

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 Representação interposta pela empresa PROVAC TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA. EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL – CNPJ nº 50.400.407/0001-84 (peça 1), apontando suposta 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 alegou que foi indevidamente inabilitado do certame, e requereu, *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 manifestou-se favoravelmente ao conhecimento da representação, considerando o preenchimento dos requisitos de admissibilidade (peças 10 e 11). Por sua vez, a Auditoria elaborou um Relatório Preliminar (peça 15), concluindo pela procedência da Representação.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a expedição de ofícios à Subprefeitura da Lapa, na pessoa de seu Subprefeito, e à Pregoeira responsável pela licitação, solicitando a apresentação de suas justificativas (peças 16/18), sendo que somente o Subprefeito apresentou defesa (peça 24).

Após análise da defesa, a Auditoria elaborou um Relatório Conclusivo (peça 29), no qual manteve a procedência da Representação, concluindo que as medidas adotadas pela Pregoeira na etapa de diligências foram insuficientes para aferir a capacidade técnica da empresa Representante, considerando as particularidades do caso concreto.

Diante das conclusões da área técnica, o Conselheiro Relator determinou, *ad cautelam*, a suspensão da homologação, adjudicação e assinatura do contrato, além da intimação dos responsáveis para apresentação de resposta. Também **determinou que a Origem realizasse diligências para verificar o cumprimento dos requisitos de habilitação da Representante e encaminhasse a esta Corte de Contas a documentação comprobatória correspondente**, a fim de esclarecer os apontamentos da Auditoria em seu parecer conclusivo (peça 31).

Após a devida notificação (peças 32/34), a Pregoeira apresentou resposta (peça 41), informando que está conduzindo diligências para aferição da capacidade técnica da Representante, porém solicitou dilação de prazo concedido para até 21.03.2025.

Em seguida, a empresa FLORESTANA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., declarada vencedora do certame em razão da inabilitação da Representante, requereu sua habilitação nos autos e a concessão de prazo para apresentação de manifestação (peça 42). O pedido foi deferido pelo Conselheiro Relator (peça 46).

Após ser devidamente notificada, a empresa FLORESTANA apresentou sua manifestação (peças 50/54), a qual será analisada a seguir, em atendimento ao determinado (peça 56). Em sua manifestação, pleiteia, em síntese, a revogação da tutela provisória de peça 31, com a imediata adjudicação do objeto em seu favor¹. Acrescenta-se que, em 28.02.2025, a empresa apresentou complementação a sua manifestação (peça 58).

¹ 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 inexecutável; 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. (fl. 21 da peça 50).

Por fim, o Subprefeito da Subprefeitura da Lapa apresentou petição solicitando a reconsideração da determinação exarada à peça 31 (peça 66), alegando que a complexidade e o volume dos documentos físicos a serem analisados podem impactar a continuidade da prestação do serviço.

2. ANÁLISE

Neste momento processual, serão analisadas as manifestações da Pregoeira da Licitação (peça 41) e da empresa terceira interessada, Florestana Construções e Serviços Ltda. (peças 50/54).

Ressalta-se que a manifestação da empresa terceira interessada, além de se manifestar sobre o objeto da Representação, inclui um apontamento que não constava na petição inicial da representação (peça 1), ampliando o objeto, o qual será analisado separadamente no subitem 2.2.

2.1. Da indevida inabilitação da Representante

Manifestaram-se a respeito desse ponto a Pregoeira (peça 41) e a Terceira Interessada (peça 50 e peça 58).

Manifestação da Pregoeira (peça 41)

Inicialmente, a Pregoeira apresentou sua manifestação prévia referente ao primeiro ofício recebido (ofício 12352/2025, peça 18), justificando que sua Assessoria Jurídica não havia encaminhado a este TCMSP a época por conta de um lapso. As justificativas dessa manifestação (peça 41, fls. 3/5) são semelhantes às apresentadas pelo Subprefeito da SUB-LA:

É sabido que entre as ferramentas jurídicas à disposição do gestor público para que se possa utilizar a licitação como um instrumento adequado para obter as propostas mais vantajosas e capacitadas para a execução de um objeto, a realização de diligências está entre as principais. Nestes casos, é dever do pregoeiro que faça diligências, e busque nos demais documentos apresentados pelo licitante a confirmação de que ele atende aos requisitos editalícios.

Muitas vezes, os licitantes apresentam documentos sem clareza suficiente, gerando dúvidas sobre eles em relação aos requisitos do edital. Esta é uma típica

situação que pede a realização de uma diligência, para que se esclareça a situação.

Em alguns casos, o documento exigido pelo edital é apresentado pela licitante com alguma falha, ou preenche apenas parcialmente determinado requisito, situação que cabe, como no caso anterior, a promoção de diligência para complementar a instrução documental.

Conforme Art. 64 Lei Federal nº 14.133/2021, 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.

Compete ao licitante a obrigação de apresentar os documentos solicitados durante a diligência em licitação pública, mesmo que o serviço tenha sido prestado para a Administração, não se deve imputar a obrigação à Administração de juntar tais documentos, sendo responsabilidade da licitante.

Imagine se em todas as licitações ocorrerem fatos similares e a Administração tiver a obrigação de buscar documentos comprobatórios ao atendimento do exigido em edital? A diligência é a oportunidade de sanar um ato falho, na qual a Administração solicita, ao licitante, a apresentação de documentos que comprovem a veracidade do documento apresentado inicialmente que gerou dúvidas.

Nesse sentido, oportunizado (doc SEI 116986419), a empresa apresentou folhas de medição para comprovação do quantitativo no período relacionado abaixo (doc SEI 115930014 e 116105595):

[...]

E dentre os documentos apresentados pela licitante, em atos de diligência, a área técnica os analisou e informou que a licitante comprovou o quantitativo exigido no período de abril/2017 a março/2018 (doc SEI 116151727), conforme documentos (doc SEI 115930014 e 116105595). No entanto, constatou-se que os Atestados de Capacidade Técnica foram emitidos com data de 29/09/2017 (doc SEI 115778060), não podendo ser consideradas as folhas de medição que extrapolassem essa data (setembro/2017).

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

Todavia, em cumprimento ao determinado no despacho do Conselheiro Relator (peça 31), recebido por meio da intimação à peça 33, a Pregoeira informou que está realizando diligências no Arquivo Geral da Cidade de São Paulo, a fim de verificar a capacidade técnica da empresa Representante:

Recebida a segunda intimação, foi solicitada à área técnica que verificasse os números dos processos e suas respectivas folhas de medição que comprovem a real quantidade executada, tendo em vista que a área técnica manifestou-se anteriormente, conforme doc SEI 116985430, que diante da documentação apresentada pela empresa PROVAC, não foi possível atestar a qualificação técnica com quantitativos mínimos exigidos até a data da emissão do Atestado de Capacidade Técnica apresentado (29/setembro/2017).

Conforme informação da área técnica, sob doc SEI 119730906, os processos de pagamento dos contratos de nº 07/SP-LA/2014 e nº 08/SP-LA/2014 encontram-se em posse do Arquivo Geral da Cidade de São Paulo e foram feitas as devidas solicitações para vistas dos processos através do sistema SIMPROC e sistema SEI, onde cada um deles gerou um protocolo de acesso conforme doc. SEI 119732608 e 119740503.

Para tanto, considerando os prazos estabelecidos pelo Arquivo Geral para fornecimento da documentação, solicitou a prorrogação do prazo de resposta para 21.03.2025:

O prazo médio oferecido pelo Arquivo Geral para entrega dos processos é de 10 (dez) dias úteis, contados a partir de 12/02/2025. Portanto, a área solicita dilação do prazo para resposta de 10du (dez dias úteis), contados a partir da entrega dos processos pelo Arquivo Geral.

Desta forma, contados o prazo para envio dos processos pelo Arquivo Geral de 10 du + 10 du para análise da área técnica, e para que possamos analisar e apresentar a nossa manifestação, solicitamos prorrogação do prazo para 21/03/2025.

Argumentos da empresa Terceira Interessada (empresa Florestana Construções e Serviços Ltda. - peça 50, fls. 2/13)

A empresa terceira interessada manifestou-se contrária à decisão cautelar que suspendeu a homologação e adjudicação do certame, apresentando três principais argumentos: i) a empresa Representante não comprovou sua capacitação técnica, pois os atestados apresentados não refletem as quantidades efetivamente executadas; ii) as medições apresentadas na fase de

diligência não poderiam ser consideradas por conta de inconsistências, como medições que abrangiam períodos posteriores à data de emissão do respectivo atestado técnico; e iii) a empresa Representante já havia sido inabilitada em uma licitação anterior com objeto e motivos de inabilitação similares:

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:

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

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 árvores, 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/SPLA/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 válido, 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:

[...]

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:

[...]

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:

[...]

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 PROVAC¹ 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 TCMSP 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 li 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.

Além disso, consigna que a Representante impetrou Mandado de Segurança contra a municipalidade (Processo nº 1004249-41.2025.8.26.0053, 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital, juntado à peça 54 deste processo) referente ao Pregão Eletrônico 7/SUB-LA/2024, mas teve seu pedido negado por falta de argumentos ou provas que afastassem a presunção de legitimidade do ato administrativo impugnado:

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.

[...]

(peça 50, fl. 18)

Manifestação complementar da Terceira Interessada (peça 58)

Reproduz informações apresentadas pela Procuradoria Geral do Município em sede de mandado de segurança, que basicamente afirma que licitante desclassificada (no caso, a empresa Representante) teria deixado de cumprir com o ônus de apresentar a documentação exigível:

FLORESTANA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., já devidamente qualificada nos autos do processo de numeração em epígrafe, neste ato representado por sua representante legal, vem, por intermédio de seu advogado que esta subscreve, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 124, VII, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo e demais disposições aplicáveis, requerer a juntada da manifestação da Procuradoria Geral do Município, nos autos do Mandado de Segurança nº 1004249-41.2025.8.26.0053, bem como manifestar-se a respeito, nos seguintes termos:

Nesse sentido, a Douta Procuradoria do Município defendeu, corroborando a manifestação pretérita desta peticionante, o reconhecimento da inadequação dos atestados de capacidade técnica apresentados pela PROVAC, implicando em sua correta inabilitação do certame:

"Diante desse cenário, ao se restringir a análise aos documentos efetivamente válidos no período de janeiro de 2017 até a data de emissão dos atestados (29 de setembro de 2017), a área técnica concluiu que a empresa não comprovou o quantitativo mínimo exigido pelo edital, o que resultou na inabilitação da licitante."

Ademais, do mesmo modo quanto já bem assentado nos autos do presente TC, a Douta Procurador salientou, naqueles autos judiciais, que a Administração Pública não pode ser responsável por suprir omissões ou irregularidades - de responsabilidade exclusiva das licitantes - de modo a favorecer qualquer um dos

licitantes. Ao final, diante de todo o conjunto fático probatório, requereu a denegação da segurança pleiteada pela PROVAC, ora representante. Vejamos:

"No presente caso, a licitante teve a oportunidade de apresentar os documentos comprobatórios necessários, contudo, os registros fornecidos não se mostraram aptos a atestar a capacidade técnica exigida, levando, de forma justificada, à sua inabilitação no certame.

Diante do exposto, requer seja denegada a segurança pleiteada pela empresa impetrante."

Dessa forma, de modo a auxiliar a r. equipe de Auditoria e os Excelentíssimos Conselheiros na melhor compreensão do debate central deste TC, requer a juntada da manifestação da Procuradoria Geral do Município, nos autos do Mandado de Segurança nº 1004249-41.2025.8.26.0053.

Com efeito, reiteram-se os fundamentos e pedidos já lançados por esta peticionante, no sentido de RECONSIDERAR a decisão pretérita que determinou de suspensão do certame, determinando-se seu regular prosseguimento;

Ao final, requer seja julgada improcedente a representação formulada pela licitante PROVAC Terceirização de Mão de Obra, mantendo a inabilitação da licitante PROVAC, por não atender aos requisitos técnicos e por apresentar proposta inexecutável.

Análise da Coordenadoria

Quanto aos atestados técnicos apresentados pela representante, a empresa terceira interessada alega, inicialmente, haver *"irregularidades formais e que descaracterizam o próprio documento como atestado de capacidade técnica"*. Argumenta ainda que os atestados demonstram *"apenas a produtividade mínima a ser atingida"* e que *"não refletem a realidade do serviço executado"*.

Antes de avaliar o mérito de tais alegações, impende ressaltar que o objeto discutido no presente processo (definido pelo que foi trazido pelo Representante) não é, diferentemente do que parece sugerir a manifestação da Terceira Interessada, a habilitação da empresa Representante, em si, ou a suficiência/regularidade de seus atestados. O ponto controvertido é a suficiência, ou não, dos procedimentos de diligência pela pregoeira responsável.

Nesse sentido, o que ficou comprovado nos autos foi que houve insuficiência de diligências por parte da pregoeira responsável, com excesso de formalismo na avaliação especificamente das medições, motivo pelo qual a determinação proferida pelo Conselheiro Relator foi justamente para que os documentos apresentados pela Representante (atestados e comprovações

adicionais) fossem analisados com maior profundidade pela pregoeira, determinação que se encontra em fase de cumprimento (peça 41).

O que a Terceira Interessada pretende, em sua manifestação, é efetivamente interromper as diligências, com a alegação de que os atestados (que estão justamente sendo avaliados nessas diligências²) seriam inconsistentes/insuficientes, pedido que carece de sentido.

Isso porque a Terceira Interessada questiona especificamente alguns elementos dos requisitos de habilitação da Representante, mas o despacho de peça 31, que ela pretende ver revogado, determinou justamente “à Origem que proceda à diligência para efeito de comprovação, ou não, dos requisitos de habilitação da Representante”. Qualquer suposta insuficiência ou inconsistência nos atestados, caso exista, poderia ser verificada justamente nas diligências determinadas no despacho de peça 31, que já se encontra em andamento desde 05.02.2025. Portanto, os argumentos trazidos pela Terceira, ainda que hipoteticamente estivessem corretos (como se verá à frente, não é o caso), não teriam, pelos fatos e fundamentos legais analisados, salvo melhor juízo, o condão de motivar revisão do despacho proferido por Vossa Excelência.

Adentrando na análise do alegado pela Terceira Interessada, constata-se que os atestados técnicos em questão foram emitidos pelo próprio órgão licitante e, embora apresentem apenas os quantitativos mínimos exigidos — e não os efetivamente executados ao longo do contrato —, indicam expressamente que a representante executou serviços de manejo e remoção de árvores entre 18.11.2014 e 29.09.2017, abrangendo exemplares de pequeno, médio e grande porte. Dessa forma, conforme exposto no Relatório Conclusivo, a Representante apresentou os atestados de forma regular, atendendo às exigências do item 11.5.4 do edital, conforme evidenciado na peça 6. Assim, não se verifica ter havido omissão de documentação obrigatória.

Quanto às dúvidas sobre as quantidades efetivamente executadas de manejo e remoção de árvores de grande porte e sobre a validação das medições apresentadas, eventuais complementações das informações contidas nos atestados podem e devem ser esclarecidas por meio de diligência conduzida pelo Pregoeiro da Licitação.

² Com revogação da cautelar e a imediata “homologação da licitação e adjudicação do objeto à licitante Florestana Construções e Serviços LTDA”.

A empresa terceira interessada alega também que, para essa complementação, a representante *“utilizou folhas de medição que abrangiam, também, períodos posteriores a data de emissão do Atestado apresentado”*. Todavia, a Pregoeira já desconsiderou essas medições. Conforme já abordado no Relatório Conclusivo, *“entende-se que a decisão da Pregoeira de desconsiderar as medições posteriores à data de emissão dos atestados seria, a princípio, tecnicamente acertada”* (peça 29, fl. 9). Assim, a Representante apenas repete, nesse ponto, tema que já foi avaliado por esta Auditoria no Relatório Conclusivo, e que não motiva qualquer modificação ou revisão de entendimentos, porque tais medições já foram desconsideradas.

O que o relatório apontou, porém, foi que, após desconsiderar tais medições, não houve diligência suficiente por parte da Pregoeira para averiguar a capacidade técnica da empresa representante, especialmente diante das particularidades do caso, do fato de que foi apresentada a documentação exigida pelo edital, e das demais evidências de que a empresa teria provavelmente qualificação técnica suficiente, sendo compatível com a finalidade da fase de diligências e com o interesse público que se buscasse detidamente a documentação, haja vista se tratar do menor preço. Nesse sentido, verificou-se um excesso de formalismo incompatível com o objetivo da diligência e com o dever legal de selecionar a proposta mais vantajosa.

Nessa mesma toada, com relação à manifestação complementar de peça 58, tem-se que apenas reproduz manifestação da PGM que, após reproduzir os fatos ocorridos (desclassificação da licitante com justificativa de insuficiência de documentos comprobatórios de qualificação técnica), afirma que a empresa Representante não teria cumprido com o ônus de apresentar a documentação exigida na fase de diligências.

A esse respeito, como já ressaltado no Relatório Conclusivo, a fase de diligências não se confunde com a etapa de exigência dos documentos diretamente previstos no edital. No âmbito das diligências, é da Administração o ônus de buscar superar formalidades e averiguar efetivamente a veracidade/suficiência da documentação apresentada pelo licitante, sendo descabidos rigorismos formais.

Por fim, quanto à inabilitação da empresa representante no Pregão Eletrônico nº 06/SMPR/COGEL/2017 por não ter comprovado a produtividade mínima exigida no edital, com

base nos mesmos atestados aqui apresentados, é relevante destacar os relatórios elaborados pela equipe técnica a respeito de tal certame, que fundamentaram a decisão do Relator:

Relatório Preliminar (TC/002758/2018, peça 1, fls. 3/4)

Análise e conclusão

O Representante apresentou os atestados de capacidade técnica acostados às fls. 542/543 e 545/546, emitidos pela Prefeitura Regional da Lapa, os quais comprovam a execução de serviços de poda e remoção de árvores pelo Representante de forma concomitante, pelo de período de 10.11.14 a 29.07.17 e 18.11.14 a 29.09.17 através de 3 e 1 equipes respectivamente, totalizando pelo menos 4 equipes concomitantes. Ademais, há menção de 2 equipes adicionais durante dois meses em um dos contratos (fl. 543).

Em que pese a afirmativa da Origem de que são informados apenas os parâmetros de produtividade, tais atestados trazem consigo informações de quantidades executadas implicitamente. Para que a empresa receba o ateste é necessário que seja atendida a meta mínima de produção para pelo menos uma das categorias (fls. 676/676v.), isto é, para o caso de poda com diâmetro à altura do peito (DAP) menor que 20cm, seria Cód. 338V (Versão 02) necessário que cada equipe tivesse executado a poda de 264 árvores no mês, o que resultaria num quantitativo de 42241 árvores para o período de 90 dias. Analogamente, para DAPs até 40cm ou até 60cm, resultaria em 2624 ou 1344 árvores em 90 dias, atendendo o quantitativo estipulado no item 11.5.3.3 do edital e em seu Anexo X – Memória de cálculo dos quantitativos exigidos para capacidade técnica operacional.

Constata-se, assim, que os atestados poderiam comprovar as quantidades exigidas no edital. Entretanto, observa-se que não está clara a quantidade de podas/remoções efetivamente realizadas. Para tal, deveria a Origem ter promovido diligências a fim de esclarecer ou complementar a instrução do processo, uma vez que se trata de atestado emitido pela própria Prefeitura de São Paulo.

Dessa forma, consideramos a Representação procedente quanto a este quesito (grifou-se)

Relatório Conclusivo (TC/002758/2018, peça 11, fls. 3/4)

Análise e conclusão

Conforme estabelecido no item 11.5.3.3 do Edital, para a comprovação da capacidade técnico operacional, as empresas deverão apresentar atestados, devidamente registrados na entidade profissional competente, **que comprovem isoladamente ou somados no mesmo período de 90 dias concomitantes, a execução de 1.015 unidades de poda e 508 unidades de remoção**, para o Lote XIV.

Na manifestação apresentada pela Origem, **foram anexados os documentos de fls. 743v./763, que discriminam as quantidades de serviços** de poda e remoção realizados pela empresa Provac durante a vigência dos contratos 007/SP-LA/2014 e 008/SPLA/2014. Desses documentos pode-se verificar que, em que pese a empresa Provac ter atingido a produtividade mínima estipulada

para fins de medição, não fica comprovada a execução do quantitativo mínimo, durante 90 dias concomitantes, de 508 remoções de árvores, estipulada para fins de qualificação técnico operacional.

Dessa forma, retificamos o apontamento, no sentido de que, conforme documentação enviada pela Prefeitura Regional da Lapa, não resta comprovada a execução do quantitativo mínimo de remoções de árvores estabelecido no Edital como critério de qualificação técnico operacional, tornando-o improcedente.

(Grifou-se)

Primeiramente, verifica-se que o quantitativo exigido — 1.015 unidades de poda e 508 unidades de remoção no período de 90 dias concomitante — difere do presente caso, além de não haver distinção entre árvores de pequeno, médio e grande porte.

Em segundo lugar, observa-se que o entendimento adotado naquela ocasião é o mesmo desta Auditoria. Assim como na situação em análise, a área técnica considerou que os atestados eram regulares e que os parâmetros de produtividade continham, de forma implícita, informações sobre as quantidades executadas. No entanto, entendeu-se que a Origem deveria ter promovido diligências para esclarecer ou complementar os quantitativos efetivamente executados, a fim de comprovar a capacidade técnica. No presente caso, a mesma questão se coloca: busca-se, justamente, esclarecer se os quantitativos exigidos foram devidamente atendidos.

Quanto à existência de mandado de segurança com o objeto similar ao presente, avalia-se, salvo melhor juízo, que o objeto do presente processo de controle externo não se encontraria prejudicado mesmo por eventual coisa julgada alcançada na seara judicial, por não se confundir totalmente, em termos de extensão do objeto e em matéria, com o que se permite discutir em sede de mandado de segurança, especialmente no que se refere à inexistência das mesmas limitações a respeito de dilação probatória (art. 5º, LXIX da Constituição Federal), e à possibilidade/finalidade de julgamento das condutas dos agentes responsáveis (art. 71, II, da Constituição Federal).

Por fim, quanto à manifestação da Pregoeira referente à primeira notificação — Ofício SSG 12352/2025 (peça 18) —, os argumentos apresentados (peça 41, fls. 3/5) são similares aos apresentados pelo Subprefeito da SUB-LA, já analisados no Relatório Conclusivo (peça 29, fls. 7/12), e, portanto, não alteram o entendimento desta Auditoria.

Diante do exposto, mantém-se o entendimento do Relatório Conclusivo pela **procedência** do apontamento.

2.2. Da inexecuibilidade da proposta da licitante PROVAC.

Trata-se de apontamento que não constava na petição inicial da representação (peça 1).

Argumentos do terceiro interessado (empresa Florestana Construções e Serviços Ltda. - peça 50, fls. 13/18)

Em suma, a empresa terceira interessada alega que a proposta da empresa representante apresentou valores inexecuíveis nos itens “Despesas para atendimento das normas regulamentadoras”, “Caminhão carroceria 8t (h. improdutiva)” e “Furgão longo, teto alto”, e que a Representante “subestimou deliberadamente seus custos operacionais para apresentar um preço artificialmente baixo, estratégia que inviabiliza a execução adequada do contrato”.

3.1.1. Inexecuibilidade da proposta em face das Normas Regulamentadoras

[...]

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 inexecuibilidade da proposta da licitante PROVAC.

[...]

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

[...]

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:

[...]

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:

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:

[...]

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.

[...]

Análise preliminar da Auditoria

Primeiramente, é importante destacar que a Lei Federal nº 14.133/2021 confere à Administração Pública discricionariedade para promover diligências adicionais com o intuito de aferir a exequibilidade da proposta ou exigir que os licitantes a demonstrem:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

[...]

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

Cabe ressaltar que essa mesma questão já foi objeto de recurso interposto pela empresa terceira interessada durante o processo licitatório (SEI nº 116287697, item 2, fls. 2/13). Na ocasião, a Pregoeira indeferiu o pedido (SEI nº 117006387, item 9.1) fundamentando sua decisão nas contrarrazões apresentadas pela empresa Representante (SEI nº 116771615, fls. 2/4).

Em suas contrarrazões, a empresa Representante argumentou que a proposta global da empresa Terceira Interessada é apenas 2,76% superior à sua. Além disso, alegou que possui *expertise e know-how* no objeto, evidenciado por contratos análogos com outros órgãos da Prefeitura de São Paulo e por sua longa tradição no mercado. Esse histórico, segundo a empresa, confere-lhe maior poder de negociação na aquisição de insumos em grande volume, permitindo a apresentação de uma proposta mais precisa. Ademais, ressaltou que dispõe em seu patrimônio de equipamentos, ferramental e parcerias à sua disposição (o que significa que alguns custos já se encontram afundados, possibilitando proposta em menor valor):

No entanto, ao contrário do aduzido pela Recorrente, não há inexecutabilidade na proposta ofertada pela Recorrida. Tal imputação, é feita com nítida má-fé, com o intuito de levar o Ilustre Pregoeiro ao equívoco, eis que a diferença da proposta apresentada pela Recorrida é apenas 2,76% (dois vírgula setenta e seis por cento) superior a ofertada pela Recorrida e aceita pela Administração.

[...]

Assim, os custos relacionados ao atendimento das normas regulamentadoras são de responsabilidade da empresa Recorrida, que por possuir contrato análogo com a própria Prefeitura do Município de São Paulo, possui o know-how necessário para garantir conformidade e possui *expertise* em contratos de prestação de serviços semelhantes.

A Recorrida possui anos de tradição no mercado e como nossas compras e contratações ocorrem em grande volume, conseguimos barganhar preços melhores com nossos fornecedores e ofertar uma proposta mais precisa, competitiva e atrativa para a administração.

[...]

Quanto ao apontamento de inexecutabilidade da proposta da Recorrida quanto aos veículos e equipamentos, também não prosperam.

[...]

Primeiramente, insta consignar que os preços apontados pela Recorrente em sua peça recursal, são meramente estimativos, e não vislumbram a realidade.

Como já informado acima, a Recorrida é detentora de contratos similares com outros órgãos da Prefeitura do Município de São Paulo (Subprefeitura Freguesia-Brasilândia; Subprefeitura Lapa; Subprefeitura Sé e Subprefeitura Casa Verde-Cachoeirinha), e se compromete a perfeita prestação dos serviços como tem feito

até o presente momento com todos os nossos clientes, ou seja, com o mais alto nível de qualidade e empenho. Assim, a Recorrida possui expertise e know-how no presente contrato, o qual se compromete a fornecer os equipamentos e insumos quando necessários.

Se não o bastante, a Recorrida possui vasta experiência no segmento, e em especial no referido contrato, visto que conforme documentação anteriormente enviada, já prestamos o exato mesmo serviço, tendo em seu patrimônio, equipamentos e ferramental, bem como parcerias, a fim da sua disponibilização, sem o comprometimento de custos à Administração.

[...]

(SEI nº 116771615, fls. 2/4)

Por sua vez, a Pregoeira acatou a argumentação da empresa Representante e, amparada pelas áreas técnica e financeira competente, concluiu que a exequibilidade da proposta foi devidamente demonstrada, ratificando que sua *expertise* e *know-how* no objeto permitiu oferecer preços mais precisos e competitivos:

9. 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.

(SEI nº 117006387)

Nessa mesma toada, mesmo eventuais valores abaixo das referências não significam inexequibilidade, notando-se que a tabela SIURB traz preços referenciais/estimativos, que não se confundem com preços mínimos³. Cabe às licitantes estimar seu próprio preço, com base em suas idiossincrasias e circunstâncias. Analogamente, um valor global da proposta reduzido não conduz necessariamente à conclusão por inexequibilidade, pois propostas agressivas não se confundem com propostas inexequíveis. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Conta da União:

³ Com efeito, o orçamento da Administração é referência de valor máximo, sendo normal e esperado que os licitantes apresentem valor inferior ao orçado pela Administração, o que só é possível reduzindo-se um ou mais preços unitários.

Dependendo da escolha da estratégia comercial, a empresa pode ser bem agressiva na proposta de preços, relegando a segundo plano o retorno do investimento considerado para o contrato. [...]

As motivações para perseguir o sucesso em uma licitação em detrimento da remuneração possível pela execução da obra variam: a empresa pode estar interessada na obra específica por sinergia com suas atuais atividades; pode haver interesse em quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado para o tipo de obra a ser executada; pode haver interesse em incrementar o *portfolio* de execução de obras da empresa; pode haver interesse na formação de um novo fluxo de caixa advindo do contrato e que pode contribuir com outros tipos de ganho para a empresa, entre outras.

[...]

De se destacar, ainda, que não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas. Com isso, infiro que atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta.

(TCU, Acórdão 3092/2014- Plenário).

Ainda nas palavras de Marçal Justen Filho:

Comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexecuibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. Nesse ponto, adotam-se posições distintas das anteriores perfilhadas. O núcleo da concepção ora adotado reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada plena admissibilidade de propostas deficitárias. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 601).

Portanto, pelo exposto, conclui-se que o apontamento é **improcedente**.

3. CONCLUSÃO

À luz da análise realizada, as conclusões do Relatório Conclusivo (peça 29) permanecem inalteradas (item 2.1), mantendo-se a conclusão pela **procedência** da Representação.

Quanto ao apontamento que não constava no objeto da petição inicial da representação (item 2.2), e que foi incluído especificamente pela empresa Terceira Interessada (peças 50/54), conclui-se pela sua **improcedência**.

Entende-se, ainda, que os argumentos trazidos pela Terceira Interessada, que questionam alguns dos requisitos de habilitação da Representante, ainda que hipoteticamente estivessem corretos (não se verifica ser o caso), não teriam, pelos fatos e fundamentos legais analisados, salvo melhor juízo, o condão de motivar revisão na decisão proferida por Vossa Excelência (peça 31), porque tal decisão determinou justamente “à Origem que proceda à diligência para efeito de comprovação, ou não, dos requisitos de habilitação da Representante”. Qualquer suposta insuficiência ou inconsistência nos atestados e requisitos de habilitação, caso exista, poderia ser verificada justamente nessas diligências que foram determinadas.

Quanto ao pedido do Subprefeito para reconsiderar a determinação exarada à peça 31 (peça 66), por não se tratar de matéria que adentre tecnicamente no mérito do conteúdo abordado por esta Auditoria nos autos, submetemos à Vossa Excelência para apreciação.

Destaca-se, por oportuno, que a sessão de abertura ocorreu em 06.12.2024, e que a licitação atualmente encontra-se na fase recursal, estando a pregoeira (peça 41) em fase de cumprimento da determinação de peça 31.

Em 19.03.2025.

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 Chefe
Coordenadoria IX