SENTENÇA

PROCESSO:	TC- 011571.989.26-8
CONTRATANTE:	• Prefeitura Municipal De Mogi Mirim (CNPJ 45.332.095/0001-89) ○ **ADVOGADOS:** Clareana Falconi Mazolini (OAB/SP 251.883) / Dulcélia de Freitas Genuário (OAB/SP 104.831) / Eliseu David Assunção Vasconcelos (OAB/SP 288.214) / Gerson Luiz Rossi Junior (OAB/SP 164.175) / Joelma Franco da Cunha (OAB/SP 251.046) / Karim Blanc Simões Sayegh (OAB/SP 455.894) / Kleber Teixeira de Carvalho (OAB/SP 213.234) / Leilane Souza Brito Rios (OAB/SP 438.171) / Lucas Mamede da Silva (OAB/SP 313.791) / Marília Bernardi Alves Bezerra Scardua (OAB/SP 288.824) / Meire Aparecida Arantes Vilela Ferreira (OAB/SP 115.388) / Nicolas Seiji Aoki (OAB/SP 494.791) / Ramon Alonço (OAB/SP 247.839) / Sandra Maria Palmieri Felizardo (OAB/SP 299.486) / Selma Aparecida Fressatto Martins de Melo (OAB/SP 87.306) / Sérgio Parenti (OAB/SP 78.130) / Vanessa Aparecida Polettini (OAB/SP 240.904) / Adriana Tavares de Oliveira Penha (OAB/SP 244.269).
CONTRATADA:	• Consorcio Mogiano (CNPJ 57.153.297/0001-42)
INTERESSADOS:	• Paulo De Oliveira E Silva (CPF ***.086.646-**) • Paulo Tarso De Souza (CPF ***.805.108-**) • Mauro Zeuri (CPF ***.548.308-**) • Thomaz Chagas De Almeida (CPF ***.794.578-**) • Paulo Vitor Rodrigues Do Prado (CPF ***.432.728-**) • Jose Luiz Alves (CPF ***.847.108-**) • Massayoshi Assano (CPF ***.277.698-**) • Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim – SAAE Mogi Mirim (CNPJ 46.711.362/0001-91) • **ADVOGADOS:** Paula Machado Guimaraes Fogo (OAB/SP 308.533) / Renato Bibiano Fagundes (OAB/SP 169.833)
ASSUNTO:	CONTRATO: 092/2024 de 01/10/2024 - LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico n° 034/2024 - EDITAL: Pregão Eletrônico n° 034/2024 - OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos cartográficos, contemplando: (i) levantamento aerofotogramétrico digital; (ii) mapeamento móvel terrestre 360º; (iii) georreferenciamento de próprios municipais; (iv) recadastramento territorial imobiliário da área urbana; (v) recadastramento técnico-comercial do SAAE (vi) implantação de sistema de informações geográficas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

	- sigweb aplicado ao cadastro territorial multifinalitário do município de MOGI MIRIM/SP
EXERCÍCIO:	2024
INSTRUÇÃO POR:	UR-19
PROCESSOS DEPENDENTES:	TC- 011738.989.26-8, TC - 015260.989.26-4

PROCESSO:	TC- 015260.989.26-4
CONTRATANTE:	• Prefeitura Municipal De Mogi Mirim (CNPJ 45.332.095/0001-89) • **ADVOGADOS:** Clareana Falconi Mazolini (OAB/SP 251.883) / Dulcélia de Freitas Genuário (OAB/SP 104.831) / Eliseu David Assunção Vasconcelos (OAB/SP 288.214) / Gerson Luiz Rossi Junior (OAB/SP 164.175) / Joelma Franco da Cunha (OAB/SP 251.046) / Karim Blanc Simões Sayegh (OAB/SP 455.894) / Kleber Teixeira de Carvalho (OAB/SP 213.234) / Leilane Souza Brito Rios (OAB/SP 438.171) / Lucas Mamede da Silva (OAB/SP 313.791) / Marília Bernardi Alves Bezerra Scardua (OAB/SP 288.824) / Meire Aparecida Arantes Vilela Ferreira (OAB/SP 115.388) / Nicolas Seiji Aoki (OAB/SP 494.791) / Ramon Alonço (OAB/SP 247.839) / Sandra Maria Palmieri Felizardo (OAB/SP 299.486) / Selma Aparecida Fressatto Martins de Melo (OAB/SP 87.306) / Sérgio Parenti (OAB/SP 78.130) / Vanessa Aparecida Polettini (OAB/SP 240.904) / Adriana Tavares de Oliveira Penha (OAB/SP 244.269).
CONTRATADA:	Consorcio Mogiano (CNPJ 57.153.297/0001-42)
INTERESSADOS:	• Paulo De Oliveira E Silva (CPF ***.086.646-**) • Mauro Zeuri (CPF ***.548.308-**) • Massayoshi Assano (CPF ***.277.698-**) • Neiroberto Silva (CPF ***.467.758-**) • Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim - SAAE Mogi Mirim (CNPJ 46.711.362/0001-91) • **ADVOGADOS:** Paula Machado Guimaraes Fogo (OAB/SP 308.533) / Renato Bibiano Fagundes (OAB/SP 169.833)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

ASSUNTO:	Termo de Apostilamento do contrato nº 092/2024, decorrente do Pregão Eletrônico nº 034/2024, visando o reajuste contratual no percentual de 5,351170%
EXERCÍCIO:	2026
INSTRUÇÃO POR:	UR-19
PROCESSO PRINCIPAL:	TC- 011571.989.26-8

RELATÓRIO

Em exame o Pregão Eletrônico n° 034/2024, o Contrato n° 92/2024 de 01/10/2024 e seu respectivo Termo de Apostilamento de 07/01/2026 firmado entre a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim e o Consórcio Mogiano com a finalidade de contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos cartográficos, contemplando: (i) levantamento aerofotogramétrico digital; (ii) mapeamento móvel terrestre 360º; (iii) georreferenciamento de próprios municipais; (iv) recadastramento territorial imobiliário da área urbana; (v) recadastramento técnico-comercial do SAAE e (vi) implantação de sistema de informações geográficas - sigweb aplicado ao cadastro territorial multifinalitário do município de Mogi Mirim/SP.

No que tange ao **Termo de Contrato (TC- 011571.989.26-8)** a equipe de **Fiscalização** registrou, no evento 36.31, os seguintes apontamentos:

A.1. DEFINIÇÃO DO OBJETO

- A contratação não foi prevista no plano de contratações anual;

- O cronograma físico-financeiro não apresenta de forma clara e objetiva, por grupos de serviços, as etapas planejadas e seus respectivos fluxos financeiros, de modo a permitir o acompanhamento do andamento dos serviços contratados;

- O estudo técnico preliminar apresentou considerações incompletas para justificar o não parcelamento da contratação, tendo em vista que a peça não traz fundamentações detalhadas que evidenciem, de forma clara e robusta, as vantagens econômicas obtidas pela Prefeitura ao optar pela aglutinação dos serviços de licenciamento de software e de recadastramento técnico-comercial do SAAE,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

especialmente a fim de comprovar as perdas de economia de escala com o parcelamento.

A.3. CONDIÇÕES DE ACESSO / PARTICIPAÇÃO

- Os requisitos para a qualificação técnico-operacional não respeitaram o limite estabelecido pelo artigo 67, § 2º, da Lei Federal n.º 14.133/2021, porquanto o edital exigiu que eventuais licitantes comprovassem a execução pretérita de serviços em quantitativos de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das parcelas de maior relevância;

- Foi estabelecida, no termo de referência, a exigência de utilização de aeronave tripulada para execução do serviço de cobertura aerofotogramétrica, exigência esta não prevista / justificada no estudo técnico preliminar, o que atenta contra o comando insculpido no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal;

- Foi proibida, no termo de referência, a subcontratação do fornecimento e licenciamento de solução tecnológica (software) para o Sistema de Informações Geográficas (SIGWEB), sem justificativas técnicas no estudo técnico preliminar.

A.4. COMPETITIVIDADE

- A participação de outras potenciais proponentes poderia ter sido maior, não fossem as exigências que restringiram a participação de prestadoras que possuíssem frota de aeronaves não tripuladas (por exemplo, drones) e que utilizassem software fornecido por terceiros, além da aglutinação de alguns serviços no objeto, que não dispuseram das devidas justificativas.

A.5. PREÇO

- As contratações similares feitas pela Administração Pública, utilizadas nas cotações, não estavam em execução ou haviam sido concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, em inobservância ao inteiro teor do disposto no artigo 23, § 2º, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e ao artigo 22 do Decreto Municipal n.º 9.166/2023;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

- A Origem não discriminou no quadro de cotações / memória de cálculo quais contratações de outros órgãos foram utilizadas para a precificação de cada item de serviços, o que limitou os trabalhos da Fiscalização;

- O edital não previu o índice para reajuste de preços, em inobservância ao artigo 25, § 7º, da Lei Federal n.º 14.133/2021;

- Não foi apresentada a composição das taxas de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e de Encargos Sociais (ES) na proposta da contratada, em inobservância do artigo 56, § 5º da Lei Federal n.º 14.133/2021;

- O preço contratado não está compatível com o praticado no mercado, tendo sido encontrada uma diferença de, ao menos, R$ 918.625,76 (novecentos e dezoito mil e seiscentos e vinte e cinco reais e setenta e seis centavos) entre o valor contratado (R$ 5.841.730,00) e o valor estimado para a contratação calculado pela Fiscalização (R$ 4.923.104,24).

B. ANÁLISE DO CONTRATO

- Não houve emissão formal de ordem para início dos serviços;

- Algumas cláusulas necessárias não foram previstas no contrato, em inobservância aos incisos V, VI, XI e XVIII, do artigo 92, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Regularmente notificado, o SAAE de Mogi Mirim apresentou justificativas no evento 65.1, acompanhadas das procurações juntadas nos eventos 20.1 e 20.2.

Por sua vez, a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim apresentou defesa nos eventos 92.1 a 92.3, com procuração juntada no evento 67.1.

Acerca do **Termo de Apostilamento (TC- 015260.989.26-4),** a **Fiscalização** registrou, no evento 21.10 os seguintes apontamentos:

- Não foi apresentado comprovante do reforço da garantia;

- Não houve divulgação complementar deste apostilamento no sítio eletrônico oficial do Ente contratante.

Regularmente notificada, a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim apresentou justificativas no evento 61.1, acompanhadas de documentação

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

complementar juntada no evento 61.2, constando a respectiva procuração no evento 44.1.

O Ministério Público de Contas restituiu os autos sem manifestação, por não terem sido selecionados para análise específica, nos termos do Ato Normativo PGC nº 006/2014 (eventos 86.1 – contrato e 65.1 – apostilamento).

É o relatório.

DECISÃO

Preliminarmente, verifico que a instrução processual transcorreu regularmente, com observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo a matéria sido examinada pela Fiscalização à luz das Instruções vigentes à época e das demais orientações desta Corte de Contas.

Ressalto, ainda, que o representante legal do Consórcio Mogiano, Sr. Massayoshi Assano, e o Sr. Mauro Zeuri, Secretário de Tecnologia da Informação à época, firmaram o respectivo Termo de Ciência e Notificação[1], declarando-se cientes da tramitação eletrônica dos processos, da publicidade dos atos e da possibilidade de acompanhar o feito, apresentar defesa e interpor os recursos cabíveis, nos prazos e formas legais e regimentais.

Passo ao exame do mérito, iniciando pela **licitação e pelo contrato** dela decorrente, cuja apreciação conduz ao juízo de **irregularidade.**

[1] Tratados em evento 1.24 do TC – 011571.989.26-8

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

Item A.1 – Definição do Objeto:

De início, **a ausência de previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA)** foi reconhecida pela própria Administração, que atribuiu a ocorrência ao processo de adaptação do Município às disposições da Lei nº 14.133/2021, esclarecendo que, embora adotasse desde 2021 um Cronograma de Licitações para planejamento dos certames, a consolidação sistemática das demandas no PCA somente passou a ocorrer a partir do exercício de 2026 (evento 92.2, fls. 1 e 2).

As justificativas não afastam a impropriedade, uma vez que o artigo 4º do Decreto Municipal nº 9.166/2023 (evento 36.1), vigente à época da licitação, já estabelecia a obrigatoriedade de elaboração do Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades municipais.

Não obstante, considerando as medidas de adequação informadas pela Administração, entendo que a ocorrência pode ser relevada para o campo das recomendações.

Quanto ao **cronograma físico-financeiro**, a defesa ponderou que a Lei nº 14.133/2021 não exige, para toda contratação de serviços, a decomposição financeira individualizada de cada componente em todos os períodos de execução, destacando que o instrumento elaborado identifica os produtos contratados, seus valores globais e a respectiva distribuição ao longo dos nove trimestres de execução, complementado pelos critérios de medição e pagamento estabelecidos no Termo de Referência. Reconheceu, de todo modo, a possibilidade de aperfeiçoamento quanto ao grau de detalhamento da distribuição financeira (evento 92.3, fl. 1).

Nesse contexto, considerando a complexidade dos serviços contratados, acolho parcialmente as justificativas apresentadas, recomendando à Origem que, nos futuros certames, elabore cronogramas físico-financeiros com maior detalhamento das etapas de execução e dos correspondentes fluxos financeiros.

No que se refere às considerações incompletas para justificar o **não parcelamento da contratação**, a Prefeitura sustentou que a solução foi concebida como um Cadastro Territorial Multifinalitário integrado, cujos produtos e serviços

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

guardariam relação de dependência entre si (evento 92.3, fl. 2). Argumentou que a base cartográfica produzida inicialmente serviria às posteriores atividades de atualização cadastral, inclusive dos sistemas de água e esgoto, e à integração das informações no SIGWEB, de modo que o parcelamento poderia gerar dificuldades de compatibilização dos produtos e de atribuição de responsabilidades por eventuais inconsistências.

Já o SAAE alegou que sua participação conjunta permitiria compatibilizar seu cadastro técnico-comercial com o cadastro imobiliário municipal, mediante aproveitamento das informações e estruturas produzidas no mesmo projeto, evitando contratação autônoma e duplicidade de despesas (evento 65.1, fls. 1 e 2).

Tais considerações fornecem suporte técnico à integração de parcela dos serviços, inclusive do licenciamento de software (SIGWEB), mas não demonstram satisfatoriamente as vantagens econômicas e mercadológicas decorrentes da inclusão, no mesmo lote, do recadastramento técnico-comercial do SAAE, conforme apontado pela Fiscalização.

Embora o recadastramento técnico-comercial do SAAE guardasse relação operacional com as demais etapas, por utilizar a base cartográfica e os dados do recadastramento imobiliário, tal circunstância não demonstra a necessidade de execução por um único contratado. O próprio Termo de Referência previa o início dessa atividade somente após a conclusão das etapas anteriores (evento 1.10, fl. 51), sem evidenciar impedimento à disponibilização dos respectivos produtos a contratado distinto.

Tampouco os paradigmas invocados no Estudo Técnico Preliminar corroboram a opção adotada. As contratações de Franco da Rocha, Ilhabela e Campo Largo[2], mencionadas para demonstrar a adoção de lote único em objetos similares (evento 1.3, fl. 4), abrangem essencialmente serviços cartográficos, recadastramento

[2] Editais verificados em:
https://www.ilhabela.sp.gov.br/portal/editais/0/1/450.
https://pmfrancodarocha.geosiap.net.br/portal-transparencia/licitacoes/processo/18643.
https://alertalicitacao.com.br/!licitacao/MN-4104204-8-2302023.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

imobiliário e soluções de informações geográficas, não se identificando parcela equivalente ao recadastramento técnico-comercial de consumidores de água e esgoto previsto no ajuste em exame.

A alegada vantagem econômica também não foi demonstrada, limitando-se o estudo a afirmar que a contratação separada poderia ocasionar elevação dos preços, sem apresentar cotações, simulações ou outros elementos que permitissem comparar os custos da execução conjunta e parcelada.

A esse respeito, assume particular relevância o fato de que o serviço destinado ao SAAE não chegou a ser iniciado, tendo a Autarquia posteriormente solicitado sua exclusão do ajuste. Segundo informado, a metodologia originalmente prevista, baseada inclusive em entrevistas presenciais, deixou de se mostrar conveniente diante de alterações sociais e operacionais supervenientes, da resistência da população ao fornecimento de informações, da disponibilização de dados por meio do sistema da Prefeitura e da redefinição de prioridades pela nova gestão (evento 36.30, fl. 2).

Embora tais circunstâncias posteriores não sejam suficientes, por si sós, para desconstituir a justificativa apresentada na fase preparatória, reforçam a possibilidade de execução autônoma dessa parcela, cuja supressão não impediu o prosseguimento dos demais serviços. Permanecia necessário, portanto, que a opção pelo lote único estivesse originalmente amparada em elementos concretos capazes de demonstrar as vantagens técnicas e econômicas da aglutinação, em observância aos artigos 18, § 1º, inciso VIII, e 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, especialmente diante dos possíveis reflexos dessa opção sobre a competitividade do certame.

Item A.3 Condições de acesso / participação

Também subsiste irregularidade na **qualificação técnico-operacional.**

A defesa invocou a Súmula nº 24 deste Tribunal para sustentar a razoabilidade da exigência de comprovação de experiência anterior correspondente a 60% dos quantitativos das parcelas de maior relevância (evento 92.2, fl. 2).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

O argumento, no entanto, não procede. O certame foi regido pela Lei nº 14.133/2021, cujo artigo 67, § 2º, estabelece expressamente que os atestados poderão exigir quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância ou valor significativo. A previsão editalícia de percentual de 60%, portanto, ultrapassou o limite fixado pela legislação aplicável, não podendo entendimento formado sob o regime jurídico anterior afastar disposição legal superveniente e expressa.

Quanto à exigência de **utilização de aeronave tripulada** para execução do levantamento aerofotogramétrico, verifica-se que tal requisito constou expressamente do Estudo Técnico Preliminar (evento 1.3, fl. 1), embora desacompanhado de fundamentação específica para a escolha dessa tecnologia.

A defesa esclareceu que a opção considerou a extensão territorial do levantamento e os requisitos de qualidade e produtividade, argumentando que a utilização de aeronaves não tripuladas demandaria maior número de missões, deslocamentos e pontos de apoio, com possíveis prejuízos à eficiência operacional (evento 92.3, fl. 2).

Contudo, além de não constarem previamente do ETP, tais argumentos não vieram acompanhados de avaliação comparativa das alternativas tecnológicas disponíveis, especialmente quanto à viabilidade técnica, aos custos e à produtividade de cada solução, de modo a demonstrar a necessidade e a vantajosidade da restrição estabelecida. A deficiência contraria o dever de fundamentação técnica e econômica da solução escolhida, previsto no artigo 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, permanecendo o apontamento.

No que tange à **ausência de justificativas técnicas para a proibição de subcontratação do Sistema de Informações Geográficas (SIGWEB)**, a defesa esclareceu que a vedação à subcontratação não abrangia a hospedagem em nuvem ou data center, restringindo-se ao fornecimento e licenciamento do SIGWEB, a fim de assegurar a capacidade técnica da contratada para prestar suporte e manutenção continuada, admitida a participação de representante autorizado pelo titular do software.

Embora pertinentes as justificativas apresentadas, ressalto a necessidade de que as razões para a vedação à subcontratação estejam devidamente

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

fundamentadas no Estudo Técnico Preliminar, uma vez que a discricionariedade reconhecida pelo artigo 122 da Lei nº 14.133/2021 não dispensa motivação técnica prévia e específica.

Item A.4 Competitividade

Quanto ao apontamento que trata do **comprometimento da competitividade** advindo das restrições anteriormente mencionadas, a defesa sustentou que a participação de sete empresas teria demonstrado a competitividade do certame e que a contratação em lote único se justificaria pela interdependência técnica entre os serviços, necessária à implantação do Cadastro Territorial Multifinalitário, não sendo a existência de fornecedores especializados em parcelas isoladas suficiente para caracterizar restrição à competitividade (evento 92.3, fls. 3 e 4).

Embora sete empresas tenham participado do certame, apenas duas apresentaram lances durante a disputa. Essa circunstância não comprova, isoladamente, restrição à competitividade, mas tampouco afasta as impropriedades anteriormente examinadas quanto à aglutinação dos serviços e às exigências de qualificação técnica, potencialmente restritivas à participação de interessados.

Item A.5 Preço

Ainda de maior relevo são as falhas verificadas na **formação do orçamento estimativo**.

A Administração esclareceu que a pesquisa de preços contemplou diferentes fontes, incluindo propostas comerciais e referências de contratações públicas, com o objetivo de ampliar a base de comparação. Informou, ainda, que os valores obtidos nas contratações públicas foram consolidados e inseridos no sistema municipal de cotação sob a denominação “Ministério da Gestão e da Inovação em Serviço”. Reconheceu, contudo, deficiências na documentação da pesquisa e na identificação das contratações que deram origem aos valores utilizados na memória de cálculo, sustentando que tais falhas não comprometeriam a validade das referências adotadas (evento 92.2, fls. 2 e 3).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

Acerca da temporalidade das pesquisas, a Origem informou que os preços estimados foram obtidos mediante metodologia paramétrica, considerando a população e os quantitativos dos serviços, e que o planejamento observou o limite temporal legal das pesquisas, embora tenha reconhecido inconsistências pontuais na documentação das referências utilizadas (evento 92.3, fls. 4 e 5).

Ainda que possam ser relevadas as ocorrências relacionadas à temporalidade de algumas referências utilizadas, subsistem deficiências relevantes quanto à rastreabilidade da pesquisa de preços. A consolidação de diferentes contratações públicas em uma única referência, identificada como “Ministério da Gestão e da Inovação em Serviço”, sem a individualização das fontes e das memórias de cálculo correspondentes a cada serviço, prejudicou a verificação da adequação dos valores adotados (evento 1.17).

Embora tenham sido juntados documentos relativos às contratações pesquisadas, não foi demonstrada a correspondência entre todas essas referências e os preços unitários lançados no quadro comparativo (evento 1.5, fls. 6 a 19), comprometendo a transparência e a confiabilidade da formação do orçamento estimativo.

Diante dessas inconsistências, a Fiscalização examinou as próprias contratações públicas utilizadas pela Administração como referência na elaboração do orçamento, identificando os valores dos serviços que apresentavam correspondência com aqueles previstos no certame em análise.

Com base nos preços extraídos dessas contratações, atualizados pelo IPCA, recalculou os custos dos serviços de levantamento aerofotogramétrico e ortofotos (item 7), levantamento fotográfico terrestre multidirecional 360º (item 9) e atualização da Planta Genérica de Valores – PGV (item 5), identificando valores inferiores aos considerados no orçamento estimativo da Origem (evento 36.25).

A partir desse procedimento, a Fiscalização apurou uma diferença de R$ 925.011,43 em relação ao orçamento originalmente elaborado, reduzindo o valor referencial de R$ 5.848.115,67 para R$ 4.923.104,24 (evento 36.31, fl. 11).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

Quanto ao tema, a defesa sustentou que o contrato foi celebrado por R$ 5.841.730,00, valor inferior ao orçamento estimativo de R$ 5.848.115,67. Alegou que a diferença apontada pela Fiscalização decorreu do recálculo dos preços de três serviços, considerando exclusivamente contratações públicas utilizadas como referência pela Administração, sem contemplar as propostas comerciais contemporâneas de dois fornecedores, que também integraram a pesquisa de preços. Assim, argumentou que eventuais inconsistências nas referências públicas não seriam suficientes para caracterizar sobrepreço, uma vez que o orçamento estimativo foi elaborado a partir de diferentes fontes de pesquisa (evento 92.2, fl.4).

A análise da Fiscalização evidencia inconsistências relevantes na formação do orçamento estimativo, sobretudo porque os valores utilizados na comparação foram extraídos das próprias contratações públicas consideradas pela Administração.

Entretanto, não é possível acolher, com a necessária segurança, o montante de sobrepreço apontado, uma vez que o recálculo adotou diretamente os preços dessas contratações, sem avaliar as propostas comerciais das empresas Aerocarta e Geopixel, igualmente integrantes da pesquisa original (evento 1.17). Assim, embora comprometida a confiabilidade do orçamento elaborado pela Origem, os elementos disponíveis não permitem confirmar, por ora, a existência e a extensão de eventual sobrepreço contratual.

Diante desse cenário, **determino à Fiscalização** que, no **âmbito do acompanhamento da execução contratual (TC-011738.989.26-8),** aprofunde a análise dos preços praticados, mediante reavaliação do orçamento referencial, considerando não só os valores apurados pela Fiscalização a partir das contratações públicas examinadas, mas também as propostas comerciais constantes do evento 1.17. A partir do preço referencial devidamente apurado, deverá confrontar os valores unitários contratados com os quantitativos efetivamente executados e pagos, a fim de verificar a ocorrência de eventual superfaturamento decorrente de sobrepreço e, se constatado, quantificar o correspondente prejuízo ao erário, assegurado o contraditório aos interessados.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

No que concerne **à ausência de previsão do índice de reajustamento**, a própria Administração reconheceu que o edital e o contrato não indicaram expressamente o índice aplicável, esclarecendo que a omissão foi posteriormente suprida mediante apostilamento, precedido de parecer jurídico, com adoção do IPCA. Embora a providência tenha solucionado a questão no caso concreto, não afasta a inobservância do artigo 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021, que exige a previsão do índice de reajustamento no próprio edital.

Os demais apontamentos foram satisfatoriamente esclarecidos pela defesa ou não apresentam gravidade suficiente para serem destacados.

Nesse cenário, ainda que parte das ocorrências tenha sido esclarecida ou se revista de caráter formal, permanecem falhas relevantes na fase preparatória e no procedimento licitatório, destacando-se a insuficiente fundamentação do não parcelamento de parcelas materialmente autônomas, a exigência de qualificação técnico-operacional em percentual superior ao limite legal e as deficiências na formação e documentação do orçamento estimativo.

Quanto aos apontamentos referentes ao **Termo de Apostilamento (TC – 015260.989.26)**, a defesa apresentou endosso da apólice, com a correspondente recomposição da cobertura, afastando a ocorrência (evento 61.2).

No tocante à publicidade, a Origem informa que o apostilamento foi tempestivamente divulgado no PNCP, não havendo exigência legal específica de sua publicação autônoma também no sítio eletrônico da Prefeitura (evento 61.1).

Assim, considero superados os apontamentos da Fiscalização, sem necessidade de recomendações. Contudo, em razão do princípio da acessoriedade, o instrumento acompanha o juízo de irregularidade atribuído ao contrato principal.

Posto isso, **JULGO IRREGULARES** o Pregão Eletrônico nº 034/2024, o decorrente Contrato nº 092/2024 e seu respectivo Termo de Apostilamento, acionando-se, por consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93, sem prejuízo das seguintes **recomendações:**

a) assegure a elaboração e a observância do Plano de Contratações Anual (PCA), em conformidade com o Decreto Municipal nº 9.166/2023;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

b) aprimore a elaboração dos cronogramas físico-financeiros, com maior detalhamento das etapas de execução e dos correspondentes fluxos financeiros;

c) fundamente, mediante elementos técnicos, econômicos e mercadológicos suficientes, eventual opção pelo não parcelamento do objeto, em observância aos artigos 18, § 1º, inciso VIII, e 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

d) observe rigorosamente os limites estabelecidos pelo artigo 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 quanto às exigências de qualificação técnico-operacional;

e) faça constar do Estudo Técnico Preliminar a avaliação comparativa das alternativas tecnológicas disponíveis, de modo a demonstrar a adequação e a vantajosidade da solução escolhida, bem como a motivação técnica de eventuais restrições à subcontratação;

f) assegure a contemporaneidade, a rastreabilidade e a adequada documentação das fontes utilizadas na pesquisa de preços, observando os artigos 18, § 1º, inciso VI, e 23 da Lei nº 14.133/2021;

g) assegure a compatibilidade dos preços estimados com os valores praticados no mercado, em observância aos artigos 11, inciso III, e 23, caput, da Lei nº 14.133/2021;

h) observe o disposto no artigo 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021, prevendo expressamente o índice de reajustamento no instrumento convocatório.

Determino, ainda, **à Fiscalização** que proceda às apurações indicadas na fundamentação desta decisão, no âmbito do TC-011738.989.26-8.

Esta decisão não alcança eventual ato pendente de apreciação e/ou decisão por esta Corte.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5

a) Aguardar o decurso do prazo recursal e certificar;

b) Oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos do art. 2º, incs. XV e XXVII, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

2. Após, ao arquivo.

Gab. VAP, em 15 de outubro de 2026.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto-Auditor
(Assinado digitalmente)

ASB

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 7-1CBB-G5Y6-6S0N-4CS5