II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-426/2026

Processo - TC/010265/2023
Interessada - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
Acompanhamento do edital de Licitação 01/2023/Cohab
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para apoio ao planejamento e gerenciamento de projetos e fiscalização de obras de empreendimentos habitacionais de interesse social sob responsabilidade da Companhia, relativos à implantação de programas próprios e das secretarias municipais, dividido em 4 setores, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

3.420ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. COHAB. PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DE PROJETOS E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS. EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL. ACOLHIDO o Edital, haja vista as sucessivas revisões, adequações, ajustes técnicos e manifestações jurídicas realizadas no edital. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o Edital de Licitação 01/2023/Cohab, considerando que evoluiu por meio de sucessivas revisões e adequações, ajustes técnicos e manifestações jurídicas, culminando na realização do certame e, ao final, na homologação, adjudicação e assinatura dos contratos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as medidas regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de julho de 2026.

RICARDO TORRES – Vice-presidente no exercício da presidência
RUBENS CHAMMAS – Conselheiro Substituto Relator

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUBENS CHAMMAS – RELATOR

TC/010265/2023

Egrégio Tribunal,

Em julgamento, o acompanhamento de Edital nº 001/2023 da COHAB-SP, publicado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de engenharia, voltados ao apoio ao planejamento, gerenciamento de projetos e fiscalização de obras habitacionais de interesse social sob responsabilidade da Cohab, dividida em 4 (quatro) setores geográficos, abrangendo um total de 16.702 unidades habitacionais, no valor estimado de R$ 314.716.913,40 e prazo contratual de 30 meses.

Após análise, a Auditoria, em sede de Relatório Preliminar, apresentou à seguinte conclusão:

4.1 - A COHAB está terceirizando sua atividade fim, por meio da contratação de mão de obra, em ofensa ao disposto no inciso II, do art. 37 da CF. (subitem 3.2.5.).

4.2 - A inclusão de empreendimentos relativos a diferentes programas de habitação no escopo dos serviços ora licitados vai de encontro às recomendações exaradas na manifestação da Gerência Jurídica Administrativa da COHAB e cria obscuridades na definição da atuação das contratadas diante da prestação de serviços de apoio em empreendimentos de natureza distintas. (subitem 3.2.4.).

4.3 - Não consta no "Anexo 11 – Termo de Referência", as condições de cada um dos empreendimentos listados no Anexo 12, para que as licitantes tenham condições de elaborar as suas propostas (subitem 3.2.3.).

4.4 - Não foi encontrado documento, como memorial de cálculo, que evidencie de maneira clara e justificada a apropriação de quantitativos para itens de serviço de impacto financeiro relevante na contratação, bem como as composições dos custos unitários de cada serviço a ser contratado. (subitem 3.2.8.).

4.5 - Deve ser esclarecido qual o número de vistorias previstas dentro dos futuros contratos. (subitem 3.2.8.).

4.6 - Não consta no Edital de forma objetiva quais os critérios de pagamento dos serviços a serem contratados (subitem 3.2.11.).

4.7 - A avaliação do Conhecimento do Problema, além de não ser necessária para a contratação da licitante vencedora, apresenta itens de avaliação genéricos e por consequência, de avaliação subjetiva; e, portanto, deve ser excluída do Edital. (subitem 3.2.9.).

4.8 - O Edital deve ser adequado para que o envelope nº 2 - Proposta Comercial seja aberto somente após a publicação dos resultados da avaliação das Propostas Técnicas. (subitem 3.2.6.).

4.9 - Não cabe à COHAB avaliar em dois momentos distintos (na análise das Propostas Técnicas e na análise da Habilitação) a qualificação técnica das licitantes. (subitem 3.2.7.).

4.10 - Não existe uma uniformidade de objetos nos diversos documentos que compõem o Edital, razão pela qual cabe à COHAB esclarecer e unificar o objeto quanto a esse aspecto (subitem 3.2.1.).

4.11 - Não consta qual o critério utilizado para a divisão do Município de São Paulo em 4 setores, bem como o critério para a escolha dos empreendimentos por setor. (subitem 3.2.2.).

4.12 - Cabe à COHAB esclarecer o porquê de existirem subprefeituras nos quatro grupos de divisão do objeto para as quais não foram alocados empreendimentos, bem como de constar empreendimentos nos setores 1 e 4 cuja subprefeitura de localização não esteja contemplada no respectivo setor. (subitem 3.2.2.).

4.13 - Devem ser esclarecidos quais serviços poderão ser subcontratados. (subitem 3.2.10.).

4.14 - Foram constatadas irregularidades formais no Edital que demandam correção. (subitens 3.3.1 a 3.3.7.).

Em defesa prévia, a COHAB-SP apresentou esclarecimentos e promoveu diversos ajustes no edital, incluindo a publicação de errata no DOC, a alteração da ordem de abertura dos envelopes, a uniformização do objeto nos documentos, a inclusão de informações complementares sobre empreendimentos e a revisão das exigências para evitar duplicidade. Reiterou, ainda, que os serviços licitados configuram apoio técnico e gerencial, afastando a alegação de terceirização ilícita.

No Relatório Conclusivo a Equipe de Auditoria, após análise do quanto apresentado pela Origem, superou parte dos apontamentos, mantendo, no entanto, os achados 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.9, e 4.13, bem como apontado que na errata do edital (DOC 30.08.2023) a Origem não corrigiu a numeração do Anexo 11, para Anexo 12. A Auditoria sugeriu, ainda, que COHAB-SP publicasse o edital consolidado, com as alterações já efetuadas.

Na sequência, foi realizada Mesa Técnica em 10/11/2023, na qual a Origem comprometeu-se a suspender o certame e a promover adequações.

A COHAB-SP apresentou, então, nova minuta de edital, tendo a Auditoria (peça 79), após exame, superado os apontamentos 4.2, 4.7 a 4.9, 4.10, 4.10.a, 4.10.b, 4.10.c., 4.11 a 4.13, 4.14 (3.3.1) a 4.14. (3.3.7) e mantidos os apontamentos 4.1, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6, além de registrar os novos apontamentos 4.15.a, a 4.14.d, quais sejam: impossibilidade de uma licitante vencer mais de um setor; da pontuação da experiência da empresa; da comprovação da atividade de fiscalização como experiência da licitante; e, numeração equivocada de subitens da Minuta do Edital.

Os apontamentos remanescentes foram então consolidados como segue:

3.1 - A Cohab está terceirizando sua atividade fim, por meio da contratação de mão de obra, em ofensa ao disposto no inciso II, do art. 37 da CF (subitem 2.1.).

3.2 - Não consta no "Anexo 11 – Termo de referência", as condições de cada um dos empreendimentos listados no "anexo 12, para que as licitantes tenham condições de elaborar as suas propostas (subitem 2.2.).

3.3 - Não foi apresentada a memória de cálculo que demonstre o consumo de cada um dos insumos de forma realística com as características dos futuros contratos (subitem 2.3).

3.4 - Não foi especificado em que consiste cada vistoria, que momentos ela deve ocorrer e qual o produto que dela de original (subitem 2.3.).

3.5 - Não constam no Edital os critérios de medição e de pagamento dos serviços executados;

3.6 - Apontamento passível de superação após a publicação do Edital: disposição editalícia de que o licitante somente se sagre vencedor de um setor (subitem 2.5.);

3.7 - Apontamento passível de superação após a publicação do Edital: adequação dos quantitativos objetos de pontuação da proposta técnica em função do total de unidades habitacionais em cada setor (subitem 2.6.);

3.8 - Como a atividade de fiscalização foi excluída do objeto da Minuta do Edital, caberá à COAHB excluir essa exigência do subitem "13.3.4.a.3" (subitem 2.7.).

3.9 - Cabe à COHAB corrigir a numeração dos itens elencados no Quadro 9 (subitem 2.8.).

A Origem, novamente, ofereceu manifestação e nova minuta de Edital, levando a Auditoria a considerar passíveis de superação, desde que fossem corrigidos quando da publicação

do Edital, os subitens 3.6 e 3.7, parcialmente superado o subitem 3.9 e mantidos os subitens 3.1., 3.2., 3.3., 3.4, 3.5., 3.8 e 3.10., todos da última manifestação (peça 79).

É oportuno ressaltar que o valor da licitação quando da publicação do Edital (peça 3) era de R$ 314.716.913,40 e com a apresentação dessa nova minuta (peça 89) o valor da licitação passou para R$ 242.327.090,42, ou seja, uma redução de 23%.

A Assessoria Jurídica, por sua vez, entendeu passíveis de superação os itens 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10, mantendo, porém, os apontamentos 3.1 a 3.5.

Solicitada nova manifestação da Origem, continuaram mantidos pela Auditoria os apontamentos 3.1, 3.2, 3.3. 3.4. 3.5 e 3.8. (peça 120).

Apresentada nova minuta de edital (peça 137), a Equipe de Auditoria continuou a manter o apontamento 3.1, retificando o apontamento 3.4 para constar: "A COHAB está pagando em duplicidade os serviços de vistoria das obras tendo em vista que o "Produto 4 – Elaboração de relatórios mensais de Apoio à Fiscalização de Obras" e os "Relatórios de Vistorias" possuem o mesmo conteúdo.

A Assessoria Jurídica, por seu turno, quanto ao apontamento 3.1, destacou que não se trata apenas de diferenciar atividade-meio e atividade-fim, mas de verificar se as funções terceirizadas coincidem com as previstas no estatuto da COHAB-SP, concluindo que a origem não demonstrou essa ausência de identidade.

Quanto a possível duplicidade de pagamento entre os relatórios mensais de apoio à fiscalização e os relatórios de vistorias. A COHAB-SP esclareceu que os documentos possuem conteúdos distintos e publicou errata para reforçar essa diferenciação. Apesar disso, a Assessoria Jurídica recomendou o acompanhamento técnico durante a execução contratual para evitar sobreposição de serviços.

Após os esclarecimentos e justificativas finais da COHAB-SP à peça 166, e dada a proximidade da abertura do certame, marcada para 10/10/2024, os autos foram remetidos à Secretaria de Controle Externo, conforme despacho de peça 168, para que procedesse, em autos próprios, o acompanhamento da licitação, bem como das execuções contratuais, ressaltando-se a importância para que haja a aferição de laudo, mensalmente elaborado pela Origem, com memorial descritivo (cronograma de atividades), identificando-se o Engenheiro responsável.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 175), considerando a manifestação da Origem à peça 166, "...encaminhando justificativa à correspondência entre o dimensionamento do contrato e a situação de cada empreendimento a ser gerenciado em cada Setor, denotando-se a importância de se observar o cronograma das atividades, afastando questionamento sobre a ocorrência de terceirização", bem como demonstrando a inexistência de sobreposição nas

atividades descritas, requereu acolhimento do edital. Subsidiariamente, requereu sejam aceitos os efeitos financeiros já produzidos pela contratação.

A Secretaria Geral, por sua vez, com amparo nos relatórios técnicos precedentes, especialmente, no despacho à peça 168, opinou pelo acolhimento do Edital de Licitação nº 001/2023-COHAB, acrescentando que em 13/01/2025 o objeto da Licitação nº 001/2023-COHAB, foi homologado e adjudicado aos consórcios classificados em primeiro lugar, SETOR 1: Consórcio BJMM, SETOR 2: Consórcio Gerenciador Habitacional, SETOR 3: Consórcio Habitação Social SP e SETOR 4: Consórcio HIS, conforme publicação no DOC em 14/01/2025.

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento, o acompanhamento do Edital da Licitação nº 001/2023, promovida pela COHAB-SP, objetivando a contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços técnicos de engenharia para apoio do planejamento e gerenciamento de projetos e de obras de empreendimentos habitacionais de interesse social, dividido em 4 (quatro) lotes.

2. Após minuciosa instrução, inclusive com a realização de Mesa Técnica, foram apresentadas pela Origem alterações substanciais do instrumento convocatório, como redistribuição da pontuação técnica, inclusão de critérios objetivos para medições e pagamentos, detalhamento das vistorias técnicas e correção da numeração dos anexos, levando a Secretaria de Controle Externo e a Assessoria Jurídica a afastar a maioria dos apontamentos.

3. Quanto aos apontamentos remanescentes, pertinentes à eventual terceirização de mão de obra e pagamento em duplicidade dos serviços de vistoria das obras, entendo que os termos da manifestação apresentada pela Origem (peça 166) foram suficientes para possibilitar o prosseguimento do certame, sem prejuízo de que a questão atinente ao pagamento dos serviços de vistoria de obras seja objeto de análise em sede de acompanhamento de execução, já determinada à peça 168.

4. Diante de tudo que dos autos consta, considerando que o edital do referido certame evoluiu por meio de sucessivas revisões e adequações, ajustes técnicos e manifestações jurídicas, culminando na realização do certame e, ao final, na homologação, adjudicação e assinatura dos contratos, VOTO PELO ACOLHIMENTO DO EDITAL da Licitação nº 001/2023, da COHAB.

Após as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.
É como voto.

RUBENS CHAMMAS
Conselheiro Substituto Relator