

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2023/00186.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2021 – COHAB.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do Edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área auditada

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB.

2.4. Período de realização

10.01.2023 a 18.01.2023.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Antonio dos Santos Silveira

TC nº 20.100.

2.7. Procedimentos

- Consulta ao Processo Administrativo Eletrônico (SEI) nº 7610.2021/0003250-2 até o documento nº 076477636, último disponível quando do encerramento dos trabalhos.
- Análise dos procedimentos relacionados à fase interna do certame, Edital e seus anexos.

- Observância dos procedimentos descritos no tópico 6.3 do Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

2.8. Abreviaturas

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

ARP – Ata de Registro de Preços.

COPEL – Comissão Permanente de Licitação.

DM – Decreto Municipal.

DOC – Diário Oficial da Cidade.

LF – Lei Federal.

LM – Lei Municipal.

SRP – Sistema de Registro de Preços.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Edital publicado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo “maior desconto” e com modo de disputa “fechado”, objetivando o:

REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA, CORRETIVA, REPARAÇÃO E ADAPTAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL E DOS IMÓVEIS SOB GESTÃO DA COHAB-SP, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE PRIMEIRA LINHA E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA, NOS TERMOS DAS ESPECIFICAÇÕES QUE INTEGRAM O EDITAL E SEUS ANEXOS. (peça 26, fl. 1, grifos no original).

Os serviços, cujos preços serão registrados por meio do presente pregão eletrônico, serão prestados no Município de São Paulo, subdivididos em 6 (seis) agrupamentos de Subprefeituras descritos no **subitem 4.2.1** do Edital (peça 26, fl. 5), conforme **Quadro 1** a seguir.

O prazo de validade das Atas de Registro decorrentes do presente pregão será de 12 (doze) meses, a partir da sua assinatura, prorrogável na forma do artigo 13 da Lei Municipal nº 13.278/02, do artigo 14 do Decreto Municipal nº 56.144/15 e do subitem 3.10 do Edital (peça 26, fl. 4).

Quadro 1 - Agrupamentos

| Agrupamentos | Subprefeituras |
|--------------|--|
| I | LAPA, PERUS, PINHEIROS, PIRITUBA/JARAGUÁ, FREGUESIA DO Ó/BRASILÂNDIA, CASA VERDE/CACHOEIRINHA, VILA MARIA/VILA GUILHERME |
| II | VILA PRUDENTE, SAPOPEMBA, IPIRANGA, JABAQUARA E CIDADE ADEMAR NA |
| III | M'BOI MIRIM, CAMPO LIMPO, SANTO AMARO, CAPELA DO SOCORRO E PARELHEIROS |
| IV | SÉ, MOOCA, SANTANA/TUCURUVI, JAÇANÃ/TREMembÉ, BUTANTÃ E VILA MARIANA |
| V | SÃO MIGUEL PAULISTA, ARICANDUVA/VILA FORMOSA, PENHA, ERMELINO MATARAZZO E ITAQUERA |
| VI | ITAIM PAULISTA, CIDADE TIRADENTES, GUAIANASES E SÃO MATEUS |

Fonte: Agrupamentos/Subprefeituras, peça 26, fl. 5.

A estimativa de valores por agrupamento consta no **Quadro 2** a seguir:

Quadro 2 – Estimativas de valores

| Agrupamentos | Valores estimados |
|-----------------|-------------------|
| Agrupamento I | R\$ 79.027.285,27 |
| Agrupamento II | R\$ 85.061.161,54 |
| Agrupamento III | R\$ 52.037.475,99 |
| Agrupamento IV | R\$ 81.474.309,92 |
| Agrupamento V | R\$ 80.613.796,27 |
| Agrupamento VI | R\$ 80.054.508,46 |

Fonte: Agrupamentos, peça 26, fl. 2.

O total geral dos valores estimados para os 6 agrupamentos é de R\$ 458.268.537,45.

O recebimento das propostas será realizado, exclusivamente, por meio do sítio eletrônico <http://www.bec.sp.gov.br/>, até a data e horário limite de início da sessão de abertura, que estava prevista para ocorrer no dia 03.01.2021, às 10h00min (peças 3, fl. 2). Todavia, o edital encontra-se suspenso “*Ad Cautelam*” conforme determinação deste tribunal (peça 6).

A Comissão Permanente de Licitação (COPEL) foi designada pela Portaria nº 005/2021, publicada no DOC de 08.04.21 (peça 31).

Após análise da Auditoria, foram alcançadas as seguintes conclusões e apontamentos de irregularidades.

3.2. Ausência de estimativas de consumo de cada empreendimento

A Lei Federal nº 13.303/16, que trata do regime licitatório para as empresas públicas e sociedades de economia mista, prevê em seu artigo 34¹ a necessidade de divulgação detalhada dos quantitativos e demais informações necessárias à formulação das propostas.

Além disso, exige a elaboração de projeto básico, a ser divulgado aos interessados, para os casos de contratação de obras e serviços de engenharia, com exceção do regime de empreitada integral, no artigo 43, § 1º:

Art. 43. Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário, nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários;

[...]

§ 1º Serão obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico, disponível para exame de qualquer interessado, as licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas em que for adotado o regime previsto no inciso VI do caput deste artigo.

§ 2º É vedada a execução, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia.

É preciso fazer a leitura desse dispositivo legal sob a lógica do SRP. O fato de não ser possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração não pode ser entendido como uma autorização para que não sejam definidas, ainda que de forma estimada, as quantidades que poderão vir a ser contratadas na vigência da ata de registro de preços.

Isso posto, não constam no instrumento convocatório ou nos autos do processo administrativo, documentos técnicos que subsidiem os valores estimados para cada agrupamento. A única referência utilizada pela COHAB foi de que “Os quantitativos tomaram por base a demanda executada e remanescente da Ata anterior, acrescida de novas demandas advindas do tempo decorrido.” (peça 26, fl. 62, Termo de Referência).

¹ Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificativa na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da **divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.** (grifos nossos).

Cabe ressaltar que a recente inclusão do art. 4º-A no Decreto Municipal nº 56.144/15, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços, reforçou a necessidade de haver estimativa de consumo para as compras centralizadas e destinadas a todos os órgãos da Municipalidade.

Art. 4º-A A Secretaria Municipal de Gestão fixará, por portaria, as estimativas de consumo de compras e serviços comuns de todos os órgãos e entidades municipais da Administração Direta e Indireta.

§ 1º Para os fins do "caput" deste artigo, as unidades serão consultadas para que informem, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, os respectivos quantitativos estimados de consumo, que serão consolidados pela Secretaria Municipal de Gestão.

A previsão de valores, por lote ou por contratação, não supre o requisito legal de estimativa de quantidades dos produtos e serviços a serem entregues, transformando o registro de preços em verdadeiros contratos "guarda-chuva", ou seja, sem a identificação singular de seu objeto e que permitem a execução de uma ampla gama de serviços, e até mesmo de obras, que se considerem necessários.

Dessa forma, não constam na instrução da licitação os históricos de intervenções realizadas na Ata anterior e quais os serviços necessários e as quantidades estimadas para atender a demanda remanescente para cada empreendimento.

Em face do exposto, a não previsão de quantidades estimadas a serem demandadas pela Administração em cada empreendimento e a ausência de memórias de cálculo que subsidiem essas quantidades infringem o artigo 34 da Lei Federal nº 13.303/16.

Destaca-se que este apontamento já estava presente no Relatório de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2021 – COHAB elaborado por esta coordenadoria e acostado aos autos do eTCM nº 017347/2021 nas fls. 5/6 da peça 47.

3.3. Da insuficiência do Termo de Referência

O Termo de Referência do Edital encontra-se nas fls. 62/78 da peça 26.

Ocorre que o documento apresentado como Termo de Referência é um recorte de trechos e de demais elementos do instrumento convocatório, tais como: o Edital, a Minuta da Ata de Registro

de Preços, Minuta de Contrato, etc.. Dessa forma, não apresenta especificações suficientes para o perfeito entendimento pelas proponentes dos serviços a serem realizados.

Nessa esteira, consta à peça 18 o rol de empreendimentos. Todavia, não há qualquer tipo de desenho, projeto, especificação ou memorial descritivo a fundamentar as quantidades dos serviços adotados nas planilhas dos orçamentos de referência dos conjuntos habitacionais, inviabilizando a verificação da pertinência das quantidades alocadas em cada um dos itens de serviço dos orçamentos.

Ainda, cabe acrescentar que a relação de empreendimentos juntada aos Anexos Técnicos não especifica a localização dos empreendimentos por agrupamentos, dificultando o conhecimento dos licitantes na identificação e distribuição desses locais.

O Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou quanto à importância do termo de referência por meio da Súmula nº 177, *in verbis*:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, **a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão**. (grifos nossos).

O termo de referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço, permitindo que os interessados possuam as informações necessárias e suficientes para uma adequada definição do seu preço.

Desse modo, as omissões observadas no Termo de Referência prejudicam a elaboração das propostas pelas licitantes, prejudicam a fiscalização da COHAB e o controle externo exercido por esta E. Corte, em infringência ao art. 34 e §1º do art. 43 c/c com o inciso VIII do art. 42 da Lei Federal nº 13.303/16.

Destaca-se que este apontamento já estava presente no Relatório de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2021 – COHAB elaborado por esta coordenadoria e acostado aos autos do eTCM nº 017347/2021 nas fls. 6/7 da peça 47.

3.4. Do não cabimento do Sistema de Registro de Preços

Nos Relatórios de Acompanhamento de Edital do e-TCM nº 001343/2017, que acompanhou o Edital da Concorrência nº 002/17/SMSO, e do e-TCM nº 022000/2019, que acompanhou o Edital de Licitação nº 07/19/COHAB, subitens **3.5.2.** e **3.4.**, respectivamente, esta Coordenadoria já se manifestou sobre o não cabimento da utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços não classificáveis como “comuns” de engenharia.

Com efeito, a Lei Federal nº 10.520/02 criou o conceito de “serviços comuns”, passíveis de aquisição por essa nova modalidade, conforme reza o seu art. 1º, parágrafo único:

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A definição de serviço comum contida na Lei Federal nº 10.520/02 tem dois núcleos: o primeiro é que serviço comum seria aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital. A questão da objetividade e univocidade do entendimento sobre o que deve ser adquirido em uma licitação é o pilar central da definição de projeto básico contida nessa lei.

O segundo núcleo é que o serviço comum deve ser definido por especificações usuais de mercado. Usual significa comum, frequente, habitual. Num sentido expedito, especificar é minudenciar as características de um objeto. Portanto, se os adquirentes que formam o mercado frequentemente adquirem um objeto com características semelhantes, esse objeto será comum. Porém, isso não nos livra de um juízo de valor sobre a quantidade de vezes que caracteriza a frequência.

A autorização para que exista um sistema de registro de preços encontra-se no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93: “As compras, sempre que possível, deverão: [...] II – ser processadas através de sistema de registro de preços;”.

Vemos, por outro lado, que a autorização para uso de registro de preços restringe-se a compras e não é extensível a obras, tampouco a serviços técnicos profissionais especializados.

O Decreto Municipal nº 56.144/15 prevê, no artigo 3º², a adoção do sistema de registro de preços para a contratação de obras e serviços de natureza habitual ou rotineira.

Quanto a serviços, resta examinar se a expressão “habituais ou rotineiros” traz alguma distinção sobre sua natureza. Começemos por distinguir se rotineira é a execução do serviço ou a contratação pela Administração ou os dois.

Se alguém é profissional na prestação de algum tipo de serviço, então, decerto, para essa pessoa o serviço é rotineiro, seja um pedreiro ou um neurocirurgião. Se a prescrição legal da aplicação do registro de preços é para quando existe necessidade de contratações frequentes, então, para a Administração há rotina na contratação. Portanto, rotina para os dois.

Em relação às obras de engenharia, constata-se que são a reunião de um elenco de serviços “comuns” tomados individualmente. Porém, tomados em conjunto, caracterizam a obra. A execução de obras está sujeita à reserva legal. É necessário que exista um responsável técnico por ela que recolha uma ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

Portanto, a exigência de responsabilidade técnica exclui as obras (e demais subconjuntos de serviços) do conceito de comuns e habituais, pois não é qualquer comum que pode dirigi-las; é necessário ser habilitado.

Claro está que a atribuição de todos os itens de serviços a um mesmo licitante, sem previsão de quantidades, apenas atende a uma conveniência da Administração, já que, agrupando todos os serviços sob a forma de um contrato “guarda-chuva”, dispensa, dessa forma, que ela própria possua a estrutura técnica e administrativa para tarefas que lhe são inerentes.

Ressalte-se que, ao analisar o orçamento estimado da licitação *sub examine*, claramente observa-se itens que não poderiam ser contratados pelo sistema de Ata de RP, como, por exemplo, serviços técnicos especializados de consultor.

² Art. 3.º **O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado para o fornecimento de materiais em geral e a prestação de quaisquer serviços, desde que, em ambos os casos, sejam habituais ou rotineiros**, notadamente nas seguintes hipóteses: [...]. (grifos nossos).

Também é possível observar que os serviços com valores estimados mais significativos são diversificados, constando itens relacionados a instalações elétricas, hidráulicas, pintura, reforma e manutenção de coberturas, serviços relacionados à prevenção de incêndios, entre outros.

Esses grupos de serviços poderiam ser executados por empresas especializadas distintas; e, o agrupamento dessa gama de serviços é característico de obras de engenharia no regime de empreitada por preços unitários e não de uma Ata de RP.

Nessa esteira, o item 19.8 do Edital permite a subcontratação de até 30% de cada contrato (peça 26, fl. 21), corroborando o entendimento de que se pretende contratar um conjunto de serviços especializados, formando, assim, obras de engenharia.

Em oposição, a lógica do SRP consiste na contratação de compras e serviços de objetos simples, cujas características sejam bem delineadas e padronizadas. O pressuposto para o registro de preços de serviços é que haja identidade entre as demandas.

A possibilidade de contratar qualquer serviço, em qualquer quantidade e a qualquer momento, faz com que, conforme já relatado por esta Coordenadoria nos e-TCMs nº 000338/2013 e nº 002935/2011, resulte na ocorrência do “desvirtuamento do uso da ata”, com o seu uso para realizar obras de engenharia.

Cabe acrescentar que a recente Resolução CONFEA nº 1.116, de 26.04.19, caracterizou explicitamente os serviços de engenharia nos seguintes termos:

Art. 1º Estabelecer que as obras e os serviços de Engenharia e de Agronomia, que exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, são serviços técnicos especializados. (grifos nossos).

Dessa forma, ao explicitar que obras e serviços de engenharia que necessitem de ART são serviços técnicos especializados, portanto, não são serviços comuns, corrobora o descabimento do Registro de Preços para obras e serviços de engenharia.

Sendo assim, compreende-se que “serviço habitual ou rotineiro” tem a ver com: impossibilidade de definição prévia e precisa de quantidades; convicção quanto à necessidade futura, sem a certeza de quando; frequência, periodicidade; e utilização por vários órgãos.

Nessa esteira, o Edital em epígrafe exige a comprovação e a presença de responsáveis técnicos, tanto para a qualificação técnica, subitem 15.1.5.1 do Edital (peça 26, fl. 17), quanto para as assinaturas das ARTs, conforme subitem 13.1.8 da Minuta da Ata de Registro de Preços (peça 26, fl. 34) e subitem 9.18 da Minuta de Contrato (peça 26, fl. 51).

Também na Minuta de Contrato, subitem 9.18.1 (peça 26, fls. 51/52), é exigida a apresentação de Livro de Ordem, conforme Resolução CONFEA n° 1.024/2009³ e demais normas emitidas pelo CREA-SP, como o Ato Normativo CREA-SP n° 06, de 28 de maio de 2012.

Quanto à Resolução CONFEA n° 1.024/2009, o *caput* apresenta que o normativo: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de adoção do Livro de Ordem de **obras e serviços de Engenharia**, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea.”, grifos nossos.

Assim, resta claro que o que se pretende contratar é a execução de obras, tais como reformas que nada mais são do que uma série de serviços técnicos especializados realizados englobadamente, com responsáveis técnicos, sem projetos prévios, não de serviços comuns e habituais. Dessa forma, o objeto da licitação em tela não pode ser enquadrado na sistemática de registro de preços.

Desse modo, conclui-se que complexo de serviços descritos no Edital é incompatível, nos termos da Resolução CONFEA n° 1.024/2009, com o Sistema de Registro de Preços, previsto no artigo 3º do Decreto Municipal n° 56.144/15.

Destaca-se que este apontamento já estava presente no Relatório de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico n° 004/2021 – COHAB elaborado por esta coordenadoria e acostado aos autos do eTCM n° 017347/2021 nas fls. 7/11 da peça 47.

³ Item 9.18.1.1. da Minuta de Contrato, há um equívoco na numeração da Resolução. O correto seria Resolução n° 1.024.009/CONFEA no lugar de Resolução n° 1.0242.009/CONFEA.

3.5. Dos serviços que não se enquadram no sistema de Registro de Preços

Na 3.069ª S.O. desse E. TCM (peça 32), referente ao processo e-TCM nº 009132/2019, que trata do acompanhamento de Edital da Concorrência Pública nº 003/19/SIURB, cujo objeto é o "Registro de preços para prestação à Prefeitura do Município de São Paulo de serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações, de segundo escalão de acordo com o Decreto Municipal nº 29.929/1991 e alterações posteriores, em próprios municipais, e em locais onde a execução destes serviços seja de responsabilidade da Municipalidade de São Paulo com fornecimento de materiais de primeira linha e mão-de-obra especializada", o Despacho proferido pelo Exmo. Conselheiro Mauricio Faria trouxe a seguinte redação:

[...] De fato, o objeto vinculado estritamente aos serviços de manutenção, simples e rotineiros, podem sim ser objeto de registro de preços, conforme, inclusive, foi o entendimento dos técnicos desta Corte no âmbito do Grupo de Estudos para análise da matéria, no bojo do TC 10.127/2017, bem como do Tribunal de Contas da União: Acórdão 1381/2018 – Plenário Enunciado É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, **não podendo ser utilizado para a execução de obras.** (...) Sumário: 1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e **a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.**

Diante do exposto, entendo que o apontamento restará superado diante das alterações propostas na nova minuta de Edital, a ser oportunamente republicada, na medida em que **os itens de serviços que não se compatibilizam com a sistemática do SRP – a exemplo dos itens de fundação e superestruturas, grama sintética, sistema de drenagem, muro de arrimo, dentre outros –, serão excluídos das Tabelas de Preços, de forma a manter-se a licitação restrita à categoria de serviços de segundo escalão.** Tanto que, conforme previsão contida no Termo de Referência, item 1.2, explicita a Origem que: 1.2 - Não se enquadram na descrição do item 1.1 **os serviços caracterizados como obras de engenharia, segundo conceito do inciso I do artigo 6º da Lei Federal 8.666/1993, ou seja, construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, que impliquem na elaboração de projetos executivos para acréscimo de área, serviços técnicos de alto grau de complexidade, assim como as instalações de equipamentos de grande porte; (grifos nossos).**

Em continuidade, o Exmo. Conselheiro autorizou a retomada daquele certame com algumas condicionantes, destacando-se a transcrita a seguir:

3 – Promova uma nova revisão das tabelas de preços anexas a esta licitação para que **remova todos os itens que envolvam a execução de serviços de cunho estrutural (fundações, infraestrutura, superestrutura, muros de arrimos, dentre outros), ensejem a elaboração de projeto básico e/ou executivo e se adequem ao disposto no artigo 2º, inciso II, do Decreto Municipal 29.929/1991.** (fl. 14, peça 32, grifos nossos).

Frisa-se que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou o Despacho do Exmo. Conselheiro.

Aplicando-se o mesmo raciocínio para o caso *sub examine*, também se verifica nesse Edital a permanência de um conjunto de serviços, exemplificados no **Anexo 1** (peça 36), que demandam projetos prévios ou detalhamentos elaborados por profissionais habilitados, cuja remuneração não é possível por meio dos preços registrados.

Dentre um dos casos constatados, o próprio critério de medição da CPU da COHAB-SP (constante do orçamento, fl. 967 da peça 17) para os serviços de testes de estanqueidade e continuidade com emissão de laudo, exige a apresentação de ART:

03 – COHAB
TESTE DE ESTANQUEIDADE EM INSTALAÇÕES DE REDE DE GÁS – COM LAUDO
O serviço será pago por apartamento testado (apto).
O custo unitário remunera todos os serviços inerentes ao teste, inclusive emissão do laudo e recolhimento de ART.

04 – COHAB
TESTE DE CONTINUIDADE DO SISTEMA DE PÁRA RAIOS – COM LAUDO (inclusive teste de resistividade ôhmica)
O serviço será pago por prédio testado (prédio).
O custo unitário remunera todos os serviços inerentes ao teste, inclusive emissão do laudo e recolhimento de ART.

Assim, os serviços constantes do **Anexo 1**, além de exigirem projetos de engenharia e acompanhamento de responsável técnico, claramente demonstram o caráter de execução de obras nos empreendimentos, não sendo passíveis, portanto, de contratação pela sistemática de registro de preços.

Destaca-se que este apontamento já estava presente no Relatório de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2021 – COHAB elaborado por esta coordenadoria e acostado aos autos do eTCM nº 017347/2021 nas fls. 11/13 da peça 47.

3.6. Da exigência ilegal para qualificação técnica operacional

Os subitens 15.1.5.3 e seguinte do Edital (fl. 18 da peça 26) preveem:

15.1.5.3. Atestado (s) comprobatório (s) da aptidão técnico-operacional, emitido (s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa Licitante, devidamente registrado (s) no Sistema CREA/CONFEA ou CAU, comprovando sua experiência em execução de serviços compatíveis com o objeto deste Edital e seus anexos, na quantidade mínima de 03 (três) atestados, para cada agrupamento, conforme item a seguir:

15.1.5.3.1. Deverá ser comprovado em um único atestado (Acervado) a execução dos seguintes itens: cobertura, pintura, instalações elétricas, instalações hidráulicas, sistema de combate a incêndio e rede de gás.

A obrigatoriedade de registro no CREA/CONFEA ou CAU dos atestados de aptidão técnico-operacional carece de previsão legal e vai de encontro ao entendimento jurisprudencial sobre o tema.

A Resolução nº 1.025/2009 do CONFEA prevê:

Da Emissão de Certidão de Acervo Técnico

Art. 49. A Certidão de Acervo Técnico – CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do Crea a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas no acervo técnico do profissional.

[...]

Art. 55. É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.

[...]

Do Registro de Atestado

Art. 57. É facultado **ao profissional** requerer o registro de atestado fornecido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado contratante com o objetivo de fazer prova de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos.

[...]

Art. 64. O registro de atestado será efetivado por meio de sua vinculação à CAT, que especificará somente as ARTs a ele correspondentes.

§ 1º A veracidade e a exatidão das informações constantes do atestado são de responsabilidade do seu emitente.

§ 2º A CAT à qual o atestado está vinculado é o documento que comprova o registro do atestado no Crea.

§ 3º A CAT apresentará informações ou ressalvas pertinentes em função da verificação do registro do profissional e da pessoa jurídica à época da execução da

obra ou da prestação do serviço, bem como dos dados do atestado em face daqueles constantes dos assentamentos do Crea relativos às ARTs registradas.

§ 4º O atestado registrado constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o responsável técnico indicado estiver ou venha ser a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico por meio de declaração entregue no momento da habilitação ou da entrega das propostas. (destaques nossos).

Da leitura dos trechos da Resolução acima citados, resta claro que a emissão de CAT's está limitada ao profissional. Logo, o registro de atestados, que deve ser feito por vinculação à CAT, nos termos do art. 64 da resolução, será realizado apenas para profissionais, e não para empresas.

Entendimento equivalente foi alcançado pelo TCU por meio dos Acórdão 128/2012 – 2ª Câmara⁴ e o Acórdão 655/2016 do Plenário⁵.

Desta forma, é irregular a exigência de registro no Sistema CREA/CONFEA ou CAU dos atestados para capacitação técnica operacional das licitantes.

3.7. Do parecer jurídico

Consta o seguinte no Art. 52 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB (peça 34, fl. 21): “Após elaboração da minuta do edital, o processo será encaminhado à ÁREA JURÍDICA para análise e parecer, quando for o caso”.

Ocorre que, não consta o parecer jurídico no respectivo processo SEI.

Não obstante, consta na informação COHAB-SP/DITEC Nº 055533837 o seguinte (peça 35):

Esta Diretoria entende que foram atendidos os pontos recomendados pelo TCM. E como tais pontos se limitavam a questões técnicas, encaminho este processo para prosseguimento, com a publicação do novo Edital, observada a Consulta Pública realizada, com o aproveitamento das análises preliminares, inclusive jurídica, levadas a efeito no processo antecedente.

⁴ 1.7. Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011”. (Acórdão 128/2012 – 2ª Câmara)

⁵ 9.4. dar ciência ao Município de Itagibá/BA, de modo a evitar a repetição das irregularidades em futuros certames patrocinados com recursos federais, de que: (...) 9.4.2. a exigência de comprovação de aptidão técnica devidamente registrada junto ao Crea, dando conta de que a empresa interessada já desenvolveu serviços idênticos/semelhantes ao previsto no objeto do edital, contraria a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 128/2012 – TCU – 2ª Câmara; (Acórdão 655/2016 do Plenário)

Dessa informação, verifica-se que o parecer jurídico citado, constante no Processo SEI nº 7610.2019/0001379-2, foi emitido em 11.10.19, o qual teceu diversas recomendações anteriormente ao Edital revogado.

Além disso, houve alteração do montante total previsto, de 90 milhões para a ordem de 448 milhões no novo Edital publicado, como também a modalidade de contratação, que anteriormente era Concorrência, e neste momento adotou-se o Pregão.

Do exposto, não houve atendimento ao art. 52 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB, tendo em vista que houve a publicação de um novo Edital com alterações significativas, além das diversas considerações feitas anteriormente ao parecer jurídico.

Destaca-se que este apontamento já estava presente no Relatório de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2021 – COHAB elaborado por esta coordenadoria e acostado aos autos do eTCM nº 017347/2021 nas fls. 20/21 da peça 47.

3.8. Ausência de fundamentação sobre a vedação à participação de consórcios

O item 5.3 do Edital (peça 26, fl. 6) vedou a participação de empresas em Consórcio, conforme segue:

5.3. Será vedada a participação de empresas:

[...]

5.3.8. Reunidas em consórcio.

Ocorre que, de acordo com o Manual de Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União:

Ressalte-se que, independentemente da opção efetuada pela unidade requisitante, devem ser juntadas aos autos as justificativas para a admissão ou a vedação à participação de consórcios.

Jurisprudência do TCU

Explicita as razões para a admissão ou a vedação à participação de consórcio de empresas, uma vez que o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias. Acórdão 1453/2009 Plenário (grifos nossos).

Ainda, cabe acrescentar que, sempre que o objeto licitado for vultoso ou de composição complexa e heterogênea, recomenda-se admitir a participação de Consórcios, sob pena de restar prejudicado o princípio da competitividade. Nesse sentido, segue Acórdão do TCU:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. **Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto**, tal alternativa também não é obrigatória.

Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (grifos nossos, Acórdão 2.831/2012, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).

Para o presente caso, há de considerar que a presente licitação alcança um montante total de R\$ 458.268.537,45 para os 6 (seis) agrupamentos, englobando serviços e obras de diversas naturezas.

Nesse sentido, não foi constatada no Processo Administrativo a justificativa da Origem para restrição de participação de empresas em consórcio, considerando o montante de valores e variedade de serviços e obras envolvidos.

Destaca-se que este apontamento já estava presente no Relatório de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2021 – COHAB elaborado por esta coordenadoria e acostado aos autos do eTCM nº 017347/2021 nas fls.22/23 da peça 47.

4. RESPONSÁVEIS

Afonso Celso Moraes Sampaio Neto - Presidente da Comissão Permanente de Licitação – COPEL.

Alexsandro Peixe Campos – Presidente da COHAB-SP.

5. CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, conclui-se que o presente procedimento licitatório não reúne condições de prosseguimento, diante das seguintes ilegalidades, irregularidades e falhas constatadas:

5.1. O complexo de serviços descritos no Edital é incompatível, nos termos da Resolução nº 1.024/2009 CONFEA com o Sistema de Registro de Preços, previsto no artigo 3º do Decreto Municipal nº 56.144/15. (subitem **3.4.**).

5.2. Foram observados conjuntos de serviços (**Anexo 1**, peça 36) que, além de exigirem projetos de engenharia e acompanhamento de responsável técnico, claramente demonstram o caráter de execução de obras nos empreendimentos, tais como reformas, que nada mais são do que uma série de serviços técnicos especializados realizados englobadamente, não sendo passíveis, portanto, de contratação pela sistemática de registro de preços, conforme decidido na 3.069ª S.O. desse E. TCM, em análise de procedimento licitatório análogo (subitens **3.4.** e **3.5.**).

5.3. A não previsão de quantidades estimadas a serem demandadas pela Administração em cada empreendimento e a ausência de memórias de cálculo que subsidiem essas quantidades infringem o artigo 34 da Lei Federal nº 13.303/16, pois não há histórico de intervenções realizadas na Ata anterior e quais os serviços necessários e as quantidades estimadas para atender a demanda remanescente em cada empreendimento (subitem **3.2.**).

5.4. As omissões observadas no Termo de Referência prejudicam a elaboração das propostas pelas proponentes, prejudicam a fiscalização da COHAB e o controle externo exercido por esta E. Corte, em infringência ao art. 34 e §1º do art. 43 c/c com o inciso VIII do artigo 42 da Lei Federal nº 13.303/16 (subitem **3.3.**).

5.5. É irregular a exigência de registro no Sistema CREA/CONFEA ou CAU dos atestados para capacitação técnica operacional das licitantes. (subitem **3.6.**).

5.6. Não houve atendimento ao art. 52 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da COHAB, ou seja, o Edital não foi encaminhado à ÁREA JURÍDICA para análise e parecer, tendo em vista que houve a publicação de um novo Edital com alterações significativas, além das diversas considerações feitas anteriormente no parecer jurídico emitido em 11.10.19 (subitem **3.7.**).

5.7. Não foi constatada no Processo Administrativo a justificativa da Origem para a restrição de participação de empresas em consórcio, considerando o montante de valores e variedade de serviços envolvidos (subitem **3.8.**).

Nas duas tabelas onde são informados os valores do Patrimônio Líquido Mínimo para cada Agrupamento, subitens 15.1.4.7 do Edital (fl. 17 da peça 26) 5.1.6 do Termo de Referência, foram cometidos dois equívocos: no Agrupamento I, o valor por extenso é de oito milhões de reais, não oitenta, e no Agrupamento VI, o valor por extenso é oito milhões de reais, não sete.

Em 16.01.2023.

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Auditor de Controle Externo

De acordo, em 19.01.2023.

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Controle Externo 13