

RELATÓRIO CONCLUSIVO
RELCON-C6-77/2024

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator

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

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação interposta por Laís de Souza Otaviano em 31.07.2024 (peça 1), em face do **Pregão Eletrônico Nº 003/SUB-PE/24**, cujo objeto é a “Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de áreas urbanizadas/ajardinadas/praguejadas e em seu entorno através de 03 (três) equipes pelo período de 12 (doze) meses”.

O edital, inicialmente com reabertura da sessão agendada para o dia 06.08.2024, foi suspenso “*SINE DIE*” em 05.08.2024.

Destaca-se que o edital foi republicado em 16.08.24, com **abertura da sessão pública marcada para 02.09.24**, porém em consulta realizada no SEI em 12.09.24 não foram localizados documentos que comprovem a realização da sessão.

Antecipa-se que os itens da Representação considerados procedentes (2.2 e 2.4) foram superados em razão da republicação do edital. (SEI 6048.2024/0002451-6, documento 108850320).

Ressalta-se que o edital é objeto de outras Representações, que tramitam nos seguintes TCs: **013324/2024, 013333/2024, 013344/2024, 014282/2024 e 014315/2024.**

Em 13.09.2024, a Auditoria emitiu o Relatório Preliminar de peça 7.

Em 23.09.2024, a SUB-PE apresentou Manifestação Prévia (peça 12).

Em atendimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 17), passe-se à análise da Representação e da Manifestação Prévia, em sede de Relatório Conclusivo, nos termos do art.

2º, §2º, da Resolução nº 18/19 desta E. Corte, limitando-se à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

Antes de adentrar na análise, salienta-se que a Manifestação Prévia de peça 12 não abordou o mérito dos quesitos abordados no Relatório Preliminar de Representação (peça 7), apenas informando a homologação da licitação, nos seguintes termos:

Com os nossos cordiais cumprimentos e em atenção ao Ofício SSG 16436/2024 Processo Eletrônico TC/015076/2024 Assunto Representação – Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 3/SUBPE/2024, que o objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de conservação de áreas urbanizadas/ajardinadas/praguejadas e entorno, por meio de três equipes, pelo período de doze meses. [relatório preliminar], Proc. Externo 6048.2024/0002451-6, Referência s/n, Conselheiro João Antonio, Instância 1ª Instância, Encaminha Cópia integral dos autos, a Comissão Permanente de Licitação, desta subprefeitura, informa que o processo foi julgado, homologado e com a publicação no Diário Oficial em 19/09/2024, conforme conta nos documentos em anexo sob SEI! nº 110866670, 110866769 e 110868885.

Assim, referida Manifestação Prévia não enseja modificações no Relatório Preliminar, no que tange ao mérito das questões aduzidas, ante a ausência de novos elementos ou informações a serem considerados.

2.1. DA REGULARIDADE FISCAL

Argumentos da Representante (peça 1, fls. 10/12):

A Representante cita que o edital prevê, no item 11.5.2, a apresentação de regularidade perante o CADIN municipal como requisito necessário à habilitação:

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’”.

A Representante alega que o Art. 68 da Lei Federal 14.133/2021 estabelece de forma taxativa os documentos que podem ser exigidos para comprovação de regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes, nos seguintes termos:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

[...]

III - a **regularidade** perante a Fazenda federal, estadual e/ou **municipal** do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; (Grifo nosso)

A Representante argumenta em seguida:

A exigência de comprovação de regularidade perante o CADIN Municipal não encontra amparo nos itens acima, extrapolando o rol taxativo definido pela Lei Federal 14.133/2021. Tal exigência constitui um ônus adicional e desnecessário aos licitantes, comprometendo a isonomia e a competitividade do certame.

Análise e conclusão:

Ressaltamos que a legislação municipal², Decreto Municipal nº 62.100/2022, sem prejuízo das condições previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, determina que:

Art. 113. Sem prejuízo de outras condições previstas em lei ou no edital, constituem óbice à formalização e prorrogação dos contratos administrativos:

I - a irregularidade perante o Cadastro Informativo Municipal - CADIN MUNICIPAL, criado pela Lei nº 14.094, de 6 de dezembro de 2005;

Ademais, para solicitar a certidão do CADIN Municipal, não há custo algum para os licitantes, bastando acessar o sítio da Secretaria Municipal da Fazenda do Município de São Paulo³ e obter a certidão *online*.

Desta forma, considera-se **improcedente** este quesito.

² Decreto Municipal nº 62.100, de 27 de dezembro de 2022 – Dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de São Paulo, nos termos previstos na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como consolida a regulamentação da matéria em âmbito municipal.

³ https://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadin/Pesq_Deb.aspx.

2.2. DA AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA

Argumentos da Representante (peça 1, fls. 12/16):

Em suma, a Representante alega que:

[...]

No caso do Edital ora impugnado, **não fora apresentado pela administração pública o termo de referência**. A ausência de publicação do termo de referência em um processo licitatório constitui uma grave irregularidade que fere os princípios da transparência, publicidade e legalidade estabelecidos pela Lei Federal 14.133/2021. (Grifos e sublinhado no original)

[...]

Portanto, a falta de publicação do termo de referência constitui motivo suficiente para a impugnação do edital, uma vez **que tal omissão compromete a integridade do processo licitatório, fere os princípios legais e inviabiliza a participação equitativa dos interessados. É imperativo que a administração pública corrija essa irregularidade, procedendo à imediata divulgação do termo de referência, para garantir a legalidade e a transparência do certame, conforme exige a Lei Federal 14.133/2021.** (Grifos e sublinhado no original)

Análise e conclusão:

Inicialmente cumpre destacar que o Edital representado (peça 2) não continha o Termo de Referência, conforme exposto pelo Representante.

No entanto, o Edital do Pregão Eletrônico 03/SUB-PE/2024, republicado em 16.08.24, com abertura da sessão marcada para 02.09.24 (SEI 6048.2024/0002451-6, documento 108850320) apresenta o Termo de Referência (peça 06).

Dessa forma, embora seja **procedente**, considera-se **superado** o presente quesito devido à republicação do edital incluindo o Termo de Referência.

2.3. DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Argumentos da Representante (peça 1, fls. 16/20):

Em suma, alega a Representante que:

A Lei Federal n.º 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 18, estabelece que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um elemento obrigatório para todas as licitações.

[...]

Conforme verificado, o Edital de Licitação ora impugnado não contém o Estudo Técnico Preliminar, contrariando as disposições legais acima mencionadas. A ausência do Estudo Técnico Preliminar no edital impede que os licitantes tenham uma visão clara e detalhada sobre a necessidade da contratação, as especificações técnicas, os requisitos de desempenho e as condições de execução do objeto licitado. Isso resulta em um cenário de insegurança e desinformação, prejudicando a elaboração de propostas coerentes e competitivas. Além disso, a falta de transparência e de justificativa técnica abre espaço para questionamentos sobre a legitimidade e a regularidade do processo licitatório, podendo acarretar na sua impugnação e até mesmo na anulação do certame. Essa omissão configura uma violação direta dos princípios da publicidade, eficiência e igualdade de condições entre os concorrentes, estabelecidos nos artigos 5º e 18º da Lei 14.133/2021.

[...]

Portanto, a falta de elaboração de Estudo Técnico Preliminar constitui motivo suficiente para a impugnação do edital, uma vez que **tal omissão compromete a integridade do processo licitatório, fere os princípios legais e inviabiliza a participação equitativa dos interessados. É imperativo que a administração pública corrija essa irregularidade, procedendo à imediata elaboração do Estudo Técnico Preliminar, para garantir a legalidade e a transparência do certame, conforme exige a Lei Federal 14.133/2021.** (Grifos e sublinhado no original)

Análise e conclusão:

No Capítulo III – Das definições, o Art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021 assim define o Estudo Técnico Preliminar:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XX - estudo técnico preliminar: **documento constitutivo da primeira etapa do planejamento** de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; (Grifamos)

No que se refere ao Termo de Referência, assim define o Art. 6º:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, **que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;** (Grifamos)

O Art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 refere-se à fase preparatória do processo de licitação, ligada ao planejamento e integrante da fase interna do processo:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, [...]

Diante do exposto, concluímos que os Estudos Técnicos Preliminares fazem parte da fase interna dos procedimentos licitatórios e que os tópicos de interesse das pretendentes em participar da licitação estarão reproduzidos no Termo de Referência, no Projeto Básico e nos demais documentos integrante do Edital, não havendo a obrigatoriedade de sua disponibilização aos licitantes, apenas é exigido que seja realizado e conste do processo pertinente⁴.

Portanto, considera-se **improcedente** este quesito.

2.4. DA AUSENCIA DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS

Argumentos da Representante (peça 1, fls. 20/21):

A Representante alega que o edital não contém a planilha de composição das equipes, contrariando as disposições legais estabelecidas pela Lei Federal 14.133/2021:

Conforme verificado, o Edital ora não contém a planilha de composição das equipes, contrariando as disposições legais estabelecidas pela Lei Federal

⁴ Conforme já reconhecido pela jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 2273/2024 – Plenário).

14.133/2021. A ausência da planilha de composição das equipes impede que os licitantes tenham uma visão clara e detalhada sobre a necessidade dos recursos humanos para a execução do contrato. Isso resulta em um cenário de insegurança e desinformação, prejudicando a elaboração de propostas coerentes e competitivas. Além disso, a falta de transparência e detalhamento técnico abre espaço para questionamentos sobre a legitimidade e a regularidade do processo licitatório. Essa omissão configura uma violação direta dos princípios da publicidade, eficiência e igualdade de condições entre os concorrentes, estabelecidos nos artigos 5º e 18º da referida Lei.

Portanto, a falta da apresentação da planilha de composição de preços constitui motivo suficiente para a impugnação do edital, uma vez que **tal omissão compromete a integridade do processo licitatório, fere os princípios legais e inviabiliza a participação equitativa dos interessados. É imperativo que a administração pública corrija essa irregularidade, procedendo à imediata apresentação da planilha de composição de preços, para garantir a legalidade e a transparência do certame, conforme exige a Lei Federal 14.133/2021.** (Grifos no original)

Análise e conclusão:

Inicialmente cumpre destacar que o Edital representado (peça 2) não continha o modelo da Planilha de Composição de Preços, conforme exposto pelo Representante.

No entanto, o Edital do Pregão Eletrônico 03/SUB-PE/2024, republicado em 16.08.24, com abertura da sessão marcada para 02.09.24 (SEI 6048.2024/0002451-6, documento 108850320) apresenta o modelo da Planilha de Composição de Preços (peça 07).

Dessa forma, embora seja **procedente**, considera-se **superado** o presente quesito devido à republicação do edital incluindo a Planilha de Composição de Preços.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto no item 2 deste Relatório Conclusivo, considera-se a Representação:

- **Procedente** quanto aos quesitos **2.2 e 2.4**, os quais, no entanto, consideram-se **superados** devido à republicação do edital (SEI 6048.2024/0002451-6, documento 108850320);
- **Improcedente** quanto aos quesitos **2.1 e 2.3**.

Salienta-se que a Manifestação Prévia de peça 12 não abordou o mérito dos quesitos abordados no presente Relatório, apenas informando a homologação da licitação. Assim, não houve modificações no Relatório Preliminar no que tange ao mérito das questões aduzidas, ante a ausência de novos elementos ou informações a serem considerados.

Por fim, destaca-se que o contrato já se encontra assinado, nos termos do extrato publicado no DOC de 26.09.2024 (doc. SEI nº 111237223).

Em 17.10.2024.

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Auditor de Controle Externo

RAFAEL ROCHA LINS
Supervisor de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador de Controle Externo C-VI