

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento:

6-0HEE-BJH3-6HG8-5EA₁

CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO
RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 28-05-2025 – MUNICIPAL
JULGAMENTO

=====
Processos: TC-006640.989.25-7

TC-006642.989.25-5.

Representantes: Julia de Souza Ferreira da Costa Soares

Adriano de Freitas Gonçalves.

Representada: Prefeitura Municipal de Sorocaba.

Assunto: Cautelar em Procedimento de Contratação em face do edital do Pregão Presencial nº 12/2023, do tipo menor preço por lote, que tem por objeto a prestação de serviços de limpeza de prédios, interna e externa, mobiliários e equipamentos, asseio e conservação predial nas escolas do ensino fundamental e infantil e prédios próprios da Secretaria da Educação.

Responsável: Rodrigo Maganhato (Prefeito).

Subscritora do edital: Luciana Mendes da Fonseca (Secretária de Administração)

Advogados cadastrados no e-TCESP: Julia de Souza Ferreira da Costa Soares (OAB/SP nº 492.760), Adriano de Freitas Gonçalves (OAB/SP nº 362.684), Alexandre Junger de Freitas (OAB/SP n.º 281.731), Erika Capella Fernandes (OAB/SP n.º 330.995), Celso Tarcisio Barcelli (OAB/SP nº 299.185).

=====
EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO.
LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE LIMPEZA EM
PRÉDIOS DE SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
INCIDÊNCIA DA PRECLUSÃO. RECONHECIMENTO DE FALHAS

**PELA ADMINISTRAÇÃO. INJUSTIFICADA FORMA PRESENCIAL
DO PREGÃO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO.**



1

GABINETE DO CONSELHEIRO
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações
sobre assinatura e/ou ver o arquivo origina₁

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

1.1 Trata-se de representações postulando que este E. Tribunal ^{acesse}

<http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento:

6-0HEE-BJH3-6HG8-5EA₁

conceda medida **cautelar em procedimento de contratação**, à vista do novo texto atribuído ao edital do Pregão Presencial nº 12/2023, elaborado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA**, que tem por objeto a prestação de serviços de limpeza de prédios, interna e externa, mobiliários e equipamentos, asseio e conservação predial nas escolas do ensino fundamental e infantil e prédios próprios da Secretaria da Educação.

1.2 Insurgiu-se **JULIA DE SOUZA FERREIRA DA COSTA SOARES** contra os seguintes aspectos do instrumento convocatório:

- a) manutenção do formato presencial do certame, sem as devidas justificativas; b) pretensa facultatividade da visita técnica, uma vez que não está prevista a alternativa de substituí-la por declaração formal;
- c) falta de definição, para fins de demonstração da capacidade técnica das licitantes, das parcelas de maior relevância;
- d) impedimento à subcontratação e indefinição quanto à possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio;
- e) não foram estabelecidos prazos para início dos serviços.

1.3 Por sua vez, **ADRIANO DE FREITAS GONÇALVES** limitou sua irrisignação ao uso da forma presencial do pregão, contrariando o decidido por este Tribunal nos autos do TC-007337.989.24-8 e do TC-007312.989.24-7.

1.4 Os expedientes foram distribuídos por prevenção, em virtude de a matéria ser conexa à tratada nos processos mencionados no item 3 (TC 7337.989.24-8 e TC-007312.989.24-7), nos quais o E. Plenário, em sessão de 03-04- 2024, acolhendo voto de minha relatoria, considerou parcialmente procedentes as impugnações, determinando as seguintes correções no instrumento convocatório:



GABINETE DO CONSELHEIRO
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações
sobre assinatura e/ou ver o arquivo origina

2

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

a) vedar a participação de sociedades cooperativas no certame;
acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento:

6-0HEE-BJH3-6HG8-5EA₁

*b) excluir a possibilidade de concessão de benefícios às
microempresas e empresas de pequeno porte; e*

*c) reavaliar as exigências de habilitação econômico-financeiras,
eliminando a alternatividade estabelecida e conformando-a ao disposto
na Súmula nº 37.*

Na ocasião, também foi acolhida a proposta de recomendações à
Administração, nos seguintes termos:

*Recomendo, outrossim, que corrija a divergência verificada no Termo
de Referência entre os valores médios indicados nos itens 1.1 e 13.1,
bem como, aproveitando-se da republicação do edital, faça constar no
processo administrativo os parâmetros relacionados no § 1º do art. 23
da Lei 14.133/21.*

*Ademais, nos termos propostos pelo MPC, que "consigne no edital
robusta justificativa prévia da autoridade competente pela escolha do
excepcional formato presencial e grave a sessão pública em áudio e
vídeo, em atenção ao artigo 17, §2º, da Lei 14.133/21"*

1.5 Presentes indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi liminarmente concedida e referendada por este E. Plenário.

1.6 Notificada, a **Representada** assegurou inexistir qualquer impedimento à participação de empresas consorciadas e que a subcontratação será permitida apenas com expressa autorização da Administração, conforme a Lei nº 14.133/2021.

Sustentou não se aplicar à vistoria facultativa a hipótese de substituição por declaração formal atestando que o licitante tem ciência das condições locais.

Por outro lado, anuiu em consignar no edital a justificativa, que já consta no processo administrativo, quanto ao uso do pregão presencial, acrescentar a informação de que os serviços devem passar a ser prestados em



GABINETE DO CONSELHEIRO
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações
sobre assinatura e/ou ver o arquivo origina₁

3

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

até cinco dias após a ordem de início e definir os serviços “faxina e higienização”
acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento:

6-0HEE-BJH3-6HG8-5EA₁

como parcelas de maior relevância técnica.

No que tange ao precedente mencionado, ponderou não prever o edital ora em exame: (i) veto à participação de sociedades cooperativas; (II) concessão de benefícios às ME e EPP; e (III) alternatividade de exigências para a habilitação econômico-financeira.

Apontou, ainda, ter cumprido a recomendação de saneamento da discrepância, no Termo de Referência, entre os valores médios indicados nos itens 1.1 e 13.1, com a exclusão das importâncias mencionadas neste último.

1.6 O segmento de **Economia da Assessoria Técnico-Jurídica**, nos aspectos afetos à sua área de atuação, ponderou inexistir disposições na atual versão do ato convocatório que obstaculize o prosseguimento do certame. Neste sentido, observou que o novel edital eliminou a regra de alternatividade para as exigências de habilitação econômico-financeira, que anteriormente permitia a habilitação de empresas com Solvência Geral inferior a 1, mediante a comprovação de capital social mínimo de 8% do valor total estimado da contratação. Assim, teria sido o edital adequado aos termos da Lei 14.133/21 e à Súmula 37 do TCESP.

Afora isso, pontuou que a divergência de valores no Termo de Referência foi igualmente corrigida.

1.7 Sua congênere **Jurídica** manifestou-se pela procedência parcial das queixas remanescentes.

Considerou que a persistência da adoção do pregão presencial sem qualquer justificativa robusta configura a manutenção da irregularidade outrora identificada.

Avaliou que a ausência de definição clara das parcelas de maior relevância compromete a clareza e objetividade do edital, violando o princípio da isonomia e dificultando o julgamento das propostas. Neste ponto, destacou que



GABINETE DO CONSELHEIRO
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações
sobre assinatura e/ou ver o arquivo origina

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

4

a própria Administração reconheceu o erro, comprometendo-se a inserir os ^{acesse}
<http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento:

6-0HEE-BJH3-6HG8-5EA₁

serviços de faxina e higienização como parcelas de maior relevância técnica.

Ponderou que a falta de estipulação expressa do prazo para início dos serviços

compromete a clareza e a previsibilidade do cronograma de execução, além de favorecer “empresas com estrutura pré-existente e maior capacidade de mobilização imediata, em detrimento daquelas que necessitam de planejamento mais estruturado para iniciar a prestação”.

Por outro lado, entendeu que, sendo facultativa a visita técnica, desnecessário prever que possa ser substituída por declaração formal, conforme a literalidade do art. 63, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Também sopesou ser legítimo à Administração, por critérios discricionários, vedar a subcontratação. Quanto aos consórcios, não verificou impedimento concreto de que participem do certame.

1.8 A Chefia da ATJ endossou os pareceres de suas unidades especializadas, concluindo pela procedência das insurgências tratadas no TC 006642.989.25-5 e pela procedência parcial das que foram arguidas no TC 006640.989.25-7.

1.9 O Ministério Público de Contas acolheu as modificações editalícias sugeridas pela ATJ, mas considerou prejudicado o exame de algumas impugnações (vistoria técnica facultativa, carência de parcelas de maior relevância, impedimento à subcontratação, indefinição sobre a presença de consórcio, ausência de prazos para início dos serviços), uma vez que recaem sobre cláusulas que já constavam na versão anterior do edital e não foram questionadas na época, operando a preclusão.

É o relatório.

2. VOTO



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCE-SP. Para obter informações
sobre assinatura e/ou ver o arquivo original,

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

2.1 A Prefeitura Municipal de Sorocaba pretende contratar a prestação de serviços de limpeza de prédios, interna e externa, mobiliários e equipamentos, asseio e conservação predial nas escolas do ensino fundamental e infantil e prédios próprios da Secretaria da Educação.

No entanto, o instrumento convocatório merece correção, a fim de se amoldar às diretrizes da legislação de regência e à jurisprudência desta Corte.

2.2 No que concerne ao edital vigente, a instrução constatou que a Prefeitura efetuou parte das correções determinadas, especialmente em relação à supressão da alternatividade prevista para as exigências entre os valores médios indicados nos itens 1.1 e 13.1.b. do Termo de Referência – Anexo I.

2.3 Contudo, a despeito das modificações formuladas, manteve a adoção do pregão presencial sem qualquer justificativa plausível para embasar sua escolha. Sobre o assunto, as manifestações dos órgãos técnicos e do Ministério Público de Contas são unânimes no sentido da inadequação do uso do formato presencial em detrimento do eletrônico.

Referido equívoco, aliás, foi reconhecido pela Administração nas justificativas apresentadas.

Como destacou o MPC, “embora a Secretaria de Educação tenha solicitado que houvesse no edital a incorporação da ‘Justificativa que já consta no processo quanto a escolha pelo pregão presencial’, perdeu a oportunidade de esclarecer a este Tribunal qual seria a justificativa adotada ou em que local do processo administrativo de contratação poderia ser encontrada”.

Ainda verificou que “no campo ‘Justificativa da Modalidade Presencial’, da página relativa ao pregão sob exame contida no Portal Nacional de Contratações Públicas, consta a seguinte mensagem: “Conforme justificativa interna!” (evento 36.8, fl. 5)”.



GABINETE DO CONSELHEIRO
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações
sobre assinatura e/ou ver o arquivo origina₁

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

Assim, na esteira do seu parecer, concluo que “em cumprimento ao ^{acesse} <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento:

6-0HEE-BJH3-6HG8-5EA₁

disposto no art. 17, § 2º, da NLLC, cabe à Administração Municipal atender à recomendação anteriormente dada pelo Pleno (TC-007337.989.24-8, evento 57.1), motivando a escolha pela forma presencial do pregão e registrando a sessão pública em áudio e vídeo”.

2.4 Ainda com o Órgão Ministerial, observo que os demais aspectos questionados - *falta de previsão da declaração formal substitutiva da vistoria técnica; omissão quanto às parcelas de maior relevância; impedimento à subcontratação e indefinição quanto à possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio; e ausência de prazos para início dos serviços*) - já constavam, nos mesmos moldes, da versão anterior do edital, não tendo sido oportunamente impugnados.

A Representante podia e devia ter formulado, logo ao primeiro ensejo, todas as eventuais críticas ao ato convocatório. Deixar de fazê-lo naquela ocasião, para apresentar inconformismos sobre cláusulas pregressas somente agora, é procedimento incompatível com a seriedade exigida do demandante do controle externo, pois as atividades do Poder Público não podem ficar sujeitas à reserva de “oportunidades”.

Considerando, portanto, que o direito de suscitar a análise preliminar de edital, nos aspectos acima descritos, não foi tempestivamente exercido, quanto a eles operou-se a **preclusão**.

Mesmo assim, tendo em conta o reconhecimento de algumas destas falhas pela Administração, considero oportuno recomendar-lhe que promova as correções anunciadas, mormente em relação à prova de qualificação técnica e ao prazo inicial dos serviços, de forma a evitar sobrevida de irregularidades em eventual novo certame.

2.5 Posto isto, restringindo-me aos aspectos questionados, considero **parcialmente procedentes** as impugnações, determinando que a Administração, caso pretenda dar seguimento ao certame, adote as medidas corretivas necessárias ao

cumprimento da lei e desta decisão, em especial para



GABINETE DO CONSELHEIRO
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY

7

ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações

sobre assinatura e/ou ver o arquivo original

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3368/3531 - gcseb@tce.sp.gov.br

motivar justificadamente a escolha pela forma presencial do pregão e registrar a
acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento:

6-0HEE-BJH3-6HG8-5EA₁

sessão pública em áudio e vídeo, caso mantida, conforme disposto no art. 17, § 2º,
da NLLC.

Recomendo, outrossim, que a Administração promova as
correções anunciadas acerca da indicação das parcelas de maior relevância
técnica e do estabelecimento do prazo inicial da prestação dos serviços.

Deve também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do
ato convocatório, notadamente os relacionados aos tópicos cuja correção foi
determinada.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação
do edital, nos termos da lei.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 28 de maio de 2025.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

CONSELHEIRO

8