

GABINETE DO CONSELHEIRO Eduardo Tuma
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/008584/2025

Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 15/SVMA/2025 (ComprasGov 90015/2025), cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de inventário da arborização urbana em logradouros públicos.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de **Relatório Conclusivo** de Análise de **Representação** interposta por **Ivani Ferreira dos Santos**, em face do edital do Pregão **Eletrônico nº 015/SVMA/2025**, cujo objeto é a "Contratação de empresa para prestação de serviços de inventário da arborização urbana em logradouros públicos, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência, Anexo II deste Edital" (peça 01).

Processo SEI nº 6027.2025/0009501-1.

O edital foi publicado em 16.06.2025 (doc SEI 127683156), e a **sessão de abertura** está prevista para **03.07.2025**, 11h00.

Oficiada na peça 06, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) apresentou manifestação prévia juntada à peça 10.

Em atendimento ao determinado à peça 12, passa-se à elaboração do Relatório Conclusivo de Representação, com base no art. 3º, § 2º, da Resolução nº 18/2019.

Este Relatório se limita à abrangência do objeto da Representação, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

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

Destaque-se que a presente análise foi executada com a devida celeridade, tendo em vista o exíguo tempo hábil, uma vez que a Manifestação Prévia de peça 10 (protocolo 008710/2025) foi juntada aos autos em 02.07.2025.

2. ANÁLISE

2.1. Das Condições de Participação - Vedação à participação de empresas em consórcio

Argumentos da Representante (Peça 1)

A Representante alega que o edital vedou indevidamente a participação de empresas em consórcio (fls. 03/05 da peça 01):

(i) **Da Vedação Injustificada à Participação de Empresas em Consórcio – Art. 15 da Lei nº 14.133/21:** A previsão do item 3.5 fere a expressa norma do art. 15 da Lei nº 14.133/21, que estabelece a participação de consórcios em licitações como regra geral;

[...]

O artigo 15 da Lei nº 14.133/21, alterando orientação da lei anterior, estabeleceu diretrizes para a participação de pessoas jurídicas em licitações por meio de consórcios. Este dispositivo reflete uma mudança significativa na legislação de licitações e contratos administrativos, favorecendo a cooperação entre empresas e a potencialização de suas capacidades técnicas e financeiras, veja-se:

*“Art. 15. **Salvo vedação devidamente justificada** no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)”*

Como se vê, o artigo 15 revela um claro incentivo à formação de consórcios, estabelecendo a participação conjunta como a regra, ao mesmo tempo em que **impõe a necessidade de justificativa para qualquer vedação a essa prática.**

Em outras palavras, **a regra geral é a permissão para que pessoas jurídicas participem de licitações em consórcio.** Ao prever que a vedação à participação em consórcio deve ser devidamente justificada, o legislador estabelece um ônus argumentativo significativo para a Administração Pública.

[...] (grifos no original).

Manifestação prévia da Origem (Peça 10, fls. 01/02)

A Origem esclareceu que:

A Representação aponta a vedação à participação de empresas em consórcio, conforme item 3.5 do Edital, alegando que tal disposição fere o artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a participação em consórcio como regra geral e exige justificativa para qualquer vedação.

A Administração reconhece que a participação em consórcio é a regra geral na Lei nº 14.133/2021, necessitando de justificativa para sua vedação. No presente caso, a vedação à composição de consórcio, estabelecida no item 4.4 do Termo de Referência (Anexo II), está justificada "considerando a especificidade da metodologia a ser aplicada que limitaria a participação de licitantes visando preservar a padronização da execução dos serviços".

Desta forma, a restrição visa garantir a uniformidade e a qualidade da execução dos serviços, dada a natureza específica do inventário arbóreo urbano.

Ademais, a decisão de vedar a participação em consórcio também se fundamenta na pesquisa de mercado realizada por esta Administração. Verificou-se a existência de poucos fornecedores no mercado aptos a atender à complexidade e especificidade do objeto licitado. Nesse cenário, se fosse permitida a participação de consórcio, ao invés de ampliar, tal permissão poderia, paradoxalmente, reduzir a competitividade. Isso porque a união desses poucos fornecedores em consórcios teria o potencial de diminuir ainda mais a concorrência efetiva, gerando um efeito reverso ao objetivo de se buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, e comprometendo o princípio da competitividade

Portanto, a vedação foi motivada e atende ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021, sendo a justificativa plausível diante do objeto técnico e da logística operacional.(sem grifos).

Análise da Coordenadoria

A justificativa mencionada pela SVMA consta no doc. SEI 126936762, item 4.4: "Fica vedada a composição de consórcio no edital de licitação considerando a especificidade da metodologia a ser aplicada que limitaria a participação de licitantes e também visando preservar a padronização da execução dos serviços."

Na manifestação prévia, a Origem acrescentou que a permissão da participação em consórcios na presente licitação, poderia restringir a competitividade do certame, dada a baixa oferta de fornecedores em potencial para o objeto licitado.

Nessa esteira, considerando a justificativa técnica apresentada pela Origem e a ausência de indícios ou evidências levantados pela Representante de que a prestação do serviço seria

efetivamente beneficiada, caso fosse permitida a participação de consórcios, é **improcedente** esse ponto da Representação.

2.2. Do Orçamento de Referência - Exigência de Garantia de Proposta sem referência ao valor estimado e orçamento sigiloso sem justificativa

Argumentos da Representante (Peça 1)

A Representante alega que o edital não permite a avaliação do cálculo do valor exigido como garantia de proposta, bem como acusa a irregularidade no sigilo do orçamento de referência (fls. 03, 07 e 08 da peça 01):

(ii) Da Exigência de Garantia de Proposta sem Referência ao Valor Estimado e Orçamento Sigiloso sem Justificativa – Arts. 58, §1º e 24 da Lei nº 14.133/2021: O item 6.1 do edital exige garantia de proposta em valor fixo de R\$ 83.462,43, sem a divulgação do valor estimado da contratação, afrontando o art. 58, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Além disso, o edital adota o sigilo do orçamento sem apresentar qualquer justificativa, tal como se prevê no art. 24 da mesma lei, comprometendo a transparência do certame e impedindo que os licitantes verifiquem a adequação dos encargos exigidos, em prejuízo à ampla competitividade;

[...]

O **item 6.1** do edital fixa em R\$ 83.462,43 (oitenta e três mil quatrocentos e sessenta e dois reais e quarenta e três centavos) o valor da garantia de proposta exigida de todos os licitantes.

Todavia, **o edital não informa o valor estimado da contratação, tampouco apresenta motivação formal para mantê-lo sob sigilo. Essa omissão compromete frontalmente a transparência e a verificação da proporcionalidade da garantia exigida.**

Nos termos do art. 58, §1º da Lei nº 14.133/2021, o valor da garantia de proposta **não poderá exceder 1% do valor estimado da contratação.**

Ainda mais grave, o edital **não justifica adequadamente a adoção de sigilo sobre o orçamento estimado, em flagrante violação ao art. 24, caput, da mesma lei**, que dispõe que:

[...]

Por essas razões, necessária a retificação do edital, a fim de que: (i) seja publicado **o valor estimado da contratação**, nos termos do art. 23, §1º, I da Lei nº 14.133/2021, a fim de viabilizar a **verificação de que o valor fixado para a garantia de proposta (R\$ 83.462,43) não excede o limite de 1% do valor estimado**, como determina o art. 58, §1º da mesma lei; (ii) subsidiariamente, caso

entenda necessário manter o sigilo sobre o valor estimado, que apresente justificativa formal e expressa, nos termos do art. 24 da Lei nº 14.133/2021, ajustando-se, ainda, a garantia de proposta para que não seja fixada em quantia certa, mas calculada proporcionalmente ao valor da proposta apresentada por cada licitante. (grifos no original).

Manifestação prévia da Origem (Peça 10, fl. 02)

A Origem esclareceu que:

A Representação questiona a exigência de garantia de proposta em valor fixo de R\$ 83.462,43 (oitenta e três mil quatrocentos e sessenta e dois reais e quarenta e três centavos) sem a divulgação do valor estimado da contratação, em suposta afronta ao artigo 58, §1º, e ao artigo 24 da Lei nº 14.133/2021.

A Administração esclarece que o sigilo do orçamento estimado da contratação está devidamente justificado no item 23.1 do Anexo II - Termo de Referência. Conforme o mencionado item, "O valor estimado da contratação poderá ser tornado público após o julgamento das propostas.". A razão para essa medida é explicitada como uma forma de evitar o "efeito âncora", que "ocasionaria o chamado efeito âncora, elevando os preços das propostas ao mais próximo possível do valor de referência da Administração.". Além disso, a justificativa aponta que isso "induziria certos licitantes a elaborarem suas propostas com base no orçamento estimado pela Administração, o que nem sempre corresponderão à suas realidades econômico-financeiras, ocasionando reflexos na execução do contrato".

Essa prática encontra amparo legal no Art. 24 da Lei nº 14.133/2021, que prevê que "Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso".

Quanto ao valor da garantia de proposta, o Edital, no item 6.1, estabelece o valor de R\$ 83.462,43. Este valor, ao mesmo tempo em que cumpre o limite máximo de 1% do valor estimado para a contratação, conforme Art. 58, § 1º da Lei nº 14.133/2021, permite à Administração resguardar o sigilo do orçamento, que, internamente, foi estimado em um valor compatível com a garantia exigida.

Dessa forma, a Administração observou a legalidade, apresentando justificativa compatível com o art. 24 da Lei nº 14.133/2021, sendo a exigência da garantia de proposta proporcional e em consonância com as normas vigentes. (sem grifos).

Análise da Coordenadoria

Quanto à alegação da Representante acerca de irregularidade no sigilo do orçamento estimado, a Origem justificou tecnicamente o sigilo no item 23.1 do Anexo II - Termo de Referência (doc. SEI 126936762):

O valor estimado da contratação poderá ser tornado público após o julgamento das propostas. A publicação do orçamento estimado da contratação ocasionaria o chamado efeito âncora, elevando os preços das propostas ao mais próximo possível do valor de referência da Administração. Além disso, induziria certos licitantes a elaborarem suas propostas com base no orçamento estimado pela Administração, o que nem sempre corresponderão à suas realidades econômico-financeiras, ocasionando reflexos na execução do contrato.

No tocante à alegação de irregularidade no valor definido pelo edital como "garantia da proposta" (item 6.1 do edital, fl 08 da peça 03), não se constatou indício de infringência ao limite máximo de garantia de proposta, que pode ser exigida pela Administração, definido pelo art. 58, §1º, da LF 14.133/2021 (doc SEI 125910108 e 126931242).

Assim, não há evidência de descumprimento da LF 14.133/2021, em especial de seus artigos 24 e 58, § 1º.

Portanto, **improcedente** esse ponto da Representação.

2.3. Do Orçamento de Referência - Indícios de inexecuibilidade com base no valor da garantia de proposta

Argumentos da Representante

A Representante alega que, considerando que o valor estimado do contrato seria de aproximadamente R\$ 8,3 milhões para 36 meses, não haveria margem operacional para sua execução, evidenciando a sua inexecuibilidade (fls. 03/04 e 08/11 da peça 01):

(iii) Dos Indícios de Inexecuibilidade com Base no Valor da Garantia de Proposta: A fixação da garantia de proposta em R\$ 83.462,43 indica que o valor estimado do contrato seria de aproximadamente R\$ 8,3 milhões para 36 meses, valor manifestamente incompatível com as exigências do Termo de Referência, que requer quatro veículos com tecnologia embarcada de alto custo. A defasagem entre os custos mínimos necessários e o valor presumido pode indicar um orçamento inexecuível;

[...]

Conforme exposto no tópico anterior, o item 6.1 do edital determina que os licitantes devem apresentar garantia de proposta no valor fixo de R\$ 83.462,43, montante que, à luz do art. 58, §1º da Lei nº 14.133/2021, não pode exceder 1% do valor estimado da contratação.

Isso permite inferir que o valor total estimado do contrato é de aproximadamente R\$ 8.346.243,00, considerando o percentual máximo admitido por lei.

Esse valor estimado, **ainda que não oficialmente divulgado, torna-se parâmetro lógico para avaliar a viabilidade econômica do certame, sobretudo diante das exigências técnicas expressas no edital.**

Dentre elas, destaca-se a obrigação do Termo de Referência - Anexo II de disponibilização de 4 (quatro) veículos equipados com sistemas de georreferenciamento, câmeras de alta precisão e sensores.

Segundo levantamento de mercado, **cada conjunto de equipamentos embarcados com essas características possui custo aproximado de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**, valor que não inclui o custo do veículo, da operação em campo, do licenciamento de softwares, da estrutura de TI, da mão de obra especializada e da manutenção contínua. Observa-se:

[...]

[...] custo inicial com os quatro veículos e seus equipamentos facilmente ultrapassa R\$ 4 milhões, comprometendo de forma significativa qualquer margem operacional diante de um contrato estimado em apenas R\$ 8,3 milhões para 36 meses.

[...]

De acordo com o art. 6º, inciso XXIII, alínea 'a', da Lei nº 14.133/2021 o Termo de Referência deve **conter a definição clara do objeto, incluídos sua natureza e os quantitativos**, observa-se:

[...]

Mais adiante, o inciso XXIII, alínea 'i', do mesmo artigo estabelece que o Termo de Referência deve especificar **as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais**, senão vejamos:

[...]

Trata-se, portanto, de indício objetivo de que o valor do orçamento não guarda correspondência com a estrutura de custos exigida, o que compromete a viabilidade da execução contratual e pode levar à contratação de proposta inexecutável, com riscos à prestação do serviço, à continuidade da execução e ao erário.

[...]

Assim, fica evidente a ilegalidade do Termo de Referência, exigindo sua completa reformulação, pois, da maneira como foi redigido, há fortes indícios de que o Orçamento é inexecutável, já que diversos custos obrigatórios não foram considerados. (grifos no original).

Manifestação prévia da Origem (Peça 10, fls. 02/03)

A Origem esclareceu que:

A Representação argumenta que o valor da garantia de proposta (R\$ 83.462,43), que presumiria um contrato de aproximadamente R\$ 8,3 milhões para 36 meses, seria "manifestamente incompatível com as exigências do Termo de Referência", especialmente os custos de quatro veículos com tecnologia embarcada de alto custo.

Em resposta, a Administração reitera que o valor estimado da contratação foi estabelecido em conformidade com o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que exige que o valor seja "compatível com os valores praticados pelo mercado".

O Termo de Referência (Anexo II) detalha exaustivamente a complexidade e o escopo dos serviços, incluindo a necessidade de "01 (um) Equipamento de Mapeamento Móvel terrestre, composto de Veículo 4x4 (tipo Renault Oroch ou similar, Sistema MMS, Sensor LIDAR, Cameras panorâmica 360°, Sistema GNSS/IMU), para cada uma das Regiões (Norte, Sul, Leste e Centro/Oeste)", bem como outros veículos e equipamentos. O documento prevê ainda que o preço do equipamento e veículo deve incluir "o salário do motorista/operador, benefícios, encargos sociais, aquisição/depreciação do capital e o combustível".

O planejamento da contratação, que incluiu a elaboração do Termo de Referência, considerou todos os custos diretos e indiretos necessários à execução do objeto, buscando garantir a viabilidade econômica e a qualidade dos serviços. O valor estimado para a contratação é resultado de pesquisa de preços realizada pela Administração, que avaliou as condições de mercado para a prestação dos serviços nos termos exigidos.

A decisão de manter o orçamento sigiloso, como já justificado, visa precisamente a fomentar a competição e evitar que as propostas se "ancorem" no valor de referência da Administração, incentivando os licitantes a apresentarem seus preços com base em suas próprias realidades econômico-financeiras.

Ademais, não há demonstração objetiva de inexecutabilidade. A argumentação da representação se baseia em meras presunções, e não em demonstração concreta de inexecutabilidade.

Portanto, a Administração entende que o orçamento é exequível e compatível com as exigências do certame, não existindo qualquer elemento que demonstre inexecutabilidade. (sem grifos).

Análise da Coordenadoria

A Representante afirma, em síntese, que em seu ponto de vista o valor do contrato seria insuficiente, pois:

[...] o custo inicial com os quatro veículos e seus equipamentos facilmente ultrapassa R\$ 4 milhões, comprometendo de forma significativa qualquer margem operacional diante de um contrato estimado em apenas R\$ 8,3 milhões para 36 meses. (sem grifos) (fl. 09 da peça 01).

Ressalve-se que a argumentação da Representante, além de não informar a fonte dos valores por ela apresentados, deixou de detalhar de forma tecnicamente embasada, qual seria o custo total do contrato na sua avaliação, o que impossibilita, nesse momento, eventual conclusão pela inexecutabilidade do orçamento da SVMA.

Por fim, consta nos docs. SEI 125910108 e 126175618 estimativas de preços realizadas pela SVMA, em que foi apurado um valor estimado para 36 meses diferente do alegado pelo Representante.

Cabe pontuar que o orçamento de referência não foi objeto de análise pormenorizada pela Auditoria em função da celeridade requerida no presente relatório. Mas, em que pese o sigilo imposto nessa fase do certame, é possível afirmar que os dados contidos em tais planilhas não corroboram as afirmações da Representante.

Portanto, **improcedente** esse ponto da Representação.

2.4. Da Qualificação Técnica - Possibilidade de inscrição de profissional no CRBio

Argumentos da Representante (Peça 1)

A Representante alega que (fls. 04, 11/12 da peça 01) :

(iv) Da Possibilidade de Inscrição de Profissional no CRBio: O item 12.11, 'b)', que se refere à qualificação técnica, exige inscrição no CREA ou CRBio. Ocorre que os serviços de inventário da arborização urbana são serviços de engenharia, sendo o registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA o único passível de exigência;

[...]

O objeto da presente licitação – inventário da arborização urbana em logradouros públicos do Município de São Paulo consiste em serviços que envolvem **levantamento, georreferenciamento, identificação botânica, caracterização morfofisiológica e fitossanitária, análise de risco e avaliação técnica de exemplares arbóreos**, com geração de base de dados para fins de planejamento e gestão pública.

Conforme disposto no art. 2º, da Lei nº 6.684/1979, as atividades e atribuições do biólogo estão relacionadas **à realização de estudos, projetos, pesquisas, análises, vistorias, perícias, laudos, pareceres, e assistência técnica, no campo da Biologia ou a ela ligados**, senão vejamos:

[...]

Vê-se, portanto, que o edital viola o próprio artigo 67, incisos I e II, da Lei 14.133/21, porquanto a prova de qualificação técnica requer a apresentação de profissional *“devidamente registrado no conselho profissional competente”* e certidões ou atestados *“regularmente emitidos pelo conselho profissional competente”*. A indicação de profissional registrado no CRBio ou atestado acervado perante aquele conselho não tem qualquer aptidão para a prova de capacitação na execução de serviços que não guardam qualquer afinidade com as atividades e atribuições de biólogos, como é o caso dos serviços licitados.

Sendo assim, de rigor reconhecer a ilegalidade da exigência contida no item 12.11, 'b)', por possibilitar a comprovação de responsável técnico biólogo, cujas atribuições não estão relacionadas com a execução dos serviços da presente licitação e cujo registro é feito no CREA e não no CRBio. (grifos no original).

Manifestação prévia da Origem (Peça 10, fl. 03)

A Origem esclareceu que:

A Representação contesta a exigência de inscrição no CRBio ou CREA no item 12.11, alínea 'b)', do Edital, alegando que os serviços de inventário arbóreo são de engenharia e, portanto, o registro deveria ser exclusivo do CREA.

Informamos que os profissionais habilitados para o levantamento dos dados e informações contidas no item 8.3.7. do Termo de Referência (Anexo II do Edital) devem ser engenheiros agrônomos, engenheiros florestais ou biólogos, conforme estabelecido na Lei 17.794/22 que “disciplina a arborização urbana, quanto ao seu manejo, visando à conservação e à preservação, e dá outras providências”. O biólogo é reconhecido pela Prefeitura de São Paulo como profissional habilitado para identificação e avaliação de exemplares arbóreos desde 2011 através da Lei 15.425/11, que alterou a Lei 10.365/87, parcialmente revogada pela Lei 17.794/22.

O Termo de Referência, no item 5.8, e o Edital, no item 12.11, alínea 'b', exigem a comprovação de aptidão para desempenho de atividades compatíveis através de profissional de nível superior devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de Acervo Técnico, emitido pelo CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, nas modalidades Engenharias Agrônoma ou Florestal, ou emitido pelo CRBio – Conselho Regional de Biologia. Esta previsão está em conformidade com as atribuições legais desses profissionais para as atividades de identificação botânica e avaliação de exemplares arbóreos que são essenciais ao objeto da contratação.

Análise da Coordenadoria

Destaque-se que o objeto deste edital é: [...] prestação de serviços de inventário da arborização urbana em logradouros públicos para levantamento e identificação botânica dos exemplares de porte arbóreo [...]” (fl. 03 da peça 03).

Nesse sentido, a própria Representação traz a informação de que dentre as atribuições do biólogo estão os “[...] estudos, projetos, pesquisas, análises, vistorias, perícias, laudos, pareceres, e assistência técnica [...]”, o que vai de encontro com sua acusação de que “[...] profissional registrado no CRBio [...] não tem qualquer aptidão para a prova de capacitação na execução de serviços que não guardam qualquer afinidade com as atividades e atribuições de biólogos, como é o caso dos serviços licitados”. (fls. 11/12 da peça 01).

Cabe assinalar ainda a competência para manejo de vegetação de porte arbóreo, consignada no art. 8º, II da LM nº 17.794/2022:

Art. 8º O manejo da vegetação de porte arbóreo, em áreas públicas ou privadas, deverá:

[...]

II - ser orientado por engenheiros agrônomos, engenheiros florestais ou **biólogos**, devidamente inscritos em seus órgãos de classe, que se responsabilizarão pelo procedimento ou laudo e manifestação técnica emitidos, quando necessários, conforme previsto no art. 9º desta Lei; (grifo nosso).

Dessa forma, conclui-se que é **improcedente** esse ponto da Representação.

2.5. Do Índice de Reajuste – Incompatibilidade do objeto com o IPC-FIPE

Argumentos da Representante (Peça 1)

A Representante alega que (fls. 04, 13/14 da peça 01):

(v) Do Índice de Reajuste Incompatível:No item 15.4, ‘a)’ foi previsto reajuste pelo índice IPC da FIPE, o qual não tem qualquer pertinência com a estrutura de custos dos serviços licitados. **Esse índice poderá gerar distorções para o equilíbrio econômico-financeiro contratual;**

[...]

Um dos instrumentos básicos e essenciais de preservação do conteúdo econômico-financeiro da proposta é o **reajuste de preços**, uma vez que os

insumos utilizados pela empresa estão sujeitos a oscilações de preços do mercado e a remuneração da mão de obra é aumentada anualmente, através de dissídios coletivos da categoria.

Com o decorrer do tempo, ocorre a gradual elevação dos custos de execução do contrato, que torna necessário o recálculo dos valores da remuneração do contratado, para restauração do equilíbrio inicial fixado na proposta.

[...]

Contudo, no item 15.4, 'a)' do edital, foi previsto reajuste pelo índice IPC da FIPE, **que não tem qualquer pertinência com a estrutura de custos dos serviços licitados**. Esse índice, caso não seja retificado, ocasionará sérias distorções do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

O índice IPC-FIPE registra a média inflacionária de **preços ao consumidor**. A composição do índice inclui alimentação, habitação, despesas pessoais, vestuário, transporte, saúde e educação, ou seja, **ESSE INDEXADOR É ABSOLUTAMENTE INADEQUADO PARA A AVALIAÇÃO DO AUMENTO DOS CUSTOS COM A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO LICITADO**.

A contratação em questão envolve serviços especializados de **inventário arbóreo urbano**, com atividades como levantamento técnico, identificação botânica, georreferenciamento, uso de plataformas digitais e mobilização de equipe qualificada. Trata-se, portanto, de **contrato de natureza predominantemente técnica e operacional, com forte componente de mão de obra especializada e recursos tecnológicos**.

Ante o exposto, imperativa a retificação do 15.4, 'a)' do edital, para que o índice IPC-FIPE seja substituído por índice mais adequado à estrutura de custos do serviço contratado, como o IPCA-Serviços ou Cesta Composta, na forma do art. 92, §3º da Lei nº 14.133/2021. (grifos no original).

Manifestação prévia da Origem (Peça 10, fls. 03/04)

A Origem esclareceu que:

A Representação alega que o índice de reajuste previsto no item 15.4, alínea 'a)', do Edital (IPC da FIPE) não tem pertinência com a estrutura de custos dos serviços licitados, podendo gerar distorções no equilíbrio econômico-financeiro.

Em resposta, a Administração esclarece que a escolha do Índice de Preços ao Consumidor – IPC, apurado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, para o reajustamento dos preços, está fundamentada e é realizada nos termos da Portaria SF nº 389/17, bem como do Decreto Municipal nº 57.580/17.

O Decreto Municipal nº 57.580, de 19 de janeiro de 2017, dispõe sobre a implementação de uma política de redução de despesas e a substituição do índice de reajustamento de preço contratual no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta. Este Decreto estabelece que o índice de reajuste, para compensar os

efeitos das variações inflacionárias, deverá ser o equivalente ao centro da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), substituindo outros índices municipais.

Contudo, a Portaria SF nº 389, de 18 de dezembro de 2017, autoriza, excepcionalmente, a adoção do Índice de Preços ao Consumidor – IPC, apurado pela FIPE, em todos os editais de licitação, contratos e instrumentos jurídicos congêneres. Esta autorização foi concedida em caráter excepcional, considerando, entre outros fatores, manifestações do Tribunal de Contas do Município (TCM) e a situação econômica observada.

Dessa forma, a adoção do IPC da FIPE reflete a observância das normas e políticas de reajuste de preços vigentes no âmbito do Município de São Paulo, garantindo a uniformidade e a legalidade dos procedimentos de reajuste e assegurando a segurança jurídica e previsibilidade ao processo de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme os parâmetros adotados pela Administração Municipal.

Análise da Coordenadoria

Considerando os esclarecimentos da Origem, em especial aqueles relativos ao DM 57.580/2017 e à Portaria SF nº 389/2017, conclui-se que é **improcedente** esse ponto da Representação.

2.6. Das Impugnações e Pedidos de Esclarecimento - Previsão de publicação de esclarecimentos até a véspera da sessão

Argumentos da Representante (Peça 1)

A Representante alega que (fls. 04, 14/15 da peça 01):

(vi) Da Previsão de Publicação de Esclarecimentos até a Véspera da Sessão:

O edital permite que a Administração publique respostas a pedidos de esclarecimentos até o último dia útil antes da sessão de abertura (02/07/2025), enquanto o prazo final para impugnação se encerra⁰³ (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão, o que cria um descompasso que impede que os licitantes contestem em tempo hábil esclarecimentos que eventualmente alterem a interpretação ou alcance de cláusulas editalícias.

[...]

O **item 4.1 do edital** estabelece que os pedidos de esclarecimentos sobre o edital deverão ser enviados por meio do sistema até **03 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública**. Por sua vez, o **item 4.2** prevê que a resposta da Administração poderá ser publicada até o **último dia útil anterior à data de abertura do certame**, ou seja, **até 02/07/2025**, considerando que a abertura está agendada para **03/07/2025**.

Entretanto, conforme dispõe o **item 5.1 do edital** e o art. 165, §1º da Lei nº 14.133/2021, **o prazo final para impugnação ao edital também se encerra 03 (três) dias úteis antes da sessão.**

Esse descompasso entre os prazos permite que **esclarecimentos relevantes sejam publicados após o fim do prazo para impugnações**, inviabilizando a manifestação formal dos licitantes quanto a interpretações que, porventura, **modifiquem o sentido, o alcance ou a exigência de cláusulas editalícias.**

Tal configuração viola os princípios do **contraditório, da ampla defesa, da publicidade e da segurança jurídica**, previstos nos arts. 5º, XXXIV, e 37, caput, da **Constituição Federal**, e nos arts. 5º e 11 da **Lei nº 14.133/2021**, que asseguram tratamento isonômico, transparência e previsibilidade nos processos licitatórios.

Diante do exposto, requer-se que o edital seja **adequado de forma a garantir que eventuais esclarecimentos ou respostas a questionamentos sejam publicados com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas antes do término do prazo de impugnação ao edital**, a fim de preservar o pleno exercício do direito de petição e o contraditório, e assegurar a segurança jurídica do certame. (grifos no original).

Manifestação prévia da Origem (Peça 10, fl. 04)

A Origem esclareceu que:

A Representação aponta um "descompasso" entre os prazos para pedidos de esclarecimentos e respostas (item 4.1 e 4.2 do Edital) e o prazo final para impugnações (item 5.1 do Edital), argumentando que isso viola princípios de contraditório, ampla defesa, publicidade e segurança jurídica.

A Administração esclarece que os prazos estabelecidos no Edital estão em consonância com as práticas licitatórias e a legislação vigente, buscando equilibrar a necessidade de celeridade processual com a garantia da ampla participação e transparência. O item 4.1 do Edital permite solicitações de esclarecimentos até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, e o item 4.2 prevê a prestação desses esclarecimentos até o último dia útil anterior à abertura. Similarmente, o item 5.1 define o prazo de 3 (três) dias úteis para impugnações.

Embora os prazos sejam próximos, a natureza dos esclarecimentos é, em geral, interpretativa e não visa alterar substancialmente as condições do edital. Conforme o Art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, apenas modificações no edital que "comprometam a formulação das propostas" implicariam nova divulgação e reabertura dos prazos. A Administração entende que os esclarecimentos fornecidos até o último dia útil não comprometem a formulação das propostas, pois se referem a interpretações ou complementações de informações já contidas no edital e seus anexos.

O licitante, ao analisar o edital em sua íntegra, já possui todos os elementos para formular sua proposta. Os esclarecimentos buscam apenas dirimir dúvidas pontuais, sem alterar a substância do ato convocatório. Assim, a Administração atua dentro dos limites legais, garantindo que o processo licitatório seja conduzido de forma eficiente e transparente, sem prejuízo à isonomia entre os licitantes.

Análise da Coordenadoria

A Representação não trouxe evidências de inobservância aos princípios elencados no art. 5º, ou aos objetivos previstos no art. 11 da LF 14.133/2021.

Cabe destacar que a Representante, oportunamente, omitiu de sua argumentação o art. 164² da LF 14.133/2021, que trata especificamente dos prazos relacionados a impugnações e esclarecimentos.

Portanto, **improcedente** esse ponto da Representação.

3. CONCLUSÃO

Após análise da representação interposta por Ivani Ferreira dos Santos, em face do Pregão Eletrônico nº 015/SVMA/2025, conclui-se, em sede de **Relatório Conclusivo**, que a representação é **improcedente**.

Destaque-se que a presente análise foi executada com a devida celeridade, tendo em vista o exíguo tempo hábil, uma vez que a Manifestação Prévia de peça 10 (protocolo 008710/2025) foi juntada aos autos em 02.07.2025.

O edital foi publicado em 16.06.2025 (doc SEI 127683156), e a **sessão de abertura** está prevista para **03.07.2025**, 11h00.

² LF 14.133/2021 [...]

CAPÍTULO II

DAS IMPUGNAÇÕES, DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO E DOS RECURSOS

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

São Paulo, em 02/07/2025

MARCIO YOSHIO KAWABATA
Auditor de Controle Externo

**DOUGLAS RODRIGUES DE OLIVEIRA
FRANCO**
Supervisor de Controle Externo
em substituição

De acordo, em

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe

Avaliação da Satisfação do Cliente: <https://forms.office.com/r/Ku6TDB6W6e> (para uso interno do TCMSP)