

GABINETE DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/001028/2025

Representação em face do Pregão Eletrônico 7/SUB-LA/2024, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de manejo arbóreo na área geográfica que compõe a Subprefeitura da Lapa, por meio de equipes, por um período de 12 (doze) meses

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar acerca de Representação interposta pela empresa PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA. EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL – CNPJ nº 50.400.407/0001-84 (peça 1), apontando eventual irregularidade no Pregão Eletrônico nº 07/SUB-LA/2024 (SEI nº 6044.2024/0009622-1) da Subprefeitura da Lapa (SUB-LA).

O objeto licitado é a contratação de empresa para a prestação de serviços de manejo arbóreo na área geográfica que compõe a subprefeitura da lapa - SUB-LA, por meio de equipes, por um período de 12 (doze) meses.

A sessão de abertura ocorreu em 06.12.2024, e, atualmente, a licitação encontra-se na fase recursal.

O Representante alega que foi indevidamente inabilitado do certame, e requer, *ad cautelam*, a imediata suspensão do certame e a anulação do ato que o inabilitou, permitindo seu prosseguimento na licitação (peça 1, fl. 10).

A Assessoria Jurídica opinou pelo conhecimento da representação, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade (peças 10 e 11).

Em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 12), passa-se à análise da representação, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

¹ “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução

2. ANÁLISE

2.1. Da indevida inabilitação da Representante

Argumentos da Representante (peça 1)

Em síntese, a Representante contesta o motivo dado pela Comissão de Licitação para inabilitá-la do certame, qual seja, ausência de capacidade técnica para prestação do serviço de manejo arbóreo, alegando que comprovou sua experiência apresentados atestados emitidos pela própria entidade promotora da licitação, pois prestou o mesmo serviço para a SUB-LA entre 2014 e 2018:

[...]

A Representante PROVAC já prestou, entre os anos de 2014 e 2018, o mesmo serviço de manejo arbóreo à Subprefeitura Lapa, ora licitado via Pregão Eletrônico nº 07/SUB-LA/2024 90007/2024 (documentos anexos).

Naquela licitação iniciada no ano de 2014, a Subprefeitura Lapa habilitou e contratou Provac, que prestou o serviço sem qualquer mácula até 2018. Ao fim do contrato, como não poderia ser diferente, a capacidade técnica de PROVAC apenas aumentou, incluindo em seu portfólio o serviço de manejo arbóreo prestado à Subprefeitura Lapa.

Já no procedimento licitatório atual, salta aos olhos a ilegalidade do ato que inabilitou PROVAC. Embora inicialmente habilitada (pois os atestados comprovaram o cumprimento ao objeto editalício), a Pregoeira deu provimento ao recurso da licitante Florestana e inabilitou PROVAC por ausência de capacidade técnica para prestar o serviço de manejo arbóreo, ou seja, o mesmo serviço já executado pela Representante e para o mesmo órgão contratante.

Destaca-se que a própria Pregoeira enfatizou que PROVAC prestou serviços à Prefeitura de São Paulo e tem expertise e know-how no objeto, fato que lhe permite oferecer preços mais precisos e competitivos, mas contraditoriamente entendeu que PROVAC não possui atestado de capacidade técnica comprovando que o serviço foi prestado a contento. Veja-se a íntegra da decisão (documentos anexo):

ANÁLISE FINAL E CONCLUSÃO DO PREGOEIRO: Após análise minuciosa dos argumentos apresentados pela Recorrente e pela Recorrida, bem como da documentação apresentada, e com a participação das áreas competentes Técnica e Financeira, passa-se à avaliação final dos pontos suscitados: 9.1. Valor Inexequível. A Recorrida, como atual detentora de contratos na Prefeitura de São Paulo tem expertise e know-how no objeto, o que lhe permite oferecer preços mais precisos e competitivos. 9.2. Desatendimento do item 11.5.4 do edital qualificação

processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: 'Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado'".

técnica. A recorrente tem razão em relação ao período considerado após a emissão do atestado de capacidade técnica, o qual não deve ser considerado, já que a empresa não possui atestado de capacidade técnica comprovando que o serviço foi prestado a contento. Consultada a área técnica, quanto à comprovação anterior à emissão do atestado de capacidade técnica, manifestando-se de que a recorrida não comprovou o quantitativo mínimo exigido. 9.3 Desatendimento do item Página 3 de 11 11.5.5 do edital A recorrida apresentou o Anexo V declarações, atendendo ao disposto no edital. 10. DA DECISÃO Diante dos argumentos apresentados pelas partes, e considerando a documentação fornecida pela Recorrida, as argumentações apresentadas pela empresa FLORESTANA CONSTRUÇÕES LTDA, demonstraram irregularidades na comprovação da capacidade técnica, justificando a REFORMA DA MINHA DECISÃO INICIAL, quanto a inabilitação no certame da empresa PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRAS LTDA.

Incrédula com a fundamentação da decisão, PROVAC interpôs recurso administrativo, o qual foi improvido, mantendo sua inabilitação.

[...]

-A capacidade técnica da Representante foi provada por atestados e medições fornecidos pela própria SUBPREFEITURA LAPA.

A PROVAC juntou aos autos do procedimento licitatório (link de acesso: <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnetweb/public/compras/acomp-anhamento-compra?compra=92508005900072024>), dentre outros documentos fornecidos por pessoas jurídicas de direito público e privado, dois atestados fornecidos pela própria SUBPREFEITURA LAPA, os quais comprovam, por si só, a capacidade técnica de prestação de quantitativo significativamente maior do objeto ora licitado.

[...]

Relembrando, PROVAC já prestou durante os anos de 2014 a 2018 o mesmo serviço ora licitado ao mesmo contratante, porém em quantidade significativamente maior.

Todavia, mesmo tendo comprovado sua capacidade técnica através de atestados emitidos pela própria SUBPREFEITURA LAPA, a Pregoeira exigiu que PROVAC juntasse aos autos as medições dos serviços para comprovar a veracidade dos atestados por eles emitidos.

A sequência de diálogos durante o procedimento licitatório comprova a exigência ilegal feita pela Pregoeira, numa clara tentativa de inabilitar PROVAC:

[...]

Tempestivamente, PROVAC instruiu o procedimento licitatório com as medições, não havendo dúvida de que todas elas foram devidamente atestadas por fiscais da contratante, conforme provam os documentos anexos:

[...]

Dando provimento ao recurso administrativo, a Pregoeira acolheu a tese recursal da licitante Florestana, segundo a qual os atestados técnicos apresentados por PROVAC foram emitidos em setembro de 2017, enquanto os contratos tiveram

vigência até novembro de 2017. Veja-se trecho do recurso administrativo usado como fundamento da decisão ilegal:

[...]

Validando essa absurda tese, a Pregoeira ignorou os atestados, emitidos pelo próprio órgão licitante, a medição que confirmou os atestados e a própria legislação. Revendo sua decisão anterior, inabilitou PROVAC com seguinte fundamento:

[...]

Análise preliminar da Coordenadoria

A empresa Representante apresentou a proposta de menor valor no certame e, inicialmente, foi considerada habilitada (SEI nº 116184372, item III). Contudo, essa decisão foi reformada pela Pregoeira após o deferimento de um recurso interposto pela licitante classificada em segundo lugar (SEI nº 117006387, item 10).

O recurso (peça 5, fls. 13/17) argumentava que, embora o atestado técnico apresentado pela Representante mencionasse serviços prestados até novembro de 2017, o documento havia sido emitido em setembro do mesmo ano. Assim, os serviços executados após setembro de 2017 não poderiam ser considerados, pois ainda não haviam sido realizados na data da emissão do atestado.

A Pregoeira acatou o recurso e considerou apenas as medições encaminhadas referentes ao período de janeiro a setembro de 2017, ainda que a Representante tenha encaminhado medições que abrangiam o período de janeiro de 2017 a outubro de 2018 (SEI nº 116105595). Como consequência, embora a empresa tenha comprovado o quantitativo mínimo para os serviços de poda e remoção de árvores de pequeno e médio porte, **não conseguiu, na avaliação da pregoeira, fazê-lo para árvores de grande porte**, o que resultou em sua inabilitação.

Analisando os documentos do processo, constata-se, de início, que os documentos que motivaram a inabilitação foram aqueles colhidos em sede de diligência, pela pregoeira, e não diretamente os atestados apresentados pela Representante.

Assim, ao que consta, a Representante apresentou regularmente atestados com as informações exigíveis nos termos do 11.5.4 do edital, como se nota à peça 6, não tendo havido omissão de documentos obrigatórios exigidos pelo edital. O ocorrido foi que, em sede de diligência, instada a apresentar medições comprovando quantitativos referentes aos serviços prestados (fl. 4 da peça 1), ela teria apresentado medições referentes ao período de janeiro de 2017 a outubro de 2018, as quais só foram parcialmente aceitas pela Pregoeira (após recurso administrativo de outro licitante), porque algumas delas ultrapassavam a data do atestado fornecido (set/17).

Diante do contexto verificado, o motivo da inabilitação parece ter sido a insuficiência de atividades de diligência, e não efetiva insubsistência dos documentos apresentados pela Representante.

Verifica-se que os atestados técnicos emitidos pela SUB-LA para a Representante (peça 6, fls. 4, 5, 8 e 9), datados de setembro de 2017, referem-se aos contratos nº 007/SP-LA/2014 e nº 008/SP-LA/2014. Esses atestados indicam que a empresa executou serviços de manejo e remoção de árvores no período de novembro de 2014 a setembro de 2017, com previsão de término em novembro de 2017.

De fato, ao considerar apenas as medições de janeiro a setembro de 2017 (peça 4, fls. 25/33 – tipo “E”), foram comprovadas 101 podas e 24 remoções, números abaixo dos requisitos do edital (176 podas e 35 remoções – peça 3, fl. 13).

Todavia, constata-se que os mesmos atestados informam que os contratos exigiam, mensalmente, a poda de no mínimo 22 árvores de grande porte e a remoção de 11 árvores de grande porte (quadros à peça 6, fls. 4, 5, 8 e 9 – tipo E, diâmetro maior que 80 centímetros). Convertendo esses números para um período anual, chega-se a 264 podas e 132 remoções de árvores de grande porte, valores superiores aos mínimos exigidos na atual licitação. Ou seja, considerando que a empresa Representante já executou contratos com a SUB-LA nessas condições, presume-se, ao menos em tese, que a empresa possui capacidade para executar o objeto da atual licitação. Essa conclusão é reforçada pela decisão da Pregoeira, que reconheceu a *expertise* e o *know-how* da Representante, no recurso referente à suposta inexecutabilidade de sua proposta (documento SEI nº 117006387, item 9.1).

Além disso, as planilhas de medições consideradas para o cálculo dos quantitativos (janeiro a setembro de 2017 – peça 4, fls. 25/33) se referem a um período inferior aos 12 meses estabelecidos no edital.

Portanto, dado que a empresa apresentou a proposta de menor valor e que os atestados comprovam sua experiência na execução do mesmo serviço (de 2014 a 2018), entende-se que poderiam ter sido solicitadas medições referentes a outros períodos por parte da pregoeira, ou mesmo terem sido verificadas internamente tais medições. Na fase de diligências, deve a Administração empreender esforços para sanear dúvidas e falhas formais, e não atribuir ônus e rigores formais aos licitantes, como explica Amorim² (2020, p. 127):

[...] havendo alguma falha formal, omissão ou obscuridade nos documentos de habilitação e/ou na proposta há um poder-dever [...] de realizar a diligência, superando-se o dogma do formalismo excessivo e prestigiando a razoabilidade e a busca da eficiência [...].

No âmbito da diligência, há um amplo leque de formas pelas quais a Administração pode buscar verificar as informações apresentadas nos atestados. Nesse contexto, mesmo eventual equívoco da Representante ao apresentar algumas medições posteriores ao período do atestado, em sede de questionamento direto, não parecer ser motivo razoável para inabilitação, dado que foram apresentados os documentos obrigatórios exigidos pelo edital e que o contexto indica para a provável suficiência da documentação.

Conclui-se, nesse sentido, que o motivo da inabilitação parece ter sido a insuficiência de atividades de diligência, em prejuízo do objetivo de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso. Com efeito, para sanar eventuais dúvidas sobre a capacidade técnica da Representante, poderia ter sido solicitada a apresentação de medições anteriores a janeiro de 2017, permitindo a análise de um período completo de 12 meses.

Nesse contexto, é pertinente destacar o disposto nos arts. 11 e 64 da Lei nº 14.133/21:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

² AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

[...]

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

[...]

No mesmo sentido, o TCU entende que a Administração Pública deve abster-se de inabilitar licitantes por detalhes que podem ser esclarecidos em sede de diligência:

9.2.51. atente para o disposto no art. 43, § 3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei;
(TCU, Acórdão 2521/2002-Primeira Câmara)

Diante do exposto, conclui-se, de forma preliminar, que, tendo havido inabilitação apenas em face de insuficiência de documentos colhidos no âmbito da diligência, referida inabilitação parece ter sido indevida, em prejuízo do objetivo de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, sendo, portanto, **procedente** o apontamento.

3. CONCLUSÃO

À luz da análise realizada, em sede de Relatório Preliminar, considera-se que a Representação é **procedente**.

Destaca-se, por oportuno, que a sessão de abertura ocorreu em 06.12.2024, e que, atualmente, a licitação encontra-se na fase recursal.

Em 27.01.2025.

DANIEL ARAÚJO FERREIRA DA SILVA
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IX

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador geral
Coordenadoria IX