

À Comissão Permanente de Licitação

Referência: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 001/2024

Objeto: Contratação integrada de empresa especializada em engenharia e/ou arquitetura, para elaboração de projetos básico (ND 350), legal e executivo (ND400) de arquitetura, projetos complementares de engenharia, aprovação nos órgãos competentes, as built (ND500) e execução da obra de modernização viária e urbanística do riacho salgadinho. os projetos deverão ser desenvolvidos em plataforma BIM (Building Information Modeling), conforme elementos técnicos instrutores e anexos ao edital.

JD CONSTRUTORA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 20.766.023/0001-19, sediada em Maceió- AL, representada neste ato por José Mateus Tenório Batista, vem respeitosa e tempestivamente, apresentar esta impugnação do edital.

1. TEMPESTIVIDADE:

Nos termos do art. 164 da Lei 14.1331 e do item 17.1 do edital, é de três dias úteis, antecedentes a abertura dos envelopes, o prazo para impugnar o edital.

Considerando que a sessão pública está designada para o dia 8 de novembro de 2024 (sexta-feira), conforme informação inserida no edital, o prazo para impugnar findará em 05 de novembro de 2024 (terça-feira).

2. SÍNTESE DOS FATOS:

- i. No dia 31 de outubro a comissão publicou o projeto arquitetônico básico a ser seguido pelas licitantes, mas diante do prazo para a realização da licitação esse item não poderia ser disponibilizado a poucos dias da licitação por razões que iremos apresentar.
- ii. Os critérios de julgamento para uma licitação de técnica e preço estão sendo utilizados de forma equivocada por razões que iremos apresentar.

3. DAS RAZÕES:

i. Tempo hábil para analisar os projetos e formulação das propostas

Com a publicação do projeto arquitetônico se mudou totalmente a percepção que se tinha do escopo do projeto, serviços antes dimensionados a cargo de cada licitante, e somente baseado no anteprojeto, agora deverão seguir critérios do projeto arquitetônico apresentado pela prefeitura, com inúmeras informações relevantes que antes não tínhamos conhecimento. Segue abaixo serviços que sofrerão alterações:

- As Fundações e estruturas das travessias e decks, devido as alterações de locação e formas, agora com acabamento curvos, que deverão ser dimensionadas novamente;
- As Instalações elétricas, devido a apresentação da locação dos postes e balizadores, deverão ser redimensionadas totalmente, visto as alterações dos encaminhamentos. Inclusive não tinha sido apresentado as quantidades de postes e balizadores, sendo assim os estudos estão sub. dimensionados;
- O Mobiliários, equipamentos, paisagismo, não foram fornecidas as quantidades, e tão pouco os projetos para levantamento dos mesmos;

Diante disso, toda a proposta que estava sendo feita deverá ser descartada, visto que todos os serviços precisaram de novos estudos e dimensionamentos a fim de viabilizar e elaborar uma proposta condizente ao exigido pela Prefeitura.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 55, estabelece algumas diretrizes quanto aos prazos que devem ser concedidos aos licitantes entre a disponibilização dos elementos do edital e a abertura da licitação.

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...)

60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;

(...)

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

O dispositivo estabelece os prazos mínimos que podem ser adotados pelo edital. A fixação de prazos muito exíguos pode limitar a participação de licitantes, com prejuízo à competitividade.

No caso de contratação integrada para serviços de engenharia o prazo é de 60 dias conforme prever a alínea “c” do inciso II da Lei nº 14.133/2021, acima citada.

O objetivo é permitir que os particulares interessados em participar do certame tenham tempo suficiente para preparar suas propostas: levantando informações, obtendo e elaborando os documentos exigidos, organizando a sua estrutura empresarial, de modo a construir a proposta que será apresentada no prazo estabelecido.

O prazo visa a garantir que todos os interessados em participar do certame tenham condições de formular propostas sérias e adequadas, devidamente adaptadas às condições estabelecidas após a disponibilização dos projetos – independentemente de ter sido promovida por iniciativa do próprio ente licitante, como resultado de resposta a pedidos de esclarecimento ou de impugnações ao edital, ou por determinação judicial.

Em qualquer hipótese, o que importa é assegurar a devida publicidade, a isonomia entre os licitantes e, conseqüentemente, a efetiva oportunidade para qualquer interessado se adaptar às exigências do edital.

Vejam os que diz o TCU:

A alteração de cláusula editalícia capaz de afetar a formulação das propostas das licitantes sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia. (TCU - Acórdão 2032/2021 Plenário).

Nesta linha de pensamento, o professor **Marçal Justen Filho** (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 192):

"(...) o dispositivo tem de ser interpretado segundo o **princípio da razoabilidade**. Em princípio, toda e qualquer alteração do edital afeta a formulação das propostas. Excluídas questões totalmente irrelevantes, que nem precisariam ser objeto de disciplina no edital, a quase totalidade das regras ali previstas devem ser respeitadas pelos licitantes na elaboração das propostas. Para adotar interpretação razoável, deve ter-se em vista, então, o prejuízo sofrido pelo licitante em virtude de alteração. O problema fundamental reside na viabilidade da elaboração das propostas segundo o prazo original. Ou seja, é obrigatório reabrir o prazo

quando a inovação trazida não puder ser atendida no prazo remanescente.

Além da disponibilização do projeto arquitetônico a poucos dias da licitação, várias cláusulas editalícias sofreram erratas gerando um total de 9 páginas.

Dessa forma, considerando que o projeto arquitetônico só foi disponibilizado, no portal de licitações, apenas cinco dias úteis antes da data estabelecida para a entrega das propostas, a Comissão de Licitação deve conceder um tempo hábil adicional aos licitantes, de modo que possam analisar adequadamente os elementos técnicos no projeto arquitetônico.

ii. Utilização inadequada do julgamento de técnica e preço.

Em uma licitação baseada em técnica e preço, o julgamento das propostas é feito por meio de uma ponderação entre as notas atribuídas à técnica e ao preço. Para esta licitação, a ponderação foi definida como 70% para nota técnica e 30% para nota da proposta de preço. A seguir, apresentamos os critérios estabelecidos para compor a nota técnica:

TABELA PADRÃO PARA PONTUAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA – ATESTADOS TÉCNICO OPERACIONAL					
ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE MÍNIMA A ATENDER	Pontuação correspondente	Pontuação mínima	Pontuação Máxima
1	PLANO DE TRABALHO				10
1.01	CONHECIMENTO TÉCNICO (CT)	Atender o mínimo	1	1	1
1.02	METODOLOGIA (MT):	Atender o mínimo	2	2	2
1.03	SISTEMA CONSTRUTIVO (SC)	Atender o mínimo	4	4	4
1.04	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL (EO):	Atender o mínimo	2	2	2
1.05	CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE	Atender o mínimo	1	1	1
2	ELABORAÇÃO DE PROJETOS				50
2.01	ELABORAÇÃO DE PROJETO DE SERVIÇOS DE INFRA ESTRUTURA ENBLOBANDO AS DISCIPLINAS DE TERRAPLANAGEM	A cada valor mínimo indicado na tabela	15	15	30
2.02	ELABORAÇÃO DE PROJETO DE SERVIÇOS DE INFRA ESTRUTURA ENBLOBANDO AS DISCIPLINAS DE PAVIMENTAÇÃO E URBANISMO	A cada valor mínimo indicado na tabela	5	5	10
2.03	ELABORAÇÃO DE PROJETO DE SERVIÇOS DE INFRA ESTRUTURA ENBLOBANDO AS DISCIPLINAS DE ARQUITETURA E ESTRUTURAL	A cada valor mínimo indicado na tabela	5	5	10
3	EXECUÇÃO DE OBRAS				140
3.01	PISO TIPO GRANITO DE ALTA RESISTENCIA EM PLACAS PRÉ MOLDADAS	A cada valor mínimo indicado na tabela	20	20	40
3.02	PRODUÇÃO DE PRÉ MOLDADO PARA LAJES	A cada valor mínimo indicado na tabela	20	20	40
3.03	ARMAÇÃO DE AÇO CA-50	A cada valor mínimo indicado na tabela	5	5	10
3.04	GALERIA TÉCNICA COM DUTOS PVC	A cada valor mínimo indicado na tabela	20	20	40
3.05	POSTE LED INTEGRADO SIMPLES (3,00 M DE ALTURA) - INCLUSO INSTALAÇÃO	A cada valor mínimo indicado na tabela	2,5	5	10
	TOTAL DE PONTUAÇÃO				200

Como se pode ver, a pontuação definida para o plano de trabalho foi de apenas 10 pontos, enquanto a apresentação de atestados recebeu 190 pontos. Diante dessa composição, fica claro que apresentar o melhor método construtivo e totalmente irrelevante na composição da nota, visto que atender ao mínimo solicitado garante apenas 10 pontos. Em outras palavras, a nota técnica está totalmente baseada na experiência anterior das licitantes. Sobre isso, vejamos o que diz o acórdão 2107/2024, que segue em anexo:

150. Assim, observa-se que o critério técnica e preço foi utilizado de maneira irregular, sem valorar aspectos técnicos, mas apenas experiência pretérita das licitantes, o que afronta a Lei 12.462/2011, art. 9º, §3º, e art. 20, §1º, incisos I e II. (grifo nosso)

151. O método colocado em prática afronta também vasta jurisprudência do TCU, da qual cita-se: Acórdão 622/2018-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman; Acórdão 1.167/2014-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio Monteiro, Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário, relator Min. Valmir Campelo e Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes. Estes acórdãos reforçam a importância de critérios claros e objetivos na avaliação das propostas e, especialmente, a necessidade de valoração da metodologia ou técnica construtiva a ser empregada e não, somente, a pontuação individual decorrente da experiência profissional das contratadas ou de seus responsáveis técnicos quando se tratar do critério de técnica e preço.

No mesmo acórdão é citado quais critérios deverão ser adotadas para formar a nota técnica:

152. Vale transcrever trecho do voto do Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário supracitado:

52. Conforme já explicitado, esses critérios podem ser de qualidade, produtividade, rendimento, durabilidade, segurança, prazo de entrega, economia ou outro benefício objetivamente mensurável, a ser necessariamente considerado nos critérios de julgamento do certame. A coerência com a lógica do regime impõe essa valoração, à época do julgamento. Se não existe vantagem, afinal, em atribuir a solução para contratada (capaz de ser pontuada e comparada), que a própria administração o faça - e por um preço menor.

Fica claro que o edital está ferindo a jurisprudência do TCU, a melhor técnica deve ser dimensionada para a licitação em tela, e a apresentação da melhor técnica se dá pela metodologia e sistema construtivo proposto ao objeto da licitação e não se basear em contratos anteriores. No mesmo acórdão, isso é ainda mais reforçado:

50. Isso porque os critérios se concentraram apenas na experiência pretérita dos interessados e de seus profissionais, sem qualquer valoração sobre o objeto da licitação, a metodologia a ser empregada ou a técnica construtiva proposta.

51. Desse modo, a licitação não propiciou comparações de caráter técnico entre as propostas dos licitantes, mas sim, apenas uma análise comparativa entre o acervo técnico de cada um, ou seja, aplicando de maneira inadequada o julgamento da técnica e preço. (grifo nosso)

Além disso mostra dois exemplos do que a contratação dessa forma pode acarretar para administração:

153. No caso em apreço, a ausência de critérios que medissem efetivamente as propostas técnicas impediu a comparação entre as propostas, sendo possível, em tese: (i) contratar proposta que tinha o menor preço e mesmo assim não configurava a mais vantajosa para a administração; ou (ii) contratar proposta que não tinha o menor preço e também não apresentava qualquer vantagem técnica em relação às demais – o que parece ter sido o caso da licitação comento. (TCU - Acórdão 2107/2024)

Para essa licitação usamos como exemplo a simulação com um licitante que apresentou o mínimo exigido para compor a nota técnica e entrou com 25% de desconto no preço, tendo assim ficado em primeiro lugar na nota da proposta de preço e outro licitante que apresentou completamente todos os atestados e entrou sem dar desconto nenhum.

SIMULAÇÃO COM DESCONTO DE 25%	
$NPF = 200 * MPVO / P$ <p>Onde: NPF = Nota da Proposta de Preço MPVO = Menor Preço Válido Ofertado P = Valor da Proposta em Exame</p>	
LICITANTE A	
VALOR (DESCONTO DE 0%)	R\$ 55.352.664,34
NOTA TÉCNICA	200,00
NOTA DA PROPOSTA DE PREÇO	150,00
NOTA FINAL	185,00
LICITANTE B	
VALOR (DESCONTO DE 25%)	R\$ 41.514.498,26
NOTA TÉCNICA (ATENDIMENTO AO MÍNIMO EXIGIDO)	105
NOTA DA PROPOSTA DE PREÇO	200
NOTA FINAL	133,5
PRIMEIRO COLOCADO: LICITANTE A	185,00 PONTOS
SEGUNDO COLOCADO: LICITANTE B	133,50 PONTOS

Ou seja, mesmo que um licitante desenvolva o melhor método construtivo e consiga economizar até 25,00% do orçamento previsto pela administração, isso não trará nenhum benefício a ele, pois o critério utilizado para definir a melhor técnica é a apresentação de atestados.

Um exemplo do quão desproporcional são esses critérios para composição da nota técnica é uma simulação em que se tem um desconto de **99,99%** sobre o valor orçado pela administração, ao invés de 25,00% na mesma situação anterior, como demonstrado a seguir:

SIMULAÇÃO COM DESCONTO DE 99,99%	
$NPF = 200 * MPVO / P$ <p>Onde:</p> <p>NPF = Nota da Proposta de Preço MPVO = Menor Preço Válido Ofertado P = Valor da Proposta em Exame</p>	
LICITANTE A	
VALOR (DESCONTO DE 0%)	R\$ 55.352.664,34
NOTA TÉCNICA	200,00
NOTA DA PROPOSTA DE PREÇO	0,02
NOTA FINAL	140,01
LICITANTE B	
VALOR (DESCONTO DE 99,99%)	R\$ 5.535,27
NOTA TÉCNICA (ATENDIMENTO AO MÍNIMO EXIGIDO)	105
NOTA DA PROPOSTA DE PREÇO	200
NOTA FINAL	133,5
PRIMEIRO COLOCADO: LICITANTE A	140,01 PONTOS
SEGUNDO COLOCADO: LICITANTE B	133,50 PONTOS

O primeiro colocado permanece sendo o licitante que apresentou todos os atestados solicitados, sem oferecer qualquer desconto, ainda que tenha proposto um método construtivo genérico que apenas atenda aos requisitos mínimos.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer a comissão o acolhimento da presente impugnação, republicando o edital conforme termos da lei, de forma que atenda a necessidade de prazo para reformulação da proposta conforme novo projeto arquitetônico apresentado, e também as suas devidas alterações relativas ao critério de avaliação da nota técnica, tendo em vista que os critérios ferem a jurisprudência estabelecida pelo TCU.

Maceió- AL, 05 de novembro de 2024

JD CONSTRUTORA

CNPJ Nº 20.766.023/0001-19

ANEXOS

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 015.246/2024-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS

Responsáveis: Mércia Simone Feitosa de Souza (534.404.555-72);
Vinicius Thiago Soares de Oliveira (001.814.795-08).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL DO CÂNCER DE ARACAJU/SE. FISCOBRAS. CONTRATO DE REPASSE. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE. UTILIZAÇÃO INADEQUADA DO JULGAMENTO DE TÉCNICA E PREÇO. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENVOLVIDOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o relatório de fiscalização produzido pela equipe de Auditores Federais de Controle Externo da AudUrbana, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes daquela unidade (peças 65-67).

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Hospital do Câncer de Aracaju – Sergipe, incluindo o processo licitatório e o contrato dele decorrente, lastreadas parcialmente com recursos federais repassados por meio do Contrato de Repasse 0374150-15/2011/MS/Caixa, firmado em 28/12/2011 entre o Ministério da Saúde e o Fundo Estadual de Saúde do Estado de Sergipe pelo valor de R\$ 107.967.469,26, tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) na condição de Agente Operador (evidência 2). O montante de recursos federais alcança R\$ 62.700.000,00, enquanto a contrapartida do Estado de Sergipe é R\$ 45.267.469,26.

2. A presente fiscalização está em sintonia com os objetivos do Plano Estratégico do Tribunal 2023-2028, especificamente em relação a “Contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos”.

I.1. Importância socioeconômica

3. O Estado de Sergipe não possui um hospital especializado em tratamento na área de oncologia, mas os cidadãos contam com três serviços habilitados como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (UNACON), para atendimentos aos pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS), com três equipamentos de radioterapia (aceleradores lineares) e um de braquiterapia de alta taxa de dose, localizados na capital Aracaju, atendendo os usuários dos 75 municípios. Desses Equipamentos de Saúde, dois estão sob gestão do estado e um sob gestão do município de Aracaju (evidência 22).

4. Os pacientes locais geralmente recebem tratamento no Hospital de Urgência de Sergipe (Huse), o qual se encontra com sobrecarga de demanda na área de quimioterapia, ou têm que se

deslocar a cidades de outro estado para receber tratamento específico, a exemplo de Salvador/BA, distante aproximadamente 300 km de Aracaju/SE.

5. Dessa forma, a criação de hospital para tratamento específico na área de oncologia ampliará a quantidade de pacientes que poderão ser atendidos, proporcionará melhorias no diagnóstico e na eficiência do tratamento, além de possibilitar alívio na demanda do Huse, o que trará benefícios à saúde da população local e da região nordeste.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Acórdão 505/2024-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria no Fundo Nacional de Saúde – MS, no período compreendido entre 12/6/2024 e 2/7/2024.

7. As razões que motivaram a inclusão deste objeto no Fiscobras 2024 foram a materialidade dos recursos envolvidos, a importância socioeconômica do objeto e a situação atual empreendimento, que conta com contrato de execução vigente.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1. Histórico do empreendimento

8. O aludido contrato de repasse foi objeto de fiscalização anterior por parte do TCU no âmbito do TC 011.109/2015-7, instaurado por ocasião do Fiscobras 2015. À época, a fiscalização identificou as seguintes falhas durante a licitação: (i) o valor do contrato de repasse não cobria as despesas relativas à obra licitada; (ii) sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado; (iii) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; (iv) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; e (v) implantação do empreendimento sem obtenção de todas as licenças e autorizações emitidas pelos órgãos de controle.

9. Conforme consta do relatório do Acórdão 3.042/2015-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Weder de Oliveira, “a licitação foi suspensa por iniciativa da própria Seinfra/SE, para justamente serem corrigidas as irregularidades apontadas no relatório de auditoria”.

10. Assim, o aresto dispôs de ciências aos jurisdicionados:

9.1. dar ciência, com base no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, ao Ministério da Saúde, à Caixa Econômica Federal, ao Fundo Estadual de Saúde de Sergipe, à Secretaria de Estado de Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano de Sergipe e à Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe sobre:

9.1.1. a soma dos valores referentes ao repasse da União e à contrapartida do Estado de Sergipe definidos no contrato de repasse 374150-15/2011 (Siafi 766229) é inferior ao orçamento estimado para o objeto do referido ajuste, a ser licitado segundo o edital de concorrência 5/2015-Seinfra/SE, evidência de que o compromisso mútuo de aporte de recursos assumido até o momento é insuficiente para execução integral do empreendimento, suscitando a existência de risco de a obra não ter andamento regular, com prejuízo para os erários federal e estadual, em razão de planejamento orçamentário-financeiro deficiente, a cargo dos contratantes;

9.1.2. a evidência de preços unitários dos serviços “unidades condensadoras a gás de 8HP, de 16 HP, e de 18 HP”, “execução de estacas hélice contínua monitoradas de Ø = 400mm e de Ø = 500mm” e “forma plana para estruturas em compensado plastificado de 12mm, 3 usos, inclusive escoramento” serem superiores aos de mercado, e potencial sobrepreço de R\$ 875.640,03 (oitocentos e setenta e cinco mil, seiscentos e quarenta reais e três centavos) no objeto da concorrência 5/2015-Seinfra/SE;

9.1.3. a necessidade de que o projeto a ser licitado seja aquele previamente aprovado por todos os órgãos competentes; e

9.2. encerrar o processo e arquivar os autos.

11. Posteriormente, a licitação foi concluída e foi assinado o Contrato 34/2016, com o Consórcio Honcose. Este, porém, foi iniciado em 2017 e abandonado e distratado no mesmo ano, ainda na sua fase inicial, apenas com parte das fundações executadas, totalizando uma execução financeira de aproximadamente R\$ 2 milhões (evidência 3, p. 39).

II.2.2. Informações gerais

12. O Hospital do Câncer de Aracaju no estado de Sergipe será localizado em terreno atrás do Huse e em seus 85 mil m² possuirá completa infraestrutura de atendimento para diagnóstico e tratamento do câncer no estado. A projeção é que o hospital conte com tratamento de quimioterapia/ambulatório/radioterapia, emergência (ambulâncias), internação hospitalar, além de equipe qualificada de funcionários e fornecimento adequado de insumos.

13. O projeto do novo hospital prevê 126 leitos de internação (100 adultos e 26 pediátricos), dez leitos de Unidade de Terapia Intensiva adulta (UTI), cinco leitos de UTI Pediátrica, centro cirúrgico com seis salas, apoio diagnóstico e imagem, ambulatório adulto e pediátrico com centro cirúrgico próprio, além de serviços de quimioterapia e radioterapia.

Figura 1: Projeção 3D do hospital



Fonte: Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe

(https://www.se.gov.br/noticias/governo/bid_aprova_credito_do_governo_do_estado_para equipar_hospital_do_cancer_de_sergipe)

II.2.3. Licitação e contratação

14. O RDC Presencial 01/2020 teve seu aviso publicado em 6/10/2020, com base em anteprojeto de engenharia e orçamento de referência sigiloso, tendo como objeto a contratação integrada de empresa especializada em construção civil para realizar a prestação de serviços de elaboração dos projetos básicos e executivos de arquitetura, engenharia e para construção do Hospital do Câncer de Aracaju/SE.

15. O anteprojeto, anexo ao edital, apresentava requisitos de engenharia e arquitetura, além de estimativas de quantitativos e necessidades do empreendimento, apresentados, por exemplo, no memorial descritivo de estrutura de concreto e metálica (evidência 23).

16. Os anexos ao edital continham ainda outros elementos indispensáveis à contratação integrada, como matriz de risco, cronograma físico, planta das fundações preexistentes, licença ambiental de instalação e diretrizes dos projetos e memoriais.

17. O hospital, que será vinculado à Secretaria Estadual de Saúde (SES/SE), teve sua licitação conduzida pela Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas – Cehop, que constituiu comissão especial de licitação (nomeada pela Portaria 22/2020, publicada no DOE de 10/3/2020), enquanto a adjudicação restou a cargo da Secretaria Estadual de Saúde (SES). Com critério de julgamento técnica e preço e modo de disputa “combinado: aberto/fechado”, as propostas iniciais

foram apresentadas em 26/11/2020, enquanto as propostas finais foram apresentadas em 29/12/2020.

18. A Comissão de Licitação considerou o Consórcio Endeal/Geplan/RAAA (mencionado doravante como **Consórcio Endeal** e formado pelas empresas Endeal Engenharia e Construções Ltda., CNPJ 03.430.585/0001-78, Geplan Planejamento Projetos e Gerenciamento de Obras Ltda., CNPJ 02.786.257/0001-46, e Ricardo Amaral Arquitetos Associados Ltda., CNPJ 77.158.517/0001-38) como vencedor do certame, com proposta financeira no valor de R\$ 89.543.002,92, e encaminhou os autos para a SES/SE para homologação e adjudicação. Contudo, após parecer da Procuradoria Geral do Estado, a titular da pasta determinou a desclassificação do consórcio e declarou vencedor o Consórcio Celi/Architectus/Endedata/Grau/Artemp (mencionado doravante como **Consórcio Celi** e formado pelas empresas Construtora Celi Ltda., CNPJ 13.031.257/0001-52, Architectus S/S, CNPJ 05.677.555/0001-96, Engedata Engenharia Estrutural Ltda., CNPJ 10.473.361/0001-09, Grau Engenharia de Instalações Ltda., CNPJ 68.470.673/0001-49, e Artemp Engenharia Térmica Ltda., CNPJ 14.100.265/0001-76), com valor de R\$ 106 milhões.

19. A questão foi judicializada, mas após alguns trâmites entre a Cehop e a SES, finalmente, em 14/3/2022, como resultado do processo 6.371/2020-Compras.Gov-SES, foi assinado o Contrato 13/2022 entre a SES/SE e o Consórcio Celi (evidência 32), no valor de R\$ 106 milhões. Esse assunto é objeto de achado de auditoria tratado no tópico III.1 deste relatório.

II.2.4. Execução contratual

20. A Caixa emitiu Autorização de Início de Obra em 12/4/2022 (evidência 1, p. 265-266) e a ordem de serviço para elaboração dos projetos e construção do Hospital foi emitida pela Cehop em 22/4/2022 (evidência 23), o que permitiu o início da execução dos projetos básico e executivo, além da construção do hospital, com previsão de conclusão em outubro/2024.

21. A contratada, ao elaborar os projetos, decidiu por alteração da solução inicialmente proposta pela administração quanto à estrutura metálica, que foi alterada por concreto moldado *in loco*. Essa alteração, possível no regime de contratação integrada, foi avalizada pela Cehop (evidência 31).

22. Conforme consta do portal da SES, foram realizados serviços de: piso armado e contrapiso concluídos, alvenaria (95% concluída), drywall (80%), reservatório inferior (70%), impermeabilização (90%), fachadas (70%), porcelanato interno (piso e parede - 40%), esquadrias de vidro e alumínio (70%), infraestrutura de instalações (45%), cabeamento elétrico (5%), rede de gases medicinais (40%), climatização (rede de dutos - 60%), estrutura metálica cobertura (80%) e elevadores montados (https://www.se.gov.br/noticias/governo/fabio_mitidieri_acompanha_obras_do_hospital_do_cancer_e_visita_centro_de_oncologia_do_huse, consulta em 5/6/2024).

23. No boletim de medição de maio/2024 (evidência 24), último disponibilizado pela Cehop, consta que as obras alcançaram 56% do total (R\$ 57,2 milhões), existindo um atraso de 53 dias em relação ao cronograma inicial.

24. Questionados acerca dos motivos que levaram ao retardo na execução do empreendimento, a Cehop e a SES listaram: (i) a ocorrência de período chuvoso na região, que adiou o início das obras de pavimentação interna (estacionamento e vias locais) e de infraestrutura (elevatória de esgotos); (ii) os atrasos nas aprovações de alguns projetos, cujos inícios foram postergados; (iii) modificações solicitadas pela atual gestão da SES, a exemplo da criação da área para Ressonância Magnética após a conclusão dos projetos, fato que, automaticamente, demandou a revisão dos projetos arquitetônicos, estruturais, elétricos, entre outros; e (iv) a paralisação do projeto e da execução das obras do acelerador linear, por determinação da SES, até a conclusão do processo de aquisição do equipamento, tendo em vista que as dimensões do bunker blindado que o acomodará deverão atender às medidas específicas fornecidas pelo fabricante do modelo a ser adquirido (evidência 30).

25. Durante a visita técnica da equipe de auditoria, foi informado que, devido às necessidades da SES, um aditivo contratual de prazo está em tratativas, que deve estipular a conclusão das obras para julho/2025, informação também presente na evidência 30.

II.2.5. Planejamento para operação do hospital

26. Um plano para operacionalização do hospital foi apresentado à equipe pela Secretaria de Saúde (evidência 26), abrangendo todas as etapas a serem vencidas com vistas ao pleno funcionamento, desde a execução das obras até a habilitação da unidade hospitalar junto ao Ministério da Saúde.

27. Conforme a informação apresentada, a expectativa de efetivo funcionamento da unidade hospitalar seria junho de 2026. Atualmente, além da aquisição do acelerador linear, há captação de recursos e levantamentos de necessidades de pessoal, equipamentos e mobiliário, que devem ser adquiridos a partir de 2025.

28. Ainda não há um modelo definido de operação do hospital, tendo sido aventadas as possibilidades de operação direta pelo estado ou por particular mediante celebração de parceria público-privada (PPP).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

29. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade da licitação, contratação e execução das obras do Hospital do Câncer de Aracaju/SE, no intuito de mitigar os riscos relativos à aplicação irregular ou antieconômica dos recursos federais destinados ao empreendimento.

30. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O anteprojeto utilizado para licitação da obra, na modalidade contratação integrada, possibilitava a adequada caracterização do objeto?

b) Questão 2: As especificações e os quantitativos dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os projetos e os preços orçados estão de acordo com os sistemas referenciais oficiais?

c) Questão 3: O procedimento licitatório foi regular?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está adequada?

e) Questão 5: Há estudos referentes à operação e gestão do empreendimento após a conclusão da obra?

II.4. Metodologia utilizada

31. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

32. As principais atividades desenvolvidas foram análise documental, visita técnica à obra, reuniões com os jurisdicionados e análise da planilha orçamentária utilizando o sistema Novo SAO.

33. Para verificação dos custos dos serviços mais relevantes foi elaborada curva ABC da planilha orçamentária do Contrato 13/2022 (evidência 27), adotando-se o Método da Limitação do Preço Global (MLPG) e os parâmetros detalhados no documento intitulado “Síntese da Análise de Preços” (evidência 28).

34. O referido método de avaliação dos preços, aplicável a contratos celebrados (conforme jurisprudência deste TCU, a exemplo do Acórdão 2.510/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman), prevê a compensação entre preços super e subavaliados – só se configurando sobrepreço em situações em que a soma dos valores dos serviços superavaliados supere a soma dos valores subavaliados.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

35. Não houve limitações impostas pelas unidades jurisdicionadas envolvidas nos fatos analisados.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

36. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 106.000.000,00, qual seja o valor do Contrato 13/2022, o qual abarca a elaboração dos projetos básico e executivo e a construção do Hospital do Câncer de Aracaju.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

37. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar melhor entendimento da administração estadual de Sergipe acerca da adoção do critério de julgamento técnica e preço, além de melhor aderência dos julgamentos licitatórios aos termos editalícios, à legislação e à jurisprudência deste TCU.

38. Posteriormente, poderá ser auferido benefício financeiro decorrente de eventual sanção dos responsáveis arrolados para as irregularidades.

II.8. Análise dos comentários dos gestores

39. De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT) e com o art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, em relatórios de auditoria de conformidade a regra é que seja encaminhado aos gestores excerto do relatório preliminar para que possam apresentar seus comentários sobre os achados que resultem em propostas de determinação e/ou recomendação.

40. No presente caso, os achados de auditoria não conduziram a propostas de determinação nem de recomendação, não se mostrando exigível o encaminhamento do relatório preliminar aos gestores.

III. **Achados de auditoria**

41. Com base nos objetivos e questões de auditoria, apresentados no item II.3, o presente tópico apresenta dois achados de fiscalização, sendo o primeiro deles acerca do julgamento da licitação, que desclassificou indevidamente a proposta de menor preço, enquanto o segundo é relativo à adoção irregular do critério de julgamento técnica e preço, conforme se passa a narrar.

42. Impende frisar que a análise orçamentária realizada (evidência 28) não identificou irregularidades.

III.1. Desclassificação indevida de licitante que apresentou a melhor proposta

III.1.1. Situação encontrada

43. A metodologia formulada para julgamento das propostas estabeleceu que seria vencedor do certame o licitante que, entre as propostas apuradas, obtivesse a maior Nota Final (NF), cujo cálculo era dado pela seguinte fórmula:

$$NF = (0,30 \times NPT) + (0,70 \times NPP)$$

Em que:

NF = Nota Final

NPP = Nota da Proposta de Preços

NPT = Nota da Proposta Técnica

44. A pontuação máxima a ser atribuída à NPT era de 100 pontos, considerando o somatório das pontuações atribuídas à qualificação da empresa (cuja pontuação máxima era de 40 pontos) e à qualificação da equipe técnica (cuja pontuação máxima era de 60 pontos), de acordo com os critérios definidos no Termo de Referência (Tabelas C1, C2, C3 e C4 – evidência 5, p. 103-106).

45. Conforme previsão expressa do TR, deveriam ser desclassificadas da licitação as propostas técnicas que obtivessem soma de pontos (NPT) inferior a 50 e/ou que obtivessem pontuação zero em qualquer um dos itens listados nas tabelas citadas no parágrafo anterior.

46. A pontuação nos quesitos técnicos era obtida por meio da apresentação de Certidões/Atestados de Capacidade Técnica, para os quais foram estabelecidos os seguintes requisitos:

9.3.5 Atestados/Certidões de Capacidade Técnica, §§ 1º e 3º do art. 30 da Lei nº 8666, de 1993, em nome da EMPRESA Licitante referente a serviços técnicos elaborados/executados, emitidos pelos ÓRGÃOS PÚBLICOS ou EMPRESAS PRIVADAS contratantes dos serviços, devidamente registrados no CREA ou no CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhados das correspondentes Certidões de Acervo Técnico (CAT's), expedidas por aqueles Conselhos, válidos para a obtenção de créditos no julgamento da proposta quanto à Experiência de Serviços da EMPRESA Licitante.

9.3.5.1 Deverá(ão) constar, preferencialmente, do(s) atestado(s) de responsabilidade por serviços técnicos, ou da(s) certidão(ões) expedida(s) pelo CREA e CAU, em destaque, os seguintes dados: data de início e término dos serviços; local de execução; nome do contratante e da pessoa jurídica CONTRATADA; nome do(s) responsável(is) técnico(s), seu(s) título(s) profissional(is) e número(s) de registro(s) no CREA e/ou CAU; especificações técnicas dos serviços e os quantitativos executados (somente para a comprovação operacional da Licitante);

9.3.5.2 A comprovação das capacidades técnico-profissional e técnico-operacional exigidas neste Edital poderá ser efetuada, no todo ou parte, por qualquer uma das consorciadas, ou por todas através do somatório de seus respectivos atestados.

9.3.6 Somente serão considerados atestados de serviços totalmente concluídos. A LICITANTE deverá destacar no atestado apresentado, através de grifos, os serviços que atendem as exigências do presente Edital.

47. Tendo-se, portanto, cumprido as exigências relativas à NPT, a Comissão procedeu ao cálculo da NPP de cada licitante, de acordo com a fórmula apresentada a seguir, segundo a qual o menor preço ofertado obtém a melhor nota e serve de parâmetro para cálculo das demais:

$$NPP = \frac{100 \times MPVO}{P}$$

Em que:

NPP = Nota da Proposta de Preços

MPVO = Menor Preço Válido Ofertado

P = Preço da proposta em exame

48. Em 18 de janeiro de 2021, a Comissão Especial de Licitação composta por membros da Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas (Cehop) assinou a ata de aprovação do Relatório da Comissão Técnica (evidência 9), relativo ao julgamento das notas dos consórcios que participaram da licitação RDC Presencial 01/2020.

49. Após computar as notas das propostas técnicas e das propostas de preços de cada licitante, atribuindo-lhes os respectivos pesos definidos no edital, o Consórcio Endeal foi declarado vencedor do certame, de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 1: Resultado preliminar da licitação RDC Presencial 01/2020 (antes da fase recursal)

Ordem de classificação	Licitante	Proposta final de preço	Nota Técnica	Nota de Preço	Nota Final
1	Consórcio Endeal, Geplan, RAAA	R\$ 89.543.002,92	64,65	100,00	89,40

Ordem de classificação	Licitante	Proposta final de preço	Nota Técnica	Nota de Preço	Nota Final
2	Consórcio Celi, Architectus, Engedata, Grau, Artemp	R\$ 106.000.000,00	80,10	84,47	83,16
3	Consórcio EN-Saúde Aracaju	R\$ 115.500.000,00	88,15	77,53	80,71
4	Consórcio MMP Sergipe	R\$ 107.000.000,00	57,50	83,69	75,83
5	Consórcio JL, MBM, Projeto H	R\$ 127.879.383,20	81,40	70,02	73,44

Fonte: elaborada com base nos elementos constantes da evidência 9.

50. Em face do resultado, obtido conforme os cálculos apresentados e divulgados publicamente no site da Cehop e no Diário Oficial do Estado do Sergipe, o Consórcio Celi, então classificado em 2º lugar na avença, impetrou recurso administrativo contestando a decisão da Comissão Especial de Licitação e postulando pela desclassificação do 1º colocado (evidência 10).

51. No documento foram apontadas supostas inconsistências em algumas das Certidões de Acervo Técnico (CATs) apresentadas pelo vencedor do certame, que, por esse motivo, não teria alcançado o mínimo de 50% da pontuação total relativa à comprovação de sua capacidade técnico-profissional e técnico-operacional, nos termos do item 9 do Termo de Referência (Tabela 2, a seguir), razão pela qual o recorrente postulou pela sua desclassificação do certame.

52. O recorrente sugeriu, também, que alguns preços consignados na planilha do vencedor seriam inexequíveis (entre os quais o serviço de ‘Estrutura Metálica’), violando as disposições dos subitens 10.1.3.1 e 11.9.3 do edital.

53. Além disso, o Consórcio Celi (i) apontou suposto erro na composição da taxa de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) decorrente de equivocada atribuição de percentual de ISSQN na proposta vencedora, (ii) afirmou que a soma do capital social das três empresas componentes do Consórcio Endeal não teria atingido o percentual mínimo exigido pela legislação e (iii) concluiu suas alegações questionando as notas atribuídas pela Comissão a algumas das CATs apresentadas em sua proposta.

Tabela 2: CATs apresentadas pelo Consórcio Endeal e objeto de questionamento pelo Consórcio Celi

CAT	Objeto	Contratante/Obra	Dimensões
6784/2006	* Projeto arquitetônico e outros; * Coordenação e gerenciamento de projetos diversos.	Hospital Adauto Botelho em Pinhais-PR	* área existente: 8.000,00 m ² ; * área ampliada: 1.703,59 m ² * área reformada: 2.269,19 m ²
5477/2007	* Projeto arquitetônico e outros.	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba-PR	9.520,00 m ²
224581/2015	* Projeto arquitetônico e outros; * Coordenação e compatibilização de projetos; * Instalação de gases (combustível e gases especiais).	Parque Estação Biológica da Embrapa em Brasília-DF	10.840,17 m ²
2902/2006	* Projetos básicos de arquitetura.	Hospital Regional de Francis Beltrão-PR	12.236 m ²

7492/2008	* Projeto elétrico, telefônico e tubulações telefônicas	Sociedade Evangélica Beneficente de Curitiba-PR	19.360,71 m ²
5268/2019	* Execução de obras civis.	Hospital Regional em Guarapuava-PR	16.475 m ²

Fonte: elaborada com base nos elementos constantes da evidência 10.

54. Ato contínuo, o Consórcio Endeal apresentou suas contrarrazões ao citado recurso administrativo (evidência 11), incluindo anexos que foram considerados inservíveis pela Comissão em razão da sua extemporaneidade no âmbito da fase recursal em que se encontrava o certame.

55. Assim, de posse de ambas as manifestações, a Comissão procedeu ao julgamento do recurso e concluiu sua análise com a divulgação de relatório técnico contendo a explanação detalhada dos pontos que foram objeto de argumentação na fase recursal, acompanhada da respectiva decisão, bem como a indicação da nova classificação (evidência 12).

56. **A Error! Reference source not found.**, elaborada pela equipe de auditoria e apresentada ao final deste relatório (Anexo A), condensa o exame de cada Certidão ante os recursos interpostos pelo Consórcio Celi e as contrarrazões apresentadas pelo Consórcio Endeal.

57. Em suma, verificou-se que, das nove CATs questionadas, a comissão: (i) acatou integralmente os questionamentos sobre duas delas, desconsiderando-as do cômputo da nota técnica do consórcio Endeal; (ii) acatou parcialmente os questionamentos acerca de uma CAT, desconsiderando-a do cômputo da nota técnica de sete itens e mantendo a pontuação de um item; e (iii) manteve o entendimento inicial quanto às outras seis CATs, mantendo-as no cômputo da nota técnica do referido consórcio.

58. No tocante à alegada inexequibilidade dos preços ofertados pelo então vencedor, a Comissão relembrou que, em 12 de janeiro de 2021, promoveu diligência junto ao Consórcio Endeal inquirindo sobre a incompatibilidade dos preços unitários relativos aos salários mensais dos profissionais discriminados na planilha (evidência 6).

59. Em resposta, à época, o consórcio corrigiu os referidos preços na sua planilha orçamentária por meio de ajuste dos salários dos profissionais combinado com a diminuição dos preços de outros itens da planilha, mantendo, assim, o mesmo preço global inicial e defendendo a exequibilidade da proposta.

60. Assim, a Comissão esclareceu que todos os valores apresentados foram considerados exequíveis quando da primeira análise, consubstanciada no Relatório da Comissão Técnica (evidência 9).

61. Sobre o erro na composição da taxa de BDI da proposta vencedora, a Comissão esclareceu que o Contratante (SES) fará a retenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) efetivamente pago pelo contratado quando da emissão de cada fatura e respectiva nota fiscal. Considerando que a alíquota nominal de 5% incide somente sobre a parcela da mão de obra (60%), tem-se que, ao final, a alíquota efetiva corresponderá a 3%.

62. Ademais, relembrou que a minuta de contrato anexada ao edital estabeleceu que eventual diferença entre o ISS proposto e o efetivamente recolhido será glosada, não havendo que se falar, portanto, em desclassificação da licitante. Já quanto ao patrimônio líquido do Consórcio então vencedor, a Comissão ratificou que os documentos de habilitação apresentados em sua proposta atenderam aos requisitos editalícios.

63. Assim, após feitas as considerações acerca dos questionamentos levantados e concluídas as análises, a Comissão entendeu pelo deferimento parcial dos pedidos do Consórcio Celi, concluindo por reduzir a nota técnica do Consórcio Endeal de 64,65 para 52,05 e ampliar a nota da recorrente de 80,10 para 84,00. Por fim, divulgou as notas definitivas de classificação das licitantes (Tabela 3)

após encerrada a fase recursal, segundo as quais o Consórcio Endeal permaneceu vencedor do certame.

Tabela 3: Resultado da licitação RDC Presencial n ° 01/2020 após fase recursal

Ordem de classificação	Licitante	Proposta final de preço	Nota Técnica	Nota de Preço	Nota Final
1	Consórcio Endeal, Geplan, RAAA	R\$ 89.543.002,92	52,05	100,00	85,62
2	Consórcio Celi, Architectus, Engedata, Grau, Artemp	R\$ 106.000.000,00	84,00	84,47	84,33
3	Consórcio EN-Saúde Aracaju	R\$ 107.000.000,00	88,15	77,53	80,72
4	Consórcio MMP Sergipe	R\$ 127.879.383,20	81,40	70,02	75,83
5	Consórcio JL, MBM, Projeto H	R\$ 115.500.000,00	57,50	83,69	73,43

Fonte: tabela elaborada com base nos elementos constantes da evidência 12.

64. Em 4 de março de 2021, por meio do Ofício 95/2021-CEHOP (evidência 13), a Companhia encaminhou todos os documentos apensados ao respectivo processo licitatório para o conhecimento da Secretária de Saúde do Estado de Sergipe e adoção das providências necessárias à adjudicação e homologação do resultado do certame.

65. A documentação foi então remetida ao Procurador-Geral do Estado de Sergipe a fim de que este opinasse sobre a regularidade formal do certame, especialmente sobre as fases posteriores à publicação do edital (o qual já havia sido objeto de análise da Procuradoria em ocasião pretérita). Tal manifestação visava balizar a conduta da Secretária de Saúde na condição de autoridade superior competente para praticar os atos de adjudicação e homologação da licitação.

66. Em seu Parecer 1.464/2021 (evidência 16), o Procurador-Geral, de imediato, opinou no sentido de orientar a autoridade a não adjudicar e homologar o RDC em favor do Consórcio Endeal, “ante a manifesta violação pela Comissão a termos editalícios e, por ricochete, ao disposto nos artigos 3º, 41, 45 e 48 da Lei 8.666/1993”, bem como às disposições dos artigos 24 e 28 da Lei 12.462/2011.

67. No seu entendimento, ao analisar os argumentos apresentados pelo Consórcio Celi em seu recurso, a Comissão não teria observado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, descumprindo normas e condições estabelecidas no edital que preconizam o julgamento objetivo e realizado em conformidade com os critérios previamente definidos, de modo a desclassificar as propostas que não viessem a atendê-los.

68. Em síntese, o Procurador retomou a discussão acerca da inadequação de algumas CATs apresentadas pelo Consórcio Endeal frente aos requisitos fixados no edital, nos seguintes termos:

a) **CAT 6784/2006**: não deveria ser aceita por não atingir a área mínima indicada de 2.000 m² para comprovação da execução de projeto de gases medicinais (Tabela C1, item 2 do edital), não acudindo o argumento de se tratar de obra de ampliação e de reforma, tendo em vista que o item exige projeto de área com características e complexidade do objeto licitado, “não se prestando a retalhar áreas de um nosocômio, mormente para o bem tutelado: gases medicinais”;

b) **CAT 224581/2015**: não deveria ser aceita para comprovação da execução de projetos de gases medicinais (Tabela C1, item 2 do edital) nem comprovação de coordenação e/ou supervisão dos projetos de arquitetura e engenharia (Tabela C1, item 7 do edital) por se tratar de obra civil de construção do prédio da Embrapa, unidade não hospitalar que não atrai características e complexidade do objeto licitado, conforme os Esclarecimentos 7 e 9 prestados pela Comissão de

Licitação durante a fase licitatória (evidência 7), em que vedou a apresentação de CAT relativa a obras não hospitalares;

c) CATs **7523/2008, 2508/2004 e 3027/2006**: não deveriam ser aceitas para comprovação da execução de projetos hidrossanitários (Tabelas C2 e C3, item 7 do edital) por se referirem a obras civis não hospitalares, “descortinando um desprezo ao edital a alegação de que projetos de instalações hidrossanitárias em *shopping centers* são mais complexos do que nosso hospital”, novamente fazendo remissão aos Esclarecimentos 7 e 9 prestados pela Comissão de Licitação (evidência 7);

d) CAT **7492/2008**: não deveria ser aceita pelo fato de o responsável técnico pelo projeto de instalações (Tabelas C2 e C3, item 4 do edital) referido na CAT vincular-se a serviço de manutenção preventiva e corretiva, e não de construção, especialmente por se tratar de hospital antigo, construído em 1959. No seu entendimento, pareceu óbvio que a execução de serviço de manutenção preventiva e corretiva, independentemente da sua extensão, não se coaduna com a complexidade inerente à construção de um hospital novo e que, portanto, caberia ao Consórcio nota zero nesse quesito, o que ensejaria sua automática desclassificação do certame.

69. Logo, além da desclassificação motivada pela nota zero em um dos itens de habilitação técnica, conforme citado acima, o Procurador postulou pela redução da nota técnica atribuída ao Consórcio Endeal de 52,05 para 45,02, circunstância que também levaria a sua desclassificação pelo não atingimento do mínimo de 50,00 pontos no somatório dos requisitos técnicos.

70. Diante do exposto, o Procurador finalizou seu parecer opinando: (i) pela anulação parcial da ata de julgamento da Comissão (evidência 12), a fim de declarar desclassificada a proposta técnica apresentada pelo Consórcio Endeal; (ii) pela convocação imediata do 2º colocado no certame para apresentação de todos os documentos de habilitação exigidos no edital; e (iii) no caso de a habilitação restar comprovada, proceder a autoridade superior à adjudicação do objeto em favor do Consórcio Celi e homologação do certame.

71. A Secretária de Saúde, por seu turno, emitiu decisão administrativa no bojo do Despacho 13/2021-SES (evidência 17) manifestando anuência com as considerações expostas no Parecer 1.464/2021, ressaltando que “os apontamentos constantes no opinativo acerca das pontuações conferidas às licitantes revelam-se de especial importância para que se garanta a observância da estrita legalidade e a vinculação ao instrumento editalício”.

72. Sendo assim, considerando haver vícios insanáveis que convergiram para a nulidade parcial da ata de julgamento do recurso administrativo por parte da Comissão (evidência 12), a Secretária adotou integralmente os fundamentos exarados no referido Parecer 1.464/2021 no sentido de declarar a desclassificação da Proposta Técnica do Consórcio Endeal (1º colocado no certame) e, prontamente, convocar o Consórcio Celi (2º colocado no certame) para apresentação dos respectivos documentos de habilitação em nova sessão pública conduzida pela Comissão de Licitação em retomada ao procedimento licitatório, conforme orientação lavrada pelo Subprocurador-Geral do Estado no Despacho 687/2021-PGE (evidência 18).

73. Ante a decisão administrativa lavrada pela Secretária de Saúde, a Comissão de Licitação (da Cehop) emitiu consulta à Procuradoria do Estado (evidência 19) com o intuito de dirimir dúvidas procedimentais acerca da continuidade do processo e de informar sobre a convocação do Consórcio Celi para a entrega dos seus documento de habilitação, em atendimento à ordem da autoridade superior, sem, contudo, deixar de registrar sua divergência em relação ao mérito da citada decisão, mantendo o entendimento consignado na ata de julgamento (evidência 12).

74. Tendo sido sanadas as dúvidas pelo Subprocurador-Geral do Estado (evidência 33), a Comissão procedeu à análise da documentação apresentada pelo Consórcio Celi. Após concluídos os trabalhos, foi emitida nova ata de julgamento (evidência 20), na qual a Comissão atestou a conformidade da documentação habilitatória e, por conseguinte, em atendimento à determinação proferida pela autoridade superior, declarou vencedor o Consórcio Celi.

75. Após período aproximado de três meses no qual o processo restou paralisado (em razão do Mandado de Segurança 202100109175 impetrado pelo Consórcio Endeal), em janeiro de 2022 a

Secretária de Saúde encaminhou o Ofício Externo 73/2022 (evidência 34) à Cehop solicitando a notificação do licitante desclassificado para que apresentasse, com urgência e em caráter de diligência, no prazo máximo de cinco dias, os documentos listados a seguir a fim de esclarecer sobre incongruências verificadas na CAT 7492/2008:

- a) projetos de instalações elétricas nele reportados;
- b) contrato de prestação de serviços relativo à CAT;
- c) aprovação dos projetos listados na CAT pela Companhia Paranaense de Energia (Copel).

76. Em resposta, a Comissão de Licitação da Cehop devolveu o Ofício 44/2022 (evidência 35) à Secretária de Saúde ressaltando que a aludida CAT, bem como o respectivo atestado emitido pela Sociedade Beneficente de Curitiba, foram objeto de exame por parte da Comissão Técnica da Companhia no decorrer da análise das propostas técnicas, sendo-lhe atribuída a pontuação pertinente por terem sido cumpridos os requisitos do item 9.1.4.5 do edital.

77. A Comissão aduziu que, por ocasião do recurso administrativo interposto pelo Consórcio Celi, o Consórcio Endeal exerceu o seu direito à contrarrazão ratificando a veracidade dos documentos apresentados (relativos à CAT 7492/2008) e extinguindo qualquer dúvida que ainda pudesse pairar acerca do projeto elétrico descrito, razão pela qual considerou desnecessária a expedição de diligências para esclarecimentos adicionais.

78. A Comissão prosseguiu sua manifestação questionando sobre os direitos da autoridade superior findadas as atividades da comissão ao longo do certame, haja vista a ausência de previsão legal para o retorno do processo à Comissão de Licitação, exceto para o saneamento de irregularidades, conforme disposições do art. 28 da Lei 12.462/2001 (grifos acrescidos):

Art. 28. Exauridos os recursos administrativos, o procedimento licitatório será encerrado e encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades que forem supríveis;

II - anular o procedimento, no todo ou em parte, por vício insanável;

III - revogar o procedimento por motivo de conveniência e oportunidade; ou

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

79. Entendeu, portanto, ser imprescindível a indicação das eventuais irregularidades vislumbradas pela autoridade superior para que fosse efetivada a revisão das decisões já proferidas pela própria Comissão de Licitação, o que não teria se verificado no Ofício 73/2022 expedido pela Secretária de Saúde.

80. A Comissão também esclareceu que, segundo a legislação pertinente, quando da apresentação do acervo técnico para fins de comprovação da capacidade do profissional ou da empresa em processos licitatórios, não se faz necessária a apresentação de projetos, contratos de prestação de serviços ou aprovação em órgãos competentes dos serviços descritos nas CATs, facultando-se a exigência de tais documentos nas situações que carecerem de esclarecimentos adicionais, não tendo sido esse, no entendimento da equipe técnica, o caso da CAT 7492/2008.

81. Ressaltou, por fim, que, ao expedir as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) e as consequentes CATs, nem mesmo o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) exige os documentos demandados pela Secretária de Saúde.

82. Ato contínuo, fundamentando-se no art. 28, inciso I, da Lei 12.426/2011, a própria Secretária de Saúde diligenciou o Consórcio Endeal (evidência 36) nos mesmos termos do Ofício 73/2022, então encaminhado à Cehop.

83. Em resposta (evidência 37), o Consórcio Endeal informou que a decisão da autoridade superior no sentido de desclassificá-lo do certame restou cassada em sede do mandado de segurança julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, conforme delineado:

Assim, a autoridade superior desclassificou o impetrante sob o argumento de que não teria atingido a pontuação mínima na proposta técnica, aludindo desconformidade entre as Certidões de Acervo Técnico (CAT) 6784/2006, 224581/2015, 7523/2008, 2508/2004, 3027/2016 e 7492/2008 e o Edital. Analisando os fundamentos da decisão combatida, em verdade, observo que as premissas em que fundou suas conclusões são equivocadas.

84. Especificamente sobre a CAT 7492/2008, acrescentou que o Tribunal de Justiça não constatou quaisquer irregularidades ou pontos de incongruência:

Mais uma vez o parecer parte da premissa equivocada. Afirma que a referida CAT, que tem referência múltipla, mas foi considerada apenas em relação ao Hospital da Sociedade Evangélica Beneficente de Curitiba/PR, relata exclusivamente projeto de serviço de manutenção preventiva e corretiva, e não de construção, de sorte que não atenderia ao item 4 do Critério 2 “projeto de instalação elétrica com características e complexidade do objeto licitado”.

Entretanto a análise do documento (...) demonstra que o projeto apresentado não se refere exclusivamente à manutenção das instalações elétricas, mas inclui esse serviço. Assim, tanto as observações do registro no Crea/PR quanto o atestado fornecido pela empresa contratante, datado de 27/8/2008, informam que foi realizado projeto dos sistemas elétricos, além da previsão de serviços de manutenção.

(...)

A leitura da descrição não deixa dúvida de que o projeto é bem mais amplo do que a indicação constante no parecer e na decisão combatida (meramente de manutenção).

85. Aduziu que, em razão do tempo transcorrido desde a emissão da CAT, à época superior a 14 anos, o atendimento às solicitações da Secretária restava comprometido tendo em vista que o contrato de prestação de serviços não fora localizado e que os projetos aprovados pela Copel foram entregues à contratante. Além do mais, frisou que essa documentação adicional não havia sido prevista no edital que regulou o certame.

86. Por meio do Despacho 219/2022-SES (evidência 21), a Secretária de Saúde rememorou os motivos que conduziram à desclassificação do Consórcio Endeal no certame, subdivididos em três grupos: (i) valoração incorreta das CAT's 6784/2006 e 224581/2015; (ii) valoração incorreta das CAT's 7523/2008, 2508/2004 e 3027/2016; e (iii) valoração incorreta da CAT 7492/2008, todos com infringência ao edital.

87. A Secretária esclareceu que o acórdão exarado no âmbito do já mencionado MS 202100109175 deliberou por: (i) anular parcialmente o procedimento licitatório a partir da sua decisão manifestada no Despacho 13/2021-SES (evidência 17), que desclassificou o Consórcio impetrante do RDC 01/2020, e (ii) oportunizar ao então desclassificado o saneamento do procedimento, conforme previsto no art. 28, inciso I, da Lei 12.462/211 e na cláusula 23.5 do Edital.

88. A gestora observou, então, que os dois primeiros itens que conduziram à desclassificação do consórcio haviam sido considerados sanados e, por isso, notificou o Consórcio Endeal com vistas a obter esclarecimentos acerca do terceiro item da decisão original (evidência 36). Todavia, no entendimento da Sra. Secretária, a interessada não esclareceu o que lhe foi pedido, limitando-se a trazer argumentos já invocados no âmbito do MS 202100109175.

89. Desse modo, ausentes os esclarecimentos e alegando a falta de fidedignidade para com as previsões editalícias, a autoridade superior reafirmou o não acolhimento da CAT em questão e a consequente desclassificação da proposta técnica apresentada pelo Consórcio Endeal.

90. Transcorrido em branco o prazo para interposição de recursos após a declaração do vencedor no Diário Oficial do Estado (evidência 38), a Secretária lavrou o Termo de Adjudicação e Homologação do certame licitatório RDC 01/2021 (evidência 39) e firmou o Contrato 013/2022 com o Consorcio Celi (evidência 32).

III.1.2. Análise

91. Examinada a sequência de ações ocorridas na fase externa do procedimento licitatório, afigura-se irregular a desclassificação da proposta apresentada pelo Consórcio Endeal e a consequente adjudicação do objeto ao Consórcio Celi, configurando infração aos arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011.

92. Para demonstrar a irregularidade do procedimento, faz-se necessário adentrar de forma detalhada no mérito das decisões tomadas pela Comissão de Licitação que foram questionadas e suplantadas pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Secretaria demandante (a SES), ou seja, aqueles atos que foram determinantes para desclassificação da proposta do Consórcio Endeal.

93. A Comissão considerou inservível a **CAT 6784/2006** para a comprovação dos itens que exigiam área mínima de 8.000 m² e manteve sua pontuação no item que exigia área mínima de 2.000 m², tendo em vista que a certidão se refere à área de reforma de 2.269,19 m² (evidência 8, p. 86).

94. Não se verifica equívoco na decisão da Comissão a respeito do item. O critério editalício não exigiu que os serviços técnicos mensurados tivessem sido executados em obras de construção nova ou de ampliação; portanto, não havia restrição à consideração de atestados para serviços em obras de reforma. Assim sendo, o atestado superou a quantidade mínima de 2.000,00 m² exigida no item, devendo ser considerado para efeitos de pontuação técnica.

95. Quanto à **CAT 224581/2015**, não deve prosperar o argumento da Procuradoria-Geral de que os esclarecimentos 7 e 9 (apresentados pela Comissão em resposta à questionamentos de licitantes) vedavam a apresentação de CATs relativas a obras não hospitalares para os itens relativos a projetos de gases e à coordenação e/ou supervisão dos projetos de arquitetura e engenharia, já que o próprio edital não trouxe essa restrição. É de fácil percepção que o questionamento que originou os referidos esclarecimentos tratou especificamente dos requisitos para comprovação da experiência na execução de obras (Tabela C1, item 8).

96. Do mesmo modo, não deve subsistir a alegação de que as **CATs 7523/2008, 2508/2004 e 3027/2006** não deveriam ser aceitas para comprovação da execução de projetos hidrossanitários por se referirem a obras não hospitalares, tendo em vista que o item no qual foram aproveitadas não fazia essa restrição e que os esclarecimentos 7 e 9 apresentados pela Comissão tratavam especificamente dos requisitos para comprovação da experiência na execução de obras (Tabela C2 e C3, item 8).

97. Ainda, verificou-se que o aumento da nota nesse quesito, sem solicitação formal por parte do Consórcio Endeal, se deveu a um erro na pontuação atribuída às citadas CATs em função da categoria em que se enquadravam, de acordo com a dimensão do empreendimento a que se referiam, quando da análise inicial da Comissão. Cabe, nesse caso, lembrar que a administração tem o poder-dever de rever de ofício seus próprios atos, a fim de adequá-los aos termos da lei e dos fatos, quando contiverem erro evidente e incontestável, nulidade ou anulabilidade, conforme dispõe a Súmula 633-STJ.

98. Já no tocante à **CAT 7492/2008**, a discussão acerca da sua suposta inadequação também se mostra infundada, haja vista a completude das informações constantes da certidão (evidência 8, p. 130) frente aos requisitos técnicos fixados para o item no qual ela foi aceita, circunstância corroborada, inclusive, no julgamento do Mandado de Segurança 202100109175.

99. Desse modo, compulsando-se as informações trazidas na Tabela 3 (Anexo A), que detalhou de forma sistemática o exame de cada uma das CATs objeto de questionamento em consonância com os requisitos editalícios, tem-se que, mesmo após as revisões das notas técnicas, o Consórcio Endeal permaneceu classificado em 1º lugar por ter superado a nota técnica mínima de 50 pontos (tal como exigido no edital e conforme cálculo detalhado nos parágrafos 43 a 47 deste relatório) e por ter alcançado a melhor nota final (NF). Vale ressaltar que a proposta de preço por ele apresentada era, aproximadamente, R\$ 16,5 milhões inferior ao preço ofertado pelo então 2º colocado (Consórcio Celi).

100. Ainda assim, mesmo após a Cehop reiterar o entendimento quanto à pontuação técnica de cada licitante e à classificação final do certame, por meio do Ofício 44/2022 (evidência 35), a então Secretária manteve a desclassificação da proposta técnica sem o respaldo de novo parecer técnico ou jurídico (evidência 21).

101. Importante frisar que, com o intuito de sanar as supostas irregularidades constatadas na CAT 7492/2008, a Secretária de Saúde inovou ao requisitar documentos adicionais ao Consórcio Endeal (evidência 36) que não constavam das exigências fixadas nos itens 9.3.5 e 9.3.6 do TR para o aceite das CATs apresentadas pelas proponentes (conforme detalhado no parágrafo 47 do presente relatório). Até mesmo porque esses documentos seriam desnecessários para comprovar o atendimento aos requisitos editalícios, conforme reiteradamente apresentado pela Comissão de Licitação e também demonstrado na presente análise.

102. Tal fato caracteriza afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e, até mesmo, à isonomia do certame, conforme disposições do art. 3º da Lei 12.462/2011, por criar demandas específicas para apenas uma licitante em etapa que não havia sido prevista inicialmente no edital. Ainda, configura violação aos pressupostos para desclassificação de propostas fixados no art. 24, da Lei 12.462/2011:

Art. 24. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contenham vícios insanáveis;

II - não obedeçam às especificações técnicas pormenorizadas no instrumento convocatório;

III - apresentem preços manifestamente inexequíveis ou permaneçam acima do orçamento estimado para a contratação, inclusive nas hipóteses previstas no art. 6º desta Lei;

IV - não tenham sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela administração pública; ou

V - apresentem desconformidade com quaisquer outras exigências do instrumento convocatório, desde que insanáveis.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A administração pública poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, na forma do inciso IV do caput deste artigo.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários considerados relevantes, conforme dispuser o regulamento.

103. Percebe-se que a proposta do Consórcio Endeal cumpriu os requisitos constantes do dispositivo legal, inclusive no que tange à verificação da exequibilidade dos preços ofertados pela licitante.

104. Verifica-se, também, que a proposta não continha vícios insanáveis, pelo contrário, os questionamentos formalizados na peça recursal do Consórcio Celi foram sanados tanto pelas contrarrazões apresentadas pelo vencedor do processo licitatório como pela nova análise efetivada pela Comissão de Licitação.

105. De todo o exposto, em alinhamento com o julgamento do recurso e das contrarrazões realizado pela Comissão de Licitação, entende-se que a proposta técnica do Consórcio Endeal atendeu plenamente aos requisitos editalícios tanto para a nota técnica quanto para a nota de preço e, portanto, considerando a nota final obtida a partir de suas notas parciais, sua classificação deveria ter sido mantida em 1º lugar no certame.

106. Todavia, a despeito de a proposta de preço do Consórcio Endeal ser mais vantajosa que a proposta do Consórcio Celi (em montante aproximado de R\$ 16,5 milhões), conforme análise registrada na evidência 28, o valor efetivamente contratado, ofertado pelo Consórcio Celi, é inferior

ao valor paradigma obtido a partir dos referenciais oficiais de mercado. Deste modo, não há que se falar em sobrepreço no contrato celebrado.

107. Ademais, tem-se que o empreendimento conta com execução superior a 50% do seu total e que, da análise da documentação relativa à execução contratual, não se verificou, até o momento, nenhuma irregularidade, razão pela qual não se considera razoável propor a declaração de nulidade do procedimento licitatório, com a consequente descontinuidade da execução do empreendimento. Tal medida mostra-se consonante com a prudência esperada da atuação dessa esfera controladora, insculpida nos arts. 20, parágrafo único, e 21 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb).

108. A jurisprudência desta Corte também conduz a esse entendimento: conforme ensinou o Ministro Relator Marcos Benquerer em seu voto que embasou o Acórdão 2.736/2014-TCU-Plenário, há determinados atos que, embora antieconômicos, não resultam, necessariamente, em dano ao erário. Isso vale para os casos em que o ato antieconômico não implique pagamento indevido, superfaturado ou caracterize desperdício de recursos públicos, bem como não tenha sido praticado com fins de benefício próprio do agente ou de terceiros. Entende-se ser esse o caso concreto.

109. Não foram encontrados nos autos elementos sugerindo que os responsáveis tenham sido beneficiados com esse ato ou, ainda, que tivessem agido no intuito de beneficiar a empresa que veio a ser contratada (embora isso tenha ocorrido). A partir das evidências do processo, o que se pode afirmar é que houve uma sequência de atos praticados de forma imprudente e sem o devido respaldo técnico, que resultaram no ato antieconômico, mas que não ocasionaram dano efetivo ao erário.

110. Assim, mesmo que a despesa de R\$ 16,5 milhões pudesse ter sido evitada caso o Procurador-Geral do Estado e a Secretária de Saúde tivessem acatado as conclusões técnicas contidas na Ata de Julgamento da Comissão de Licitação, seria indevido imputar-lhes tal quantia como débito. Por outro lado, não há como negligenciar a gravidade da irregularidade, devendo-se debruçar sobre a responsabilização dos envolvidos – o que se faz mais adiante.

111. Por fim, conclui-se que os fatos narrados no presente achado devem ser classificados como indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C), nos termos definidos no art. 143, § 1º, inciso VI, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), vez que não tem potencialidade de causar prejuízo ao erário ou a terceiro – requisito essencial para seu enquadramento no conceito de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP, inciso IV do mesmo dispositivo).

III.1.3. Conclusão

112. O julgamento das propostas realizado pela SES levou à desclassificação indevida do Consórcio Endeal por supostamente não atender à pontuação mínima da proposta técnica. O posicionamento inadequado da pasta de saúde contrariou o entendimento da área técnica da Cehop e implicou significativa perda de economicidade na contratação no valor de R\$ 16.456.997,08.

113. Ao cotejar a gravidade da irregularidade com o estágio atual do contrato em execução, e o fato dele não possuir sobrepreço, conforme análise de orçamento realizada (evidência 28), entende-se que não seria do interesse da administração, a esta altura, o rompimento do Contrato 13/2022, devido aos riscos que seriam implicados à conclusão do empreendimento, possuidor de grande importância socioeconômica.

114. Desta feita, na matriz de responsabilização e no subtópico seguinte, é discriminada a responsabilização dos atores públicos que deram causa à irregularidade, para que, após a colheita e análise de suas razões de justificativas, sejam eventualmente apenados.

III.1.4. Pressupostos de responsabilização

Mércia Simone Feitosa de Souza – Secretária Estadual de Saúde

115. Em face das irregularidades narradas no tópico III.1, **a conduta passível de responsabilização** se configura na decisão de desclassificar o Consórcio Endeal (evidências 17 e 21) do certame, em sentido contrário ao entendimento exarado pela comissão de licitação

(evidências 12 e 20), com base em critérios não previstos no edital e na legislação, em desacordo com os arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011.

116. Conforme consignado na análise desta irregularidade, as decisões abordaram questão técnica de engenharia acerca da aceitabilidade das CATs apresentadas pela licitante indicada pela Cehop como vencedora do certame.

117. No Despacho 13/2021-SES, ao receber o julgamento feito pela Cehop para adjudicação e homologação do certame, a Secretária Estadual de Saúde de Sergipe adotou integralmente o Parecer 1.464/2021, de autoria do Procurador-Geral do Estado, decidindo pela desclassificação do Consórcio Endeal e pela convocação do segundo colocado no certame, Consórcio Celi.

118. Após essa decisão ter sido contestada no judiciário, onde foi constatada ausência de contraditório e ampla defesa do licitante, a Secretária encaminhou os autos para a Cehop, que reiterou a adequação do seu julgamento anterior (evidência 35). Mesmo assim, a SES oficiou o Consórcio Endeal (evidência 36) para que apresentasse novos elementos, os quais não foram capazes de alterar a decisão da Sra. Mercia Simone, desta vez sem o apoio de qualquer parecer, seja jurídico ou técnico, mantendo a desclassificação do consórcio, nos termos do Despacho 219/2022-SES.

119. Assim, entende-se que a documentação acostada aos autos evidencia como responsável por ter inabilitado licitante sem base em critérios legais ou editalícios a Sra. **Mércia Simone Feitosa de Souza** (CPF 534.404.555-72), que ocupou o cargo de Secretária Estadual de Saúde de Sergipe, no período de 5/5/2020 a 31/12/2022, e praticou o ato que consumou a irregularidade em questão (evidência 21).

120. Não havendo outra instância decisória além da Secretária Estadual, a decisão da autoridade máxima da SES configura circunstância necessária e suficiente para causar a irregularidade em foco, restando demonstrado o **nexo de causalidade** entre a atuação da gestora e o resultado indevido verificado, consubstanciado na ilicitude da desclassificação do consórcio no procedimento licitatório, em prejuízo da escolha da melhor proposta à administração – envolvendo, neste caso, valor não desprezível que poderia ter sido poupado dos cofres públicos caso o procedimento houvesse trilhado seu devido curso.

121. Quanto à **culpabilidade**, entende-se que a gestora, ao decidir pela desclassificação de licitante em sentido contrário à deliberação da Comissão de Licitação, materializou a infração aos requisitos editalícios. Considerando a sua posição hierárquica, bem como sua atribuição de homologar o certame, é razoável considerar que sua conduta deveria ter sido diversa.

122. Cabe ressaltar que a secretária baseou sua ação, inicialmente (Despacho 13/2021-SES), em parecer do Procurador-Geral do Estado, que opinou pela desclassificação da proposta. Por outro lado, na decisão ratificadora (Despacho 219/2022-SES) a gestora atuou sem amparo em parecer jurídico ou técnico sobre os requisitos técnicos da proposta e em sentido contrário ao entendimento reiterado da comissão de licitação (evidência 21), que ratificou o Consórcio Endeal entre os participantes considerados aprovados, tendo apresentado a proposta de menor valor naquela licitação.

123. Em função dos elementos apresentados no presente achado, entende-se que a então Secretária Estadual detinha ou, ao menos, deveria deter conhecimento da ilegalidade dos seus atos e das consequências que deles proviriam, o que configura conduta grave e/ou erro grosseiro, passível de apenação por este Tribunal, conforme prescreve o art. 28 da Lei 4.657/1942 (com redação dada pela Lei 13.655/2018); bem como o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 – medida que deve observar a salvaguarda dos direitos do contraditório e da ampla defesa, o que justifica a proposta de realização de audiência da referida responsável.

124. Pelo exposto, cabe propor, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a realização de **audiência** da gestora identificada no parágrafo 119, para que apresente suas razões de justificativa por ter decidido pela desclassificação de licitante sem base em critérios editalícios e legais, configurando afronta aos arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011, o que ocasionou perda de desconto na licitação no montante de R\$ 16.456.997,08.

Vinícius Thiago Soares de Oliveira – Procurador-Geral do Estado de Sergipe

125. Em face das irregularidades narradas no tópico III.1, a **conduta passível de responsabilização** se configura na emissão do Parecer PGE 1464/2021 (evidência 16), no qual o Procurador do Estado de Sergipe, Sr. **Vinícius Thiago Soares de Oliveira** (CPF 001.814.795-08), desqualificou a análise técnica promovida pela Comissão de Licitação e opinou pela desclassificação do 1º colocado e pela convocação do 2º colocado no certame.

126. Conforme consignado na análise desta irregularidade, o parecer abordou questão técnica de engenharia acerca da aceitabilidade das CATs apresentadas pela licitante indicada pela Cehop como vencedora do certame. Vale ressaltar que as questões abordadas em seu parecer extrapolam as análises jurídicas esperadas de sua manifestação.

127. Em especial, cita-se o posicionamento em que desqualificou a CAT 224581/2015:

(b) para a segunda, o vício é ainda mais evidente, posto que a referida CAT advém da obra civil de construção do prédio da Embrapa, obviamente unidade não hospitalar, a não atrair “características e complexidade do objeto licitado”

128. Conforme análise da Cehop (evidência 12), corroborada pela análise presente neste relatório de auditoria, a CAT era passível de aproveitamento para comprovação da Nota Técnica. Assim, o parecer pela desclassificação da licitante, em sentido contrário ao entendimento anteriormente exarado pela comissão de licitação da Cehop, com base em critérios não previstos no edital e na legislação, foi realizado em desacordo com os arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011.

129. Em que pese o caráter opinativo do Parecer emitido pelo Procurador, verificou-se que ele foi determinante para a ocorrência da irregularidade, uma vez que embasou a conduta da Sra. Mercia Feitosa, então Secretária de Saúde do Estado, que decidiu pela desclassificação do Consórcio Endeal.

130. Resta, portanto, demonstrado o **nexo de causalidade** entre a atuação do gestor e o resultado indevido verificado, consubstanciado na ilicitude da desclassificação de consórcio no procedimento licitatório, em prejuízo da escolha da melhor proposta à administração – envolvendo, neste caso, valor não desprezível que poderia ter sido poupado dos cofres públicos caso o procedimento houvesse trilhado seu devido curso.

131. Quanto à **culpabilidade**, tem-se que pontuar que o parecerista não apenas questionou a detida análise realizada pela Comissão de Licitação da Cehop, mas decidiu reformá-la, ao ponto de ele mesmo entender pela desclassificação da proposta de licitante, avocando para si a responsabilidade pela análise técnica de julgamento das propostas.

132. Em função dos elementos apresentados no presente achado, entende-se que o Procurador do Estado detinha ou, ao menos, deveria deter conhecimento da ilegalidade dos seus atos e das consequências que deles proviriam, o que configura conduta grave e/ou erro grosseiro, passível de apenação por este Tribunal, conforme prescreve o art. 28 da Lei 4.657/1942 (com redação dada pela Lei 13.655/2018); bem como o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 – medida que deve observar a salvaguarda dos direitos do contraditório e da ampla defesa, o que justifica a proposta de realização de audiência do referido responsável.

133. Pelo exposto, cabe propor, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a realização de **audiência** do gestor identificado no parágrafo 125 deste relatório, para que apresente suas razões de justificativa por ter emitido parecer pela inabilitação de licitante sem base em critérios editalícios e legais, configurando afronta aos arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011, o que ocasionou perda de desconto na licitação no montante de R\$ 16.456.997,08.

III.2. Utilização irregular do critério de julgamento de técnica e preço**III.2.1. Situação encontrada****Justificativa para adoção do RDC – Contratação Integrada**

134. A licitação foi a primeira na qual a Cehop/SE utilizou a Lei 12.462/2011. A escolha pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC) na modalidade de Contratação Integrada para a construção do Hospital do Câncer de Aracaju foi justificada (evidência 5, p. 81, 84 e 85) pela suposta complexidade inerente às unidades hospitalares devido aos acabamentos diferenciados e à diversidade das instalações, como elétricas, de gases medicinais e especiais, e a necessidade de atender a normas contra infecção hospitalar.

135. Ainda segundo a justificativa, o RDC permite a contratação de técnicas avançadas e inovadoras, como a metodologia BIM, visando maior qualidade, sustentabilidade e eficiência operacional e de manutenção, com soluções como reuso de água e energia solar. A contratação integrada permite à Administração Pública pagar pelo total contratado sem aditivos, exceto casos excepcionais, e coloca a responsabilidade de elaboração e execução dos projetos na contratada, reduzindo riscos da administração.

136. Na justificativa para a contratação integrada ainda consta que ela permitiria a busca por licitantes que pudessem aplicar metodologias executivas mais adequadas que as originalmente estimadas (evidência 5, p. 81):

(...) adotar alternativas tecnológicas que permitam não só a celeridade da construção da edificação, a exemplo de uso de estrutura metálica, lajes steel deck, paredes em drywall, tubulação PEX-polietileno reticulado, como também que garantam eficiência e economia na fase de operação/manutenção do hospital, através de reuso de água, implantação de painéis de energia solar e climatização a gás para geração parcial de energia própria, ratificando a sustentabilidade do sistema, atendendo ao art. 9º, inciso II – possibilidade de execução com diferentes metodologias - Lei 12.462, de 2011, ambos os incisos inseridos pela Lei 12.980, de 2014.

137. Em resumo, o RDC com contratação integrada foi justificado na diminuição de riscos decorrentes de inadequações do projeto da administração e possíveis aditivos, além da busca por alternativas tecnológicas mais adequadas às demandas do objeto.

Critério de julgamento da proposta técnica

138. Considerando as justificativas supracitadas para adoção da contratação integrada, cabe apresentar os critérios e pontuações definidos em edital para julgamento com critério técnica e preço, indicados no item 9 do termo de referência (evidência 5, p. 101-107).

139. Nos subitens 9.1 e 9.2 é explicitado que o critério adotado foi técnica e preço e que a Nota Final (NF) resulta do somatório da Nota da Proposta Técnica (NPT), ponderada pelo fator 0,3, e da Nota da Proposta de Preços (NPP), ponderada pelo fator 0,7. Segundo o subitem 9.3, a NPT seria a soma da Pontuação Técnica relativa à empresa (PTempresa) e da Pontuação Técnica relativa à equipe (PTequipe), sendo que os licitantes deveriam alcançar ao menos 50% do total possível da NPT e não possuir nota zero para PTempresa (com máximo de 40 pontos) ou PTequipe (com máximo de 60 pontos).

140. Já os itens 9.3.7 e 9.3.8 tratam de como a pontuação pode ser alcançada para a PTempresa e PTequipe, respectivamente. Abaixo os excertos dos enunciados:

9.3.7 Qualificação da empresa LICITANTE: máximo de 40 (quarenta) pontos (PTempresa)

9.3.7.1 CRITÉRIO 1: Atestados Comprobatórios de experiência da EMPRESA com no máximo 30 (trinta) pontos para os itens de 1 a 7, e no máximo 10 (dez) pontos para o item 8 e serão pontuados até 5 (cinco) atestados. A licitante não poderá apresentar nota zero nos itens 1 a 8 da Tabela C1:

(...)

9.3.8 Qualificação da Equipe Técnica, máximo de 60 (sessenta) pontos (PTequipe)

Cada profissional deve comprovar mediante atestado haver executado serviços de características semelhantes ao edital, identificando as parcelas de maior relevância e valor significativo.

9.3.8.1 CRITÉRIO 2: A equipe técnica deverá apresentar atestados de acordo com a Tabela C3. O critério 2 computará no máximo 48 (quarenta e oito) pontos e serão avaliados no máximo 4 (quatro) atestados por item, e a licitante não poderá apresentar nota zero nos itens 1 a 8 da Tabela C3. As categorias usadas para o Critério 2 estão apresentadas na Tabela C2.

(...)

9.3.8.2 CRITÉRIO 3: Pontuação do coordenador e/ou supervisor de projeto e/ou obra. A LICITANTE deverá demonstrar que possui profissional com vínculo com a empresa. A pontuação máxima do coordenador e/ou supervisor de projeto e/ou obra será de 12 (doze) pontos, em consonância com a Tabela C4.

141. Em alinhamento aos enunciados, as tabelas C1 a C4 indicam comprovações de execuções pretéritas ou tempo de experiência de profissionais (evidência 5, p. 103-106).

III.2.2. Análise

142. O Edital de Licitação RDC Cehop/SES-SE 1/2020, no item 9 do Termo de Referência, adotou o critério de julgamento “técnica e preço”, mas não estabeleceu valoração de aspectos relacionados ao objeto da licitação, como a metodologia a ser empregada ou a técnica construtiva proposta, baseando-se apenas na experiência anterior das licitantes. Tal prática contraria diretamente dispositivos legais e normativos.

143. Vale reproduzir as disposições da Lei 12.462/2011 sobre a questão (com destaques acrescidos):

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

(...)

§ 3º Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, **o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.**

(...)

Art. 20. No julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e de preço apresentadas pelos licitantes, mediante a utilização de parâmetros objetivos obrigatoriamente inseridos no instrumento convocatório.

§ 1º O critério de julgamento a que se refere o caput deste artigo **será utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório forem relevantes aos fins pretendidos pela administração pública**, e destinar-se-á exclusivamente a objetos:

(...)

§ 2º É permitida a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as propostas técnicas e de preço, sendo o percentual de ponderação mais relevante limitado a 70% (setenta por cento).

144. A doutrina especializada, naturalmente, leciona no mesmo sentido, trazendo detalhamentos e reflexões sobre a própria razão de ser dos dispositivos legais.

145. Conforme ensinam Benjamin Zymler e Laureano Canabarro Dios (Regime Diferenciado de Contratações – RDC, 3ª Edição, p. 124-128, 2014, Belo Horizonte, editora Fórum), a qualificação técnica constante da habilitação dos licitantes é limitada a rol taxativo de atestados, podendo não ser suficiente para obter a melhor proposta para os interesses da administração. Assim, quando, excepcionalmente se busca avaliar outras características da proposta técnica, é possível a adoção do critério técnica e preço, que também possui limitações de aplicação.

146. Segundo os autores, a licitação do tipo “técnica e preço” deve ser excepcional e adotada quando o objeto: i) tenha natureza predominantemente intelectual; ii) comporte inovação tecnológica ou técnica; iii) possa ser executado por diferentes metodologias; iv) demande tecnologias de domínio restrito no mercado; ou v) comporte metodologias com diferentes níveis em termos de sustentabilidade ambiental.

147. Já Marçal Justen Filho e Cesar A. Guimarães Pereira (O Regime Diferenciado de Contratações Públicas, comentários à Lei 12.462 e ao Decreto 7.581, 2012, Belo Horizonte, Editora Fórum), ao discorrerem acerca do tema, afirmam:

Nesses casos, o que importa (mais do que examinar o aspecto financeiro – que não deixa de ser relevante) é avaliar o aspecto técnico das propostas, a fim de identificar aquela que apresente a melhor qualidade possível. Daí a imposição do critério técnica e preço.

148. No certame em tela, a administração alegou buscar a adoção de diferentes metodologias e a maior sustentabilidade ambiental, conforme consta na justificativa do edital para adoção do RDC (§136). Apesar desses objetivos serem justificantes da adoção do critério técnica e preço, observa-se que os fatores ensejadores de pontuação técnica não possuíam conexão com tal desígnio, tratando apenas de experiência pretérita dos licitantes (§140).

149. Caso algum dos licitantes apresentasse proposta com metodologia construtiva mais eficiente ou sustentável que a prevista no anteprojeto, ela não obteria qualquer vantagem frente a qualquer concorrente que atendesse apenas aos requisitos mínimos de metodologia e sustentabilidade, uma vez que apenas a sua experiência pretérita era valorada. Nesse cenário, não há incentivos que induzam ao atingimento dos objetivos invocados para justificar a adoção do RDC do tipo técnica e preço. Em verdade, o modelo adotado tratou de fazer um balanceamento entre a experiência pretérita da licitante (questão afeta à habilitação técnica) com a proposta de preços, configurando uma modalidade não prevista na legislação.

150. Assim, observa-se que o critério técnica e preço foi utilizado de maneira irregular, sem valorar aspectos técnicos, mas apenas experiência pretérita das licitantes, o que afronta a Lei 12.462/2011, art. 9º, §3º, e art. 20, §1º, incisos I e II.

151. O método colocado em prática afronta também vasta jurisprudência do TCU, da qual cita-se: Acórdão 622/2018-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman; Acórdão 1.167/2014-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio Monteiro, Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário, relator Min. Valmir Campelo e Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes. Estes acórdãos reforçam a importância de critérios claros e objetivos na avaliação das propostas e, especialmente, a necessidade de valoração da metodologia ou técnica construtiva a ser empregada e não, somente, a pontuação individual decorrente da experiência profissional das contratadas ou de seus responsáveis técnicos quando se tratar do critério de técnica e preço.

152. Vale transcrever trecho do voto do Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário supracitado:

52. Conforme já explicitado, esses critérios podem ser de qualidade, produtividade, rendimento, durabilidade, segurança, prazo de entrega, economia ou outro benefício objetivamente mensurável, a ser necessariamente considerado nos critérios de julgamento do certame. A coerência com a lógica do regime impõe essa valoração, à época do julgamento. Se não existe vantagem, afinal, em atribuir a solução para contratada (capaz de ser pontuada e comparada), que a própria administração o faça - e por um preço menor.

153. No caso em apreço, a ausência de critérios que medissem efetivamente as propostas técnicas impediu a comparação entre as propostas, sendo possível, em tese: (i) contratar proposta que tinha o menor preço e mesmo assim não configurava a mais vantajosa para a administração; ou (ii) contratar proposta que não tinha o menor preço e também não apresentava qualquer vantagem técnica em relação às demais – o que parece ter sido o caso da licitação comento.

154. Por todo o exposto, verifica-se que há riscos relevantes à administração quando da adoção do critério de julgamento técnica e preço em que os critérios técnicos abordem exclusivamente o passado dos licitantes e não as metodologias, técnicas e tecnologias a serem adotadas.

155. Não obstante, considerando que o preço contratado possui desconto em relação ao referencial (evidência 28) e a qualidade da construção está alinhada aos requisitos do edital e memoriais descritivos, não se mostra imperiosa a responsabilização individual ou a adoção de medidas coercitivas quanto a essa irregularidade, considerando-se suficiente, para fins de reorientar a atuação administrativa, cientificar os jurisdicionados a respeito do fato.

156. Importante destacar que apesar da Lei do RDC ter sido revogada pela Lei 14.133/2021, esta manteve a inteligência acerca do critério de técnica e preço, conforme explicita seu art. 36:

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

157. Assim, o presente achado se mostra pertinente tanto frente à legislação vigente à época da licitação quanto frente à normatização atual. Desta feita, assim como feito nos arestos supracitados, com base no art. 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, convém cientificar os jurisdicionados acerca da irregularidade, visando prevenir a ocorrência de situações futuras análogas.

III.2.3. Conclusão

158. Devido à interpretação e aplicação equivocadas dos dispositivos legais por parte da Cehop, fora adotado no RDC 01/2020 um critério de julgamento por melhor combinação de técnica e preço que não mensurou a vantajosidade técnica das propostas apresentadas pelas licitantes, limitando-se a medir, no quesito técnico, a experiência anterior das concorrentes. Como consequência, houve a frustração do objetivo de se obter propostas técnicas que pudessem oferecer vantagens à administração, a exemplo de menores custos de operação e manutenção da edificação ou maior eficiência energética.

159. Diante dessa constatação, é proposto dar ciência à Cehop/SE e à SES/SE sobre a irregularidade ocorrida, com fins de orientar os envolvidos sobre a necessidade de, em futuras licitações de obras e serviços de engenharia em que se adote o critério de julgamento técnica e preço, prever critérios de julgamento que mensurem as eventuais vantagens técnicas das propostas apresentadas pelas licitantes, e não apenas sua experiência anterior.

160. Isso visa assegurar que a seleção das propostas seja feita de maneira a realmente identificar a opção mais vantajosa para a Administração, tanto em termos de técnica quanto de preço, evitando assim a repetição de irregularidades semelhantes às aqui encontradas. Medidas adicionais, como alterações contratuais ou responsabilização individual, não se mostram necessárias, considerando que o preço contratado possui desconto em relação ao referencial e a qualidade da construção está alinhada aos requisitos do edital e memoriais descritivos.

161. De todo o exposto, conclui-se que os fatos narrados no presente achado não configuram irregularidade grave, nos termos definidos no art. 143, § 1º, incisos IV a VI, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), vez que não tem potencialidade de causar prejuízo ao erário ou a terceiro e não ensejam a promoção de audiência dos responsáveis.

IV. Conclusão

162. A presente auditoria tem por objeto as obras de construção do Hospital do Câncer de Aracaju/SE, empreendimento objeto do Contrato de Repasse 0374150-15/2011, custeado parcialmente com recursos da União repassados pelo Ministério da Saúde (MS).

163. Nesta fiscalização foram examinados atos e documentos relativos às obras civis do referido empreendimento, em especial: a licitação do RDC 1/2020 e a contratação dela decorrente, Contrato 13/2022, cujo escopo inclui a confecção de projetos e a construção do edifício, atualmente em fase

de execução. O trabalho pautou-se pelas cinco questões de auditoria apresentadas no Subtópico II.3, das quais decorreram os dois achados objeto do Tópico III.

164. O **Achado III.1** apresenta resposta à **Questão de Auditoria 3**, que diz respeito à verificação da regularidade dos atos relativos à licitação do empreendimento. Sobre esse assunto os procedimentos de fiscalização identificaram irregularidade no julgamento das propostas técnicas das licitantes.

165. A irregularidade tratada no achado se consubstanciou na desclassificação de licitante com base em critérios desalinhados com o edital. Mesmo validadas pela Cehop, CATs do Consórcio Endeal foram indevidamente descartadas para fins de pontuação pela SES.

166. A decisão pela inabilitação deu-se por decisão da então Secretária Estadual de Saúde de Sergipe, amparada por parecer do Procurador-Geral do Estado, após a Cehop ter considerado válida a proposta e enviado a documentação para homologação e adjudicação. Com a desclassificação da primeira colocada, foi declarada como vencedora proposta com valor R\$ 16,5 milhões superior.

167. Em virtude do avançado estágio das obras e, sobretudo, considerando que o valor contratado, embora não seja o mais vantajoso que poderia ter sido auferido no certame, não contém sobrepreço em relação aos valores de mercado, entende-se que não é do melhor interesse público pugnar pela anulação do procedimento licitatório. No entanto, considerando que a irregularidade materializada é grave, é proposta a audiência dos agentes públicos responsáveis, constando no referido achado e na matriz anexa, individualmente, seus pressupostos de responsabilização.

168. O **Achado III.2** também diz respeito à **Questão de Auditoria 3**, contudo, é focado na formulação do edital. Trata especificamente da adoção do critério de julgamento técnica e preço no certame.

169. Conforme exposto, a pontuação técnica abordou exclusivamente a experiência pretérita dos licitantes, sem mensurar as eventuais metodologias ou técnicas inovadoras propostas para execução do empreendimento, fatores motivadores da adoção do RDC-CI pela administração estadual. Essa sistemática está desalinhada com a legislação e é combatida por ampla jurisprudência deste TCU.

170. Considerando que não foi evidenciado que a irregularidade causou prejuízo efetivo à administração, propõe-se dar ciência do fato aos jurisdicionados para que não recorram na prática indevida.

171. Quanto à **Questão de Auditoria 1**, acerca do anteprojeto licitado, os procedimentos aplicados não identificaram irregularidade relevante. No subtópico II.2.2 o anteprojeto é brevemente abordado, sendo citados componentes alinhados aos requisitos legais.

172. A **Questão de Auditoria 2** abordou a orçamentação do objeto. Como o objeto se encontra em execução, foi analisada a proposta financeira apresentada pelo consórcio vencedor do certame. No sistema Novo SAO foi criada a curva ABC (evidência 27) e foram analisados os preços dos serviços frente aos referenciais oficiais. A análise orçamentária encontra-se acostada aos autos (evidência 28) e conclui que o valor contratual de R\$ 106 milhões se mostrou inferior ao orçamento de referência, que totalizou R\$ 111 milhões. O BDI adotado está alinhado aos valores de mercado e não foram identificadas falhas na orçamentação.

173. A execução contratual é assunto da **Questão de Auditoria 4**. O subtópico II.2.4 do relatório apresenta o estágio encontrado das obras. As análises documentais e a visita às obras não identificaram irregularidades na execução do empreendimento.

174. Não obstante, alguns fatos relevantes foram registrados, como alteração da metodologia construtiva inicialmente prevista pela Cehop, passando de estrutura metálica para estrutura de concreto moldado *in loco*, e atraso na execução da obra, inferior a dois meses, causado principalmente por solicitações da SES: a secretaria possui dificuldades para aquisição de equipamentos hospitalares de grande porte, como o acelerador linear, que exigem adaptações específicas nos projetos e obras, para que sejam entregues com o suporte adequado a sua utilização.

175. Já a **Questão de Auditoria 5** aborda a existência de estudos para futura operação e gestão do hospital. Conforme as informações apresentadas pela SES, dispostas no subtópico II.2.5, há planejamento em curso para funcionamento do equipamento, não existindo irregularidade quanto a este ponto. Contudo, registra-se que ainda não foi definido o modelo de operação e há desafios burocráticos no âmbito estadual para estimativa e contratação de equipamentos e pessoal – os quais fogem do escopo da presente análise.

176. Assim, pode-se estimar como benefícios da presente fiscalização a indução de melhorias da administração estadual de Sergipe quanto ao entendimento acerca da adoção do critério de julgamento técnica e preço, além da aderência dos julgamentos licitatórios aos termos editalícios, à legislação e à jurisprudência deste TCU. Poderá ainda ser percebido benefício financeiro decorrente de eventual sanção dos responsáveis arrolados para as irregularidades.

177. Por último, em função da gravidade das situações tratadas no âmbito do presente trabalho e em atendimento ao item 51 dos Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) deste TCU, cabe registrar que as irregularidades constatadas não representam impacto significativo para fins do julgamento das contas dos órgãos/entidades jurisdicionadas envolvidas (Ministério da Saúde e Caixa Econômica Federal), nos exercícios em que se deram os fatos analisados.

V. Proposta de encaminhamento

178. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

178.1.promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência da Sra. **Mércia Simone Feitosa de Souza** (CPF 534.404.555-72), então Secretária Estadual de Saúde de Sergipe, para que apresente, no prazo de 15 dias contados da notificação, suas razões de justificativa por ter emitido os Despachos 13/2021-SES e 219/2022-SES, por meio dos quais decidiu por desclassificar a proposta do licitante que apresentou a maior nota final no RDC Presencial 01/2020, em desacordo com as conclusões técnicas contidas na Ata de Julgamento da Comissão de Licitação e com as disposições editalícias, configurando infração aos arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011;

178.2.promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. **Vinicius Thiago Soares de Oliveira** (CPF 001.814.795-08), Procurador-Geral do Estado de Sergipe, para que apresente, no prazo de 15 dias contados da notificação, suas razões de justificativa por ter emitido o Parecer PGE 1464/2021, no qual opinou indevidamente pela desclassificação da proposta do licitante que apresentou a maior nota final no RDC Presencial 01/2020, em desacordo com as conclusões técnicas contidas na Ata de Julgamento da Comissão de Licitação e com as disposições editalícias, configurando infração aos arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011;

178.3.dar ciência à Cehop e à SES, com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a utilização do critério de julgamento técnica e preço sem o estabelecimento de parâmetros objetivos para valoração das propostas técnicas, baseando-se apenas na experiência anterior das licitantes, conforme observado na licitação do Hospital do Câncer de Aracaju, infringe os arts. 9º, § 3º, e 20, § 1º, incisos I e II, ambos da Lei 12.462/2011, vigente à época do certame, e o art. 36 da Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.510/2023, 1.167/2014, 1.388/2016 e 622/2018, todos exarados pelo Plenário desta Corte de Contas.

É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria de conformidade realizada nas obras de construção do Hospital do Câncer de Aracaju/SE, no âmbito do Fiscobras 2024.

2. O empreendimento está sendo realizado por intermédio do Contrato de Repasse 0374150-15/2011/MS/Caixa, firmado entre o Ministério da Saúde e o Fundo Estadual de Saúde de Sergipe, pelo valor global de R\$ 107.967.469,26. Deste montante, estão previstos aportes de R\$ 62.700.000,00 em recursos federais, e R\$ 45.267.469,26 em recursos estaduais.

3. A licitação foi conduzida pela Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe (Cehop/SE), homologada e adjudicada pela Secretaria Estadual de Saúde em favor do Consórcio Celi/Architetus/Engedata/Grau/Artemp, no valor de R\$ 106.000.000,00.

4. Os serviços contratados estão em pleno andamento, com um percentual de execução acumulado superior a 50%, e previsão de conclusão para julho de 2025.

5. Os procedimentos de auditoria buscaram verificar se o anteprojeto, os custos e os quantitativos estimados pela administração estavam adequados, se o procedimento licitatório foi regular, se a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e se sua execução está ocorrendo de maneira adequada, bem como se há estudos referentes a operação e gestão do empreendimento após a conclusão da obra.

6. Como resultado, a equipe de fiscalização apresentou dois achados de auditoria, noticiando indícios de irregularidades no processo licitatório, que teve como critério de julgamento a técnica e preço, com fundamento no art. 18, inciso II, da Lei 12.462/2011.

7. O primeiro achado aponta a desclassificação indevida do licitante que apresentou a melhor proposta, resultando na contratação do segundo colocado, cuja oferta era R\$ 16 milhões superior. O encaminhamento sugerido é a promoção da audiência dos responsáveis que deram causa à irregularidade, classificada como IG-C (irregularidade grave com recomendação de continuidade), nos termos da Lei 14.791/2023.

8. O segundo achado questiona o julgamento pela técnica e preço, particularmente em razão dos critérios estabelecidos para a proposta técnica, que avaliaram apenas a experiência pretérita dos licitantes, e não os elementos técnicos das propostas. O encaminhamento sugerido é de ciência aos órgãos e entidades responsáveis, com o objetivo de evitar a repetição da irregularidade em casos futuros.

9. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

II

10. No primeiro achado, os auditores apontaram a desclassificação indevida de licitante que apresentou a melhor proposta na licitação.

11. Inicialmente, a decisão da comissão de licitação indicou como primeiro colocado o Consórcio Endeal/Geplan/RAAA, com nota final de 85,62 pontos (e proposta de preços de R\$ 89.503.002,92). O segundo colocado foi o Consórcio Celi/Architetus/Engedata/Grau/Artemp, com nota final de 84,33 pontos (e proposta de R\$ 106.000.000,00).

12. Contudo, esse julgamento foi contestado pelo Procurador-Geral do Estado de Sergipe, Sr. Vinicius Thiago Soares de Oliveira, em parecer jurídico produzido por solicitação da Secretária de Estado da Saúde, Sra. Mércia Simone Feitosa de Souza, autoridade responsável pela homologação e adjudicação do certame. Ao fim e ao cabo, a decisão final destes responsáveis foi pela desclassificação do primeiro colocado e a homologação do certame em favor do segundo colocado.

13. Ao examinar toda a documentação, os auditores questionaram o parecer jurídico, que discordava das pontuações técnicas atribuídas pela comissão de licitação nos projetos de gases medicinais, instalações hidrossanitárias, e coordenação de projetos de arquitetura ou engenharia. O argumento central utilizado pelo parecerista foi que as certidões apresentadas pelo primeiro colocado não faziam referência a unidades hospitalares.
14. No entanto, os auditores destacaram que o edital não exigia certidões vinculadas especificamente a projetos de unidades hospitalares, mas apenas determinava que os projetos apresentassem “características e complexidade do objeto licitado”.
15. Outra certidão descartada pelo parecerista jurídico foi a apresentada pelo primeiro colocado para comprovar experiência na elaboração de projetos de instalações elétricas (7492/2008). O parecer justificou o descarte alegando que o documento se referia a projeto de manutenção preventiva e corretiva dessas instalações em um hospital, e não a projeto de construção.
16. Os auditores, contudo, ressaltaram que o edital apenas exigia projetos de “obras executadas em unidades de saúde e/ou hospitais públicos ou privados, com características e complexidade do objeto licitado”, sem limitar os atestados a obras de construção hospitalar.
17. Com base no parecer jurídico, a Secretária de Saúde desclassificou o primeiro colocado e, posteriormente, homologou e adjudicou a licitação em favor do segundo colocado.
18. Dessa forma, a conclusão foi que os responsáveis descartaram indevidamente algumas certidões de acervo técnico apresentadas pelo primeiro colocado, sem respaldo nas disposições do edital de licitação, com possível infração aos arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011.
19. Em função disso, a equipe de fiscalização propôs como encaminhamento a audiência do Srs. Vinicius Thiago Soares de Oliveira e Mércia Simone Feitosa de Souza, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

II.1

20. Estabelecida a controvérsia, prossigo com a análise da responsabilização do Sr. Vinicius Thiago Soares de Oliveira, Procurador-Geral do Estado de Sergipe.
21. Esclareço inicialmente minha compreensão de que as conclusões do parecerista jurídico foram equivocadas ao revisar indevidamente as notas técnicas do primeiro colocado do certame. Isso porque não fundamentou suas conclusões em regra expressamente prevista no edital, adotando apenas uma interpretação restritiva do seu texto.
22. A simples leitura do edital revela que a única exigência qualitativa para as certidões dos projetos de fases medicinais, instalações hidrossanitárias, e coordenação era que elas se referissem a obras com as “mesmas características e complexidade do objeto licitado”, sem, contudo, restringir essa exigência às unidades hospitalares.
23. Essa conclusão é corroborada pelo fato de que o edital estabelecia expressamente as certidões deveriam se referir a unidades hospitalares, a exemplo dos quesitos relacionados à execução de obras e à elaboração de outros tipos de projeto. Nesses casos, a exigência era explícita ao demandar certidões de “obras executadas em unidades de saúde e/ou hospitais públicos ou privados, com características e complexidade do objeto licitado”. No entanto, essa regra não constava para os quesitos impugnados pelo parecerista.
24. Dessa forma, avalio que o responsável adotou uma interpretação restritiva das cláusulas editalícias, indo de encontro com os princípios norteadores do processo licitatório, como a competitividade, a vinculação ao instrumento convocatório e a busca pela proposta mais vantajosa, todos expressos na Lei 12.462/2011 que regia o certame.

25. Aliás, o resultado da licitação foi também examinado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe¹ que, em sede de mandado de segurança, concluiu nesse mesmo sentido.

Entender de modo diverso, ou seja, que somente unidades de saúde ou hospitalares atendem a características e complexidade do objeto licitado, é dizer mais do que disse o edital e inovar no parâmetro comparativo e de interpretação, o que afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e também a paridade de armas entre os licitantes.

26. O mesmo entendimento vale também para a certidão relacionada aos projetos elétricos. Isso porque o edital de licitação não demandava dos interessados certidões de construção hospitalar nesse quesito, mas apenas de obras com “características e complexidade do objeto licitado”.

27. Diante da conclusão de que a avaliação do parecerista jurídico foi irregular, contrário ao edital e à legislação, passo à análise de sua responsabilização.

28. Sobre o tema, é importante destacar que a responsabilização de pareceristas jurídicos por este Tribunal ocorre em casos de prática de erro grosseiro, especialmente quando há a emissão de parecer desprovido de fundamentação legal, contribuindo para a ocorrência de atos irregulares por parte do administrador público.

29. No caso em exame, embora considere que o parecer jurídico apresentou fundamentos equivocados ao defender a desclassificação do primeiro colocado, não entendo que a opinião jurídica ali manifestada configurou uma interpretação absurda dos dispositivos editalícios.

30. Isso porque o termo “características e complexidade do objeto licitado” apresenta certo grau de subjetividade, e permite interpretações diversas sobre quais os tipos de obras poderiam ser ou não enquadrados nessas regras. Sendo assim, não avalio que houve erro grosseiro por parte do responsável.

31. Em verdade, o edital poderia ter sido mais claro em estabelecer esses parâmetros, para evitar a avaliação subjetiva das certidões, em homenagem aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo que regem os procedimentos licitatórios.

32. Ante o exposto, dirijo das conclusões da equipe de auditoria no que se refere à responsabilização do Sr. Vinicius Thiago Soares de Oliveira.

II.2

33. Ainda no âmbito do primeiro achado de auditoria, a equipe propôs também a audiência da Sra. Mércia Simone Feitosa de Souza, Secretária Estadual de Saúde, por ter emitido os Despachos 13/2021-SES e 219/2022-SES, nos quais decidiu pela desclassificação do licitante que obteve a maior nota final, em desacordo com as conclusões técnicas da comissão de licitação e com as disposições editalícias, configurando possível infração aos arts. 3º e 24 da Lei 12.462/2011.

34. O primeiro despacho foi emitido pela responsável após o parecer jurídico anteriormente mencionado. Na ocasião, expressou sua plena concordância com Procurador-Geral e determinou a desclassificação do primeiro colocado.

35. Conforme esclarecido anteriormente, não identifiquei a ocorrência de erro grosseiro no parecer jurídico, razão pela qual não se deve atribuir culpa grave à decisão tomada pela Secretária de Saúde. Ainda que fosse o caso, as conclusões da responsável foram baseadas no referido parecer jurídico, o que constituiria um atenuante em relação à sua conduta.

36. Por sua vez, o segundo despacho foi emitido após o julgamento do mandado de segurança impetrado junto à justiça estadual pelo consórcio classificado em primeiro lugar. Em acórdão de mérito, o Tribunal de Justiça de Sergipe decidiu pela concessão da segurança, considerando que houve

¹ Mandado de Segurança 202100109175

cerceamento de defesa por parte da Secretária de Saúde. Assim, as conclusões do primeiro despacho deveriam ser submetidas ao contraditório por parte do referido consórcio, dando a oportunidade de esclarecer eventuais inconsistências.

37. Nessa segunda avaliação, a responsável considerou saneados os apontamentos feitos em relação às certidões de acervo técnico que haviam sido impugnadas, com exceção da certidão 7492/2008 que se referia ao projeto de instalações elétricas. Em função disso, promoveu diligências junto ao consórcio primeiro colocado, para elucidar os termos dessa certidão e verificar sua aderência às exigências editalícias.

38. Essas diligências demandaram do licitante o envio dos projetos de instalações elétricas correspondentes à referida certidão, do contrato de prestação de serviços, e de documento contendo a aprovação dos projetos citados pela Companhia Paranaense de Energia (Copel). E como os documentos não foram apresentados, a gestora ratificou a análise anterior, e descartou a pontuação técnica dessa certidão, o que implicou na desclassificação do primeiro colocado.

39. Ao analisar os papéis de trabalho, os auditores consideraram também que esse segundo despacho produzido pela Secretária Estadual de Saúde foi contrária à legislação e ao que dispõe o edital de licitação. Na visão da equipe, a certidão apresentada pelo primeiro colocado teria atendido todas as condições do edital, sendo desarrazoado o pedido de novos documentos para demonstrar a aptidão da referida certidão.

40. Pois bem, sobre esse segundo despacho, não vejo irregularidades no fato de a responsável ter requerido diligências junto ao consórcio mais bem colocado, para saneamento de eventuais irregularidades no procedimento licitatório. Esse procedimento é plenamente aceito pela jurisprudência deste Tribunal:

Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993). Acórdão 2730/2015-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas.

41. E quanto ao mérito da desclassificação da empresa, reafirmo minha compreensão de que a responsável adotou uma interpretação restritiva do edital, especialmente em relação ao termo “características e complexidade do objeto licitado”, que não restringia as certidões dos projetos elétricos aos empreendimentos de construção de unidade hospitalar.

42. Portanto, entendo que a avaliação da Secretária de Saúde se mostrou equivocada, interpretando as regras editalícias além do que constava expressamente no edital, e restringindo a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa.

43. Por outro lado, é inegável que o termo “características e complexidade do objeto licitado” possui um certo grau de subjetividade, o que afasta a prática de erro grosseiro por parte da responsável, conforme ressaltei anteriormente.

44. Ainda sobre o mérito, o Tribunal de Justiça de Sergipe também não identificou irregularidades, conforme o julgamento de um segundo mandado de segurança impetrado pelo consórcio²:

Assim, não visualizo arbitrariedade na decisão, sobretudo porque o ato decorreu de omissão da própria impetrante quanto à juntada dos documentos solicitados. No mesmo sentido, não observo violação a princípios do direito administrativo, quais sejam, vinculação ao instrumento convocatório, legalidade, moralidade, impessoalidade e motivação das decisões, vez que o próprio

² Mandado de Segurança 202200103171

edital na cláusula 23.5, assim como o art. 28, inciso I, Lei 12.462/2011 e art. 43, §3º, Lei 8.666/1993 permitem as diligências saneadoras.

Tendo a decisão de desclassificação (p. 421) decorrido da ausência de juntada da documentação requerida, o que culminou com o entendimento da autoridade superior quanto ao descumprimento do item 9.3.8.1 do Termo de Referência (pontuação no critério qualificação da equipe técnica), não vislumbro irregularidade no ato combatido.

45. Diante do exposto, dirijo da proposta de audiência da responsável.

46. Por fim, apesar da confirmação do achado de auditoria, ressalto que a equipe de fiscalização não identificou sobrepreço no edital, razão pela qual os preços do contrato estão compatíveis com os preços de referência utilizados pela administração pública. E considerando ainda que as obras estão em pleno andamento, com execução de mais de 50% dos serviços, torna-se inviável a revisão do resultado dessa licitação.

47. Logo, o desfecho mais adequado é a expedição de ciência aos órgãos responsáveis a fim de evitar a repetição dessa irregularidade em situações futuras, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020. Neste aspecto, devem ser noticiados tanto a falta de clareza das regras editalícias quanto o julgamento das propostas com base em interpretações restritivas do edital.

48. Como consequência, o achado deve ser reclassificado como falhas/impropriedades, nos termos da Resolução-TCU 280/2016.

III

49. O segundo achado de auditoria consiste em falhas nos critérios utilizados para a mensuração da proposta técnica das licitantes.

50. Isso porque os critérios se concentraram apenas na experiência pretérita dos interessados e de seus profissionais, sem qualquer valoração sobre o objeto da licitação, a metodologia a ser empregada ou a técnica construtiva proposta.

51. Desse modo, a licitação não propiciou comparações de caráter técnico entre as propostas dos licitantes, mas sim, apenas uma análise comparativa entre o acervo técnico de cada um, ou seja, aplicando de maneira inadequada o julgamento da técnica e preço.

52. Neste aspecto, acompanho a análise dos auditores, detalhada no relatório que acompanha este voto, e adoto seus fundamentos como minhas razões de decidir. De fato, a legislação e a jurisprudência deste Tribunal são claras ao indicar que o julgamento pela técnica e preço demanda uma comparação da metodologia ou da técnica construtiva a ser empregada e não, somente, a pontuação individual decorrente da experiência profissional das contratadas ou de seus responsáveis técnicos.

53. Logo, acompanho a proposta de ciência aos jurisdicionados, a fim de evitar a repetição da irregularidade em contratações futuras, nos termos da Resolução-TCU 315/2020.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de outubro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2107/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.246/2024-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Entidades: Fundo Nacional de Saúde – MS; Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas (Cehop/SE); Secretaria de Saúde do Estado de Sergipe (SES/SE).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade nas obras de construção do Hospital do Câncer de Aracaju/SE;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. dar ciência à Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe e à Secretaria de Saúde do Estado de Sergipe sobre as seguintes falhas encontradas na licitação do Hospital do Câncer de Aracaju, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a prevenir a ocorrência de outras semelhantes:

9.1.1. a desclassificação de propostas de licitante com base em interpretações restritivas das cláusulas do edital, o que afronta os arts. 1º, § 1º, inciso IV, 3º e 24 da Lei 12.462/2011, vigente à época do certame, em relação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, competitividade, bem como a busca pela proposta mais vantajosa para a administração pública;

9.1.2. a presença de cláusulas no edital sem clareza e objetividade, o que afronta os art. 3º da Lei 12.462/2011, vigente à época do certame, em relação aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo das propostas;

9.1.3. a utilização do critério de julgamento técnica e preço sem o estabelecimento de parâmetros objetivos para valoração das propostas técnicas, baseando-se apenas na experiência anterior das licitantes, o que infringe os arts. 9º, § 3º, e 20, § 1º, incisos I e II, ambos da Lei 12.462/2011, vigente à época do certame, bem como a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.510/2023, 1.167/2014, 1.388/2016 e 622/2018, todos exarados pelo Plenário desta Corte de Contas

9.2. notificar os órgãos e entidades sobre o teor deste acórdão.

10. Ata nº 41/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/10/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2107-41/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício