ACO-UTR-231/2026

Processo - TC/017209/2021
Interessada - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Acompanhamento do Edital do Pregão Eletrônico 018/2021/Siurb
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é o fornecimento de material e mão de obra especializada com finalidade de requalificação em CTAs (Centros Temporários de Acolhimento), quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito

74ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SIURB. REQUALIFICAÇÃO EM CENTROS TEMPORÁRIOS DE ACOLHIMENTO. 1. Apontamentos sobre projetos, orçamentos, cronogramas, agrupamento de lotes, restrição de adjudicação e exigências de simultaneidade superados de forma excepcional diante das justificativas técnicas apresentadas, da natureza padronizada dos serviços e da inexistência de prejuízo à competitividade. 2. Não se discutiu o mérito da aceitação dos efeitos financeiros, por se tratar de análise formal. REGULAR excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. 1. Aprimore a instrução de seus processos de licitações de obras e serviços de engenharia, de modo a contemplar todos os elementos necessários à adequada delimitação do objeto. L 14.133/2021. 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 julgar excepcionalmente regular o Edital de Pregão Eletrônico 018/2021/Siurb, sem adentrar o mérito da aceitação dos efeitos financeiros, por se tratar de análise formal.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à SIURB que, para as futuras licitações, aprimore a instrução de seus processos de licitações de obras e serviços de engenharia, de modo a contemplar todos os elementos necessários à adequada delimitação do objeto, conforme regramento contido na Lei 14.133/2021.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, o encaminhamento de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, para ciência, arquivando-se os autos com as cautelas de praxe.

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

São Paulo, 19 de fevereiro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 10/04/2026 15:45:42 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 15/04/2026 11:56:01 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

74ª Sessão Não Presencial, de 03 a 19 de fevereiro de 2026

Item 09 - Pleno

TC/0017209/2021 - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - Acompanhamento - Verificar a regularidade do Edital do Pregão Eletrônico 018/2021/SIURB, cujo objeto é o fornecimento de material e mão de obra especializada com finalidade de requalificação em CTAs (Centros Temporários de Acolhimento), quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito (FHMC)

ACOMPANHAMENTO DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA COM FINALIDADE DE REQUALIFICAÇÃO EM CENTROS TEMPORÁRIOS DE ACOLHIMENTO. APONTAMENTOS DA AUDITORIA. JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE. 1. Apontamentos sobre projetos, orçamentos, cronogramas, agrupamento de lotes, restrição de adjudicação e exigências de simultaneidade superados de forma excepcional diante das justificativas técnicas apresentadas, da natureza padronizada dos serviços e da inexistência de prejuízo à competitividade. **EXCEPCIONALMENTE REGULAR, COM RECOMENDAÇÃO.**

RELATÓRIO

1. Trata o presente de Acompanhamento do Edital, quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito, referente ao Pregão Eletrônico nº 018/2021/SIURB, objetivando o fornecimento de material e mão de obra especializada com finalidade de requalificação em 09 (nove) CTAs (Centros Temporários de Acolhimento), agrupados em 4 (quatro) lotes.

2. A Auditoria apresentou Relatório Preliminar (peça 24) com 17 (dezessete) apontamentos, sendo que, após comunicação da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, houve retificação e republicação do edital, conforme manifestação de peças 31 e 32.

3. Em nova análise, a Auditoria manteve seu posicionamento de que o certame não teria condições de continuidade pelos seguintes achados (Relatório Conclusivo – 27/01/2022, 72 e 83):

> *4.2. Ausência de Projetos Técnicos adequados e suficientes em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, I, II e III, § 1º (subitem 3.4.1.).*
> *4.3. Impossibilidade de checagem de Orçamentos e Memórias de Cálculo haja vista a ausência de Projetos Técnicos adequados e suficientes, infringindo a LF 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. II e § 4º; DM 44.279/03, art. 2º, inc. VI, e art. 4º (subitem 3.4.2.).*
> *4.4. Ausência de Cronogramas Físico-Financeiros adequados e suficientes, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 7º, §2º, inciso II, c/c alínea "f", inciso IX, do art. 6º (subitem 3.4.3.).*
> *4.5. Justificativa equivocada para adoção de índices contábeis, em afronta à LF nº 8666/93, art. 31, § 5° (subitem 3.11.).*
> *4.6. Ausência de justificativa para o agrupamento previsto, em afronta à LF nº 8.666/93, artigo 23, § 1º (subitem 3.6.).*
> *4.7. Restrição ao número de vencedores por agrupamento, em afronta à LF nº 8.666/93, art. 3º, § 1º (subitem 3.7.).*
> *4.8. Planilhas de Medição de Serviços desacompanhadas de registros fotográficos com vinculação expressa aos itens da Planilha Orçamentária (subitem 3.4.4.).*
> *4.9. Ausência de esclarecimento acerca de realização de serviços durante o expediente de atendimento integral (24hs) dos CTA's (subitem 3.4.6.).*
> *4.10. Justificativa equivocada para a exclusão da participação de consórcios (subitem 3.8.)*
> *4.11. Prejudicada a análise acerca da exigência de SIMULTANEIDADE DE SERVIÇOS, haja vista impossibilidade de verificação de quantitativos mínimos (subitem 3.13.).*
> *4.12. Insegurança quanto a mera declaração do proponente acerca da data de realização simultânea de serviços para a efetiva comprovação de quantitativos mínimos de cada "grupo de simultaneidade" (subitem 3.13.)*

4. Ressalta-se que a Auditoria pontuou que as principais irregularidades do Edital estão diretamente relacionadas aos apontamentos 4.2., 4.3., 4.4. e 4.9. e que já havia sido emitido o Despacho de Adjudicação e Homologação das empresas vencedoras dos 04 lotes ofertados, uma para cada lote, todas com valores abaixo da estimativa inicial de cada um, havendo uma redução de R$ 1.264.867,55, cerca de 12% abaixo do valor total inicialmente previsto de R$ 10.970.606,13.

5. A Assessoria Jurídica ponderou que as constatações realizadas eram eminentemente técnicas (peça 85), opinou pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva da Sra. Lilian Cristina de Oliveira Nascimento (peça 113) e pela exclusão das contratadas, em razão da ausência de nexo de causalidade entre a atuação das empresas e os vícios do edital (peça 148).

6. As empresas B&B Engenharia e Construções Ltda. (peças 133/134), EEC Engenharia e Construções Ltda. (peças 136/137) e a Macor Engenharia, Construções e Comércio Ltda. (peça 142) prestaram esclarecimentos.

7. A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu a regularidade do edital ou, subsidiariamente, o reconhecimento dos seus efeitos jurídicos e financeiros. Fundamentou seu posicionamento na natureza supostamente comum dos serviços licitados, no deságio obtido com a contratação e no princípio da segurança jurídica (peça 157).

8. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral acompanhou as manifestações precedentes da Auditoria (peças 24, 57, 72, 83, 111 e 146) e da Assessoria Jurídica, no sentido da exclusão das empresas contratadas do polo passivo, em razão de sua ilegitimidade para responder pelas impropriedades do edital, e o consequente reconhecimento das irregularidades remanescentes, com o não acolhimento do Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 018/21/SIURB, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades administrativas ou disciplinares da autoridade responsável pelo prosseguimento do certame (peças 157/158).

9. É o relatório.

VOTO

1. Conforme relatado, cuida o presente de Acompanhamento do Edital, quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito, referente ao Pregão Eletrônico nº 018/2021/SIURB, objetivando o fornecimento de material e mão de obra especializada com finalidade de requalificação em 09 (nove) CTAs (Centros Temporários de Acolhimento), agrupados em 4 (quatro) lotes.

2. Realizada a instrução dos autos, com a efetivação do contraditório, após a retificação e republicação do edital, foi apenas afastado o achado do item 4.1, permanecendo as irregularidades dos itens 4.2 a 4.12, que passo a analisar.

3. No tocante ao apontamento 4.2, que trata da suposta insuficiência dos Projetos Técnicos apresentados em face do disposto no art. 7º, incisos I, II e III, §1º, da Lei nº 8.666/93, observo que a Auditoria registrou que os documentos disponibilizados não contemplariam de forma completa todos os equipamentos abrangidos

no certame e não atenderiam plenamente aos requisitos formais de detalhamento, data, escala e assinatura de profissional habilitado.

4. Entretanto, conforme esclarecido pela SIURB (Peça 78), os serviços licitados consistem na readequação de CTA's, classificados como serviços comuns de baixa complexidade, voltados essencialmente à preservação e manutenção da funcionalidade das estruturas existentes. Para esse tipo de intervenção, a Origem informa que os projetos utilizados são aqueles já existentes de obras ou reformas anteriores, complementados por croquis elaborados a partir de levantamentos *in loco*, considerados suficientes para orientar as atividades que seriam executadas.

5. Ressalta-se que tais serviços, pela sua própria natureza, não demandariam elaboração de projetos executivos completos ou detalhamento aprofundado, mas sim documentação apta a caracterizar o objeto e permitir o adequado planejamento das intervenções. A Administração apresentou justificativa técnica nesse sentido, demonstrando que o nível de detalhamento adotado é compatível com o escopo das ações pretendidas. Considerando a natureza estritamente manutentiva, corretiva e padronizada das intervenções previstas para os CTAs, o nível de documentação apresentado neste caso se mostra adequado e suficiente para caracterizar o objeto, orientar a execução e permitir o planejamento das atividades, atendendo à finalidade do art. 7º da Lei nº 8.666/93 no que se refere à definição suficiente do escopo.

6. Diante disso, e considerando que a análise ora realizada se limita ao juízo de conformidade do edital, não alcançando a fase de execução contratual, momento em que eventuais insuficiências técnicas podem ser avaliadas com maior precisão, entendo possível, de forma excepcional, relevar o apontamento.

7. Assim, **relevo o apontamento 4.2**, sem prejuízo de que, na fase própria, a fiscalização técnica verifique o atendimento aos requisitos necessários para a adequada execução dos serviços contratados, inclusive quanto à suficiência dos elementos instrutórios utilizados em campo.

8. Conforme consta dos relatórios da Auditoria, os projetos técnicos disponibilizados não abrangem todos os 09 CTA´s em análise, "não mencionam, em sua maioria, a obra a que se referem, o trabalho a ser realizado, a escala utilizada, ou mesmo a data de sua elaboração. Em nenhum deles se verificou a assinatura do técnico responsável pela sua execução".

9. No que concerne ao **apontamento 4.3**, que cita a impossibilidade de verificação dos Orçamentos e Memórias de Cálculo em razão da alegada insuficiência dos Projetos Técnicos, em afronta ao art. 7º, §2º, II, e §4º, da Lei nº 8.666/93, bem como às disposições contidas no Decreto Municipal nº 44.279/03, observo que a Auditoria registrou a apresentação de Planilhas de Orçamento Referencial apenas para parte dos equipamentos abrangidos, e ainda assim de forma incompleta, sem memória de cálculo ou detalhamento técnico que fundamentasse plenamente os quantitativos estimados.

10. Todavia, conforme esclarecido pela SIURB, a estimativa dos serviços foi elaborada com base em croquis e relatórios fotográficos constantes dos autos, considerados pela unidade técnica como elementos suficientes para a definição dos quantitativos e para a elaboração tanto dos Orçamentos Referenciais quanto das Memórias de Cálculo.

11. A Administração afirma, ainda, que não houve qualquer questionamento dos licitantes sobre dúvidas relativas aos quantitativos, aos valores atribuídos ou ao escopo dos serviços, circunstância que reforça a compreensão de que as informações disponíveis mostraram-se adequadas, no contexto do certame, para possibilitar a formulação das propostas.

12. É importante destacar que os serviços licitados consistem na requalificação de CTA's, classificados como serviços comuns e de baixa complexidade, conforme já afirmado pela SIURB no enfrentamento do item 4.2.

13. Considerando essa natureza do objeto, bem como a metodologia descrita pela SIURB e a ausência de indícios de prejuízo à competitividade ou à formulação de propostas pelos licitantes, entendo que o nível de detalhamento utilizado pela Administração, ainda que não ideal, mostrou-se suficiente para a finalidade específica da fase de licitação.

14. Ressalto que a presente análise se limita ao juízo de conformidade do edital, cabendo à fase de acompanhamento da execução contratual verificar, com maior profundidade, a compatibilidade dos quantitativos, a adequação dos valores estimados e a correspondência entre os serviços executados e os pagamentos realizados.

15. Assim, **relevo, de forma excepcional, o apontamento 4.3**, sem prejuízo de que, na etapa própria, a fiscalização técnica avalie a suficiência e precisão dos elementos orçamentários que embasaram a contratação.

16. No que tange ao apontamento **4.4**, relativo à suposta ausência de Cronogramas Físico-Financeiros adequados e suficientes, em afronta ao art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, combinado com a alínea "f" do inciso IX do art. 6º, observo que a Auditoria apontou inicialmente que tais documentos não constavam dos autos no momento da análise inicial. A SIURB, então, promoveu a juntada dos cronogramas ao processo.

17. A Auditoria, ao examinar o material posteriormente apresentado, registrou que o cronograma dizia respeito ao andamento conjunto da obra, sem a distinção individualizada por CTA, o que, em seu entendimento, prejudicaria o controle das etapas de execução, sobretudo considerando que cada unidade seria objeto de contratação por empresa distinta.

18. Contudo, conforme esclarecido pela SIURB, o Cronograma Físico-Financeiro juntado foi concebido para ser aplicável a todos os CTA's, contemplando tanto a descrição dos serviços a serem executados quanto os percentuais de desembolso mensal correspondentes, na linha de que a metodologia de execução e a lógica de distribuição das etapas são padronizadas e seriam replicáveis entre as unidades.

19. Diante disso, e considerando que os serviços licitados envolvem atividades semelhantes em todos os locais, compreende-se que a Administração optou por estruturar o cronograma físico-financeiro de forma unificada, por entender que os marcos físicos e financeiros das etapas são, em essência, equivalentes entre os CTA's, variando apenas o local de execução e a empresa responsável.

20. Embora o ideal fosse a apresentação de cronogramas individualizados por lote, o documento disponibilizado, aliado à natureza padronizada das intervenções, permite inferir a metodologia e o encadeamento das etapas, atendendo, ainda que de forma menos detalhada, à finalidade de demonstrar a distribuição temporal das atividades e dos desembolsos previstos para a execução contratual.

21. Considerando que não houve prejuízo a apresentação de propostas e que eventuais insuficiências no detalhamento do cronograma poderão ser superadas ou corrigidas na etapa própria de acompanhamento contratual, à luz da justificativa apresentada pela SIURB, da baixa complexidade dos serviços e da natureza repetitiva das intervenções, entendo possível **relevar, de forma excepcional, o apontamento 4.4**, sem prejuízo da adequada fiscalização futura da execução individual de cada lote.

22. Sobre o item *4.5. Justificativa equivocada para adoção de índices contábeis, em afronta à LF nº 8666/93, art. 31, § 5° (subitem 3.11.)*, a Especializada entendeu que a documentação apresentada na Informação SIURB/DAF/DF Nº 055447305, a título de justificativa para as exigências editalícias, é um texto genérico, que apenas descreve o que são os índices contábeis, sem qualquer menção, direta ou indireta, à presente licitação.

23. Em análise ao Processo SEI 6022.2021/0003821-8 (Informação (055447305), SIURB justificou a utilização dos índices nos seguintes termos:

> *"As licitantes deverão obter resultados superiores a 1,50 para os índices de liquidez financeira (liquidez geral, seca e corrente) e inferiores a 0,50 para estrutura de capital (Índice de Endividamento Geral).*
>
> *Busca-se que, através do índice de liquidez geral, a empresa comprove que para cada um real de divida total, tenha R$ 1,50 de recursos totais, envolvendo valores, a curto e longo prazo.*
>
> *Busca-se o índice de liquidez seca para analisar a capacidade de pagamento da empresa, nas situações que ela tem rotação baixa dos estoques. Nesse indicador existe uma relação bem próxima ao índice de liquidez corrente, ou seja, quanto maior for o indicador, melhor, por isso adotou-se o 1,50.*
>
> *No mesmo sentido índice de liquidez corrente deverá demonstrar que para cada um real de dívida de curto prazo a empresa tem R$ 1,50 de recursos a curto prazo. Portanto, a organização tenha condições de cumprir com todas as obrigações a curto prazo e ainda folga de 0,50 para cada 1,00 de dívida a curto prazo.*
>
> *No índice de endividamento geral, quando é encontrado um valor menor que um, significa que a empresa possui liberdade financeira, pois indica que dispõe de mais capitais próprios do que de terceiros. Verificar o grau de endividamento dos negócios atualmente, torna-se fundamental para a administração da empresa.*
>
> *Os coeficientes mínimos adotados buscam saber a capacidade das licitantes de cumprir com os compromissos assumidos bem como de eventual futuro contrato advindo do processo licitatório.*
>
> *Há que se considerar que, embora teoricamente pouco exigentes os coeficientes mínimos solicitados, estes, combinados com a exigência prevista no Parágrafo 3º do Artigo 31 da Lei Federal n.º 8.666, de demonstração de capital mínimo ou valor do patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, apresentam bom grau de confiabilidade quanto a demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato.*

Da compatibilidade com a situação atual do mercado

Atualmente o Setor de Cadastro de SIURB possui informações cadastrais de 247 (duzentas e quarenta e sete) empresas do ramo da construção civil, classificadas nas categorias:

CATEGORIA
1. **CONSERVAÇÃO**
1. ASFÁLTICA
2. DEFENSAS METÁLICAS
3. PAVIMENTAÇÃO EM BLOCOS INTERTRAVADOS / PARALELEPÍPEDOS
2. **EDIFICAÇÕES**
1. OBRAS NOVAS
2. OBRAS DE REFORMA
3. **GALERIAS ÁGUAS PLUVIAIS**
1. OBRAS NOVAS
2. RECUPERAÇÃO
4. **OBRAS DE ARTE**
1. OBRAS NOVAS
2. RECUPERAÇÃO
5. **PAISAGISMO**
1. CADASTRAMENTO ARBÓREO
2. IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS VERDES
3. CONSERVAÇÃO DE ÁREAS VERDES
6. **PAVIMENTAÇÃO**
1. OBRAS NOVAS
2. RECUPERAÇÃO
7. **SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS**
1. CONTROLE TECNOLÓGICO DE MATERIAIS
2. ELEMENTOS PREPARATÓRIOS DE EXPROPRIAÇÕES – AVALIAÇÕES
3. INSTALAÇÕES ELÉTRICAS
4. SONDAGEM
5. TOPOGRAFIA
8. **PROJETOS**
1. ARQUITETURA
2. CÁLCULO ESTRUTURAL
3. CANALIZAÇÃO E DRENAGEM
4. ESTRUTURAS DE CONCRETO
5. ESTRUTURAS METÁLICAS
6. FUNDAÇÕES
7. INSTALAÇÕES ELÉTRICAS
8. INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS
9. PAISAGISMO
10. PAVIMENTAÇÃO E MICRODRENAGEM
11. URBANIZAÇÃO E SISTEMA VIÁRIO
9. **RIOS, CÓRREGOS E CANAIS**
10. **SERVIÇOS PREPARATÓRIOS DE PAVIMENTAÇÃO**
11. **DEMOLIÇÕES**

Deste modo, após procedida análise, por amostragem aleatória, dos balanços dessas empresas inscritas em categorias compatíveis com a execução dos serviços pretendidos e verificou-se que de 120 empresas analisadas, apenas 3 (três) não atenderiam os coeficientes propostos.

A supracitada análise demonstra a compatibilidade das exigências propostas com a realidade atual do mercado de construção civil, em especial dos prestadores de serviços a órgãos públicos."

24. Assim, ao contrário do apontado pela Auditoria, entendo que a justificativa apresentada pela SIURB pode ser considerada suficiente, pois além da justificativa quanto aos índices, avaliou balanços de empresas com objetos compatíveis ao serviço licitado, concluindo que não haveria cerceamento de participação no certame. Ademais, as empresas participantes do certame não questionaram tal exigência, comum em outros procedimentos licitatórios, o que também indica que não houve restrição indevida à competitividade, princípio central da Lei nº 8.666/93.

25. Diante da ausência de prejuízo à competitividade, da objetividade dos critérios adotados e da prática consolidada na Administração Pública, **entendo que o apontamento referente ao item 4.5 pode ser relevado**.

26. No tocante aos apontamentos 4.6 e 4.7, ambos relacionados à forma de estruturação da licitação, especialmente no que se refere ao agrupamento dos objetos e à restrição ao número de vencedores por lote, passo às seguintes considerações.

27. O Pregão analisado contempla a contratação de serviços de requalificação para 09 CTA's, divididos em 04 agrupamentos. Conforme apontado pela Auditoria, existe apenas uma justificativa genérica acerca da necessidade de agrupamento dessas contratações na forma prevista pelo Edital:

> *"o agrupamento produz grande economia de escala nos preços dos serviços que serão executados, já que as empresas, executoras de mais de um serviço, poderão ofertar preços mais competitivos, diluindo em mais itens os custos indiretos"*
>
> *"Portanto, conforme já anteriormente explicitado, o agrupamento produz grande economia de escala nos preços dos serviços que serão executados, já que as empresas, executoras de mais de um serviço, poderão ofertar preços mais competitivos, diluindo em mais itens os custos indiretos. Além disso, economiza-se com os procedimentos licitatórios, custos, demorados e que dependeriam da contratação de empresas especializadas para o auxílio desta Secretaria"*

28. Em consulta ao SEI, consta a seguinte justificativa:

> *"Considerando que o prazo para a execução dos serviços é de 03 (três) meses, sugere-se a vedação de que uma mesma licitante sagre-se vencedora em mais de um lote, é de 3 meses. Caso mais de uma empresa se sagre vencedora de mais de um agrupamento, a eficiência e agilidade necessárias para o certame estariam comprometidas.*
>
> *Entendemos que não se viola a competitividade, já que um amplo rol de empresas será contratado para os serviços, correndo-se menos riscos de inexecução contratual, já que uma empresa pode mergulhar seus preços para obter o maior número de lotes e, ao final,*

> *abandonar todos os contratos que venceu. Tal conduta, ainda que existam sanções que a busquem coibir, não deixa de existir e é comum nas contratações públicas. Logo, permitindo que uma empresa diferente seja vencedora de cada lote há a diminuição de riscos de inexecução e, logicamente, de maiores gastos para serviços simples e comuns.*
>
> *A competitividade, por óbvio, se encontra garantida, posto que diversas empresas serão vencedoras dos agrupamentos e não um pequeno grupo que faz "rodízio" para obter os lotes que as interessam, manipulando os resultados.*
>
> *Além disso, a vantajosidade não sofre impactos já que as regras do pregão, em lances, permitem ao ente contratante negociar preços competitivos e fazer com que as licitantes que não apresentaram os valores mais vantajosos possam cobrir a oferta inicial a fim de sagrarem-se vencedoras dos contratos.*
>
> *E mais, as empresas empenharão maiores esforços para obterem o contrato e, obviamente, apresentarão preços mais competitivos, representando uma vantajosidade muito maior do que a possibilidade de um grupo fechado de empresas ganharem todos os lotes do agrupamento, expurgando empresas que não façam parte desse grupo.*
>
> *Por fim, o controle da execução dos contratos será mais eficiente e rigoroso, permitindo esta Secretaria a fiscalização de cada empresa individualmente".*

29. Nesse sentido, importante trazer a Súmula nº8, deste Tribunal de Contas, que prevê que a limitação ao número de lotes por licitante não é proibida, e pode ser permitida quando devidamente motivada e baseada nas circunstâncias específicas do caso concreto:

> *"A limitação à adjudicação de mais de um lote por licitante será cabível quando, em razão das circunstâncias especiais do caso concreto, tendo em vista a natureza do objeto licitado, as especificações técnicas do bem ou serviço, a análise econômica e de mercado e o critério de julgamento da licitação, dentre outros critérios, se tratar de medida tendente a resguardar a ampla competição e o interesse público, observando-se, em qualquer hipótese, os princípios da motivação e da vinculação ao instrumento convocatório".*

30. A Auditoria apontou ausência de motivação técnica específica para a divisão dos nove CTA's em quatro agrupamentos, considerando genéricas as justificativas apresentadas pela Administração. De fato, observa-se que a Origem fundamentou o agrupamento principalmente em argumentos de economia de escala e racionalização de procedimentos, sem detalhamento técnico dos critérios utilizados para compor cada agrupamento.

31. No entanto, a justificativa apresentada destacou o prazo reduzido de execução (três meses), que demandaria alta capacidade de mobilização; o intuito de evitar concentração excessiva de responsabilidade em uma única empresa; a necessidade de reduzir riscos de inexecução e de assegurar maior controle e fiscalização.

32. Além disso, segundo fundamentado, ao distribuir os lotes entre diferentes fornecedores, o edital estaria protegendo o interesse público, reduzindo a probabilidade de paralisações, assegurando maior controle da execução e permitindo fiscalização mais eficiente.

33. Essa justificativa alinha-se ao disposto na Súmula nº 8 deste Tribunal, segundo a qual a limitação ao número de lotes por licitante é possível quando motivada e amparada pelas *circunstâncias especiais do caso concreto*, desde que observados os princípios da motivação e da vinculação ao instrumento convocatório.

34. Ainda que a motivação não tenha apresentado análise aprofundada, verifica-se que circunstâncias especiais do caso concreto foram descritas pela Administração; não houve questionamentos das licitantes quanto à restrição; e a medida guarda coerência com a natureza dos serviços, nos quais a pulverização poderia, de fato, reduzir riscos e facilitar a fiscalização.

35. À luz da lógica já adotada para os itens 4.2, 4.3 e 4.4, e considerando que a análise se restringe à conformidade do edital, não identifico prejuízo concreto à competitividade, tampouco restrição efetiva à seleção da proposta mais vantajosa.

36. Dessa forma, **supero, de forma excepcional, os apontamentos 4.6 e 4.7**, sem prejuízo de recomendação à Administração sobre a necessidade de aprimoramento da motivação em certames futuros.

37. Apesar da superação excepcional dos apontamentos, seria o caso de **recomendar** que, em futuros procedimentos licitatórios, a Administração aprimore a instrução de seus processos de licitações de obras e serviços de engenharia, de modo a contemplar todos os elementos necessários à adequada delimitação do objeto, conforme regramento contido na Lei 14.133/2021.

38. Quanto ao item 4.8. *Planilhas de Medição de Serviços desacompanhadas de registros fotográficos com vinculação expressa aos itens da Planilha Orçamentária (subitem 3.4.4.)*, a SIURB informou que na republicação do edital, a minuta de contrato previu a obrigatoriedade da apresentação diária de imagens, conforme itens 4.2.21, 4.2.22, 4.3.11.1 e 6.4, fls. 07/10 da peça 51, assim como no Termo de Referência, itens 2.0 e 5.5, fls. 4 e 8 da peça 50.

39. Em que pese a Auditoria entender que tal exigência não constou da Planilha Orçamentaria, entendo que houve saneamento por parte da Administração, **podendo ser afastado tal apontamento (4.8)**.

40. Sobre o item *4.9. Ausência de esclarecimento acerca de realização de serviços durante o expediente de atendimento integral (24hs) dos CTA's (subitem 3.4.6.)*, defende a Auditoria que inexistiria esclarecimento, em cada CAT, quanto à possibilidade ou não de realização de serviços enquanto o equipamento estiver em regular funcionamento.

41. Ainda que se reconheça a importância de garantir que os serviços sejam realizados sem prejuízo ao atendimento rotineiro dos Centros de Atendimento ao Trabalhador (CATs), a exigência de previsão expressa no edital quanto aos dias e horários específicos para a execução de cada serviço pode ser considerada desarrazoada e excessivamente rígida.

42. A natureza dos serviços de manutenção e reforma, especialmente em ambientes com funcionamento ininterrupto, exige flexibilidade operacional, que pode ser adequadamente tratada por meio das Ordens de Serviço emitidas durante a execução contratual, conforme as necessidades específicas de cada unidade.

43. A previsão detalhada no edital de todas as condições de execução, para cada tipo de serviço e para cada CAT, nem sempre é viável nem eficiente, dado que essas condições podem variar conforme o andamento das atividades, disponibilidade de espaços e urgência das intervenções.

44. Nesse sentido, entendo que a gestão contratual, por meio da fiscalização e da emissão de Ordens de Serviço, seria o instrumento adequado para compatibilizar a execução dos serviços com o funcionamento dos equipamentos, garantindo que não haja prejuízo ao atendimento e que eventuais deslocamentos momentâneos sejam devidamente planejados e autorizados.

45. De modo que, desde que haja controle efetivo e planejamento adequado durante a execução, no acompanhamento das execuções contratuais, o interesse público restará preservado. Assim, **afasto o apontamento do item 4.9**.

46. Em relação ao item *4.10. Justificativa equivocada para a exclusão da participação de consórcios (subitem 3.8.)*, SIURB informou que o número elevado de consorciadas sobrecarregaria a fiscalização da Administração, principalmente por se tratar de licitação na modalidade Pregão:

> *"A SIURB considerou todos os fatores vivenciados cotidianamente pela Administração na gestão de contratos com essa configuração. Um exemplo disso é a necessidade de verificação permanente de que todas as consorciadas estejam adimplentes com as obrigações contratuais, inclusive no tocante à manutenção das condições de habilitação ao longo de toda a execução do contrato. Afinal, é necessário que o faturamento seja realizado em nome e na proporção da participação de cada consorciada (art. 4º, da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.199/2011). Outra questão levada em conta diz respeito ao fato de que a fiscalização de um contrato com múltiplos participantes associados em forma de consórcio representa um grande desafio para a Administração, além de potencializar o risco de fragmentação de responsabilidades.*
>
> *Igualmente, a associação de empresas de forma indiscriminada pode vir a gerar situações em que haja conflito de interesses entres as próprias parceiras, situação essa que igualmente não colabora para que se alcance o atendimento ao almejado interesse público.*
>
> *Uma vez considerados todos esses fatores, concluiu-se pela proibição da participação de consórcios".*

47. De fato, a estrutura de consórcios demanda maior controle documental, verificação de responsabilidades entre consorciadas e acompanhamento da execução contratual de forma segmentada.

48. Em que pese a jurisprudência do TCU recomendar que, sempre que possível, seja aceita a participação de consórcios em serviços de manutenção predial, essa decisão se insere no campo de discricionariedade da Administração Pública.

49. Como no caso em questão não houve questionamentos sobre tal vedação, bem como houve participação de mais de 15 licitantes, por lote, não noto infringência ao princípio da competitividade.

50. O princípio da competitividade, embora fundamental, não é absoluto e pode ser relativizado.

51. Assim, considerando que a vedação à participação de consórcios não impediu a ampla concorrência, pois empresas individualmente capacitadas participaram do certame, mantendo-se a pluralidade de concorrentes; bem como, considerando a justificativa apresentada quanto à busca de eficiência administrativa, evitando entraves na fiscalização e na responsabilização contratual, especialmente em contratos que exigem agilidade na execução e controle direto sobre o contratado (atendendo-se assim a obrigação legal), **relevo o apontamento do item 4.10**.

52. No tocante aos apontamentos *4.11. Prejudicada a análise acerca da exigência de SIMULTANEIDADE DE SERVIÇOS, haja vista impossibilidade de verificação de quantitativos mínimos (subitem 3.13.)* e *4.12. Insegurança quanto a mera declaração do proponente acerca da data de realização simultânea de serviços para a efetiva comprovação de quantitativos mínimos de cada "grupo de simultaneidade" (subitem 3.13.)*, trata-se de análise da exigência do subitem 11.6.4.5 do edital.

53. Sobre o apontamento 4.11, a Auditoria apontou que, mesmo após a juntada das Planilhas de Orçamento Referencial de cada CTA, não teriam ficado claros os elementos que permitiriam aferir, de maneira objetiva, os quantitativos mínimos referentes aos serviços de maior relevância, indispensáveis ao julgamento da qualificação técnica.

54. No Atestado exigido deveria constar a empresa licitante como contratada, comprovando aptidão e capacidade operacional para desempenho de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, e que comprovem a execução SIMULTÂNEA dos serviços de maior relevância, com os quantitativos mínimos definidos nas tabelas conforme o agrupamento, devendo atender em cada lote, no mínimo, 5 itens considerados de maior relevância, dentre 10 listados, que vem acompanhados de quantitativos mínimos.

55. Segundo a Auditoria, mesmo com a juntada das "Planilhas de Orçamento Referencial" de cada CTA pela SIURB quando da republicação do edital, ainda não restaram claros os elementos para a aferição dos quantitativos considerados mínimos quanto dos serviços de maior relevância.

56. SIURB, todavia, informou que a simultaneidade foi objeto de análise dos técnicos da Pasta que auxiliaram a Pregoeira quanto à análise deste aspecto durante o processamento do certame (peça 108, fl.11).

57. Em face disso, e à semelhança do entendimento aplicado aos itens anteriores, considero que as falhas apontadas na documentação não comprometeram a competitividade, a seleção da proposta mais vantajosa ou a regularidade do certame, podendo ser superadas nesta fase de exame do edital.

58. Sobre o apontamento 4.12, a Auditoria também destacou inconsistências no modelo do Anexo XVIII, que apresenta tabela de simultaneidade referente a equipamentos escolares, além de ressaltar que a simples declaração de data pelo licitante seria insuficiente para comprovar a simultaneidade exigida.

59. Considerando a natureza dos serviços, a simplicidade das atividades exigidas e a existência de análise técnica efetiva, entendo que a falha formal do anexo não tem potencial para invalidar o certame ou gerar prejuízo, podendo ser relevada nesta etapa.

60. Assim, **supero, de forma excepcional, os apontamentos 4.11 e 4.12**, por entender que as exigências de simultaneidade foram analisadas pela área técnica competente; não houve prejuízo à competitividade ou à formação das propostas; a documentação apresentada, embora não ideal, mostrou-se suficiente no contexto dos serviços licitados; assim como eventuais inconsistências podem ser sanadas e melhor analisadas na fase de execução contratual, quando os requisitos de capacidade e desempenho são efetivamente verificados.

61. Contudo, recomendo que, em futuros procedimentos seja aprimorada a instrução do processo de licitação, prevendo os quantitativos mínimos exigidos para fins de qualificação técnica e as exigências de simultaneidade.

62. O referido subitem traz ainda que a data considerada para fins de comprovação de simultaneidade deve ser declarada pelo proponente conforme modelo Anexo XVIII. Porém, o Anexo XVIII do Edital traz uma “Tabela de Simultaneidade” que trata de equipamentos escolares, que não guardam relação com este Pregão de serviços dos CAT’s. E, além disso, considera-se que a mera declaração de uma determinada data, sem qualquer critério, não traz a comprovação necessária.

63. Dessa forma, **JULGO EXCEPCIONALMENTE REGULAR** o Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2021/SIURB, sem adentrar no mérito da aceitação dos efeitos financeiros por se tratar o feito de análise formal do edital.

64. **RECOMENDO** à SIURB que, para as futuras licitações, aprimore a instrução de seus processos de licitações de obras e serviços de engenharia, de modo a contemplar todos os elementos necessários à adequada delimitação do objeto, conforme regramento contido na Lei 14.133/2021.

65. **ENCAMINHEM-SE** cópias do relatório, voto e do Acórdão a ser proferido pelo Pleno, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.

66. Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 16/03/2026
09:57:36 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo