNADO NO ITEM 2.1 e PELA PROCEDÊNCIA DO ITEM 2.2.** Todavia, aceito os efeitos jurídicos decorrentes considerando a constatação nos autos de que a Origem solucionou a questão envolvendo a fragilidade da motivação pela desclassificação da Representante, bem como considerando que, em seu mérito, a desclassificação foi devida.

30. **DETERMINO** à Origem que em futuras licitações se abstenha de motivar julgamento de propostas com falta de clareza em relação aos critérios de julgamento fixados no Edital, bem como que atente para a formulação de seus orçamentos, de forma a afastar eventuais inconsistências e divergências que possam dar ensejo a situações indesejadas como a descrita no caso em exame.

31. Expeça-se ofícios à empresa Representante, à Origem, à empresa Tetra-base Engenharia e Construções Ltda., admitida nestes autos como terceira interessada (peça 48), bem como ao Ministério Público do Estado de São Paulo em atenção aos ofícios encartados aos autos.

32. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 14/05/2025 10:55:57 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

SONP – ITEM 8
e-TCM nº 7621/2020
Relator ET
Revisor RT

Representante: Leman Construções e Comércio Ltda
Representada: SMS.
Objeto: **Representação.** Licitação Pública Nacional (LPN) - Edital 001/2020 - Contrato de Empréstimo BID 4641/OC-BR - Execução das obras de Reformas e ampliações de Equipamentos de Saúde existentes visando implantação de Unidades de Pronto Atendimento - UPA DONA MARIA ANTONIETA F. DE BARROS e UPA VERGUEIRO (Processo SEI nº 6018.2020/0013258-0)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço da Representação apresentada.

No mérito julgo improcedente o item 2.1 do Relatório da Auditoria e dou por prejudicado o item 2.2, pois no curso da instrução a SMS corrigiu a fundamentação da desclassificação da Representante, afastando o argumento de que ela teria praticado "jogo de planilha", caracterizando, portanto, a perda de objeto naquilo que se refere sua alegação.

Outrossim, considerando o que dos autos consta, determino ao responsável pela Licitação que se atente e proceda com maior zelo a fim de evitar falhas e questionamentos desnecessários.

É como voto.

TCM, 22 de abril de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.04.22 10:04:30 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

mbm/RB