

TC/007823/2025

Objeto: Representação em face do Pregão Eletrônico 90002/SUB-CV/2025, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de engenharia para desassoreamento mecanizado, limpeza manual, manutenção de áreas ajardinadas do reservatório de amortecimento de cheias - Piscinão Guaraú com fornecimento de mão de obra, ferramentas, equipamentos e veículos, à Subprefeitura Casa Verde/Limão/Cachoeirinha.

Interessado(s): Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha (*), Qualy Jet Saneamento, Obras e Serviços Ltda.

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada na data de 09/06/2025 por **QUALY JET SANEAMENTO OBRAS E SERVIÇOS LTDA**, doravante denominada **REPRESENTANTE**, com fundamento no art. 54 e ss. do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (RITCMSP), **em face de supostas ilegalidades praticadas no curso do processo licitatório deflagrado pelo Edital de Pregão Eletrônico 90002/SUB-CV/2025**, cujo objeto é a *contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de engenharia para desassoreamento mecanizado, limpeza manual, manutenção de áreas ajardinadas do reservatório de amortecimento de cheias – Piscinão Guaraú – com fornecimento de mão de obra, ferramentas, equipamentos e veículos, à Subprefeitura Casa Verde/Limão/Cachoeirinha.*

Em síntese, à *Peça 1*, a **REPRESENTANTE** alega a ilegalidade da decisão proferida pelo(a) Pregoeiro(a), que a desclassificou do certame sob o fundamento de inexecutabilidade de sua proposta. Sustenta, com diversos argumentos, que sua oferta representa uma economia significativa de aproximadamente R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) aos cofres públicos, em comparação com o valor da proposta declarada vencedora.

Ao final, requer a procedência liminar da representação, com a consequente orientação ou imposição aos servidores públicos responsáveis para que reformem a decisão que excluiu a Representante do certame, sob pena de prejuízos expressivos ao erário. Subsidiariamente, caso não seja

esse o entendimento desta Corte, pleiteia a suspensão da licitação, a fim de permitir a análise aprofundada da matéria por este órgão de controle, culminando com o julgamento de procedência da representação e a declaração de sua classificação e vitória no certame.

À Peça 12, a Unidade Técnica de Protocolo e Autuação informou a existência do processo *TC/005425/2025*, o qual poderia guardar relação com a matéria tratada nestes autos.

A petição inicial (*Representação – Peça 1*) foi recebida pelo **EXMO. CONSELHEIRO RELATOR**, que determinou a expedição de ofício à Subprefeitura da Casa Verde, Limão e Cachoeira (SUB-CV), doravante denominada **ORIGEM**, para que se manifestasse no prazo de cinco dias (*Peça 13*).

Não houve deliberação quanto ao pedido liminar.

Em resposta ao ofício de comunicação (*Peça 14*), a **ORIGEM** apresentou Manifestação Prévia, acompanhada das devidas justificativas (*Peça 17*).

Às Peças 30 e 31 destes autos foram acostados, respectivamente, o despacho exarado à *Peça 09* do *TC/005425/2025*, bem como a certidão lavrada à *Peça 22* daquele mesmo feito.

A presente Representação foi encaminhada à **COORDENADORIA IX**, a qual, à *Peça 33*, se manifestou em sede de Relatório Conclusivo, organizando nos itens 2.1¹ e 2.2² do relatório as irregularidades apontadas pela **REPRESENTANTE** na peça inicial, tendo ao final se manifestado pela procedência do item 2.1 e pela improcedência do item 2.2.

Após, foi determinada a expedição de ofício à **ORIGEM** para ciência quanto ao Relatório Conclusivo e respectiva manifestação no prazo de 15 dias (*Peça 34*).

¹ 2.1. Da alegada irregularidade da decisão da Comissão de Licitação que desclassificou a Representante por falta de motivação, com consequente violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório

² 2.2. Da irregularidade da decisão da Comissão de Licitação, por eventualmente ter adotado os preços unitários como parâmetro da desclassificação, isoladamente, o que não seria possível quando o critério de julgamento for pelo menor preço global, e do suposto formalismo exacerbado da Comissão.

À *Peça 38* sobreveio manifestação da **ORIGEM** pugnando pela improcedência total da presente Representação.

Em seguida, foi anexada aos autos petição cautelar da **REPRESENTANTE**, informando que o órgão licitante teria negado provimento ao Recurso por ela interposto e homologado o resultado da licitação, alegando que não houve a disponibilização dos fundamentos que embasaram tal decisão e requerendo ao final a sustação do processo licitatório (*Peça 40*).

Em análise à petição cautelar juntada, à *Peça 44*, sobreveio despacho do **EXMO CONSELHEIRO RELATOR**, indeferindo o pedido liminar formulado pela Representante em razão da fase adiantada do certame bem como por não estarem presentes os requisitos autorizadores da medida pleiteada.

Nesse contexto, vieram os autos a esta **ASSESSORIA JURÍDICA** para análise e manifestação (*Peça 50*),

É o relatório. Fundamento e Opino.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Do objeto e dos limites desta manifestação

De início, destaca-se que este Parecer se limitou aos aspectos jurídicos do caso, dentro das balizas definidas no artigo art. 3, §1º, da Resolução TCMSP nº 18/2019³, observando-se, ainda,

³ “**Art. 3º** Nos processos de Representação referidos no artigo 1º, “caput”, incisos X e XI, desta Resolução, a petição inicial será encaminhada ao Conselheiro Relator, que deliberará sobre a sua admissibilidade e sobre eventual medida de urgência, caso preenchidos os requisitos legais.

§ 1º Havendo necessidade de prévia manifestação, o Conselheiro Relator poderá submeter os autos aos órgãos técnicos antes de sua deliberação.”

a abrangência do objeto da Representação, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal⁴.

Ademais, deve-se salientar que as ponderações aqui exaradas serão feitas sem caráter vinculativo e, depois de avaliadas, poderão ser acatadas ou não pela Autoridade Superior. Contudo as questões relacionadas à legalidade serão aqui apontadas para fins de sua correção.

2.2. Admissibilidade

Os requisitos de admissibilidade da Representação estão previstos no artigo 55 do RITCMSP⁵.

Os requisitos formais previstos nos incisos I, II e IV restaram cumpridos, enquanto que, no que tange ao quesito material (caput do artigo 55 e inciso III), verifica-se que se trata de matéria afeta à competência desta Corte (possíveis irregularidades ocorridas em procedimento licitatório realizado por Subprefeitura do Município), com a juntada dos documentos comprobatórios dos eventuais indícios de irregularidade (Peças 4/11).

Além disso, também se encontra preenchido o requisito previsto no § 4º do Artigo 170 da Lei 14.133/2021⁶, uma vez que a **REPRESENTANTE** participou efetivamente do procedimento licitatório ora impugnado, na qualidade de licitante.

Desta forma, opino pela possibilidade de **CONHECIMENTO** da Representação.

⁴ “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’”.

⁵ **Art. 55** - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:

I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.

⁶ Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no [§ 3º do art. 169 desta Lei](#).

§ 4º **Qualquer licitante**, contratado ou **pessoa física ou jurídica poderá representar** aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

2.3. Das informações preliminares

Conforme mencionado no Relatório da presente peça, a Unidade Técnica de Protocolo e Autuação informou a existência do processo *TC/005425/2025*, o qual poderia guardar relação com a matéria tratada nestes autos (*Peça 12*).

Além disso, às *Peças 30 e 31* deste feito foram acostados, respectivamente, o despacho exarado à *Peça 09* e a certidão lavrada à *Peça 22* do mencionado processo.

Assim, em consulta ao *TC/005425/2025*, verifiquei que, em 23/04/2025, o **EXMO. CONSELHEIRO RELATOR EDUARDO TUMA** determinou a suspensão do *Pregão Eletrônico nº 90002/SUB-CV/2025* (conforme *Peça 09* do *TC/005425/2025*, copiada na *Peça 30* destes autos). Posteriormente, na **3.364ª Sessão Ordinária** desta Corte, realizada em 30/04/2025, após manifestação da SUB-CV, o Conselheiro Relator propôs a retomada do certame, condicionada à correção e republicação do edital, decisão que foi referendada pelo Pleno, conforme certidão constante à *Peça 22* do TC mencionado (reproduzida nestes autos à *Peça 31*).

Adicionalmente, conforme manifestação da **AUDITORIA** (*Peça 29* do *TC/005425/2025*), o edital foi devidamente republicado (*doc SEI nº 125187230*), com as correções necessárias, e o processo licitatório prosseguiu regularmente, tendo a sessão de abertura ocorrido em 26/05/2025, às 10h30.

Dessa forma, considerando que a presente Representação foi protocolada em 09/06/2025, já em fase mais avançada do certame, conclui-se que o *TC/005425/2025* não guarda relação direta com o presente feito, não havendo elementos que justifiquem qualquer vinculação entre ambos.

Além disso, cabe frisar que, em relação à Petição Cautelar anexada à *Peça 40*, já houve deliberação do **EXMO CONSELHEIRO RELATOR** (*Peça 44*) que indeferiu o pedido liminar lá pleiteado em razão da fase adiantada do certame bem como por não estarem presentes os requisitos autorizadores da medida pleiteada, salientando, inclusive, que a pendência em relação ao item até então considerado procedente pela **AUDITORIA** (*irregularidade da decisão da Comissão de Licitação que desclassificou a Representante por falta de motivação, com consequente violação dos princípios da ampla*

defesa e do contraditório) não se mostrou suficiente para corroborar a suspensão da decisão. Assim, **não há nada mais a ser abordado neste Parecer em relação à Petição Cautelar supramencionada.**

2.4. Do mérito

2.4.1. Da procedência do item 2.1 do Relatório Conclusivo *(Da alegada irregularidade da decisão da Comissão de Licitação que desclassificou a Representante por falta de motivação, com consequente violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório)*

Na peça inaugural, A **REPRESENTANTE** contesta a decisão do(a) Pregoeiro(a) que resultou em sua desclassificação do certame, alegando que a justificativa apresentada — a suposta inexecutabilidade da proposta — foi genérica, sem fundamentação adequada, e contrariou os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Segundo ela, essa conduta impediu a formulação de recurso apropriado e consistente dentro do processo licitatório.

Alega que, conforme previsto no subitem 12.11 do edital, a desclassificação de uma proposta somente poderia ocorrer mediante justificativa clara e fundamentada, em caso de comprovação de inexecutabilidade. Relata que enviou e-mail à Comissão de Licitação solicitando acesso ao parecer técnico que teria embasado a decisão administrativa, mas não obteve qualquer resposta.

Em resposta a essas alegações, a **ORIGEM** se manifestou, em suma, defendendo que a reclamação é infundada. Explica que o valor de referência da licitação foi calculado com base na tabela da SIURB, conforme exigido pelo Decreto Municipal nº 62.100/2022, e que todos os princípios legais e constitucionais foram respeitados ao longo do processo.

Relata que a Representante teve diversas oportunidades para apresentar documentos e justificar os preços ofertados, inclusive com prorrogação de prazos, mas que os documentos enviados não comprovaram a viabilidade da proposta. Assim, sustenta que não houve cerceamento de defesa e que a Comissão agiu corretamente, conforme o art. 49 do mesmo decreto.

Conclui que a proposta foi corretamente considerada inexecutável e solicita que a representação seja rejeitada integralmente.

Já a **AUDITORIA**, em análise às alegações da **REPRESENTANTE** e da Resposta ofertada pela **ORIGEM**, bem como de todos os documentos que constam nos autos, entendeu que esta não apresentou justificativas concretas para a desclassificação da Representante, limitando-se a alegar que os documentos enviados não comprovaram a viabilidade da proposta, sem indicar quais itens seriam inexecutáveis.

Ainda de acordo com a **ESPECIALIZADA**, a decisão do(a) Pregoeiro(a), publicada no Compras.gov.br, menciona apenas fundamentos jurídicos, sem detalhar os aspectos técnicos que motivaram a exclusão.

Além disso, constatou que não há nos autos parecer técnico ou decisão fundamentada que esclareça os motivos fáticos da desclassificação, o que contraria o dever legal de motivação previsto na Lei Municipal nº 14.141/2006. Essa omissão comprometeu o direito da Representante de apresentar recurso adequado, violando os princípios do contraditório e da ampla defesa. Diante de tudo disso, concluiu pela procedência da representação nesse ponto.

Após minuciosa análise dos autos, especialmente à luz do Relatório Conclusivo acostado à *Peça 33*, manifestamo-nos em consonância com o entendimento da **AUDITORIA** quanto à procedência do *item 2.1*.

Com efeito, observa-se que a desclassificação da proposta apresentada pela **REPRESENTANTE**, sob o fundamento de inexecutabilidade, careceu de motivação adequada e suficiente. A decisão proferida pela Comissão de Licitação não indicou, de forma clara e objetiva, os elementos específicos da proposta que a tornariam inexecutável, o que configura violação ao princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no art. 2º cumulado com o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99⁷, e em âmbito local o disposto no artigo 2º da Lei Municipal 14.141/2006⁸.

⁷ **Lei 9784/1999**. Art. 2º A **Administração Pública obedecerá**, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Art. 50. Os **atos administrativos deverão ser motivados**, com **indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos**, quando: I - **neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses**; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - **decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública**; (...)

Sobre esse princípio, cabe trazer à baila a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁹:

*Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para **aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.** (grifo nosso)*

Inegavelmente, tal omissão compromete diretamente o exercício do contraditório e da ampla defesa, garantias constitucionais asseguradas pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal¹⁰.

Como bem pontua Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ na mesma obra: “(...) assim, o **administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência** contra atos que o afetem pessoalmente, **necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos.**

Dessa forma, a ausência de fundamentação técnica na decisão que desclassificou a proposta inviabiliza a formulação de recurso eficaz, pois não permite à **REPRESENTANTE** identificar e rebater os pontos específicos que, segundo a Comissão de Licitação, tornaram sua proposta inexecutável.

2.4.2. Da improcedência do item 2.2 do Relatório Conclusivo (Da irregularidade da decisão da Comissão de Licitação, por eventualmente ter adotado os preços unitários como parâmetro da desclassificação, isoladamente, o que não seria possível quando o critério de julgamento for pelo menor preço global, e do suposto formalismo exacerbado da Comissão)

⁸ **Lei 14.141/2006.** Art. 2º A **Administração Pública obedecerá**, dentre outros, aos princípios da primazia no atendimento ao interesse público, economicidade, eficiência, legalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 112.

¹⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LV - aos **litigantes, em processo judicial ou administrativo**, e aos acusados em geral são **assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes**;

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 113.

No tocante a este item, conforme se extrai da peça inaugural, a **REPRESENTANTE** argumenta que propostas com valor inferior a 75% do estimado não são automaticamente inexequíveis, conforme o art. 59 da Lei nº 14.133/21, que exige diligências antes da desclassificação.

Ela afirma ter apresentado à Comissão de Licitação comprovações da viabilidade dos preços, incluindo dados sobre mão de obra, salários, equipamentos e cotações de mercado.

Além disso, ressalta que, em julgamentos por menor preço global, a análise da exequibilidade não deve se basear apenas em preços unitários, citando decisões de diversos Tribunais

Por fim, critica o excesso de formalismo da Comissão, segundo ela, considerado indevido pelo TCU, e garante que sua proposta inclui todos os custos e tributos, sendo plenamente executável.

A **ORIGEM** em sua defesa prévia (*Peça 17*) não se manifestou quanto a este ponto.

Já a **AUDITORIA**, em sede de Relatório Conclusivo, resumidamente, pontuou que não há como afirmar que o(a) Pregoeiro(a) usou apenas os preços unitários para desclassificar a proposta da Representante, pois os motivos exatos não estão claros, conforme observado no item anterior deste Parecer.

Afirmou ainda que tanto a legislação quanto o edital exigem que, de fato, propostas abaixo de 75% do valor estimado sejam justificadas por diligência. Assim, as propostas inferiores a esse percentual caracterizam-se apenas como uma presunção relativa de inexequibilidade.

Em relação à alegação de irregularidade de eventual adoção de preços unitários para a desclassificação da proposta ofertada pela **REPRESENTANTE**, aduziu que, ao contrário do alegado, a lei e o edital permitem a adoção tanto do preço global quanto dos preços unitários considerados relevantes como critério de desclassificação de propostas.

Afirmou também que, no caso concreto, a proposta da Representante ficou em 67,68% do valor estimado, o que gera presunção de inexequibilidade. Dessa forma, após realização de diligências, e considerando as disposições da lei e do edital, seria perfeitamente possível a desclassificação da proposta, seja pelo prisma da análise de preços unitários ou pela análise do preço global.

Entendeu ainda que, caso o Pregoeiro tenha desclassificado a proposta em conformidade com o disposto no parágrafo acima, não teria agido com formalismo exacerbado, pois apenas teria atendido o que estava previamente estabelecido no edital.

No que se refere ao item ora em apreciação, mais uma vez nos alinhamos ao entendimento da **AUDITORIA**, que concluiu pela sua improcedência.

A Representante sustenta, de forma meramente conjectural, que sua proposta teria sido desclassificada com base exclusiva nos preços unitários constantes da planilha de custos, em detrimento da análise do preço global. Contudo, conforme amplamente discutido quando da análise do *item 2.1* do Relatório Conclusivo, é patente a ausência de motivação na decisão que declarou a inexequibilidade da proposta, o que impede qualquer afirmação categórica sobre os critérios efetivamente utilizados pelo(a) Pregoeiro(a).

Dessa forma, os *itens 2.1 e 2.2* do Relatório Conclusivo revelam-se logicamente excludentes entre si, pois, ao reconhecer a procedência do *item 2.1*, que aponta a falta de fundamentação da decisão administrativa, torna-se inviável sustentar, com segurança, que a desclassificação se deu com base apenas nos preços unitários. Isso porque, diante da ausência de motivação, não se pode saber quais elementos foram efetivamente considerados pela Comissão de Licitação.

A decisão que julgou a proposta inexequível pode ter se baseado em diversas outras variáveis, tais como: o preço global ofertado, inferior a 75% do valor estimado pela Administração, conforme previsto no §4º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021; inconsistências técnicas na planilha de composição de custos, como omissões de insumos essenciais ou subdimensionamento de recursos; valores incompatíveis com os parâmetros de mercado, apurados por meio da pesquisa de preços que instrui o processo licitatório; ausência de comprovação da viabilidade econômica da proposta, mesmo após diligência para apresentação de justificativas; dentre outras.

Portanto, diante da ausência de motivação clara e objetiva, não é possível afirmar com precisão qual foi o fundamento utilizado para a desclassificação da proposta. Tal fato por si só, considerando os argumentos acima delineados, já seria suficiente para decretar a improcedência do item ora em debate.

Contudo, ainda que se tivesse certeza de que a desclassificação por inexecutabilidade da proposta, de fato, teria se baseado apenas na adoção de preços unitários, mesmo assim, tal critério poderia ter sido perfeitamente adotado, com respaldo na lei (art. 59, § 3º da Lei 14.133/2021¹²) e no edital (cláusula 12.8¹³), como ficou brilhantemente comprovado pela **AUDITORIA** em seus argumentos trazidos em sede de Relatório Conclusivo (*Peça 33 - fls. 10/17*).

3. CONCLUSÃO

Diante do acima exposto, **opino** pelo **CONHECIMENTO** da presente Representação tendo em vista que estão preenchidos todos os requisitos de admissibilidade previstos no RITCMSP e, no mérito, em acompanhamento às conclusões da **AUDITORIA** em sede de Relatório Conclusivo **opino** pela **PROCEDÊNCIA do item 2.1 e pela IMPROCEDÊNCIA do item 2.2 do referido Relatório.**

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 5 de agosto de 2025.

Reginaldo Eder Oliveira da Silva

¹² Art. 59. (...) § 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, **para efeito de avaliação da exequibilidade** e de sobrepreço, **serão considerados** o preço global, os quantitativos e **os preços unitários tidos como relevantes**, observado o **critério de aceitabilidade de preços unitário** e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

¹³ 12.8. O Pregoeiro deverá verificar, como **critério de aceitabilidade**, a compatibilidade do menor preço, **inclusive quanto aos preços unitários**, alcançado com os parâmetros de preços de mercado, definidos pela Administração, coerentes com a execução do objeto licitado, aferido mediante a pesquisa de preços que instrui o processo administrativo pertinente a esta licitação.

Auditor de Controle Externo
OAB/SP nº 518.336

/REOS