

TC 10.532/2023

3.304ª Sessão Ordinária – 13.12.2023

Conselheiro Relator Ricardo Torres

Edital - Pregão Eletrônico nº 484/2023/SMS

Objeto: Prestação de serviços de gerenciamento de facilidades, compreendendo serviços de conservação, asseio, limpeza técnica e jardinagem; engenharia especializada em conservação, manutenção predial em edifícios hospitalares e administrativos; e engenharia clínica, nas dependências das unidades hospitalares e unidade de pronto atendimento sob gestão da Secretaria Municipal da Saúde.

CAUTELAR. EDITAL. PREGÃO. SMS. Serviços de gerenciamento, compreendendo serviços de conservação, asseio, limpeza técnica e jardinagem; engenharia especializada em conservação, manutenção predial em edifícios hospitalares e administrativos; e engenharia clínica, nas dependências das unidades hospitalares e unidade de pronto atendimento. 1. Os autos do processo administrativo devem ser instruídos com Estudo Técnico Preliminar completo, assim como, a justificativa técnica da vantagem da solução proposta, qual seja a aglutinação de diferentes serviços sob um contrato único. Art. 18, § 1º, L 14.133/2021. 2. O edital deve dispor sobre a justificativa para a subcontratação de serviços não essenciais. 3. Deve ser apresentada a pesquisa de mercado, demonstrando a existência de competidores aptos a participar do certame. 4. Todo o dimensionamento dos serviços compreendidos deve estar devidamente justificado no ETP e constar expressamente do TR. Assim, o ETP e o TR que serão apresentados, deverão informar os critérios utilizados pela Administração para o dimensionamento dos serviços e quantitativos que pretende contratar, observando, evidentemente, as particularidades de cada um dos serviços a serem contratados. Art. 18, § 1º, IV, L 14.133/2021. 5. A Administração deve justificar no ETP a economia de escala com a presente contratação, bem como a não sobreposição de serviços ou ainda a ociosidade em função da concomitância de trabalhos nos mesmos equipamentos. 6. O edital deve conter a estimativa de valor e definição de custos unitários. Art. 18, § 1º, VI, L 14.133/2021. 7. O ETP a ser apresentado deve abranger as necessárias medidas mitigadoras dos possíveis impactos ambientais. LM 17.260/2020. 8. Deve constar

dos autos a matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado. Art. 22, § 3º, L 14.133/2021. DM 62.100/2022. 9. A vedação à subcontratação, considerando o vulto da licitação e a amplitude de serviços distintos abarcados no objeto licitado, é restritiva à participação de licitantes, contrariando jurisprudência dos órgãos de controle. 10. O Termo de Referência deve demonstrar integralmente todos os elementos mandatórios. Art. 6º, XXIII, e art. 40, § 1º, L 14.133/2021. 11. Quando modificado o edital deve ser efetivada a publicação. L 14.133/2021. DM 62.100/2022. RETOMADA. CONDICIONANTES. 1. Promover a inclusão e correção dos atos constitutivos do edital e do Termo de Referência, bem como da instrução adequada dos autos. Votação unânime.

Processo TC/010532/2023

(3.304ª S.O.)

CERTIFICO

que, em sessão desta data, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro RICARDO TORRES – Relator deu conhecimento ao Egrégio Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "I - Submeto à elevada apreciação deste Pleno, para fins de cumprimento do estabelecido no artigo 31, parágrafo único, inciso XVII, do Regimento Interno deste Tribunal, **PROPOSTA DE RETOMADA CONDICIONADA** do Edital da Concorrência nº 484/2023-SMS, promovido pela Secretaria Municipal da Saúde, tendo por objeto a prestação de serviços de gerenciamento de facilidades, compreendendo serviços de conservação, asseio, limpeza técnica e jardinagem; serviços de engenharia especializada em conservação, manutenção predial em edifícios hospitalares e administrativos; e serviços de engenharia clínica, nas dependências das unidades hospitalares e unidade de pronto atendimento. O certame foi suspenso por este E. Plenário em 06 de setembro de 2023 na 3.291ª Sessão Ordinária, em razão do relatório preliminar do TC nº 010532/2023, que trata de Acompanhamento do referido Edital. II - Diante da mesa técnica, convocada por meio do Ofício nº SSG 15210/2023, realizada nesta Corte de Contas, em 21 de setembro de 2023, entendo que **a Origem estará apta a conduzir a retomada do certame, após a inclusão e correção dos atos constitutivos do edital e do Termo de Referência, bem como da instrução adequada dos autos**, considerando o detido exame dos apontamentos registrados pela Auditoria no TC em epígrafe, os quais passo a aduzir a seguir: **Apontamentos Fase Interna da Licitação 3.1. Achados Relativos à Fase Interna da Contratação Da ausência de Estudo Técnico Preliminar, contrariando o art. 18, §1º da LF n.º 14.133/21** Os autos do processo administrativo que tratam da contratação deverão ser instruídos com Estudo Técnico Preliminar - ETP completo, ou seja, com a justificativa da aglutinação de diferentes serviços sob um contrato único. A Administração deverá, ainda, apresentar complementação da justificativa técnica da

vantajosidade da solução proposta. **3.1.1. Ausência de análise em relação a aglutinação de diferentes prestações sob um contrato único** Conforme destacado no relatório preliminar a aglutinação de diferentes prestações sob um contrato único deverá estar devidamente justificada no ETP. A Administração deverá apresentar complementação da justificativa técnica da vantajosidade da solução proposta. No que se refere à suposta restrição ao caráter competitivo/avaliação de possíveis competidores, tal situação deve ser solucionada pela possibilidade de formação de consórcio, devidamente regulada no Edital. O instrumento convocatório deverá ainda, dispor sobre a justificativa para a subcontratação para serviços não essenciais. Por fim, deverá ser apresentada a pesquisa de mercado, demonstrando a existência de competidores aptos a participar do certame. **3.1.2. Ausência de embasamento quanto aos aspectos quantitativos da contratação, em infringência ao art. 18, §1º, inciso IV, da LF nº 14.133/21** Todo o dimensionamento dos serviços compreendidos na solução proposta deve estar devidamente justificado no ETP e constar expressamente do TR. Assim, o ETP e o TR que serão apresentados pela Origem, deverão informar os critérios utilizados pela Administração para o dimensionamento dos serviços e quantitativos que pretende contratar, observando, evidentemente, as particularidades de cada um dos serviços a serem contratados. **3.1.3. Ausência de análises em relação a outras contratações já existentes, em infringência ao art. 18, §1º, inciso XI da LF nº 14.133/21** Conforme destacado na introdução do próprio relatório preliminar, parcela significativa das unidades hospitalares municipais são atendidas atualmente por contratos de natureza precária (emergencial), dotados de cláusula resolutiva. Assim, o procedimento licitatório deflagrado pela Administração tem por objetivo conferir maior segurança na contratação dos referidos serviços. Relevante esclarecer que na mesa técnica realizada em 21 de setembro, foi esclarecido que os serviços que integram a solução – limpeza técnica, manutenção predial e engenharia clínica, portanto, de natureza técnica-especializada e continuada, não são usualmente contratados por meio de Atas de Registro de Preço. Os técnicos da Secretaria Municipal da Saúde informaram ainda, no que se refere ao PMI, este foi encerrado em função de empréstimo obtido

junto ao Banco interamericano de Desenvolvimento (BID) para reforma de Hospitais. Contudo, a presente licitação não visa a contratação de empresa de engenharia para execução de reformas, muito pelo contrário. Conforme consignado na mesa técnica, há diferenciação entre reforma, manutenção preditiva corretiva e preventiva (serviço de natureza continuada), e esclarecido que não haverá sobreposição de escopo com os contratos vigentes. Assim, a Administração deve justificar no ETP a economia de escala com a presente contratação, bem como a não sobreposição de serviços ou ainda a ociosidade em função da concomitância de trabalhos nos mesmos equipamentos.

3.1.4. Ausência de estimativa de valor e definição de custos unitários, em infringência ao art. 18, §1º, inciso VI da LF nº 14.133/21

Neste aspecto a Origem deverá justificar a estimativa de valor e dos custos unitários em processo administrativo próprio, indicando a esta E. Corte no ETP documento específico, afim de demonstrar para a Auditoria os valores e custos que constam do Edital e Termo de Referência.

3.1.5. Ausência de demonstração de resultados pretendidos, em infringência ao art. 18, §1º, inciso IX da LF nº 14.133/21

Conforme se observou na mesa técnica realizada, a contratação unificada no modelo proposto tem como objetivo tornar o serviço mais ágil e eficiente, pois, em que pesem as distintas atividades envolvidas, proporcionará maior segurança operacional, com simplificação administrativa tanto para a empresa ou consórcio contratado, como para a gestão e fiscalização contratual pela Secretaria Municipal da Saúde. A proposta desta modelagem de contratação poderá evitar estruturas redundantes tais como administração central, mobilização de equipe, disponibilização de máquinas, equipamentos e veículos, deslocamentos, atribuição de responsabilidades por danos causados ao contratante. O objetivo é otimizar, portanto, o processo gerencial, diminuindo riscos de indisponibilidade de ambientes, com utilização mais racional dos recursos técnicos, humanos e materiais e com menor custo. Assim, com a solução proposta esperar-se-á que as unidades contempladas tenham suas demandas atendidas no que se refere à limpeza técnica, manutenção predial (preventivas, corretivas e preditivas), assistência técnica das instalações elétricas, hidráulicas, alvenaria, marcenaria, serralheria, tapeçaria, telhado,

vidraçaria, telefonia interna e de serviços gerais conexos, e engenharia clínica, não comprometendo assim a plena atividade assistencial de saúde, não trazendo por consequência prejuízos as atividades desenvolvidas e aos munícipes, devendo esta justificativa constar expressamente do ETP. **3.1.6. Ausência de descrição de possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras, em infringência ao art. 18, §1º, inciso XII da LF nº 14.133/21** O ETP a ser apresentado deverá abranger as necessárias medidas mitigadoras dos possíveis impactos ambientais, observando os aspectos da Lei Municipal nº 17.260/2020. Dentre eles, destaca-se que, a contratada deverá considerar a situação de vulnerabilidade e exposição aos riscos a serem enfrentados pelos servidores, bem como a questão relativa a geração substancial de resíduos.

3.1.7. Ausência de matriz de alocação de riscos entre o contratante e contratado, contrariando o art. 22, §3º da LF nº 14.133/21 Em razão do estabelecido pela Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 62.100/2022, deverão constar dos autos a respectiva matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, consoante o estabelecido na norma supracitada.

3.1.8. Fragilidade da pesquisa de preços realizada, em desatendimento ao Artigo 23 da LF nº 14.133/2; artigo 27 e inciso III do artigo 92 do DM nº 62.100/22; e artigo 58 da LM nº 17.273/20 Conforme destacado no relatório de fiscalização, a Administração deverá realizar ampla pesquisa de preços, para demonstrar e justificar os valores contidos na contratação. A aglutinação dos serviços deve estar justificada no ETP e respectivo TR, como já mencionado no item 3.1.1.

3.2. Achados Relativos ao Conteúdo do Edital

3.2.1. A vedação à subcontratação, considerando o vulto da licitação e a amplitude de serviços distintos abarcados no objeto licitado, é restritiva à participação de licitantes, contrariando jurisprudência dos órgãos de controle

3.2.2. A previsão da possibilidade de tratamento especial a ser concedido às microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas no item 3.2 do Edital é inócua, considerando o valor estimado da contratação e a ausência de parcelamento de objeto, contrariando a previsão art. 4º, §1º, inciso I da LF nº 14.133/21

3.2.3. Os documentos exigidos para fins de qualificação econômico-financeira não estão compatíveis com a previsão do art. 69 da

LF nº 14.133/21 3.2.4. As exigências de qualificação técnica relativas aos serviços de conservação, asseio, limpeza técnica e jardinagem contrariam a legislação aplicável e a jurisprudência dos órgãos de controle 3.2.5. As exigências de qualificação técnica relativas aos serviços de manutenção predial contrariam a legislação aplicável 3.2.6. As exigências de qualificação técnica relativas aos serviços de engenharia clínica contrariam o marco regulatório vigente e a jurisprudência dos órgãos de controle 3.2.7. Os documentos aplicáveis à fase de qualificação técnica não demonstram integral correspondência com a LF nº 14.133/21 3.2.8. O Edital da contratação não contempla as regras aplicáveis à participação de empresas em consórcio, nos termos dos artigos 15 e 18, inciso IX, da LF nº 14.133/21 e do § 4º do artigo 53 do DM nº 62.100/22 3.2.9. Há incompatibilidade de aspectos procedimentais previstos no Edital em relação à legislação aplicável (LF nº 13.726/18, LF nº 14.133/21, LM nº 13.278/02, LM nº 17.607/21 e DM nº 62.100/22) 3.2.10. O Edital apresenta erros e impropriedades que podem prejudicar o adequado entendimento do seu conteúdo Em todos os achados da Auditoria relativos ao Edital, como manifestado pelos representantes da Secretaria que participaram da mesa técnica realizada em 21 de setembro de 2023, foi informado à esta Corte de Contas que será efetivado o ajuste do Edital, cabendo à Origem a respectiva adequação, por meio dos ajustes necessários, contemplando e abrangendo do item 3.2 e dos subitens 3.2.1 a 3.2.10 dos apontamentos do Relatório Preliminar da Auditoria.

3.3. Achados Relativos ao Conteúdo do Termo de Referência 3.3.1. O Termo de Referência não demonstra integralmente todos os elementos mandatórios, conforme fixado no inciso XXIII do artigo 6º e § 1º do artigo 40 da LF nº 14.133/21 Com a respectiva apresentação do ETP adequado, caberá à Origem complementar com a justificativa da vantajosidade da solução proposta.

3.3.2. As atribuições previstas no TR para os serviços de manutenção predial podem dar margem à realização de serviços de maior vulto, contrariando o DM nº 29.929/91, e podendo incidir em sobreposição com contratações de obras em curso ou planejadas nas unidades hospitalares Conforme destacado no subitem 3.1.3 acima, não há o que se falar em sobreposição de

serviços nas unidades os hospitalares, pois já foi esclarecida a divergência de conceitos entre reforma (obra) de manutenção preditiva corretiva e preventiva (serviço de natureza continuada).

3.3.3. Falta de disposição expressa quanto ao critério de julgamento ser processado em lote único, podendo comprometer a compreensão e avaliação de capacidade de participação por parte dos licitantes O critério de julgamento deverá estar bem delineado no ETP, TR e no Edital, observando-se que conforme manifestado pela Origem a contratação em tela abrange a modalidade de menor preço global. Assim, as referências constantes do Edital para o termo “item”, devem ter como intuito, apenas a discriminação dos diferentes serviços que integram a solução pretendida.

3.3.4. A inclusão de diferentes unidades e locais de prestação de serviços para cada item, sem justificativa fundamentada e estudo das inter-relações com outros contratos vigentes em cada unidade, pode comprometer o gerenciamento pela empresa contratada Conforme os fundamentos no subitem 3.1.3 e 3.3.2, a Origem deverá reformular o TR e o Edital, observando a necessidade de exclusão de áreas administrativas, como por exemplo, o Gabinete da Secretaria, restringindo a presente licitação apenas as unidades hospitalares citadas no TR.

3.4. Achados Relativos à Minuta de Termo de Contrato

3.4.1. A Minuta do Termo de Contrato não apresenta as cláusulas contratuais obrigatórias, consoante previsão na LF n.º 14.133/21 (artigos 89 a 162) e no DM n.º 62.100/22 (artigos 101 a 141), bem como nos artigos 9.º e 10 do DM n.º 56.475/15 e nas Portarias SF n.º 170/20 e 341/21 Assim como em todos os achados da Auditoria relativos ao Edital, como manifestado pelos representantes da Secretaria que participaram da mesa técnica realizada em 21 de setembro de 2023, em que foi informado à esta Corte de Contas que será efetivado o ajuste da minuta contratual, cabendo à Origem a respectiva adequação, por meio dos ajustes necessários, contemplando e abrangendo do item 3.5 e do subitem 3.5.1 do apontamento do Relatório Preliminar da Auditoria.

3.5. Achados Relativos à Fase Externa da Contratação

3.5.1. Não houve nova publicação do edital, após reabertura do prazo para apresentação de propostas, em jornal de grande circulação, em desatenção ao § 1º do artigo 54 da LF n.º 14.133/21 Quando da modificação do edital, deverão ser efetivadas as

publicações em observância ao estabelecido na legislação de referência (Lei Federal nº 14.133/2021, Decreto Municipal nº 62.100/2022 e Decreto Municipal nº 46.195/05). Por derradeiro, deverão ser observados os prazos dos atos e procedimentos, consoante §1º do artigo 55 da Lei Federal nº 14.133/2021. III - Dê-se ciência e intime-se por ofício à Secretaria Municipal da Saúde para conhecimento. IV - Determino, por fim, que a SCE acompanhe, quando da nova publicação, se foram operadas as referidas modificações e adotadas as recomendações indicadas."

Certifico, afinal, que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro RICARDO TORRES – Relator.

13 – dezembro – 2023

Mariana de Luna Cury – Coordenadora Chefe Processual

/mfl

TC 10.532/2023

3.291ª Sessão Ordinária – 06.09.2023

Conselheiro Relator Ricardo Torres

Edital - Pregão Eletrônico nº 484/2023/SMS

Objeto: Prestação de serviços de gerenciamento de facilidades, compreendendo serviços de conservação, asseio, limpeza técnica e jardinagem; engenharia especializada em conservação, manutenção predial em edifícios hospitalares e administrativos; e engenharia clínica, nas dependências das unidades hospitalares e unidade de pronto atendimento sob gestão da Secretaria Municipal da Saúde.

CAUTELAR. EDITAL. PREGÃO. SMS. Serviços de gerenciamento de facilidades compreendendo a conservação, asseio, limpeza técnica e jardinagem. 1. A apresentação de irregularidades a diversos aspectos da licitação, pode representar risco de violação a princípios que norteiam as licitações e contratações públicas, tais como a publicidade, eficiência, economicidade e, principalmente, a seleção da proposta mais vantajosa. SUSPENSÃO. RECOMENDAÇÃO. 1. Realização de Mesa Técnica, afigurada como instrumento dialógico destinado a aclarar os fatos e dirimir dúvidas de ordem técnica, jurídica e operacional entre a equipe de Auditoria desta Corte e a Municipalidade, permitindo uma maior transparência e celeridade aos procedimentos de fiscalização. Votação unânime.

Processo TC/010532/2023

(3.291ª S.O.)

CERTIFICO

que, em sessão desta data, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro RICARDO TORRES – Relator deu conhecimento ao Egrégio Plenário da matéria constante do seguinte despacho: "Trata-se de processo de Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 484/2023 publicado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), com o objetivo de verificar sua regularidade quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito, na forma do art. 4º, inc. I, da Res. 32/2022 (PAF-2023). O Certame em comento possui o valor estimado de R\$ 203.915.968,58 (duzentos e três milhões, novecentos e quinze mil, novecentos e sessenta e oito reais e cinquenta e oito centavos) e tem por objeto a prestação serviços de gerenciamento de facilidades, compreendendo serviços de conservação, asseio, limpeza técnica e jardinagem; engenharia especializada em conservação, manutenção predial em edifícios hospitalares e administrativos; e engenharia clínica, nas dependências das unidades hospitalares e unidade de pronto atendimento sob gestão da Secretaria Municipal da Saúde. Ainda que a data designada para sessão pública de abertura tenha sido originalmente designada para o dia 24/08/2023, às 10 horas, entendeu por bem a Municipalidade promover o reagendamento da sessão para o dia 05.09.23 (terça-feira), no mesmo horário, devido à necessidade de reavaliação do Edital (fls. 3-5 da Peça 4). Com efeito, o trabalho de fiscalização, a cargo da Coordenadoria IV, foi realizado durante o período de 10/08/2023 a 21/08/2023, conforme consta da Ordem de Serviço nº 2023/02211, acostada aos autos à Peça 2. O

Acompanhamento foi conduzido em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental (MAG), da Subsecretaria de Controle Externo (SCE), que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199). Como resultado, foi elaborado **Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital** (Peça 10) no qual a Especializada, de forma bastante pormenorizada e técnica, concluiu que o Pregão Eletrônico n. 484/2023/SMS **não reúne condições de prosseguimento**, pois apresenta uma série de irregularidades, consubstanciadas nos subitens 3.1.1 a 3.1.8, 3.2.1 a 3.2.9, 3.3.1 a 3.3.4, 3.4.1 e 3.5.1. Os 24 (vinte e quatro) achados de Auditoria acima mencionados dizem respeito a diversos aspectos da licitação, notadamente: à *fase interna da Contratação* (subitens 3.1.1 a 3.1.8), ao *conteúdo do Edital* (subitens 3.2.1 a 3.2.9), ao *conteúdo do Termo de Referência* (subitens 3.3.1 a 3.3.4) à *minuta do Termo de Contrato* (subitem 3.4.1) e à *fase externa da Contratação* (subitem 3.5.1). Neste momento processual, preconiza o art. 2º da Resolução n.º 18/19 desta Casa que o referido Relatório segue para o conhecimento, apreciação e deliberação deste Conselheiro Relator. **É o que passo a fazer.** De fato, assiste razão à Especializada que o Pregão Eletrônico nº 484/2023/SMS **deve ser suspenso**, conforme o minucioso trabalho de Fiscalização que resultou nos 24 (vinte e quatro) achados de Auditoria anteriormente mencionados. Isso porque o prosseguimento do Certame, na forma proposta, pode representar o risco de violação a princípios que norteiam as licitações e contratações públicas, tais como a **publicidade, eficiência, economicidade** e, principalmente, a **seleção da proposta mais vantajosa**. Ademais, considerando se tratar de tema complexo e multidisciplinar, por medida de cautela, **DETERMINO A SUSPENSÃO** do Certame, bem como **RECOMENDO** a realização de **Mesa Técnica**, afigurada como instrumento dialógico destinado a aclarar os fatos e dirimir dúvidas de ordem técnica, jurídica e operacional entre a equipe de Auditoria desta Corte e a Municipalidade, permitindo uma maior

transparência e celeridade aos procedimentos de fiscalização.¹ Comunique-se a Origem, bem como o respectivo Pregoeiro, para ciência desta Determinação de suspensão do Pregão Eletrônico n.º 484/2023/SMS, com a urgência que o caso requer, observando que a data da sessão de abertura se encontra prevista para o dia 05.09.23 (terça-feira), por meio de ofício e correio eletrônico."

Certifico, afinal, que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro RICARDO TORRES
– Relator.

06 – setembro – 2023

Mariana de Luna Cury – Coordenadora Chefe Processual

/mfl*

¹ MONTEIRO, Egle dos Santos e BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. Revista Simetria Do Tribunal De Contas Do Município De São Paulo, 1(7), 46–50. Acesso em: <<https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/10>>.