

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Representação em face do Edital 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

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar acerca da Representação oposta pela Sr^a. Vivian Costa Felipe, na qualidade de cidadã, em face de suposta ilegalidade existente no Edital do Pregão Eletrônico nº 90002/SUB-CV/2025, que tem por objeto “a 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” (peça 03), publicado pela Subprefeitura Casa Verde/Limão/Cachoeirinha.

Inicialmente, informamos que não foi decretado o sigilo do orçamento referencial¹, como autoriza o dispositivo do art. 24, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/21; o critério de julgamento é pelo menor preço global anual (conforme subitem 12.1) e o modo de disputa é o aberto e fechado.

Em apertada síntese, a Representante sustenta a existência das seguintes ilegalidades, no edital: (i) impedimento à participação de empresas reunidas em consórcio, sem a devida justificativa; (ii) envio de ofício garantia das propostas em prazo diverso do estabelecido no art. 58 da Lei Federal nº 14.133/21; e (iii) exigência de comprovação da qualificação técnica-operacional em atividade específica (desassoreamento de reservatórios de amortecimento de cheias) e não similar (desassoreamento em geral).

¹ A planilha orçamentária referencial encontra-se encartada como Anexo I-A do edital (peça 3, fls. 72/73), e apresenta o valor total de R\$ 7.980.408,00 (sete milhões, novecentos e oitenta mil e quatrocentos e oito reais).

Não houve pedido de concessão de cautelar suspensiva do procedimento de abertura da sessão pública.

Pede, ao final, a retificação do edital, no tocante a todos os subitens impugnados, e, caso a licitação seja processada, “o acompanhamento da execução contratual e caso configure infrações na execução que seja penalizado todos os responsáveis” (sic!).

A Representação foi recebida pelo Exmº. Conselheiro Relator e encaminhada para esta Coordenadoria, para análise e manifestação, “com a urgência que o caso requer” (peça 5), tendo em vista que a sessão de abertura está prevista para ocorrer no próximo dia 24.04.25, às 10h30’.

Atendendo ao r. despacho da peça 5, passamos a nos manifestar em sede de Relatório Preliminar.

Informamos que a presente manifestação ficará restrita ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017².

2. ANÁLISE

Argumentos da Representante (peça 1):

Em apertada síntese, a Representante alega a existência das seguintes ilegalidades, no edital:

(i) na alínea “d” do subitem 3.2, ao impedir a participação de empresas reunidas em consórcio, diante da ausência de justificativa pautada em critérios técnicos e objetivos;

² [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria 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.” [...]

(ii) no subitem 3.1.3, quando determina que a solicitação do ofício garantia das propostas seja encaminhada em até 4 (quatro) dias úteis antes da sessão de abertura, por implicar violação ao sigilo da identidade dos participantes; ao art. 58 da Lei Federal nº 14.133/21; ao princípio da isonomia e da moralidade, diante do favorecimento indevido a determinados licitantes, com a antecipação da garantia da proposta; e por representar restrição à competitividade; e

(iii) no item I da alínea “a” do subitem 13.5.4, quando exige a comprovação da qualificação técnica-operacional relativa à atividade específica de “desassoreamento de reservatórios de amortecimento de cheias”, não admitindo atuação similar, como a de desassoreamento em geral, o que configuraria “restrição imotivada ao caráter competitivo do certame” (fl. 8), além de ferir os princípios da isonomia, da competitividade e da eficiência (fl. 9).

Pede, ao final, a retificação do edital, no tocante a todos os subitens impugnados, e, caso a licitação seja processada, “o acompanhamento da execução contratual e caso configure infrações na execução que seja penalizado todos os responsáveis” (sic!).

Análise Preliminar da Coordenadoria

2.1. Da ilegalidade do impedimento da participação de consórcios, diante da ausência de justificativa (alínea “d” do subitem 3.2).

O art. 15 da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que a participação em licitações, de empresas reunidas em consórcio, está condicionada à observância das seguintes regras:

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

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato. (Grifos nossos.)

A doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas têm sido uníssonas no sentido de que a decisão sobre a possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio, numa licitação, é de natureza discricionária. Nesse sentido, destacamos os seguintes acórdãos do TCU: Acórdão nº 1.711/2017, Plenário, rel. Vital do Rêgo; Acórdão nº 1.165/2012, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro; Acórdão nº 2.831/2012, Plenário, rel. Min. Ana Arraes³.

Ocorre, contudo, que nos casos de vedação a essa participação, o *caput* do art. 15 exige a apresentação de justificativa, quando estabelece “salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório”.

Pois bem. Compulsando os autos do processo licitatório SEI nº 6033.2025/0001004-3, nesta data, informamos que não logramos êxito em localizar qualquer tipo de justificativa para a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio.

Tal justificativa deveria constar dos autos, de acordo com o inciso IX⁴ do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21.

Ante o exposto, em sede de análise perfunctória, opinamos pela **procedência** desse ponto da representação.

2.2. Da ilegalidade da exigência de solicitação do ofício garantia das propostas no prazo de até 4 (quatro) dias úteis antes da sessão de abertura (subitem 3.1.3), e do envio do comprovante de recolhimento da garantia, em até 2 (dois) dias úteis antes da sessão de abertura (subitem 3.1.4).

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 296.

⁴ 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: [...]

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; (Grifos nossos.)

A Representante alega a ilegalidade da cláusula prevista no subitem 3.1.3. Segundo ela, essa exigência, além de ir de encontro com o disposto no art. 58 da Lei Federal nº 14.133/21, representa violação ao sigilo da identidade dos participantes, colocando em risco a integridade da disputa; afronta os princípios da isonomia e da moralidade; antecipa indevidamente um requisito essencial do certame, favorecendo “participantes que possuem estrutura jurídica e financeira já consolidada”, em prejuízo ao princípio da isonomia; e implica restrição à competitividade do certame.

Em virtude da urgência, iremos abordar apenas aos argumentos de afronta ao art. 58 da Lei Federal nº 14.133/21 e violação ao sigilo da identidade dos licitantes

Pois bem. O edital, nos subitens 3.1.3 e 3.1.4, dispõe *in verbis*:

3.1.3. A solicitação do Ofício Garantia deverá ser realizada pelo e-mail **cplsubcv@smsub.prefeitura.sp.gov.br**, no qual deverá conter todas as informações da empresa, constante no ANEXO IV até **4 (quatro) dias úteis antes da data de abertura da licitação**, devendo ser observado o horário de abertura da licitação.

3.1.4. Após emissão do Ofício Garantia **pela SUBPREFEITURA CASA VERDE/LIMÃO/CACHOEIRINHA (CAF – Coordenadoria de Administração e Finanças)**, caberá a licitante apresentar o recolhimento da garantia através do e-mail **cplsubcv@smsub.prefeitura.sp.gov.br** até **2 (dois) dias úteis da data de abertura da licitação**, devendo ser observado o horário de abertura da licitação. (Destaques no original)

Como se observa, de acordo com o instrumento convocatório, o licitante interessado em acorrer ao certame deve solicitar ofício garantia da proposta, à Subprefeitura, no prazo de até 4 (quatro) dias úteis antes da sessão de abertura.

No caso concreto, esse prazo expirou no dia 16.04.25, às 10h30', considerando os feriados nacionais de 18.04 (Sexta-Feira Santa) e 21.04 (Tiradentes).

Sobre a possibilidade de exigência de garantia das propostas, assim disciplina o art. 58 da Lei Federal nº 14.133/21:

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei. (Grifos nossos.)

Observa-se que a lei, no *caput* do art. 58, é de uma clareza solar no sentido de que a garantia das propostas *poderá* ser exigida dos licitantes e, acaso exercida essa discricionariedade, pelo promotor do certame, a fase da sua exigência ocorre apenas no momento da apresentação da proposta, e não antes.

Marçal Justen Filho, ao comentar a disposição desse artigo, leciona:

6.1) A vedação à exigência de garantia em momento anterior

É vedado exigir a formalização da garantia em momento anterior à formulação da proposta, especialmente nas hipóteses de modo de competição fechado. Isso comprometeria o sigilo quanto à identidade dos participantes no certame.⁵ (Destaques no original).

Contudo, não é assim que dispõe o edital ora analisado.

No **subitem 3.1.3**, foi estabelecido um prazo para a interessada fazer a solicitação de ofício garantia, para a Subprefeitura Casa Verde/Limão/Cachoeirinha. E esse prazo é de 4 (quatro) dias úteis antes da sessão de abertura, “devendo ser observado o horário de abertura da licitação”.

Já no **subitem 3.1.4**, o edital prevê que a apresentação do recolhimento da garantia deverá ser feita através de e-mail, no prazo de até 2 (dois) dias úteis antes da sessão de abertura, “devendo ser observado o horário de abertura da licitação”.

⁵ Idem, p. 700.

Portanto, infere-se dessa última cláusula que o prazo máximo para recolhimento e envio do comprovante da garantia das propostas deve ocorrer em até 2 (dois) dias úteis antes da sessão de abertura, devendo, também, ser observado o horário de início da sessão pública; logo, esse prazo se encerrou em 22.04.25, às 10h29'.

Pois bem. Com relação aos argumentos da Representante, entende-se que, de fato, o subitem 3.1.3 frustra o sigilo da identidade das participantes, o que pode colocar em risco a integridade da disputa.

Isso ocorre porque, ao se exigir das interessadas em acorrer ao certame, o envio da solicitação de ofício garantia, por e-mail, com todos os dados da empresa, no prazo de 4 (quatro) dias úteis antes da data da sessão de abertura, haverá, automaticamente, a quebra do sigilo da identidade das futuras proponentes, dando margem à possibilidade de conluio entre aquelas eventualmente destituídas de boa-fé. Por outro lado, no que concerne, especificamente, à alegada violação ao art. 58, entende-se que a cláusula mais apropriada para embasar esse argumento seria a do subitem 3.1.4 do edital, e não a do 3.1.3, pois é nela que está estabelecido o prazo de apresentação do recolhimento da garantia da proposta - de até 2 (dois) dias úteis antes da sessão de abertura -, o que está, pois, em desacordo com aquele previsto no *caput* do art. 58.

Portanto, sem prejuízo dos outros argumentos apresentados pela Representante, entende-se que, em sede de análise perfunctória, a alegação de que o edital viola o sigilo da identidade dos participantes é **procedente**, quanto ao subitem 3.1.3; e no tocante à violação do prazo previsto no art. 58 da Lei Federal nº 14.133/21, também é **procedente**, com a ressalva apenas de que é a cláusula **3.1.4** que viola de forma direta tal dispositivo legal, pois é nela que está estabelecido o prazo de *apresentação* do recolhimento da garantia, e não a cláusula indicada pela Representante (3.1.3⁶).

Salienta-se ainda que este tema já foi abordado por esta Auditoria no âmbito do TC/003678/2025 do TC 015165/2023, e do TC/015493/2023.

⁶ Destaca-se, de todo modo, que essa cláusula 3.1.3 também está eivada de irregularidades, por comprometer o sigilo do universo de participantes. Nesse sentido, a interpretação que se extrai da jurisprudência do TCU (Acórdão 2552/2017-Plenário; Acórdão 2516/2017-Primeira Câmara; Acórdão 6193/2015-Primeira Câmara).

2.3. Da ilegalidade da exigência de comprovação de experiência prévia em atividade específica, e não similar, e restrita a local específico (item I da alínea “a” do subitem 13.5.4).

O edital, ao estabelecer exigências relacionadas com a qualificação técnico-operacional das licitantes, dispõe, na subcláusula 13.5.4:

a) Atestado(s) de capacidade técnica, passado em papel timbrado, por entidade pública ou privada, que comprove a aptidão da licitante por desempenho de atividade pertinente e compatível, características e quantidades com o objeto da licitação, conforme segue:

I. Desassoreamento de reservatórios de amortecimento de cheias: 9.000,00 (nove mil) toneladas de resíduos removidos em reservatórios de amortecimento de cheias, em um período de 12 (doze) meses;

II. Equipe de limpeza manual de reservatório de amortecimento de cheias;

a.1) O(s) atestado(s) ou certidão(ões) deverá(ão) ser apresentado(s) em papel timbrado, original ou cópia reprográfica autenticada, assinado(s) por autoridade ou representante de quem o(s) expediu, com a devida identificação.

a.2) Entende-se por pertinente(s) e compatível(eis) o(s) atestado(s) que comprove(m) a execução correspondente a no mínimo de 50% (cinquenta por cento) do total estimado do objeto da contratação.

a.3) Entende-se por equipe a comprovação dos serviços anteriores, constituindo fornecimento de equipamento, mão de obra, veículos e insumos de forma continua e correspondente aos prazos e quantidades compatíveis com o objeto licitado.

a.4) Será admitido o somatório de atestados para compor o quantitativo referido nos itens a.1 e a.2.

a.5) Para efeito de comprovação das exigências estabelecidas somente serão aceitas as licenças e certidões válidas, assim entendidas aquelas cujo prazo de validade esteja vigente na data da sessão pública. (Destaques no original)

Pela redação dos itens I e II da alínea “a”, observa-se que a SUB-CV está exigindo, das interessadas, a comprovação de experiência prévia de dois tipos:

i) desassoreamento de reservatórios de amortecimento de cheias: 9.000 (nove mil) toneladas de resíduos movidos em reservatórios de amortecimento de cheias, num período de 12 (doze) meses; e

ii) equipe de limpeza manual de reservatório de amortecimento de cheias.

A experiência prévia exigida no item “i” tem relação com a essência do objeto licitado: desassoreamento mecanizado. No segundo, com o serviço de limpeza manual, sem embargo da crítica de ter sido demandada comprovação de “equipe” e não do serviço propriamente dito.

Pois bem.

O inciso II do art. 67, ao dispor sobre os atestados (ou certidões) de capacidade técnica para a comprovação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo (§1º), estabelece que esses documentos são necessários para demonstrar a “capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”. Vejamos:

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

[...]

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

Já os §§1º e 2º do art. 67, ao estabelecerem disciplina sobre o conteúdo desses atestados, dispõem que:

§ 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.

No caso concreto, como vimos anteriormente, o instrumento convocatório, no item I da alínea “a” do subitem 13.5.4, está exigindo a comprovação da execução de serviço de desassoreamento em reservatórios de amortecimento de cheias. Contudo, o inciso II do art. 67 determina que a

demonstração da capacidade operacional das licitantes deve se dar “na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”.

Por outro lado, o §2º desse dispositivo legal veda que os atestados sejam restritos a locais específicos.

Ora, a SUB-CV, ao estabelecer que apenas atestados de serviço de desassoreamento de *reservatórios de amortecimento de cheias* são admitidos, está incorrendo em duas ilegalidades:

(i) ao não admitir a comprovação de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalentes ao objeto do certame (inciso II do art. 67); e

(ii) ao restringir a execução do serviço a locais específicos, vale dizer, apenas serviços realizados em *reservatórios de amortecimento de cheias*⁷ (§2º do art. 67).

Portanto, conclui-se que a exigência prevista na qualificação técnico-operacional, para comprovar a execução de serviços de “desassoreamento de reservatórios de amortecimento de cheias”, é restritiva e compromete a competitividade do certame, por não admitir a execução de serviços similares e limitar a execução do serviço a local específico, em desacordo com as previsões do art. 67, inciso II e §2º, da Lei Federal nº 14.133/21.

3. CONCLUSÃO

À luz da análise efetuada, em sede de Relatório Preliminar, entendemos que a Representação é **totalmente procedente (subitens 2.1, 2.2 e 2.3)**, em vista das seguintes ilegalidades:

⁷ Por oportuno, informa-se que o Termo de Referência inicialmente apresentado pela Coordenadoria de Projetos e Obras da SUB-CV (doc. SEI nº 122819946), previa as seguintes exigências para a comprovação da qualificação técnica das licitantes:

17.3.10. Capacidade técnico-operacional, em nome da licitante, nos termos artigo 67 da Lei 14.133/2021, através da apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove(m), isoladamente ou somado(s) dentro do mesmo período de 12 (doze) meses, a execução dos seguintes serviços:

a) Desassoreamento de reservatórios de amortecimento de cheias: A media anual 50% (9T) (12x1,5/2) toneladas de resíduos removidos em reservatórios de amortecimento de cheias, em um período de 12 (doze) meses;

b) Desassoreamento de córrego ou galeria moldada com escavadeira a cabo equipada com Clam Shell; 3.500,00 (três mil e quinhentas) toneladas de resíduos removidos, em um período de 12 (doze) meses;

c) Equipe de limpeza manual de reservatório de amortecimento de cheias;

d) Desinfecção de reservatório de amortecimento de cheias com hipoclorito de sódio. (Grifos nossos.)

- **Subitem 2.1** - o impedimento da participação de consórcios, diante da ausência de justificativa (alínea “d” do subitem 3.2 do Edital);
- **Subitem 2.2** - a exigência de envio da solicitação de ofício garantia, por e-mail, com todos os dados da solicitante, no prazo de até 4 (quatro) dias úteis antes da sessão de abertura (3.1.3 do Edital) e a apresentação do comprovante de garantia das propostas no prazo de até 2 (dois) dias úteis antes da sessão de abertura (subitem 3.1.4 do Edital), o que representa violação direta ao art. 58, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/21; e
- **Subitem 2.3** - a exigência de comprovação de experiência prévia em atividade específica, e não similar, e restrita a local específico (item I da alínea “a” do subitem 13.5.4 do Edital).

É o que submetemos à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 23.04.2025.

MARISTELA BRANDÃO VILELA
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria IX

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX