



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUBPREFEITURA DA MOOCA

Assessoria Jurídica

R. Taquari, 549, - Bairro Mooca - São Paulo/SP - CEP 03166-001

Telefone: 2292-2122

São Paulo, 27 de janeiro de 2025.

Ofício nº 009/2025/SUB-MO

ASSUNTO: Ofício SSG 12314/2025 - Processo Eletrônico TC/000611/2025 e

Ofício SSG 12315/2025 – Processo Eletrônico TC/000915/2025

Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90001/SUB-MO/2025, cujo objeto é a prestação de serviço técnico de manejo arbóreo através de 06 (seis) equipes por 07 (sete) meses [relatório preliminar]

Proc. Externo 6046.2024/0012051-4

Senhor Conselheiro Relator,

Acuso o recebimento dos ofícios em epígrafe, por meio do qual são demandados esclarecimentos a respeito da manifestação da Coordenadoria de Controle Externo dessa Corte de Contas, acerca da Representação interposta pela Senhora Vivian Costa Felipe e Senhor Gustavo Acioli Gondim Almeida, em face de supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico nº 90001/SUBMO/2025, cujo objeto é a prestação de serviço técnico de manejo arbóreo através de 06 (seis) equipes por 07 (sete) meses, através do Processo SEI nº 6046.2024/0012051-4, e venho a presença de Vossa Excelência expor o quanto segue.

Registro, por oportuno, que foram interpostas Impugnações ao Edital em questão pelos mesmos cidadãos, de idêntico teor, cuja análise e manifestação da Pregoeira e Equipe de Apoio, bem a decisão deste Subprefeito constam no processo licitatório, com divulgação no DOC de 23/01/2025 pág. 223.

No que tange:

1 - “Impedimento de participação de empresas sob consórcio, em desacordo com o artigo 15 da Lei nº 14.133/2021”

A Administração possui discricionariedade de decidir pela participação ou vedação na licitação das empresas constituídas na forma de consórcio, a depender do nível de complexidade do objeto a ser licitado, buscando a vantajosidade e a ampla competitividade na contratação, segundo os critérios de conveniência e oportunidade da administração.

A participação de consórcios mostra-se viável, quando o objeto considerado for “de alta complexidade ou vulto”, o que não seria o caso do objeto em questão, de acordo com a definição trazida pelo artigo 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021:

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

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); (Vide Decreto Federal nº 12.343/2024)

Ademais, o mesmo artigo 6º, XIII, define que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

A justificativa para a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio em licitações que não apresentem alto vulto e maior complexidade encontra-se implícita na natureza do objeto do certame.

Não há nada que justifique a participação de empresas em consórcios no objeto em apreço, pois não se reveste de alta complexidade, tampouco é serviço de grande vulto econômico, ou seja, o edital não traz em seu termo de referência nenhuma característica própria que justificasse a admissão de empresas em consórcio. A admissão de consórcio em objeto de baixa complexidade e fora dos valores preceituados pela legislação como grande vulto, atenta contra o princípio da competitividade, pois permitiria, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade, atingindo ainda a vantajosidade buscada pela Administração. Importa destacar que o serviço objeto da presente contratação já está amplamente consolidado no âmbito das 32 Subprefeituras e, em todas elas, é prestado por empresas singulares e não por consórcios.

No entanto, diante do questionamento feito nos parece que a ausência de justificativa pode ser convalidada com a apresentação das justificativas no presente momento, assim como na resposta à Impugnação, as quais legitimam e inviabilizam a contratação de licitantes constituídos sob a forma de consórcios.

Nesse sentido, tem-se que os vícios havidos quanto à forma podem revestir-se ou não de caráter substancial, consoante afetem ou não a existência do ato.

Isto, em outros termos, equivale dizer que alguns vícios são passíveis de serem convalidados.

Com relação à convalidação, a matéria foi disciplinada pelo artigo 48-A da Lei nº 14.141/2006, que dispõe sobre o processo administrativo na Administração Municipal:

Art. 48-A. A Administração, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, anulará seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem ilegais, **salvo se**: (Incluído pela [Lei nº 14.614/2007](#))

I - ultrapassado o prazo de 10 (dez) anos contados de sua produção; (Incluído pela [Lei nº 14.614/2007](#))

II - da irregularidade não resultar qualquer prejuízo; (Incluído pela [Lei nº 14.614/2007](#))

III - **forem passíveis de convalidação**. (Incluído pela [Lei nº 14.614/2007](#)) (grifos nossos)

Portanto, para a correta execução do trabalho é fundamental que a contratada tenha plenos conhecimentos das especificações técnicas, de forma que a participação no procedimento licitatório implica em ciência quanto ao serviço que será desenvolvido.

A inserção da vedação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio, nas condições para participação, se justifica na medida em que se trata de contratação de empresa para prestação de serviço técnico de manejo arbóreo através de equipes, perfeitamente pertinente e compatível para empresas atuantes do ramo licitado, as quais em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômica financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.

A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.

Tendo em vista que é prerrogativa do poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio com as devidas justificativas, conforme depreende do texto da Lei nº 14.133/2021, que em seu artigo 15 atribui à administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, pelos motivos já expostos, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.

Ressalte-se que a nossa decisão com relação a vedação a participação de consórcios, expressa no item 3.1 d) do Edital, para o caso concreto em análise, visa exatamente afastar a restrição à competição, na medida que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o

número de licitantes e poderia eventualmente frustrar o caráter competitivo do certame.

2. Defasagem dos valores de referência utilizados na planilha orçamentária.

A pesquisa de preços para formação do preço referencial observou os procedimentos do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre os parâmetros utilizados para se chegar no valor estimativo da contratação, de forma combinada ou não, da Instrução Normativa Seges/ME 65/2021 que acrescenta que deverão ser priorizados os dois primeiros parâmetros, ou seja, o módulo integrado para pesquisa de preços no sistema Compras.gov, e as contratações similares feitas pela Administração Pública, bem como o estabelecido no artigo 27 e 28 do Decreto Municipal nº 62.100/2022, que regulamentou a matéria.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, artigo 5º, parágrafo 1º, especifica que a pesquisa de preços deverá utilizar preferencialmente como parâmetros, os sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços e as contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente.

O mesmo entendimento foi proferido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 1.445/2015- Plenário, que recomendou aos órgãos da administração pública que, para fins de orçamentação nas licitações de bens e serviços, priorizem os parâmetros previstos nos incisos relacionados às contratações similares de outros entes públicos obtidas inclusive nos portais de compras governamentais, em detrimento dos demais parâmetros.

Importante mencionar, ainda, o Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário:

“9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais;”

No citado julgado, a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores foi, portanto, objeto de críticas.

Segundo o relator, a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser a exceção, especialmente em serviços, pois, via de regra, incorpora variação para maior, o que pode gerar o risco de que a administração contrate em preços elevados. Mesmo durante o certame, há risco de que os preços, inflados por uma pesquisa malfeita, acabem sendo aceitos pela administração.

Uma vez mais, o TCU afirmou a fragilidade da pesquisa de preços suportada apenas com orçamentos fornecidos pelo mercado, porque os fornecedores podem inflar os valores com vistas a majorar o valor de referência que será usado para avaliação das propostas, de maneira que deve ser a exceção, especialmente em serviços, pois, via de regra, incorpora a variação para maior, o que pode gerar o risco de que a administração contrate com preços elevados.

A pesquisa de preços junto a fornecedores, internet ou mídia especializadas somente será possível quando comprovadamente não for possível obter 3 (três) preços válidos praticados pela Administração Pública.

Dessa forma, verifica-se que tanto a legislação como a jurisprudência estabeleceram uma ordem de prioridade para adoção dos valores a serem utilizados na composição dos preços, devendo ser adotados primeiramente aqueles praticados no âmbito da Administração Pública e, apenas, se inviável estes, deverão ser adotados preços de outras fontes de pesquisas. Assim, sempre que houver 3 (três) preços válidos ou mais oriundos de contratações similares dos órgãos da Administração Pública não haverá necessidade de utilização dos preços obtidos junto às demais fontes.

O parâmetro utilizado na pesquisa de preços para formação do preço referencial para o objeto em questão foi o de **“contratações similares de entes públicos, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro, observado o índice de atualização de preços correspondente”**, conforme item IV do artigo 27 do Decreto Municipal, bem como item 3.2 – II do Manual de Orientação de Pesquisa de Preços, da Secretaria Municipal de Gestão – SEGES, de forma a obter uma visão mais abrangente e representativa dos valores praticados na PMSP.

Os valores dos contratos vigentes nos outros órgãos municipais foram devidamente atualizados, conforme estabelece a legislação.

Ademais, os valores registrados em atas de registro de preço e contratos firmados com o poder público, em execução ou executados, não deverão ser considerados inexequíveis, uma vez que, tendo sido executados pela administração ou previamente avaliados no processo de licitação já tiveram sua exequibilidade demonstrada.

Dessa forma, o preço médio referencial alcançado de R\$151.364,92 (cento e cinquenta e um mil trezentos e sessenta e quatro reais e noventa e dois centavos) por equipe/mês é compatível com os contratos vigentes na PMSP.

Acerca do apontamento ao final da manifestação da Coordenadoria de Controle Externo, esta Subprefeitura também observou possível violação do sigilo referente ao orçamento estimado/pesquisa de preços para o certame em questão, considerando que o documento apresentado pelo Representante Senhor Gustavo, possui caráter sigiloso, inclusive todo o processo SEI 6046.2024/0012051-4 encontra-se **RESTRITO**.

Diante desta constatação esta Subprefeitura está adotando medidas para apurar possível responsabilidade funcional.

Entendo que a não divulgação do orçamento possibilita a contratação mais vantajosa para a Administração, seja porque os fornecedores apresentarão valores mais perto do seu preço real, por desconhecer o valor máximo aceito pela Administração, seja por afastar licitantes aventureiros, que desconhecem do serviço, ou do produto a ser licitado, mas participam do certame apenas para confundir e atrapalhar a disputa e muitas vezes para barganhar entre seus pares alguma vantagem.

Considerando que com a publicação da resposta das impugnações no DOC, houve divulgação da íntegra do documento subscrito pelo representante, ficando público a todos os licitantes o valor estimado para a contratação, suprimindo, dessa forma, qualquer vantagem em favor de determinado licitante. Ademais, considerando que o prazo do contrato vigente terá seu término em 03/03/25 e a necessidade de iniciar novo procedimento, acarretaria prejuízos à continuidade do serviço público em epígrafe, que nesse caso não pode ser interrompidos, dada a sua natureza e relevância, ainda mais em períodos de chuvas, onde as demandas de manejo arbóreos se apresentam de forma mais frequentes, razão pela qual, optou-se por não prejudicar o prosseguimento do certame, por conveniência e oportunidade da administração.

Ademais, a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90001/SUBMO/2025 teve sua abertura em 24/01/2025 às 10h, com o cadastramento de 18 propostas. Do total de licitantes cadastrados, 13 participaram efetivamente da etapa de lances, alguns com mais de um lance. Ao final da etapa de lances, observou-se que 3 empresas haviam apresentado lances com valor inferior ao estimado pela Administração, 1ª) Molise Serviços e Construções Ltda, CNPJ 60.109.576/0001-13, valor de R\$130.500,00; 2ª) Gabriel Elter Lopes de Melo Freitas, CNPJ 45.883.418/0001-22, valor de R\$149.000,00, 3ª) WA Ambiental & Serviços de Terceirização Ltda, CNPJ 12.448.019/0001-84, valor de R\$149.899,99. Tais informações, evidenciam, de forma cristalina, que houve ampla disputa no certame em comento, fato que contribuiu para a obtenção de um preço vantajoso para a Administração, com redução de 13,8% em relação ao valor referencial.

A empresa MOLISE foi habilitada, pelo valor de R\$130.499,94, sem manifestação de intenção de recurso pelos participantes.

Assim, diante do aqui explanado, há que se reconhecer a improcedência das Representações interpostas, em consonância com o entendimento alcançado por essa E. Corte de Contas.

Acreditando ter prestado os devidos esclarecimentos, colocamo-nos à disposição dessa Colenda Corte para quaisquer outros que julgarem necessários.

Excelentíssimo Senhor

JOÃO ANTONIO

M.D. Conselheiro Relator do
Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Av. Professor Ascendino Reis nº 1130
São Paulo – SP.



Marcus Vinicius Valério
Subprefeito(a)
Em 27/01/2025, às 19:03.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **118583155** e o código CRC **715F86CE**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 6046.2024/0012051-4

SEI nº 118583155