



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1325

Processo: TC 13442/026/15

Concedente: Secretaria de Estado da Habitação

Concessionária: SPE - PPP Habitacional Lote 1 S/A (*subsidiária integral constituída pela empresa CANOPUS HOLDING S/A, conforme escritura de constituição de companhia subsidiária integral constante às fls. 122-v/132*).

Interveniente Companhia Paulista de Parcerias CPP

Fiadora:

Interveniente: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

Objeto: Concorrência Internacional nº 001/2014, visando à parceria público-privada para concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social, habitação de mercado popular na região central da cidade de São Paulo e à prestação de serviços de desenvolvimento de trabalho social de pré e pós-ocupação, de apoio à gestão condominial e gestão de carteira de mutuários e de manutenção predial, compreendendo 3.683 unidades habitacionais¹.

¹ **Lote 1, compreendendo:**

- implantação de 3.683 unidades habitacionais, contemplando aquisição e disponibilização de 100% dos terrenos necessários para implantação das HMP;
- elaboração de todos os projetos exigíveis e necessários para a implantação do objeto;
- obtenção dos alvarás e das licenças;
- execução das obras e serviços de engenharia e construção, incluindo demolição;
- implantação de infraestrutura de equipamentos e serviços, exigidos para aprovação do PROJETO LEGAL junto ao município de São Paulo;
- prestação dos serviços de apoio à gestão condominial;
- prestação dos serviços de gestão da carteira de mutuários;
- prestação dos serviços de desenvolvimento do trabalho técnico social de pré-ocupação;
- prestação dos serviços de desenvolvimento do trabalho técnico social de pós-ocupação;
- prestação de serviços de manutenção predial;
- implantação dos equipamentos e melhorias urbanísticas.



Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tratam os autos da Concorrência Internacional nº 001/2014, visando à parceria público-privada para concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social, habitação de mercado popular na região central da cidade de São Paulo e à prestação de serviços de desenvolvimento de trabalho social de pré e pós-ocupação, de apoio à gestão condominial e gestão de carteira de mutuários e de manutenção predial, compreendendo 3.863 unidades habitacionais.

No curso das instruções dos autos, a diligente Fiscalização apontou irregularidades que, no seu entendimento, comprometem o procedimento licitatório e o contrato examinados (fls. 985/996)².

Por esta razão, foi emitido o Ofício GDF-2 nº 62/2015 à Secretaria de Estado da Habitação para apresentação de esclarecimentos ou justificativas de interesse. Em resposta, a Secretaria encartou os documentos de fls. 1000/1014.

Considerando a complexidade do objeto do certame, Vossa Excelência assinou prazo à Secretaria da Habitação e aos seus inúmeros cooperadores para que apresentassem os esclarecimentos aos questionamentos oferecidos às fls. 1023/1030.

Em atendimento ao despacho publicado no DOE de 10/05/16, a Secretaria de Estado da Habitação, por meio da Casa Paulista – Agência Paulista

² - Edital publicado em 25/09/2014, porém, a assinatura do contrato ocorreu em 23/03/2015, contrariando o artigo 10, §2º, da Lei nº 11.079/04;

- Exigência de apenas um atestado para comprovar o mínimo de unidades habitacionais ou de metragens quadradas executadas ou incorporadas em empreendimentos residenciais ou comerciais, impossibilitando a participação no certame de outros eventuais interessados com condição de fazer prova da quantidade mínima exigida por meio de dois ou mais atestados, em ofensa ao artigo 30, §1º, da Lei nº 8.666/93, à Súmula nº 24 do TCE/SP e à jurisprudência desta E. Corte de Contas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1327

de Habitação Social, encaminhou as respostas aos questionamentos levantados (fls. 1039/1072), acompanhadas dos documentos pertinentes (fls. 1073/1206).

Dentre as diversas questões endereçadas à Secretaria da Habitação, uma delas refere-se ao fato de o tipo do contrato ser **concessão administrativa**, cuja definição legal, segundo o artigo 2º, §2º, da Lei Federal nº 11.079/04, é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Perguntou-se, então, o motivo pelo qual outro tipo de contrato não foi adotado, tendo em vista que o valor a ser repassado a título de desapropriações e contraprestações, bem como o valor da TIR e a quantidade de unidades habitacionais, poderiam ter sido executadas pela CDHU. A questão levanta a hipótese de o valor de receita bruta previsto, de R\$ 956.556.475,00, poder ser revertido em novas moradias, se executado pelo Poder Público.

Às fls. 1059/1060, a Origem respondeu ao r. questionamento, argumentando a respeito da importância de integração dos atores da iniciativa privada na execução do projeto, não meramente na forma de execução das obras, mas especialmente pela necessidade de financiamento do projeto, para os 4 lotes, que ostenta o montante vultoso de mais de R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) previstos para serem desembolsados em cinco anos. Aduziu, ainda, que, considerando o cenário da economia nacional, seria temerário comprometer a empresa pública com a assunção de obrigações da envergadura do projeto de PPP proposto. Quanto ao valor da receita bruta, a Origem esclareceu que a obtenção da suposta receita não significa que esta poderia ser reinvestida em outros projetos, pois parte significativa destas receitas serão consumidas para suportar os custos de financiamento do projeto, além de tributos e outras despesas incidentes, portanto, é equivocado supor que as receitas auferidas pela concessionária poderiam ser reinvestidas em outros projetos, ainda que o contrato fosse executado pela CDHU.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1328

Instada a se manifestar, douta ATJ, após suas ponderações acerca das respostas aos questionamentos, concluiu que a regularidade da matéria restou comprometida, posto que a Origem não obteve êxito em esclarecer todos os pontos levantados, especialmente no que diz respeito ao projeto básico (anexo II do edital), visto que não trouxe elementos suficientes à estimativa de valores, aos serviços necessários para garantir as melhorias, à implantação de infraestruturas e às intervenções e integrações que fazem parte do objeto do contrato (fls. 1209/1229).

Douta Procuradoria da Fazenda do Estado manifestou-se pela regularidade da matéria, todavia, considerou adequada a aplicação do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 para que a Origem tenha oportunidade de esclarecer as dúvidas remanescentes (fls. 1231/1244).

Ato seguinte, os autos foram encaminhados a este *Parquet* de Contas nos termos regimentais.

É a síntese do necessário.

Primeiramente, cabe frisar o que disciplina a Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 6º, incisos IX e X, acerca do “Projeto Básico” e do “Projeto Executivo”:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

*IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1329

fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

*X - **Projeto Executivo** - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.*

Do contido na norma supracitada, verificamos que o Projeto Básico deverá demonstrar, por meio de seus elementos técnicos – Desenhos, Especificações, Memorial Descritivo, Orçamento e Cronograma Físico-Financeiro, com adequado nível de precisão, a REALIDADE da obra³.

Nesse sentido, o Manual de Gestão de Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, ao tratar do Projeto Básico, ensina que:

“4.1 - Definição – Artigo 6º Inciso IX da Lei 8.666/93

O Projeto Básico é o documento que propicia à administração conhecer o objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa.

Deve permitir ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta.

Não há forma ou modelo definido de projeto básico. O essencial é que seu conteúdo contemple todas as informações necessárias à justificativa do pedido, bem como à elaboração do edital de licitação e da minuta de contrato.

O Projeto Básico tem por objetivo demonstrar como deverá ser executado o objeto da licitação, relativamente à definição dos principais parâmetros envolvidos na contratação, tais como, quantidade, prazos, condições de

³ 5. [...] nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso (Acórdão nº 353/2007 do TCU. Relator: Ministro Augusto Nardes).



fornecimento, forma de pagamento e forma de execução da garantia. Visa demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução, evidenciando, dentre outros aspectos, que os custos são compatíveis com as disponibilidades orçamentárias; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, tendo sido selecionada a melhor alternativa e que os prazos para execução foram calculados.

A elaboração de um projeto básico incompleto ou falho resulta em um contrato indeterminado e impreciso, que não atenderá aos objetivos da Administração.”⁴

A cartilha de “Obras Públicas” do Tribunal de Contas da União também traz algumas importantes observações acerca do papel do “Projeto Básico”⁵:

O projeto básico é o elemento mais importante na execução de obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração (grifo nosso).

O projeto básico deve ser elaborado anteriormente à licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente. Ele deve abranger toda a obra e possuir os requisitos estabelecidos pela Lei das Licitações (Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993):

- possuir os elementos necessários e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado;*
- ter nível de precisão adequado;*
- ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;*
- possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos executivos e do prazo de execução.*

(...)

O Estatuto das Licitações determina, ainda, que o projeto básico contenha, entre outros aspectos:

- a identificação clara de todos os elementos constitutivos do empreendimento;*
- as soluções técnicas globais e localizadas;*
- a identificação e especificações de todos os serviços, materiais e equipamentos a incorporar à obra;*
- orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.*

⁴ Manual de Instrução de Gestão de Contrato. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Palmas, 2007. Disponível em: < http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_docman&Itemid=92>. Acesso em 19 nov. 2013.

⁵ Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2545890.PDF>> . Acesso em 19 nov. 2013.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1331

É importante lembrar que a inconsistência ou inexistência dos elementos que devem compor o projeto básico poderá ocasionar problemas futuros de significativa magnitude, tais como:

- *falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;*
- *alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;*
- *utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;*
- *alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.*

Essas consequências podem acabar por frustrar o procedimento licitatório, dadas as diferenças entre o objeto licitado e o que será efetivamente executado, e levar à responsabilização daqueles que aprovaram o projeto básico que se apresentou inadequado.

O Decreto Estadual n.º 56.565/2010, que dispõe sobre regras a serem observadas para a aprovação de projetos básicos de obras e serviços de engenharia e arquitetura, determina que devem ser observados no projeto os aspectos abaixo listados:

DE 56.565/10, art. 1º - No âmbito da Administração direta e indireta e fundacional do Estado, os projetos básicos de obras e serviços de engenharia e arquitetura, assim como suas eventuais complementações e detalhamentos, deverão ser submetidos à aprovação da autoridade competente em procedimentos instruídos com os seguintes elementos:

I - notas explicativas, contendo a análise, no mínimo, dos aspectos indicados no Anexo I;

II - estudos técnicos preliminares, memoriais descritivos, desenhos, elementos gráficos, especificações ou outros complementos, elaborados conforme as diretrizes fixadas no Anexo II;

III - subsídios para a montagem do plano de licitação, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso

(...)

ASPECTOS DO PROJETO BÁSICO QUE DEVEM SER ANALISADOS NAS NOTAS EXPLICATIVAS:

- 1. Elementos constitutivos, natureza e localização da obra ou serviço;*
- 2. Funcionalidade, adequação ao interesse público, segurança e durabilidade;*
- 3. Economia na execução, conservação e operação;*
- 4. Tipos e quantitativos de:*
 - a) serviços a executar;*
 - b) mão de obra;*
 - c) materiais, matérias-primas e equipamentos necessários;*



5. *Soluções técnicas e variantes admissíveis quanto à tecnologia, materiais, matérias-primas, equipamentos, métodos construtivos e de execução;*
6. *Possibilidade de execução, conservação e operação com o emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local da obra;*
7. *Facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade e segurança da obra;*
8. *Normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho que deverão ser adotadas;*
9. *Impacto ambiental, ou sobre bem integrante do patrimônio histórico-cultural, com a especificação, caso exista, do problema que houver, da solução técnica, do custo para adotá-la, do prazo de execução e das providências necessárias para o licenciamento;*
10. *Custo provável da obra.*

(...)

DIRETRIZES PARA AS INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS QUE DEVEM ACOMPANHAR O PROJETO BÁSICO

1. *Os projetos básicos devem ser acompanhados de informações e documentos que permitam a perfeita identificação do objeto a ser contratado e a avaliação do seu custo, especialmente:*

- *Os elementos gráficos referentes a todas as disciplinas;*
- *Os estudos de viabilidade técnica e ambiental;*
- *A metodologia e cronograma de execução;*
- *Os memoriais descritivos e especificações técnicas de materiais e serviços;*
- *O orçamento das obras e respectivos critérios de medição dos serviços ou das etapas;*

2. *Os registros da anotação da responsabilidade técnica profissional deverão estar vinculados a cada uma das peças integrantes do Projeto Básico;*

3. *São necessárias informações e documentos, com nível de precisão adequado, na seguinte conformidade:*

I - Elementos Gráficos:

- *Arquitetura: Plantas, Cortes e Elevações e, para o caso de obras de instalação predial, Fechamentos, sempre com informações necessárias e suficientes para a compreensão do projeto;*

II - Fundações: Indicação do tipo de fundação adequado mediante parecer técnico baseado em sondagens geológicas do terreno;

III - Estrutura: Definição do sistema construtivo e pré- dimensionamento dos elementos estruturais;

IV - Instalações hidráulicas, elétricas e complementares integrantes do projeto (ar condicionado, automação, sistemas eletrônicos e utilidades) - Concepção dos sistemas em plantas;

V - Estudos que assegurem a viabilidade técnica e ambiental do empreendimento: análise de eventuais mitigações e respectivos custos;

VI - Método executivo: Definição da metodologia de execução da obra a ser adotada;

VII - Memoriais Descritivos, Especificações Técnicas e Quantitativos: deverão conter a descrição dos serviços a serem executados, especificações técnicas dos materiais utilizados e respectivos quantitativos registrados em memórias de cálculo;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1333

VIII - Orçamento e Critério de Medição e Remuneração:

O orçamento deverá ser elaborado considerando os serviços presentes no memorial descritivo e quantidades correspondentes, com sua apropriação de custo estimada em Tabelas de Custo de preços unitários referenciais e oficiais. Para itens não constantes dessas Tabelas, o cálculo do custo unitário de cada serviço deverá ser elaborado através de composição de preço, considerando insumos de material, mão-de-obra e equipamentos.

Os insumos que integram as composições de preços que tenham valores definidos em Tabelas poderão ser adotados. Nos demais casos deverão ser obtidos por pesquisa de mercado, com no mínimo três propostas válidas de empresas instituídas e em situação regular.

O valor total do orçamento será resultado da somatória das quantidades multiplicadas pelos custos unitários dos itens da planilha orçamentária acrescidos do BDI - Bonificação e Despesas Indiretas, calculadas conforme o tipo do empreendimento

Não será admitido orçamento de nenhum item de serviço sem detalhamento suficiente, a título de reserva de recursos.

Cada item constante da Planilha deverá ter o critério de medição que deve estabelecer a forma de quantificação do serviço realizado e como ele é remunerado.

Por fim, ainda quanto ao Projeto Básico, importante citar o que disciplina a Orientação Técnica – OT – IBR 01/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP, com o qual este Egrégio Tribunal mantém convênio desde 2011, que define Projeto Básico e foi elaborada com base em debates de âmbito nacional, por técnicos envolvidos diretamente com auditorias de obras públicas e em consonância com a legislação e normas pertinentes:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras (grifo do MPC/SP).

Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.



Importante destacar que, a exemplo de Tribunais de Contas Estaduais (como Mato Grosso, Paraná e Pernambuco), o Tribunal de Contas da União, a partir do Acórdão Plenário 632/2012, passou expressamente a adotar os requisitos fixados na referida Orientação Técnica do IBRAOP:

ACÓRDÃO Nº 632/2012 - TCU – Plenário
(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos trabalhos conduzidos pelos servidores designados para participar do Grupo de Trabalho criado para propor parâmetros técnicos mínimos de projetos básicos de obras públicas, à luz da Lei nº 8.666/1993.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

*9.1. determinar à Segecex que **dê conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal que as orientações constantes da OT IBR 01/2006, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), passarão a ser observadas por esta Corte, quando da fiscalização de obras públicas;***

9.1.1. para os órgãos/entidades que dispõem de normativos próprios para regular a elaboração de projetos básicos das obras por eles licitadas e contratadas, os conceitos da referida norma serão aplicados subsidiariamente;

9.1.2. a adoção da OT IBR 01/2006 não dispensa os gestores de providenciar os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificidades de cada obra auditada;

9.2. determinar à Segecex que, nas fiscalizações de futuras licitações de obras públicas, passe a avaliar a compatibilidade, do projeto básico com a OT IBR 01/2006 e, na hipótese de inconformidades relevantes, represente ao relator com proposta de providências;

9.3. arquivar o presente processo.

A respeito deste tema, cite-se, ainda, a Orientação OI-MPC/SP nº 01.03:

OI-MPC/SP n.º 01.03: O orçamento estimativo requer não só a indicação dos valores previstos para a contratação, mas também o detalhamento dos custos unitários relativos a obras, bens e serviços licitados.

Para facilitar a elaboração de propostas e a verificação da modalidade licitatória eleita, a Administração Pública deve não somente indicar o valor total estimado da contratação, mas também elaborar planilha orçamentária



com demonstração efetiva de todos os custos unitários do serviço a ser contratado, em atenção ao disposto no art. 7º, § 2º, inc. III, c.c art. 40, § 2º, inc. II da Lei Federal nº 8.666/93, bem como aos princípios constitucionais da publicidade e da moralidade (art. 37, *caput* da Constituição Federal). É neste sentido que se firmou a Súmula n.º 258 do Egrégio Tribunal de Contas da União:

Súmula TCU 258: As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

No caso em análise, constatou-se que o Projeto Básico, constante do Anexo II do edital, é deficitário quanto à definição de elementos mínimos e necessários a sua caracterização.

Além disso, o **item 14.6.2 do edital** do edital exige como qualificação técnica que o licitante comprove a execução de serviços de características similares às do objeto da concorrência por meio de prova de execução ou incorporação de, no mínimo, 300 (trezentas) unidades habitacionais ou 18.000m² (dezoito mil metros quadrados) de área total construída em empreendimentos residenciais e/ou comerciais, em um único contrato ou empreendimento.

Tal exigência revelou-se um fator de restritividade à ampla competição, visto que apenas uma empresa apresentou proposta. Portanto, possíveis interessados, com condições de suprir as exigências através de dois atestados ou mais, ficaram impedidos de participar do certame, em ofensa à legislação de regência e à jurisprudência desta E. Corte de Contas. Neste sentido, oportuno transcrever a Orientação OI-MPC/SP nº 01.20, *in verbis*:



OI-MPC/SP n.º 01.20: É vedada a imposição de limites (§ 5º do art. 30 da Lei Federal 8.666/93) e de quantidade de atestados para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, salvo se houver justificativa técnica e detalhada no respectivo processo administrativo.

Via de regra, a comprovação de aptidão para o desempenho da atividade licitada poderá ser feita pelo participante do certame através de quantos atestados quiser. É que a vedação ao somatório de atestados (seja relativa aos itens considerados isoladamente, seja relativa aos itens considerados em conjunto), por ser disposição que restringe a competitividade, só pode ser exigida em casos excepcionais, quando a complexidade técnica e operacional foi devidamente justificada nos autos. Dependendo da dimensão quantitativa e qualitativa do objeto licitado, é possível que o fato de certo proponente mostrar ter prática na realização de vários empreendimentos de porte pequeno não o credencie a gerir obra de tamanho maior.

Assim, a Administração somente deve limitar o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos licitantes nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço ou a execução simultânea de serviços diversos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou um possível comprometimento dos prazos para a sua execução, ensejando assim maior capacidade operativa e gerencial da licitante que, se não atendida, poderia comprometer a qualidade ou a finalidade almejada na contratação da obra ou dos serviços. A lei proíbe a exigência de comprovação com limitações de tempo ou época, não o prazo de realização das atividades antecedentes. É diferente exigir a comprovação de pintura de 8.000m² no prazo de 300 dias de exigir a pintura de 8.000m² nos anos de 2010 e 2011 ou durante os meses de janeiro a outubro ou ainda nos últimos 300 dias antecedentes à licitação (neste norte, elucidativo o Acórdão Plenário TCU 1287/2008, Min. Rel. André Luís Carvalho, j. 02.07.2008).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1337

Nesse sentido já se manifestaram o Tribunal de Contas de São Paulo e o Tribunal de Contas da União:

“Em razão o Representante ao reclamar da comprovação de aptidão operacional pela somatória de, no máximo, três atestados. O entendimento desta Corte tem sido na direção de que somente em casos muito específicos e justificados tecnicamente (por conta da complexidade do objeto e/ou interesse público envolvido), o que não se configura pelas justificativas trazidas, pode o dirigente fixar número de atestados. O potencial de restrição ao certame fica gravado pela exigência de que, por meio de um único atestado os interessados demonstrem a execução de serviços e obras com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior a de uma cidade de 100.000 habitantes ou 25.000 ligações de água/esgoto. Cabe destacar, ainda em relação ao número de atestados, que quando da apreciação das Representações mencionadas, este Tribunal havia reprovado a “limitação a apenas um Atestado Técnico” e determinado a retificação do edital para que possibilitasse a prova por meio de “um ou mais atestados comprobatórios”, sem especificação de quantidade.” (TCE/SP, Tribunal Pleno, TC 24041/026/10, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 18.08.2010)

É vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica. Contudo, caso a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem indispensáveis tais restrições, deve a Administração demonstrar a pertinência e a necessidade de estabelecer limites ao somatório de atestados ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica do licitante. (TCU, 2ª Câmara, Acórdão 849/2014, Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer)

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, como fiscal da lei, opina pela **irregularidade** da Concorrência nº 001/2014 e do Contrato nº 001/2015, dada a ofensa à legislação de regência, em como à jurisprudência desta Corte, pugnando pela aplicação de **multa** ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, Lei Complementar Estadual nº 709/93.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-13442/026/15
Fl. 1338

Outrossim, este MPC acompanha requerimento da douta PFE, às fls. 1244, pela aplicação do artigo 2º, inciso XIII, da LCE nº 709/93, caso Vossa Excelência entender que restam dúvidas a serem esclarecidas pela Origem.

São Paulo, 29 de setembro de 2016.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/KLP