

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: 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.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo acerca da Representação interposta pelo Sr. Gustavo Acioli Gondim de Almeida, na qualidade de cidadão, em face de supostas irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 90001/SUB-MO/2025, cujo objeto é:

2.1 - O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa para prestação de serviço técnico de manejo arbóreo no Município de São Paulo, no perímetro de atuação da Subprefeitura Mooca, por intermédio de 6 (seis) equipes/mês, pelo período de 07 (sete) meses. (peça 02, fl. 03)

A Representação alega a existência de restrição à competitividade do certame em razão da suposta defasagem dos valores de referência utilizados na planilha orçamentária.

A Auditoria, em sede de Relatório Preliminar (peça 10), emitiu a seguinte conclusão:

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Preliminar, considera-se que a Representação é improcedente, em virtude da inexistência de elementos aptos a demonstrar a irregularidade da metodologia adotada pela Administração para definir o preço estimado da contratação.

Registre-se, no mais, a possibilidade de frustração do caráter competitivo do certame pela **violação do caráter sigiloso do orçamento estimado** pela Administração Pública, uma vez que o Representante apresenta em sua peça inaugural os valores exatos do orçamento elaborado pela Administração, a partir de tabela oriunda do SEI, apesar de a Administração ter optado pela não divulgação do valor estimado total (item 9.1 do Termo de Referência).

Em atendimento ao ofício de comunicação expedido por ordem do Conselheiro Relator (peça 11), a Origem apresentou Manifestação Prévia com as devidas justificativas (peça 15).

Registre-se, ademais, de acordo com a documentação acostada ao processo SEI nº 6046.2024/0012051-4, que o procedimento foi finalizado em 12.02.2025, conforme despacho de homologação (doc. 119691575) publicado em 13.02.2025.

Por fim, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 17), 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.

2. ANÁLISE

2.1. Da alegada defasagem dos valores de referência utilizados na planilha orçamentária.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 03/10)

Apresenta, em síntese, dois argumentos:

- i) seria indevida a adoção da média de preço de contratações similares, porque seria necessário "verificar os componentes" e "fazer a repactuação":

Há similaridade técnica, porém é necessário verificar os componentes dos editais escolhidos e fazer a repactuação, não simplesmente lançar o valor, a metodologia está errada, prova disso é o valor de equipe de uma licitação de 2024, de 2019 para 2025, existem diversas variáveis que interferem diretamente no valor unitário de equipamentos e mão de obra, em igual proporção se aplica para os itens II, III e IV. (fl. 7 da peça 1)

- ii) o orçamento estimado pela Administração seria inexecutável, porque compondo o valor da contratação com base na tabela SIURB, chegar-se-ia a um total superior ao orçado pela SVMA:

Outro fato que chama atenção e indica um possível equívoco por parte da Subprefeitura da Mooca no plano orçamentário dos é que o valor teto não é condizente com o praticado no mercado na data de hoje. Os valores têm que ser

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 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'".

compatíveis com a composição , o valor teto fixado pela SUBPREFEITURA DA MOOCA, é inferior ao exigido no ANEXO I-B.

Como podemos ver na tabela da Siurb de julho de 2024, não contempla a majoração da mão de obra de 2025, ou seja a equipe já está defasada em relação a mão de obra. (fls. 7/8 da peça 1)

Conclui, nesse sentido, que o certame estaria baseado em preços inexequíveis, em função dos vícios da pesquisa de preços para formação do orçamento estimado de referência:

Conforme demonstrado nesta impugnação, a ilegalidade da estimada pesquisa de preços constitui-se em vício insanável de origem, ficando o edital nulo de pleno direito e seus frutos sem efeito, eis que o valor estimado dos serviços não representa a realidade do mercado e corresponde a um valor abaixo do praticado pelas empresas que atuam nesse setor, restando assim imperiosa a realização de nova pesquisa de mercado para obter melhores valores de referência. (fl. 10 da peça 1)

Análise Preliminar da Coordenadoria

Em análise da documentação do processo SEI nº 6046.2024/0012051-4, quanto aos valores de referência utilizados na planilha orçamentária, constata-se que a Administração estimou o valor da contratação por meio da aplicação do Art. 23, §1º, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, o qual preconiza que:

Art. 23. [...]

§ 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:

[...]

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;

Nesses termos, conforme quadro comparativo (doc. 117476908), verifica-se a utilização dos seguintes instrumentos contratuais como parâmetro para definição do valor da contratação:

- **9º Aditamento do termo de contrato nº 18/SUB-VM/2019 - vigência: até 14/10/2025 (PA 6059.2019/0004426-7)**

- **Termo de aditamento nº105/SUB-CS/2024 do termo de contrato nº 077/SUB-CS/2019 - vigência: até 31/03/2025 (PA 6057.2019/0004492-4)**
- **8º Aditamento do termo de contrato nº 25/SUB-PE/2022 - vigência: até 30/04/2025 (PA 6048.2022/0003658-8)**
- **Termo de contrato nº 048/SUB-IP/2024 - vigência: até 15/12/2025 (PA 6039.2024/0004490-9)**

Quanto ao primeiro ponto levantado pelo Representante, em que pese a alegação de que a metodologia de cálculo utilizada no orçamento estimado pela Administração apresentaria erro, não há a demonstração de elementos aptos a materializar a irregularidade do procedimento. Veja-se, o Representante alega que “Há similaridade técnica, porém é necessário verificar os componentes dos editais escolhidos e fazer a repactuação, não simplesmente lançar o valor, a metodologia está errada” (fl. 7 da peça 1).

Em verdade, o gestor utiliza método previsto na Lei Federal nº 14.133/2021, o qual prevê a possibilidade de utilização de contratações similares — e não exatamente idênticas — feitas pela Administração Pública mediante a observância do índice de atualização de preços correspondente. A Lei Federal nº 14133/2021 permite a pesquisa de preços com base em contratações similares, não exigindo que sejam idênticas, e exige apenas que seja "observado o índice de atualização de preços correspondente" (art. 23, §1º, II), não sendo necessário aplicar a "repactuação" (no caso, a prefeitura está utilizando valores atualizados pela fórmula do contrato). O representante não demonstrou nenhuma incongruência/incompatibilidade específica que afastasse a similaridade ou que comprovasse que foi utilizado índice incorreto

Quanto ao segundo ponto levantado, nota-se que o Representante, ao que parece², realiza a composição dos preços com base na planilha modelo fornecida pela Administração (“Anexo 1-B”) mediante a utilização da tabela SIURB de julho de 2024 como referência, ao aduzir que “o valor teto fixado não é compatível com o praticado no mercado na data de hoje”.

² Vale notar que o Representante não é perfeitamente claro a respeito das fontes adotadas para a composição de preços que adotou como comparativo, apenas indicando que teria sido utilizada a tabela SIURB, sem fazer demonstrações específicas e sem indicar detalhadamente as fontes exatas de cada item. Impende notar que a tabela apresentada pelo representante, com os valores assim preenchidos, não consta entre os documentos do edital.

Entretanto, o emprego da tabela SIURB corresponderia à metodologia prevista no art. 23, §1º, III, da Lei Federal 14.133/2021, o qual não é necessariamente preferível à forma prevista art. 23, §1º, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, utilizada pelo gestor. Com efeito, o § 1º do art. 23 expressamente diz que "o valor estimado será definido com base *no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não*". Assim, não há efetiva demonstração de inexequibilidade apenas em face do comparativo apresentado.

Por conseguinte, face a inexistência de comprovação de irregularidade que evidencie a ausência de similaridade entre os objetos contratuais utilizados como parâmetro ou a aplicação de índice incorreto na correção dos contratos, considera-se **improcedente** o ponto representado.

Por fim, constata-se que o orçamento apresentado pelo Representante à fl. 7 da peça 1 consta do processo SEI nº 6046.2024/0012051-4, mas não foi divulgado, não se sabendo como poderia ter sido obtido pelo Representante. Com efeito, o item 9.1 do Termo de Referência do edital assim dispõe:

9.1. O custo estimado total será preservado nos termos do inciso VI do artigo 06, XXIII, alínea i) da Lei 14.133/2021.

Nesse sentido, é imperioso registrar que o orçamento estimado do presente procedimento licitatório, conforme disposto no Termo de Referência e no Edital de Pregão, possui caráter sigiloso. Todavia, conforme informações presentes na Representação, constata-se que houve a violação da confidencialidade dos valores estimados e a possível frustração do caráter competitivo do certame.

Manifestação Prévia da Subprefeitura da Mooca (Peça 15. Fls. 03/04)

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 atualizados 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 atualizar 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.

[...]

Dessa forma, verifica-se que tanto a legislação como a jurisprudência estabeleceram uma ordem de prioridade para adoção dos valores a serem atualizados 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 atualizado 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.

[...]

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.

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.

[...]

Análise Conclusiva da Coordenadoria

Considerando a ausência de elementos aptos a alterar o posicionamento da Auditoria, entende-se pela manutenção da **improcedência** do ponto representado, conforme argumentação exposta em sede de Relatório Preliminar.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Conclusivo, entende-se pela manutenção da **improcedência** da Representação, em virtude da inexistência de elementos aptos a demonstrar a irregularidade da metodologia adotada pela Administração para definir o preço estimado da contratação.

No que se refere à violação do caráter sigiloso do orçamento estimado pela Administração Pública, a Origem informa que a Subprefeitura está adotando medidas para apurar possível

responsabilidade funcional. Destaca-se, no entanto, que não foi informada, nem foi possível constatar, a abertura de processo administrativo específico com essa finalidade até a presente data.

É o que submetemos à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 07.03.2025.

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

DANIEL ARAÚJO FERREIRA DA SILVA
Supervisor de Controle Externo – Substituto

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Coordenador Chefe – Substituto