

ETCM/014315/2024

TC/014315/2024

Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 3/SUB-PE/2024, que o objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de conservação de áreas urbanizadas/ajardinadas/praguejadas e entorno, por meio de três equipes.

Interessados: Subprefeitura Penha (*), Laís Roberta Tessitore Arrojo Urquiza

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata-se de Representação formulada pela Sra. Laís Roberta Tessitore Arrojo Urquiza, com pedido de medida cautelar, em face do Pregão Eletrônico nº 003/SUB-PE/24, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de conservação de áreas urbanizadas/ajardinadas/praguejadas e em seu entorno através de 03 (três) equipes pelo período de 12 (doze) meses.

Em sede de Relatório Preliminar (peça 12), a Auditoria concluiu pela procedência dos itens 2.3 (Da indefinição das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação) e 2.8 (Dos erros materiais constantes do Anexo I-B – Especificações Técnicas – Comuns a todos os serviços), considerando, entretanto, superado o item 2.3 à luz das alterações realizadas no edital, e pela improcedência do itens 2.1 (Da omissão quanto ao critério de julgamento das propostas), 2.2 (Da ausência de exigências de qualificação técnica), 2.4 (Da indefinição do prazo de concomitância para somatório de atestados), 2.5 (Da ausência de prazo para início da execução dos serviços), 2.6 (Da previsão de hipóteses de extinção do contrato antes do prazo nele fixado) e 2.7 (Da ausência de informações sobre o serviço de recolhimento e remoção dos detritos resultantes da execução de todos os serviços de limpeza). Ademais, sugeriu que se recomendasse à Subprefeitura Penha (SUB-PE) que incluísse a

redação do §1º do art. 106 da Lei Federal nº 14.133/2021 no edital, de modo a evitar interpretações equivocadas e conferir maior clareza quanto às condições de extinção do contrato.

À luz dos esclarecimentos prestados pela SUB-PE às peças 17 e 22 a 25, regularmente oficiada às peças 14/15 e 19/20, ratificou a Auditoria, em sede de Relatório Conclusivo (peça 30), seu entendimento previamente esposado pela procedência do item 2.8, improcedência dos itens 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7, e superação do item 2.3.

Instada a se manifestar, a AJ considerou que a ausência de preenchimento dos requisitos de admissibilidade foi superada pelo Nobre Conselheiro Relator, tendo em vista os atos instrutórios já praticados e, quanto ao mérito, opinou pela perda de objeto em relação ao item 2.3 (correção superveniente promovida pela Origem), pela procedência do item 2.8, registrando que o fato em nada prejudicou o certame por tratar-se de erro meramente formal e improcedência dos itens 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7 (peças 32 e 33).

Por fim, a PFM requereu que a Representação fosse julgada prejudicada quanto ao item 2.3 e improcedente quanto aos demais itens, inclusive o item 2.8 por se tratar de mero erro formal (peça 36).

É o relatório.

Preliminarmente, quanto à admissibilidade, não obstante a ausência de prova de cidadania, em inobservância ao previsto no § 1º do art. 55 do RITCMSP, entendo ser possível, à critério superior, o conhecimento da Representação, haja vista que os autos já foram devidamente instruídos.

Ainda, no que diz respeito ao pedido de suspensão cautelar, tendo em vista a homologação e adjudicação do objeto do certame à empresa Molise Serviços e Construções Ltda., entendo, s.m.j., que o mesmo se encontra prejudicado.

No que tange ao mérito, verifica-se que a controvérsia gira em torno, basicamente, da existência de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 003/SUB-PE/24, referentes (i) à omissão quanto ao critério de julgamento das propostas; (ii) à ausência de exigências de qualificação técnica; (iii) à indefinição das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação; (iv) à indefinição do prazo de concomitância para somatório de atestados; (v) à ausência de prazo para o início da execução dos serviços; (vi) à previsão de hipóteses de extinção do contrato antes do prazo nele fixado; (vii) à ausência de informações sobre o serviço de recolhimento e remoção dos detritos resultantes da execução de todos os serviços de limpeza e (viii) aos erros materiais constantes do Anexo I-B – Especificações Técnicas – Comuns a todos os serviços.

Notadamente, quanto à omissão no critério de julgamento das propostas (**item 2.1**), suscitou a Representante não haverem sido estabelecidos critérios claros para a avaliação da inexecutabilidade das propostas. Nesse sentido, argumentou que em se tratando o objeto licitado de serviço de engenharia, deveria o edital trazer a redação do §4º do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/21 de que seriam consideradas inexecutáveis as propostas de valor inferior a 75% do valor orçado pela Administração.

Acerca da alegação de caracterização do objeto licitado como serviço de engenharia, fundamentou-se a Representante no item 2.2.6 do Termo de Referência (TR), o qual impõe a necessidade de engenheiro agrônomo/florestal (profissões abrangidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia “CREA”), bem como nos itens 2.2.11, 2.7.6, 7.8 e 9.2, que solicitam formalizações no Livro de Ordem, instituído pela Resolução nº 1.094 do CONFEA.

No entanto, a referência exemplificativa feita à profissionais como engenheiro agrônomo/florestal no item 2.2.6¹ se restringe ao caso de utilização de técnicas não descritas no TR para os serviços de “corte de grama, mato e ornamentais”, enquanto, em

¹ 2.2.6. Técnicas não descritas poderão ser utilizadas, desde que tenham justificativa técnica por profissional tecnicamente capacitado, como engenheiro agrônomo/florestal ou biólogo e anuído pelo fiscal de contrato.

realidade, se depreende do TR que os serviços a serem contratados não se caracterizam como serviços de engenharia, eis que não demandam a atuação de profissionais abrangidos pelo CREA, dado que nenhum destes integra a planilha de composição de custos da licitação, cuja mão de obra é composta apenas por técnico agrícola, jardineiro, operador de roçadeira e ajudante geral.

Tampouco a utilização do Livro de Ordem faz referência à elementos que envolvam serviços de engenharia, limitando-se sua utilização ao mero registro de apontamentos, solicitações e autorizações.

Desta feita, não há a obrigatoriedade de se considerar o valor de 75% como parâmetro para a definição de propostas inexequíveis.

A despeito disso, mister se faz ressaltar a ponderação feita pelo órgão técnico de que, ainda que se considerasse se tratar de serviço de engenharia, independentemente de haver previsão expressa ao critério de inexequibilidade estabelecido no §4º do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021, o mesmo seria aplicável em função do dever de observância dos dispositivos do ordenamento jurídico pela Administração.

Conforme o esposado, entendo, em consonância aos órgãos técnicos, pela improcedência deste ponto.

No que se refere à ausência de exigências de qualificação técnica (**item 2.2**), alegou a Representante que, tendo em vista o objeto do contrato se tratar de serviço de engenharia, o item 11.5.4 estaria em dissonância com o estabelecido no art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021 ao não exigir as seguintes documentações: i) apresentação de profissional registrado no CREA; ii) certidões ou atestados emitidos pelo CREA; e iii) registro ou inscrição no CREA.

Em que pese o argumento trazido pela Representante, repiso o entendimento esposado no item 2.1 de que os serviços a serem contratados não demandam a

atuação de profissionais abrangidos pelo CREA, não se caracterizando, assim, como serviços de engenharia, além da composição de custos da licitação ser composta apenas por profissionais não abrangidos pelo CREA (técnico agrícola, jardineiro, operador de roçadeira e ajudante geral).

Tendo em vista o não cabimento da exigência de profissional registrado no CREA, bem como registros/inscrições ou atestados emitidos por esse conselho, opino, na esteira dos órgãos técnicos, pela improcedência desta questão.

Quanto à indefinição das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação (**item 2.3**), destaca-se que a previsão contida no item 11.5.4.1² do edital quanto à exigência de comprovação da execução prévia dos serviços preconizados no item 3.2.7³ do Anexo I-A não se enquadrava nas hipóteses previstas no §1º, do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021⁴, uma vez que o “item 3 – Carregamento de água (6.000 litros)” não

² 11.5.4.1. Comprovação que já executou contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do objeto deste Termo de Referência item 3.2.7 Quantitativo de Serviços;

³ 3.2.7 Atendida a produtividade mínima mensal a equipe deverá dar continuidade aos serviços objeto do contrato, respeitando a carga horária e o atendimento das demais condições especificadas. Deve ficar entendido que a prestação de serviço é mensal sendo a meta de produtividade, uma mera garantia de eficiência da equipe a ser alcançada pela CONTRATADA.

Quantitativo de Serviços

ITEM	Descrição	Unidade	Quant. Estimada Mensal	Qte. Meses	Quant. Total
1	Equipe - Conservação de áreas verdes	Equipe x mês	3,00	12	36
2	Caminhão tanque irrigador	horas	88,00	12	1.056
3	Carregamento de água (6.000 litros)	Um.	22,00	12	264

⁴ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

§ 1º A exigência de atestados será restrita **às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação**, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

demonstrava relevância técnica, tampouco valor significativo, dado que seu valor individual correspondia a menos de 4% do valor total da contratação.

Nesse contexto, embora inicialmente procedente a alegação da Representante, verificou-se a correção do referido dispositivo quando da republicação do edital (peça 23), excluindo-se, para fins de qualificação técnica, o “item 2 – Caminhão tanque irrigador” e o “item 3 – Carregamento de água (6.000 litros)”, remanescendo somente o “item 1 - Equipe - Conservação de áreas verdes”⁵, que se encontra em consonância à legislação supracitada.

Sendo assim, tendo em vista que a impropriedade constatada foi sanada pela Origem, a qual procedeu as alterações necessárias, entendo que houve a perda superveniente do objeto no que tange a este ponto.

Com relação à indefinição do prazo de concomitância para somatório de atestados (**item 2.4**), arguiu a Representante que apesar do item 11.5.4.4 do edital prever a possibilidade de somatório de atestados de serviços executados de forma concomitante, não foi determinado seu prazo, em violação ao §5º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Entretanto, conforme se depreende do estabelecido no referido normativo, nas contratações de serviços contínuos, admite-se a possibilidade da exigência de comprovação de experiência anterior na execução de serviços similares ao objeto da licitação, por prazo mínimo não superior a 3 (três) anos, computados em períodos sucessivos ou não.

Ou seja, no que diz respeito a exigência de requisitos de habilitação técnica, se encontra dentro da discricionariedade conferida à Administração

⁵ 11.5.4.1. Comprovação que já executou contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do Anexo I - Termo de Referência subitem 3.2.7 - Quantitativo de serviços - item 1 - quantidades de equipes e período do objeto.

estabelecer ou não limitação temporal aos atestados apresentados, desde que observadas as limitações impostas pela lei.

Assim, uma vez que no caso em concreto não foi determinado prazo mínimo aos mesmos, não há que se falar em violação ao dispositivo retromencionado, razão pela qual opino, na esteira dos órgãos técnicos, por sua improcedência.

No que tange à ausência de prazo para o início da execução dos serviços (**item 2.5**), sobreleva-se que o edital estabelece que o início do prazo para a prestação dos serviços é de 03 dias a partir da Ordem de Início em suas “Condições Gerais” (fl.39, peça 02).

Nesse contexto, embora não haja definição quanto ao tempo para emissão da Ordem de Início, uma vez que a mesma é emitida após o encerramento da licitação, cujo prazo de duração é desconhecido, entendo que se encontram presentes parâmetros mínimos para que as empresas licitantes possam se preparar, visto que após sua emissão há definição de prazo para o início da execução dos serviços. Soma-se a isto a ausência de justificativa para demasiado tempo de preparo por não se tratar de serviço complexo, razão pela qual acompanho os órgãos técnicos pela improcedência deste ponto.

Acerca da previsão de hipótese de extinção do contrato antes do prazo nele fixado (**item 2.6**), apesar da Representante entender que o item 8.5⁶ do edital da azo à extinção do contrato antes do mesmo completar seu primeiro ano de vigência, em dissonância ao estabelecido no §1º do art. 106 da Lei Federal nº 14.133/2021⁷, entendo,

⁶ 8.5 O contrato pode ser extinto, antes do prazo nele fixado, sem ônus para o contratante, quando esta não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade, nos termos da lei.

⁷ Art. 106. [...]

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

em alinhamento ao órgão técnico, que a previsão contida no referido dispositivo se refere à possibilidade de extinção do contrato antes de findos os 12 meses de cada eventual prorrogação, dado que o ajuste poderá ser prorrogado por até 10 anos, conforme previsto no item 16.1.2 do edital.

Corroborando tal inteligência, foi informado pela SUB-PE (peça 17) e verificado no edital republicado (peça 23), que foi acolhida pela Origem a recomendação de inclusão da redação do §1º do art. 106 da Lei Federal nº 14.133/2021, de modo a evitar interpretações equivocadas e conferir maior clareza quanto às condições de extinção do contrato, *in verbis*:

“8.5. O contrato pode ser extinto, antes do prazo nele fixado, sem ônus para o contratante, quando esta não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade, nos termos da lei, **conforme Art. 106 § 1º da Lei 14.133/21 “ A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data”** (grifos nossos)

A despeito do acréscimo, válido pontuar que ainda que não houvesse previsão expressa no edital acerca da vedação de sua extinção no primeiro ano, é dever da Administração observar todos os dispositivos do ordenamento jurídico vigente, razão pela qual opino pela improcedência deste ponto.

Com relação à ausência de informações sobre o serviço de recolhimento e remoção dos detritos resultantes da execução de todos os serviços de limpeza (**item 2.7**), infere-se da interpretação conjunta da forma de execução dos serviços preconizada no item 10.7 do Anexo I-A, através de varrição, lequeamento, rastelamento, catação e escavação, e dos equipamentos listados no item 5.3.2 do mesmo anexo, tais como carrinhos de mão, enxadas, marretas, pás e vassouras, que o edital prevê a remoção de detritos de menor porte e pequena monta e não a coleta de grandes volumes, os quais demandariam o uso de equipamentos mais robustos.

Desta sorte, conforme ponderado pelo órgão técnico, se trata de atividade conexa e acessória ao serviço de conservação de áreas verdes, integrada, portanto, em seu escopo.

Ademais, embora o serviço de remoção de detritos não esteja previsto na composição de custos, sobreleva-se que a remuneração da contratação se dará pelo quantitativo de equipes por mês em conjunto com os equipamentos e ferramentas, e não por meio de itens de serviço.

Assim sendo, dado que a remoção de detritos em áreas verdes somente poderá ocorrer em volume compatível com as ferramentas e equipamentos exigidos em edital, não vislumbro ilegalidade em sua previsão, razão pela qual acompanho os órgãos técnicos pela improcedência deste apontamento.

Por fim, quanto aos erros materiais constantes do Anexo I-B – Especificações Técnicas – Comuns a todos os serviços⁸ (**item 2.8**), concluiu o órgão técnico que, de fato, os serviços de manejo arbóreo (itens 2.2, 2.2.14, 4.3 e 9.1.1), bem como as normativas de arborização urbana (itens 4.4 a 4.7), não faziam parte do escopo do objeto licitado, considerando a Representação procedente neste quesito, sem prejuízo do destaque feito quanto a formalidade do erro.

No entanto, conforme se visualiza do edital republicado (peça 24), os itens 2.2, 2.2.14 e 4.3 foram retificados, excluindo-se a referência quanto ao “manejo arbóreo”, ao passo em que os itens 4.4, 4.5, 4.6, 4.7 e 9.1.1 foram removidos do instrumento editalício.

Tendo em vista as correções promovidas pela Origem, entendo que houve a perda superveniente do objeto quanto à esta questão.

⁸ itens 2.2, 2.2.14, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7 e 9.1.1.

Em consulta ao processo SEI 6048.2024/0002451-6, na presente data, verifica-se que o objeto do certame foi homologado e adjudicado à empresa Molise Serviços e Construções Ltda., conforme publicação no DOC em 19.09.2024 (Doc SEI 110822086), sendo o extrato do termo de contrato nº 034/SUB-PE/2024 publicado no DOC em 26.09.2024 (Doc SEI 111237223). Não obstante, cumpre salientar que houveram dois aditamentos ao contrato nº 034/SUB-PE/2024, o primeiro, publicado no DOC em 06.11.2024, objetivando o acréscimo ao objeto de 02 equipes (10,49%) (Doc SEI 113676181), e o segundo, publicado no DOC em 10.02.2025, objetivando a alteração da porcentagem do aditamento anterior para 10,31% (Doc SEI 119361910).

Pelo exposto, opino pelo conhecimento da Representação e, quanto ao mérito, reputo prejudicados pela perda superveniente do objeto os itens 2.3 e 2.8, e improcedentes os itens 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 28 de julho de 2025.

Isabella Kesselring Lima

Assessor de Secretaria I

OAB/SP nº 431.518