

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE
CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – MM. Rel. JOÃO ANTONIO DA SILVA FILHO

TC nº 001.028/2025

Intimação nº 169/2025

FLORESTANA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., já devidamente qualificada nos autos do processo de numeração em epígrafe, neste ato representado por sua representante legal, em atenção à Intimação nº 169/2025, vem, por intermédio de seu advogado que esta subscreve, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 108, § 5º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo e demais disposições aplicáveis, **MANIFESTAR-SE** acerca do quanto processado, bem como requerer a reconsideração da decisão exarada nos autos, que determinou a suspensão da homologação, adjudicação e assinatura do contrato oriundo do Pregão Eletrônico nº 07/SUB-LA/2024, nos seguintes termos:

1. SÍNTESE DOS FATOS

Cuida-se de representação formulada por PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA., em razão de sua inabilitação no bojo do Pregão Eletrônico nº 07/SUB-LA/2024,

Referida licitação tem como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de manejo arbóreo na área geográfica da Subprefeitura da Lapa.

Durante o procedimento licitatório, a empresa PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA., foi inabilitada por não atender os requisitos técnicos de habilitação, após a interposição de recurso pela ora Requerente, FLORESTANA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., ocasião que foi constatado o descumprimento de requisitos técnicos essenciais para consecução do objeto licitado, relativos especificamente aos atestados de capacidade técnica, fornecidos pela licitante PROVAC.

Com efeito, diante da inabilitação da licitante PROVAC, foi, por ela, manejada a representação *in casu*, perante este Egrégio Tribunal, resultando na concessão de medida cautelar, proferida pelo Conselheiro Relator, que determinou a suspensão da homologação e adjudicação do certame.

No entanto, como se demonstrará a seguir, a inabilitação da PROVAC foi plenamente legítima, fundamentada e necessária, tendo em vista o não atendimento de exigências técnicas, de atestação técnica. Além disso, cumpre ressaltar, constatou-se também, a inexecuibilidade de sua proposta, em total afronta aos termos do edital, razões pelas quais deve a referida decisão, com a *máxima vênia*, ser revista, de modo a ser determinada a retomada do certame.

2. DA LEGALIDADE DA INABILITAÇÃO DA LICITANTE PROVAC. ATO ADMINISTRATIVO LEGÍTIMO E FUNDAMENTADO.

A inabilitação da Licitante PROVAC não decorreu apenas da inobservância de requisitos formais e quantitativos de seu Atestado Técnico, fornecidos pela própria licitante PROVAC, no bojo de sua proposta no procedimento licitatório em referência, o que compromete sua aptidão para a execução dos serviços licitados.

Dentre os principais fundamentos para a sua inabilitação, destacam-se:

2.1 DESCUMPRIMENTO DO ITEM 11.5.4 DO EDITAL – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

2.1.1. Descumprimento do item 11.5.4 do Edital – Qualificação Técnica. Atestado que não reflete a realidade executada.

O item 11.5.4 do edital estabeleceu critérios objetivos e específicos para a comprovação da qualificação técnica das empresas licitantes, visando garantir que apenas aquelas efetivamente capacitadas para a execução dos serviços fossem habilitadas no certame.

Dentre os requisitos exigidos, contém no Edital a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, comprovando a execução de serviços similares ao objeto da licitação em quantidade e complexidade compatíveis.

Especificamente, o edital exige que os atestados apresentados contemplassem a execução mínima anual, dos seguintes quantitativos:

Poda de árvores:

- pequeno porte (2.068 unidades);
- médio porte (869 unidades);
- grande porte (176 unidades);

Remoção de árvores:

- pequeno porte (77 unidades);
- médio porte (90 unidades);
- grande porte (35 unidades).

A licitante PROVAC, no entanto, não conseguiu demonstrar o atendimento quanto a esses requisitos, uma vez que os atestados fornecidos pela licitante apresentam irregularidades formais e que descaracterizam o próprio documento como atestado de capacidade técnica.

Os Atestados não contemplam a realidade do quanto a licitante executou no período constante do documento por ela mesmo fornecido, tampouco contempla execução dos serviços exigidos em volume suficiente, nos termos do Edital.

Em especial, cumpre destacar, que a licitante não comprova a execução dos quantitativos exigidos, tal como exemplo, mesmo se valendo de Atestado defeituoso, com vícios nos quantitativos supostamente executados, a licitante não comprova a remoção de árvores de grande porte nos quantitativos exigidos, o que por si só, comprometeria sua habilitação.

Não se pode olvidar que a Pregoeira, na sessão de licitação, franqueou prazo para que a Licitante comprovasse os quantitativos exigidos. Mesmo sendo deferida por parte da Pregoeira essa comprovação dos quantitativos, já que os atestados fornecidos não expressam a realidade executada.

Nesse sentido, mesmo após a apresentação de documentos pela licitante PROVAC, quando submetidos à análise da Comissão de Licitação, verificou-se a manutenção das incongruências e insuficiência na comprovação dos quantitativos de serviços executados.

Em especial, os atestados emitidos pela Universidade de São Paulo (USP) e pela própria Subprefeitura da Lapa não discriminavam adequadamente os quantitativos efetivamente executados, sendo impossível aferir com precisão a capacidade técnica da Licitante PROVAC.

Da detida análise dos atestados fornecidos pela licitante PROVAC é possível perceber uma inconsistência evidente: o atestado reproduz o quadro de produtividade a ser atingido por cada equipe, estabelecido em edital pretérito, do pregão eletrônico nº 011/SMSP/COGEL/2013 (anexo):

10 PRODUTIVIDADE

10.1. Critérios de Produtividade

10.1.1. Poda de Árvores

TIPO DE ÁRVORES	DIAMETRO A ALTURA DO PEITO - DAP	QUANTIDADE DE ÁRVORES MÍNIMA PARA UM MÊS = 100%*
Tipo A	$\varnothing \leq 20$ centímetros	264
Tipo B	$\varnothing > 20$ centímetros ≤ 40 centímetros	164

51

Processo nº 2013-0.210.926-6
Fl. Nº



COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES

Tipo C	$\varnothing > 40 \leq 60$ centímetros	84
Tipo D	$\varnothing > 60 \leq 80$ centímetros	44
Tipo E	$\varnothing > 80$ centímetros	22

- Produtividade adotada para mês de 23 (vinte e três) dias úteis (sábado contabilizado como 0,5 (meio) dia útil). Para fins de acompanhamento dos serviços, adota-se como produtividade mínima diária a produtividade mínima mensal dividida por 23 dias.

10.1.2. Remoção de Árvores

TIPO DE ÁRVORES	DIAMETRO A ALTURA DO PEITO - DAP	QUANTIDADE DE ÁRVORES MÍNIMA PARA UM MÊS = 100%*
Tipo A	$\varnothing \leq 20$ centímetros	132
Tipo B	$\varnothing > 20$ centímetros ≤ 40 centímetros	82
Tipo C	$\varnothing > 40 \leq 60$ centímetros	42
Tipo D	$\varnothing > 60 \leq 80$ centímetros	22
Tipo E	$\varnothing > 80$ centímetros	11

* Produtividade adotada para mês de 23 (vinte e três) dias úteis (sábado contabilizado como 0,5 (meio) dia útil). Para fins de acompanhamento dos serviços, adota-se como produtividade mínima diária a produtividade mínima mensal dividida por 23 dias.

Observe-se que os quadros apresentados no edital, demonstram apenas a produtividade mínima a ser atingida.

Assim, as empresas poderiam atingir a produtividade mínima realizando serviços de qualquer uma das linhas ou a partir da somatória de diversas linhas, conforme exemplo trazido no próprio edital:

10.3. A produtividade mínima estabelecida, igual a 100 % (cem por cento), poderá ser atingida mediante:

10.3.1. O alcance das quantidades supra isoladamente, consideradas por tipo de árvores podadas ou removidas;

10.3.2. A somatória dos serviços de poda e/ou remoção em vários tipos de árvores, de acordo com a classificação supra estabelecida. Nesta somatória, para fins de apuração do percentual de produtividade deve-se calcular o percentual correspondente a cada serviço executado, considerando as quantidades acima indicadas por tipo de árvores como 100% (cem por cento).

10.3.2.1. Exemplo:

Mês de 23 dias úteis.

- Poda em 26 (vinte e seis) árvores do Tipo A ($\varnothing \leq 20$ centímetros)

264 (quantidade considerada 100%) = 100 %

26 (árvores podadas) = x

Efetuando o cálculo: $x = 9,84$ %

- Remoção de 10 (dez) árvores do tipo E ($\varnothing > 80$ centímetros)

11 (quantidade considerada 100%) = 100 %

10 (árvores removidas) = y

Efetuando o cálculo: $y = 90,90$ %

Produtividade = $x + y = 9,84 + 90,90 = 100,74$

Diante do exposto, a equipe poderia fazer 264 podas do tipo A, ou 164 do tipo B, mas nunca todo esse quantitativo ao mesmo tempo. Todavia, o atestado apresentado pela empresa PROVAC apresenta justamente essa anomalia, ao apresentar a soma de todas as possibilidades:

Handwritten mark: "P"

PODA DE ÁRVORE		
TIPO DE ÁRVORES	DIÂMETRO A ALTURA DO PEITO - DAP	QUANTIDADE DE ÁRVORES MÍNIMA PARA UM MÊS = 100%*
Tipo A	$\varnothing \leq 20$ centímetros	264
Tipo B	$\varnothing > 20$ centímetros ≤ 40 centímetros	164
Tipo C	$\varnothing > 40 \leq 60$ centímetros	84
Tipo D	$\varnothing > 60 \leq 80$ centímetros	44
Tipo E	$\varnothing > 80$ centímetros	22
TOTAL POR MÊS		578



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PREFEITURA REGIONAL DA LAPA

REMOÇÃO DE ÁRVORES		
TIPO DE ÁRVORES	DIÂMETRO A ALTURA DO PEITO - DAP	QUANTIDADE DE ÁRVORES MÍNIMA PARA UM MÊS = 100%*
Tipo A	$\varnothing \leq 20$ centímetros	132
Tipo B	$\varnothing > 20$ centímetros ≤ 40 centímetros	82
Tipo C	$\varnothing > 40 \leq 60$ centímetros	42
Tipo D	$\varnothing > 60 \leq 80$ centímetros	22
Tipo E	$\varnothing > 80$ centímetros	11
TOTAL POR MÊS		289

Ou seja, os quantitativos somados, caso fossem verdadeiros, remeteriam a uma produtividade equivalente a 10 (dez) equipes e não 1 (uma) equipe, algo pouco provável, para não dizer impossível.

Além disso, também é pouco provável, para não dizer impossível, que para os diversos diâmetros de DAP, tenha sido executado, de remoção de arvores, exatamente a metade do que foi executado de poda de árvore no mesmo período para os diversos DAP's.

Tal proporção, metade exata, não se sustenta Nobre Conselheiro Relator, nem mesmo se houvesse cláusula contratual determinando essa relação obrigacional, o que reforça a inconsistência dos dados apresentados.

Não bastasse a identidade quantitativa que não reflete a execução propriamente dita, a Licitante apresentou segundo atestado com a mesma característica, reproduzindo a tabela genérica idêntica à de exigência de Edital pretérito, agora referindo-se à atestação derivado do Termo de Contrato nº 008/SP-LA/2014:

PODA DE ÁRVORE		
TIPO DE ÁRVORES	DIÂMETRO A ALTURA DO PEITO - DAP	QUANTIDADE DE ÁRVORES MÍNIMA PARA UM MÊS = 100%*
Tipo A	Ø ≤ 20 centímetros	264
Tipo B	Ø > 20 centímetros ≤ 40 centímetros	164
Tipo C	Ø > 40 ≤ 60 centímetros	84
Tipo D	Ø > 60 ≤ 80 centímetros	44
Tipo E	Ø > 80 centímetros	22
TOTAL POR MÊS		578



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PREFEITURA REGIONAL DA LAPA

REMOÇÃO DE ÁRVORES		
TIPO DE ÁRVORES	DIÂMETRO A ALTURA DO PEITO - DAP	QUANTIDADE DE ÁRVORES MÍNIMA PARA UM MÊS = 100%*
Tipo A	Ø ≤ 20 centímetros	132
Tipo B	Ø > 20 centímetros ≤ 40 centímetros	82
Tipo C	Ø > 40 ≤ 60 centímetros	42
Tipo D	Ø > 60 ≤ 80 centímetros	22
Tipo E	Ø > 80 centímetros	11
TOTAL POR MÊS		289

Ora Conselheiro Relator, com muito respeito a entendimento diverso, mas **Atestado de Capacidade Técnica deve refletir o efetivamente executado e não de forma genérica** supostas quantidades mínimas no período de doze meses que, na verdade, refletem a cópia da exigência de licitação pretérita e que não se tem qualquer notícia da real execução desses quantitativos.

A verdade é que, atestado de capacidade técnica que não reflete a realidade do serviço executado, não pode ser considerado valido, por não refletir o quantitativo efetivamente executado. Os dados inseridos no documento público não convergem com os quantitativos executados naquele período informado no atestado.

Em casos semelhantes, o Tribunal de Contas da União chegou a declarar licitantes como inidôneas, justamente em razão da apresentação de atestado de capacidade técnica que não refletem o real quantitativo executado:

“GRUPO I – CLASSE VII – Plenário | TC 011.773/2022-7 | Natureza: Representação | Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí. Interessado: Adriany R Rodrigues (30.139.983/0001-02). Representação legal: Julianna Maria Carvalho Vasconcelos (4416/OAB-PI).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA FALSO. FRAUDE A LICITAÇÃO. INIDONEIDADE. CIÊNCIA.

(...)

Quanto aos **atestados de capacidade técnica** apresentados por Adriany R Rodrigues, restou comprovado que o número de

equipamentos constante do documento emitido pelo Município de Valença do Piauí/PI não condizia com o quantitativo de serviços efetivamente prestados pela empresa àquele ente federado.

(...)

O atestado correto revela fornecimento de equipamentos em número incapaz de atender aos requisitos previstos no edital do Pregão 32/2022, mesmo se considerado em conjunto com o outro atestado fornecido, uma vez que há comprovação de fornecimento de 50 computadores, enquanto o instrumento convocatório exigia, no mínimo, 75 equipamentos.

Concluo, assim, que a empresa apresentou documento com informações equivocadas de forma proposital, a fim de obter benefício indevido no pregão 32/2022. Não restam dúvidas sobre o cometimento de fraude à licitação, o que enseja a aplicação da pena de inidoneidade para participar de licitações da Administração Pública pelo prazo de três anos."

De outro lado, deve ser destacado, mais uma vez, que a autoridade pregoeira, na ocasião, oportunizou prazo à licitante PROVAC para supressão dessa deficiência. A licitante, por sua vez, apresentou folhas de medição cujo período não converge com o período do Atestado fornecido.

Por outro lado, as medições apresentadas que se referem aos períodos constantes dos atestados apresentados não alcançam o quantitativo exigido no edital, conforme trecho do recurso da FLORESTANA, detalhado abaixo:

46. Portanto, das medições apresentadas pela recorrida em diligência, desconsiderando os períodos não contemplados pelos atestados técnicos apresentados, e considerando apenas os períodos contemplados nos atestados (janeiro/17 a setembro/17) tem-se os seguintes quantitativos (separados pelos respectivos contratos):

- Poda pequeno porte: 760 (Contrato 07/2014) + 2246 (Contrato 08/2014) = 3006 (atende)

- Poda médio porte: ~~277 (Contrato 07/2014) + 719 (Contrato 08/2014) = 996 (atende)~~

- Poda grande porte: 21 (Contrato 07/2014) + 80 (Contrato 08/2014) = 101 (NÃO ATENDE)

- Remoção pequeno porte: 77 (Contrato 07/2014) + 270 (Contrato 08/2014) = 347 (atende)

- Remoção médio porte: ~~52 (Contrato 07/2014) + 109 (Contrato 08/2014) = 161 (atende)~~

- Remoção grande porte: 5 (Contrato 07/2014) + 19 (Contrato 08/2014) = 24 (NÃO ATENDE)

Se não bastasse, as medições apresentadas não possuem a devida validação formal por parte dos órgãos incumbidos legalmente da validação de tais atestados.

Tal prática não é aceita pelos Tribunais de Contas e pela jurisprudência, visto que a exigência editalícia de atestados técnicos visa garantir a transparência e a segurança jurídica do processo licitatório, além da celeridade do procedimento.

Nesse passo, diante da constatação de falhas ideológicas constantes nos quantitativos dos Atestados apresentados pela licitante PROVAC, referidos atestados merecem revisão por parte da Autoridade que os forneceu, de modo a apontar o real quantitativo executado, uma vez que não é a primeira vez que a licitante apresenta referidos atestados e não é a primeira vez que restou inabilitada pelas mesmas razões, como se verá adiante.

Nesse sentido, a apresentação de documentos que não permitam aferir com precisão os quantitativos exigidos pelo edital configura motivo suficiente para inabilitação da licitante, uma vez que a análise técnica deve se dar de forma objetiva e verificável, no momento e no curso da licitação, na Sessão designada para este fim, não se mostrando o caso de suspender o certame para apurar a indiscutível incongruência e irregularidade do Atestado apresentado.

A Lei nº 14.133/2021 prevê, em seu artigo 64, que após a entrega dos documentos de habilitação, não é permitida a substituição ou apresentação de novos documentos, salvo em diligência para complementar informações sobre fatos preexistentes.

O artigo 67, da nova Lei de Licitações, reforça essa prerrogativa, permitindo a Administração Pública esclarecer ou complementar a instrução documental. No entanto, essa prerrogativa não pode ser utilizada para retificar falhas substanciais ou substituir documentos essenciais fornecidos pela própria licitante e que não foram apresentados no momento adequado e oportuno, com a proposta. O dever de entregar a documentação completa e correta cabe exclusivamente ao licitante, e a Administração não pode ser responsável por suprir omissões ou irregularidades ou, muito menos, para superar quantitativos falsos de atestado de capacidade técnica fornecidos pela própria licitante.

A condução das diligências deve observar os princípios da supremacia do interesse público e da isonomia, impedindo que qualquer licitante obtenha vantagem indevida por meio da retificação posterior de documento próprios da licitante e que devem ser apresentados no momento específico e na Sessão oportuna da Licitação.

A ausência de documentos essenciais ou a apresentação de informações insuficientes, ambíguas e, incongruentes, não pode ser corrigida via diligência do pregoeiro ou da própria Administração, sob pena de afronta ao princípio da vinculação ao edital (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), bem como a eficiência e do tratamento isonômico, em face dos demais licitantes.

Caso contrário, bastaria declaração da própria empresa licitante, quanto a execução de determinados quantitativos, uma vez que a Administração promoveria diligências acerca dos quantitativos declarados, após a sessão de licitação que se der a abertura dos envelopes de qualificação técnica.

Aliás, em casos tais, bastaria conter no Edital cláusula que exima empresas ex-contratadas de apresentar atestados, pois o pregoeiro deve diligenciar em seu favor.

Ressalte-se, também, que no caso específico, além dos quantitativos incongruentes, a licitante apresentou **atestados de capacidade técnica emitidos em 29/09/2017**, mas forneceu **folhas de medição de serviços executados** entre abril de 2017 e março de **2018**.

Dessa forma, registros posteriores à data de sua emissão, isto é setembro de 2017, não poderiam ser considerados válidos para fins de comprovação da capacidade técnica exigida no edital.

Nesse prumo, ainda que se fechem os olhos para a inserção de dados derivados de exigência de Editais pretéritos, no Atestado e se restrinja a análise dos atestados até a data de sua emissão 29/09/2017, constata-se que a licitante PROVAC não atingiu o quantitativo mínimo exigido pelo Edital.

2.1.2. Do resultado da diligência realizada pelo órgão licitante.

Vale salientar, inclusive, que a própria Comissão Permanente de Licitação, por intermédio de sua Pregoeira, à Peça 42, dos autos do presente processo TC, confirmou o quanto exposto:

*“Diante da documentação apresentada pela licitante, ou seja, de Janeiro/2017 em diante, e tendo que limitar à data da emissão dos Atestados, 29 Setembro/2017, em informação posterior, **a área técnica atestou que a empresa não comprovou o quantitativo editalício exigido** (doc. SEI 116985430), tendo, portanto, esta agente de contratação reformado a decisão para inabilitação da empresa ora representante (doc. SEI 117006387).*

*É legítimo que a Comissão verifique a veracidade de certidões em internet, informações junto a Sindicatos, entre outros, mas no caso em questão, buscar folhas de medição de serviços executados em dois contratos, em processos físicos, pelo período de 3 anos, fazendo jogadas de datas para que se atinja o quantitativo, não compete à Administração e sim, ao **licitante que deve possuir o material, uma vez que prestou o serviço, e, ao mesmo, foi oportunizado, no entanto apresentou os documentos citados acima, que se demonstraram incapazes de atestar a capacidade técnica em apreço.**”*

A Administração Pública não pode buscar documentos, diligenciar ou ajustar prazos para favorecer qualquer licitante.

A responsabilidade pela apresentação tempestiva e adequada da documentação é exclusiva da empresa participante, que deve demonstrar sua

qualificação técnica conforme os critérios estabelecidos no edital, na sessão designada para esta finalidade, sob pena de preclusão e desclassificação.

No caso concreto, após constatada a incongruência dos atestados, à licitante foi oportunizado, pela Pregoeira, comprovar sua capacidade técnica, mas os documentos apresentados não foram suficientes para atender às exigências e comprovar a veracidade dos quantitativos e períodos de execução do próprio atestado.

Além disso, a licitante, utilizou folhas de medição que abrangiam, também, períodos posteriores a data de emissão do Atestado apresentado. Essas medições ultrapassam o suposto período de execução contratual constante do atestado.

Especificamente, as medições abarcam serviços executados supostamente até março de 2018. No entanto, o atestado, expressamente, contempla a suposta execução de serviços até 29 de setembro de 2017.

Esse descompasso temporal gera um evidente problema de confiabilidade na documentação apresentada, pois um atestado de capacidade técnica deve se referir exclusivamente a serviços já executados até a sua data de emissão.

Qualquer medição posterior a essa data não pode ser considerada para fins de comprovação de qualificação técnica, sob pena de configurar indevida complementação documental após a fase de habilitação, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e, até mesmo, ao princípio da isonomia dos licitantes.

Ademais, os documentos analisados indicam que as folhas de medição utilizadas para fundamentar a execução dos serviços não possuem correlação direta com os atestados apresentados, criando, por mais essa razão, mais um cenário de incerteza sobre a real capacidade técnica da licitante PROVAC.

A ausência de um vínculo claro entre os registros de execução e a data de emissão dos atestados prejudica a aferição objetiva da experiência da empresa, ferindo a isonomia entre os licitantes e permitindo que se altere, de forma irregular, o conteúdo probatório da habilitação que deve ser demonstrado no momento da Sessão de licitação designada para esse fim.

Outro aspecto relevante é a incompatibilidade entre os valores e escopos dos serviços declarados nos atestados e aqueles efetivamente registrados em documentos administrativos e fiscais (medições e notas fiscais).

Essa discrepância reforça a impossibilidade de aceitação da documentação apresentada pela licitante PROVAC, uma vez que a comprovação da qualificação técnica deve ocorrer de maneira inequívoca, sem margem para dúvidas ou suposições.

Além disso, os atestados foram emitidos sem que a certificação de execução dos serviços tivessem sido devidamente demonstrada nas medições, isto é sem fotos e outros elementos que se impunham na execução contratual que originou o atestado fornecido. Tal fato compromete não só a idoneidade do Atestado como prova de

qualificação técnica, mas compromete e coloca em cheque a própria execução do contrato pretérito, que supostamente originou o Atestado.

Dessa forma, as inconsistências detectadas nos atestados apresentados pela licitante PROVAC demonstram de maneira clara e objetiva que a empresa não atendeu aos requisitos de qualificação técnica exigidos pelo edital.

A aceitação de documentos com tais falhas comprometeria a lisura do certame e colocaria em risco a adequada execução do contrato, violando os princípios da isonomia, da moralidade, da eficiência e da segurança jurídica que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, os apontamentos formulados pela Equipe de Auditoria do TCM-SP não apenas carecem de fundamento técnico e jurídico, mas também demonstram um equívoco interpretativo grave ao minimizar falhas objetivas constantes dos atestados fornecidos pela Licitante PROVAC, tratando inconsistências evidentes como meras formalidades.

Na ânsia de afastar uma inabilitação legítima, a Auditoria adota um viés interpretativo que ignora as exigências editalícias legítimas, desconsidera a jurisprudência consolidada sobre a matéria e, o que é ainda mais grave, flexibiliza indevidamente critérios técnicos fundamentais à segurança e eficiência da contratação pública.

2.1.3. Da inabilitação da licitante PROVAC em licitação pretérita, com objeto similar. Da análise de auditoria. E da utilização de atestados com quantitativos imprecisos. Princípio da Boa-fé Objetiva.

Nobre Conselheiro Relator, em situação muito similar à presente, a representante PROVAC descumpriu exigências editalícias, e foi inabilitada no Pregão Eletrônico nº 06/SMPR/COGEL/2017, em razão da apresentação dos mesmos atestados, com quantitativos insuficientes para comprovar sua capacidade técnica para execução do objeto licitado.

Na decisão de inabilitação, a i. Pregoeira, Adriana Ramos dos Santos, salientou que *na revisão dos atestados da licitante PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA, nos agrupamentos II e XIV, sob a luz das razões recursais, constatou que a soma de todos os CATs apresentados não atendem ao quantitativo exigido e, que, portanto, seria o caso de inabilitação da licitante PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA, diante da revisão dos atestados que não faziam prova a capacidade técnica operacional, nos termos dos itens 11.5.3.2 e 11.5.3.3, daquele Edital do Pregão Eletrônico nº 06/SMPR/COGEL/2017.*

Inconformada com a inabilitação à época, a Licitante PROVAC, como o fez no caso em testilha, ingressou com Representação junto ao TCM-SP (TC nº TC 2.758/18), em face de decisão que a inabilitou no âmbito do referido certame.

Entretanto, a Representação foi julgada improcedente, uma vez que esta Corte de Contas entendeu que a representante de fato não comprovou o quantitativo mínimo de poda e remoção de árvores.

De acordo com o Voto proferido na 3.055ª Sessão Ordinária, em julgamento englobado dos TCs 7.847/2017, 2.281/2018, 2.565/2018, 2.758/2018, 3.038/2018, 2.927/2018 e 5.351/2018, restou decidido:

*“acompanho os pareceres no sentido da **improcedência da alegação** destacada no apontamento 2.2., referente à inabilitação da representante no Agrupamento XIV, **tendo em vista o não atendimento ao quanto requerido no item 11.5.3.3 do edital, vez que não comprovou a produtividade mínima exigida no instrumento convocatório para o serviço de remoção.**”*

Percebe-se, portanto, que a reiteração da conduta adotada pela Licitante PROVAC, consistente na utilização de atestados contendo falhas nos quantitativos supostamente executados, que beira a má-fé.

É cediço e vale recordar que, em licitações deve prevalecer o princípio da boa-fé objetiva.

Assim, da mesma forma com a qual esta Relatoria já decidiu em caso semelhante, deve novamente agir de maneira a garantir a segurança jurídica, a lisura do procedimento licitatório e a vinculação ao instrumento convocatório, julgando improcedente a presente Representação, em vista da já demonstrada incapacidade técnica da PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA., de cumprir com os quantitativos mínimos exigidos no Edital, determinando-se o prosseguimento do certame licitatório.

3. DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA LICITANTE PROVAC

Além disso, cumpre ressaltar, constatou-se também, a inexecuibilidade da proposta da PROVAC, em total afronta aos termos do edital razões pelas quais deve a referida decisão, com a *máxima vênia*, ser revista, de modo a ser determinada a retomada do certame.

3.1. DOS VICIOS DA PROPOSTA DA LICITANTE PROVAC -Terceirização de Mão de Obra LTDA.

3.1.1. Inexecuibilidade da proposta em face das Normas Regulamentadoras

LLIMONA

Advogados

O item 8.22 do Anexo II – Termo de Referência – Especificações Técnicas exige expressamente o atendimento a diversas Normas Regulamentadoras (NRs) que regem a segurança e a operação dos serviços de manejo arbóreo, entre elas:

NR-10 – Segurança em instalações e serviços em eletricidade;

NR-12 – Segurança no trabalho em máquinas e equipamentos;

NR-24 – Condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho;

NR-28 – Fiscalização e penalidades;

NR-35 – Trabalho em altura;

NR-38 – Segurança e saúde no trabalho em serviços de manejo de árvores.

A licitante PROVAC, além de não demonstrar capacidade técnica para atendimento adequado a tais normativas, o que, por si só, seria suficiente para inviabilizar a sua habilitação, deixou de observar essas normas em sua proposta. Normas essas, de natureza imperativa e que visa garantir a segurança operacional e a integridade dos trabalhadores responsáveis pela execução do contrato propriamente dita.

Nesse passo, ao analisar a planilha de composição de custos constantes da proposta da Licitante PROVAC, verificou-se que a empresa previu um valor absolutamente irrisório para cumprimento das normas regulamentadoras, destinando apenas R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) mensais por equipe para esse fim, de atendimento de normas de segurança e normas operacionais.

É inequívoco que esse valor é insuficiente para cobrir as despesas obrigatórias e de segurança, tais como banheiros químicos, locais para refeição protegidos contra intempéries e fornecimento de água potável, conforme exigido pela NR-24.

O próprio valor unitário mensal do aluguel e higienização de um banheiro químico, conforme referência da tabela SPObras, é estimado em R\$ 1.151,16, o que demonstra a inviabilidade e inexecutabilidade da proposta da licitante PROVAC.

FONTE		VERSÃO		HORA		MES	
SP Obras		100 SEM DESONERAÇÃO		128,23%		-	

A.14.000.081900 Banheiro químico, modelo Standard, com limpeza 1 vez por semana e descarte conforme exigências da CETESB (UNMES)							
Material			FONTE	UNID	COEFICIENTE	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
A.14.000.0819 00 Banheiro químico, modelo Standard, com limpeza 1 vez por semana e descarte conforme exigências da CETESB			SP Obras	UNMES	1,00000000	1.151,16	1.151,16
TOTAL Material:						1.151,16	
Valor Total:						1.151,16	
Valor Total com BDI:						1.151,16	

Assim, apesar da inabilitação da Licitante PROVAC ter decorrido por falta de qualificação técnica, sua proposta também merece ser desclassificada, pelo fato de que os valores apresentados eram manifestamente inexequíveis, impossibilitando a correta

execução do contrato e colocando em risco o cumprimento das normas de segurança do trabalho e a própria execução contratual.

3.1.2. Inexequibilidade da proposta em face do custo dos veículos e equipamentos necessário à execução contratual.

Nos termos da memória de custos horários da Tabela SIURB, o cálculo do valor da hora improdutiva de um equipamento é obtido pela seguinte fórmula:

$$\text{Custo Total} = (0,8 \times \text{AC}) + \text{CCp} + (0,3 \times \text{CM}) + \text{CMO}$$

Em que: AC: Amortização do Capital; CCp: Correção do Capital; CM: Custo de manutenção; CMO: Mão de Obra especializada para operação do equipamento.

Nesse sentido, de acordo com a Tabela SIURB – Mão de Obra Horista Sem Desoneração (jul/2024), o custo do motorista com encargos (código 02197) é de R\$ 38,35/hora, enquanto o valor constante da proposta da Licitante PROVAC é de R\$ 33,44, conforme se denota das tabelas SIURB e da tabela da proposta, abaixo colacionadas:

TABELA SIURB:



SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS

MÃO DE OBRA HORISTA - SEM DESONERAÇÃO

DATA-BASE: JULHO/ 2024

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	CUSTO HORÁRIO R\$	
		SEM ENCARGOS	COM ENCARGOS
02197	MOTORISTA DE CAMINHÃO - PESO BRUTO ATÉ 15 TON. (SGSP)	14,94	38,35
02233	MOTORISTA DE VEÍCULO LEVE - KOMBI, PICK-UP OU SIMILAR (SGSP)	13,94	35,78

No entanto, a PROVAC atribuiu valores irrisórios a equipamentos essenciais, como o caminhão carroceria 8t (hora improdutiva), que foi estimado em R\$ 33,44/hora, valor insuficiente para cobrir os custos reais sequer do motorista, além dos custos com depreciação, manutenção e operação que seriam necessários para a execução.

Se não bastasse e ainda mais grave, ao considerar o furgão longo, teto alto (50% em operação), a empresa apresentou um valor de R\$ 37,86/hora, valor que também se mostra muito inferior ao fixado pela Tabela SIURB e que seria suficiente apenas para cobrir os custos com o motorista, abaixo colacionada:

TABELA SIURB:

LLIMONA

Advogados



SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS

CUSTOS UNITÁRIOS DE INFRAESTRUTURA URBANA - SEM DESONERAÇÃO

DATA-BASE: JULHO/ 2024

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	CUSTO UNIT R\$
11-022-000	FURGÃO LONGO, TETO ALTO 50% EM OPERAÇÃO	II	90,55

Conforme se pode observar das tabelas acima, verifica-se que o valor constante da proposta da Licitante PROVAC, conforme tabela abaixo, não é suficiente a cobrir os custos mínimos operacionais, de acordo com a própria tabela SIURB, o que representa alto risco de inexecução contratual:

TABELA. PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS. PROPOSTA. LICITANTE PROVAC:

EQUIPAMENTOS					
MAO DE OBRA					
Função	Qtde	Horas	Valor unit.	Valor total	
Caminhão carroceria 8t (h. produtiva)	1,00	92,45	R\$ 80,13	R\$	7.408,02
Caminhão carroceria 8t (h. improdutiva)	1,00	92,45	R\$ 33,44	R\$	3.091,53
Caminhão "munk" (h. produtiva)	1,00	92,45	R\$ 116,78	R\$	10.796,31
Caminhão "munk" (h. improdutiva)	1,00	92,45	R\$ 50,88	R\$	4.703,86
Furgão longo, teto alto	1,00	184,89	R\$ 37,86	R\$	6.999,94
Motosserras e motopoda (h. produtiva)	4,00	166,40	R\$ 5,50	R\$	3.660,80
Motosserras e motopoda (h. improdutiva)	4,00	18,49	R\$ 4,60	R\$	340,22
Subtotal equipamentos:				R\$	37.000,68

Tais valores incompatíveis indicam que a empresa subestimou deliberadamente seus custos operacionais para apresentar um preço artificialmente baixo, estratégia que inviabiliza a execução adequada do contrato e, também, que levará numa futura contratação à necessidade de aditamento contratual, podendo caracterizar inclusive o vedado jogo de planilhas.

Diante desse cenário, a manutenção da inabilitação da licitante PROVAC e a desclassificação de sua proposta se mostra imperativa para garantir a regularidade da contratação e a qualidade da prestação dos serviços.

A legislação brasileira estabelece critérios específicos para a composição de custos unitários e a avaliação da exequibilidade das propostas em processos licitatórios.

Esses critérios visam assegurar que as propostas apresentadas sejam viáveis e que os serviços ou obras contratados possam ser executados conforme os padrões exigidos pela Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, aborda a composição de custos unitários em seu artigo 23, §1º, determinando que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado,

considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - 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;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Além disso, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 estabelece diretrizes para a elaboração de orçamentos de referência, enfatizando a necessidade de detalhamento dos custos unitários e a utilização de composições de custos que reflitam a realidade do mercado.

Percebe-se, portanto, ser insuficiente considerar única e exclusivamente o critério de menor preço global.

Conforme reza o art. 9º da IN SEGES/ME nº 73/2022, ***“critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.”***

Dessa forma, os preços unitários e o preço global devem ser compatíveis com os de mercado e detalhados de forma a demonstrar a composição de todos os seus custos, inclusive os encargos sociais, trabalhistas e previdenciários, bem como os tributos incidentes, nos termos das legislações aplicáveis.

Além disso, a proposta, no caso do critério menor preço ou de maior desconto, deve expressar o desconto em face do preço de referência de forma linear para todos os itens unitários, sob pena de incorrer em jogo de planilha.

A mesma Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 59, inciso III, prevê a desclassificação de propostas que apresentem preços inexequíveis. Especificamente para obras e serviços de engenharia, o §4º do mesmo artigo estabelece que serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 75% do valor orçado pela Administração.

É importante destacar que, mesmo que uma proposta apresente o menor preço, a Administração Pública deve assegurar que a proposta seja exequível e atenda às exigências do edital, garantindo a seleção da proposta mais vantajosa e segura para o interesse público.

Diante do exposto, fica evidenciado que a licitante PROVAC não pode ser sagrada vencedora do certame, pois sua proposta não atende aos critérios de composição de custos unitários exigidos pela legislação, além de ser manifestamente inexequível e não cobrir os custos mínimos para a execução do serviço objeto da licitação.

4. DO INDEFERIMENTO LIMINAR NO MANDADO DE SEGURANÇA MANEJADO PELA LICITANTE PROVAC.

Diante de sua inabilitação, a licitante PROVAC impetrou, também, Mandado de Segurança (processo nº 1004249-41.2025.8.26.0053) perante a 4ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pleiteando a suspensão da decisão que determinou sua inabilitação no certame.

Contudo, a liminar foi indeferida pelo juízo, que reconheceu a presunção de legalidade e legitimidade do ato administrativo praticado pela Comissão de Licitação.

A decisão judicial, que se faz juntada, por oportuno (anexa), ressaltou que não há evidência cabal do direito líquido e certo da impetrante, especialmente no que se refere à exigência da pregoeira quanto à apresentação de folhas de medição ou outros documentos reputados como necessários para comprovar a capacidade técnica da licitante.

O Magistrado destacou que tal exigência do Edital, levada a efeito pela zelosa Pregoeira, era razoável e coerente com os princípios da Administração Pública, em especial o da vinculação ao instrumento convocatório.

Ainda, a decisão cita precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP – AI 2071989-42.2017.8.26.0000), no qual se reconheceu que a ausência de documentação hábil a comprovar a efetiva prestação de serviços constitui motivo legítimo para a desclassificação da empresa no certame:

*LICITAÇÃO. Mandado de segurança. Avaré. Pregão Presencial nº 002/17. Desclassificação. **Atestados de capacidade técnica em desconformidade como teor da súmula 24 do TCE/SP.** Liminar. Suspensão da decisão de desclassificação. – As alegações apresentadas pela impetrante não têm o condão de afastar, a priori, a presunção de legalidade e legitimidade que norteia os atos administrativos. **A decisão que ensejou a desclassificação da impetrante está amparada em procedimento administrativo regular; a ausência de notas fiscais que comprovem os serviços prestados pela empresa agravada, bem como de notas relativas ao recolhimento de ISS, coloca em dúvida a veracidade da documentação apresentada pela impetrante e afasta a probabilidade do direito. O perigo de dano, por si só, não autoriza a concessão da liminar.** – Liminar concedida. Agravo provido (TJSP; Agravo de Instrumento 2071989-42.2017.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Avaré - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/07/2017; Data de Registro: 04/07/2017).*

De acordo com o MM. Juízo da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital:

“Na verdade, a priori, o fato de a impetrante ter prestado serviços análogos para a Municipalidade reforma ainda mais a razoabilidade de exigência de comprovação de que tais serviços foram efetivados à contento e no volume necessário a indicar a capacidade técnica e que devem ser demonstrados pela licitante no momento oportuno da licitação, sob pena de preclusão e inabilitação.”

Veja-se, conforme o Magistrado, a prestação anterior de serviços similares ao Município não deve servir de pretexto para desobrigar a licitante, ora Representante, da devida apresentação da documentação de qualificação técnica, como se observa na posição equivocada que os eminentes auditores adotam. Pelo contrário.

A existência de contrato pretérito entre a PROVAC e o Município de São Paulo, com objeto análogo, reforça a necessidade de comprovação suficiente e específica de modo a evidenciar sua capacidade técnica, exigência a que a empresa inabilitada foi incapaz de cumprir, ainda que lhe tenha sido oportunizado fazê-lo.

A inabilitação da PROVAC decorreu de um motivo simples e incontestável: a empresa não comprovou, nos termos do edital, sua capacidade técnica para a execução dos serviços licitados. Os atestados apresentados não demonstraram a

execução dos serviços no volume exigido, tampouco forneceram informações precisas sobre a natureza das atividades realizadas.

O relatório de Auditoria, no entanto, desconsidera esse fato e tenta reverter a inabilitação sob a alegação de que a Administração deveria ter empreendido novas diligências para sanar as deficiências dos atestados da licitante PROVAC. Essa conclusão, além de tecnicamente insustentável, contraria princípios elementares da licitação pública.

Dessa forma, a negativa de concessão da liminar corrobora a legalidade e a fundamentação da inabilitação da PROVAC, afastando qualquer alegação de formalismo excessivo ou ilegalidade na exigência documental estabelecida no edital.

Não se pode olvidar, ainda, em que pese a autonomia deste Tribunal de Contas do Município, bem como o princípio das instancias independentes, que o Poder Judiciário, nos termos da Constituição Federal, detém o monopólio da jurisdição, sempre que acionado, como no caso concreto.

Deste modo, a decisão judicial que indeferiu o pedido liminar da licitante PROVAC, pode ser observada por este Tribunal, já que a causa de pedir e os fundamentos é a mesma da presente representação.

5. DO PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO

A suspensão da homologação e adjudicação do contrato não impacta apenas o aspecto econômico-financeiro da Administração Pública, mas compromete também os princípios da eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, bem como a própria executividade do contrato.

A Administração Pública está obrigada a escolher a proposta mais vantajosa e segura, a qual não será, necessariamente, aquela de menor valor, mas sim a que consiga congregar preço adequado e comprovada exequibilidade.

A vantajosidade da proposta não se restringe ao menor custo, mas sim à garantia de que os serviços contratados serão efetivamente prestados dentro dos padrões técnicos e operacionais exigidos, sem risco de inadimplemento contratual.

A aceitação de propostas inexequíveis resulta em contratações que frequentemente levam a descumprimentos contratuais, necessidade de aditamentos indevidos, paralisações de serviços e até rescisões contratuais, impactando diretamente a continuidade e a qualidade da prestação dos serviços públicos.

No caso específico, a suspensão do certame mantém a incerteza sobre a prestação dos serviços de manejo arbóreo, essenciais para a segurança, a preservação ambiental e o bem-estar da população, especialmente em épocas de fortes chuvas, como atualmente vivenciamos na Capital.

Além disso, o princípio da executividade do contrato impõe que a Administração selecione uma empresa que efetivamente consiga cumprir as obrigações assumidas. A proposta apresentada pela licitante PROVAC mostrou-se inviável em diversos aspectos, comprometendo sua capacidade de execução e colocando em risco a continuidade do serviço público, que em tempos de desastres naturais e fortes chuvas, se mostram essenciais.

Conforme bem levantado pela Subprefeitura da Lapa (peça 24), o intérprete atento da lei logo vislumbra o comando legal: a regra geral será a aceitabilidade das propostas que não apresentem ofertas absurdas, divorciadas da realidade da licitação empreendida. A exceção fundamentada, motivada, coerente e lógica será a desclassificação de propostas que demonstrem inviabilidade técnica ou econômica.

Veja-se. A escolha da empresa vencedora deve observar não apenas o menor preço, mas também a capacidade real de execução dos serviços contratados. Além disso, a aceitação de propostas inexequíveis pode gerar inadimplemento contratual, necessidade de aditamentos e paralisações no serviço público.

Portanto, o pedido de reconsideração da medida cautelar e o prosseguimento do certame com a manutenção da inabilitação da PROVAC representam a única solução que preserva a segurança jurídica e o interesse público, garantindo que o contrato seja firmado com uma empresa plenamente capaz de executar os serviços de maneira eficiente e eficaz.

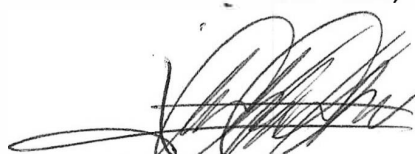
DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

Diante de todo o exposto, requer a ora Requerente:

- a) O deferimento do presente pedido de reconsideração, com a revogação imediata da decisão cautelar que suspendeu a homologação e adjudicação do Pregão Eletrônico nº 07/SUB-LA/2024;
- b) A manutenção da inabilitação da licitante PROVAC, por não atender aos requisitos técnicos e por apresentar proposta inexequível;
- c) O imediato prosseguimento do certame, com a homologação da licitação e adjudicação do objeto à licitante Florestana Construções e Serviços LTDA;
- d) Por fim, seja julgada improcedente a representação formulada pela licitante PROVAC Terceirização de Mão de Obra.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 25 de fevereiro de 2025.



FABIO LLIMONA

OAB/SP n.º 287.472



GABRIEL OLIVEIRA SAMPAIO

OAB/SP n.º 495.127