

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2023/03023

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital de Licitação da Concorrência Eletrônica nº 002/SMT/2023

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos de legalidade, de formalidade e de mérito

2.3. Área auditada

SMT – Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito

2.4. Período da realização

26.09.23 a 20.10.23

2.5. Equipe técnica

André Vasconcelos Vilanova RF nº 20.278

Luis Fernando de Freitas Rosa RF nº 20.226

Marcos Alves de Carvalho (Supervisor) RF nº 20.224

Rafael Rocha Lins (Supervisor) RF nº 20.248

2.6. Procedimentos

- Análise dos documentos constantes no Processo Administrativo SEI nº 6020.2022/0041441-5 pertinentes à fase interna da licitação, bem como do edital publicado da Concorrência Eletrônica nº 002/SMT/2023;
- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” e no “Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia”, ambos da SCE, no que couber.

2.7. Siglas

CPL	Comissão Permanente de Licitação
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
ETP	Estudo Técnico Preliminar
RF	Registro Funcional
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento do Edital de Concorrência Eletrônica nº 002/SMT/2023 para a contratação de empresa para serviços especializados de engenharia para a elaboração de projetos e instalação de 158.145 km de estruturas cicloviárias em vias públicas da Cidade de São Paulo, conforme especificações constantes no TERMO DE REFERÊNCIA - ANEXO I e as demais partes integrantes deste Edital.

A contratação será dividida em 3 lotes, com valor estimado de R\$ 368.225.492,97, com base nas composições de custos unitários das tabelas de preços do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI, abr/23), da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU, mai/23), do Departamento de Estradas de Rodagem (DER, dez/22) e da SIURB (EDIF/INFRA, jan/23), conforme se verifica nas planilhas estimativas por lote (peça 5, fls. 19/37).

O prazo para execução é de 18 meses, incluindo a elaboração do projeto executivo e execução dos serviços da obra, contados a partir da data de emissão da primeira Ordem de Serviço (peça 03, fls. 03/04).

Conforme Comunicado publicado no Diário Oficial da Cidade de 25.09.23 (doc. SEI nº 090735944), foi designada a sessão de abertura do presente certame para o dia 01.11.23, às 10h, que será processada por meio do sistema eletrônico de compras no endereço eletrônico: www.gov.br/compras - UASG: 925018.

3.1.1. Histórico

Inicialmente, a Administração pretendeu contratar empresa especializada para elaboração de projetos básicos, envolvendo estudo preliminar de drenagem, pavimentação, geometria viária, sondagens, levantamento planialtimétrico cadastral e urbanismo/ciclovias, incluindo o desenvolvimento de planilha orçamentária para licitação de obras, respectiva memória de cálculo e memorial descritivo, com entrega das pranchas correspondentes, visando a ampliação da rede cicloviária atual em 158.145m, na modalidade Concorrência, tipo Técnica e Preço, regime de execução por empreitada por preço unitário, no valor estimado de R\$ 11.053.247,04, conforme previsto na minuta de edital constante do doc. SEI nº 071581428.

Após alterações na minuta supracitada e correção no valor estimado da contratação para R\$ 13.254.194,18, mas mantida a modalidade, tipo e regime de execução, a Administração apresentou nova minuta de edital no doc. SEI nº 076286244. Em 30.12.2022, foi aprovada a minuta e autorizada a execução de Consulta Pública, conforme se verifica no Despacho de Abertura de Licitação (doc. SEI nº 076467564).

Na sequência, foi juntado ao processo SEI nº 6020.2022/0041441-5 Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar (docs. SEI nº 079066612 e 079416713), ambos prevendo a subdivisão do objeto em 2 lotes.

Em nova minuta de edital juntada ao processo, alterou-se o objeto inicialmente previsto para “elaboração de projetos executivos” e demais elementos técnicos previstos inicialmente, com nova correção no valor estimado da contratação para R\$ 11.722.763,75 (doc. SEI nº 080504444).

Na sequência, foi solicitada a alteração do modelo de contratação (doc. SEI nº 082149369) e apresentado novo Estudo Técnico Preliminar (doc. SEI nº 086965315). Nesse novo Estudo Técnico Preliminar alterou-se o objeto da contratação para a contratação integrada de empresas especializadas para a elaboração de projetos básicos e para a execução das obras, com valor estimado de R\$ 357.264.632,62, subdividido em 3 lotes. Com essa alteração, previu-se como regime de contratação a contratação integrada de projetos e execução das obras.

Foram juntados ao processo, após essa alteração no modelo de contratação, novo Termo de Referência e anexos, modelo de proposta de preços e cronograma físico-financeiro (docs. SEI nº 087190234, 087190517, 087190688 e 087190894)

Nova minuta de edital (doc. SEI nº 089518922) previu a “contratação de empresa para serviços especializados de engenharia para a elaboração de projetos e instalação de 158.145 km de estruturas cicloviárias em vias públicas da Cidade de São Paulo [...]”, na modalidade concorrência, tipo menor preço global por lote, por empreitada por preço unitário, subdividido em 3 lotes, no valor estimado de R\$ 368.225.492,97.

Em 05.09.2023, foi autorizada a realização de Consulta Pública, conforme se verifica no Despacho de Abertura de Licitação (doc. SEI nº 089519086). Realizada a Consulta Pública, não houve alteração no Termo de Referência, conforme informado no doc. SEI nº 090339962.

Em 22.09.2023, foi autorizada a abertura da licitação e aprovada a minuta do edital, conforme doc. SEI nº 090542709.

3.2. Fase Interna

3.2.1. Processo Administrativo

O Processo Administrativo que trata do certame analisado neste Relatório foi autuado no sistema SEI sob o nº 6020.2022/0041441-5.

Destaca-se que os documentos SEI citados neste Relatório, sempre quando não referenciados no processo, dizem respeito ao processo SEI nº 6020.2022/0041441-5.

3.2.2. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) consiste no 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, conforme previsto no art. 6º, XX, da Lei Federal nº 14.133/21.

Os elementos requeridos no estudo técnico preliminar constam dos incisos do art. 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21.

Conforme exposto mais detalhadamente no item 3.1.1 deste Relatório, durante a fase interna da licitação, houve alteração na modelagem da contratação pretendida pela Administração.

Inicialmente, a Administração pretendia contratar empresa especializada na elaboração de projeto básico e demais elementos técnicos necessários para ampliar a rede cicloviária municipal.

Em face desse objeto supracitado, a Administração elaborou o Estudo Técnico Preliminar constante do doc. SEI nº 079416713.

Após a alteração da modelagem de contratação inicialmente concebida, a Administração modificou o objeto do certame para a contratação de empresas especializadas para a elaboração de projetos e para a execução das obras, apresentando para isso novo Estudo Técnico Preliminar no doc. SEI nº 086965315.

Ocorre, no entanto, que comparando esses dois estudos técnicos preliminares, constata-se que praticamente não houve nenhuma alteração significativa nos fundamentos apresentados pela Administração para atendimento dos incisos V, VII, IX, X, XI e XII¹ do art. 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21.

¹ Art. 18. [...] § 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, e conterá os seguintes elementos: [...] V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução

Ademais, as justificativas apresentadas pela Administração para atendimento dos incisos V, VII, IX, X, XI e XII foram excessivamente genéricas e sucintas, limitando-se em apresentar informações excessivamente básicas e sem apresentar dados que pudessem corroborá-las.

A título exemplificativo, cita-se:

- Em relação ao inciso VII do §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, referente à descrição da solução como um todo, constata-se que as justificativas apresentadas no ETP referem-se à “contratação integrada de empresas especializadas para elaboração de projetos básicos de engenharia, arquitetura e urbanismo, para implantação de estruturas em urbanismo/ciclovias”. O regime de execução da presente contratação, no entanto, refere-se à empreitada por preço unitário, conforme exposto mais detalhadamente no item 3.3.3.1 deste Relatório, demonstrando ausência de planejamento na definição da solução da contratação.
- Em relação ao inciso XXII do §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, referente à descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, a justificativa apresentada no ETP limitou-se a informar que: “Há a previsão de melhora dos índices ambientais com a ampliação de estruturas de mobilidade para modos ativos.”.

Destaca-se que o Estudo Técnico Preliminar foi aprovado em 22.09.23 (doc. SEI nº 090542709).

Diante do exposto, conclui-se que as justificativas apresentadas pela Administração para atendimento dos incisos V, VII, IX, X, XI e XII do §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, referente ao Estudo Técnico Preliminar, foram excessivamente genéricas e sucintas, limitando-se em apresentar informações excessivamente básicas e sem apresentar dados que pudessem corroborá-las. (Conclusão 4.1).

a contratar; [...] VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; [...] IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; [...] XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

3.2.3. Termo de referência e projetos

Conforme consta do art. 18, II, da Lei Federal nº 14.133/21, a definição do objeto para o atendimento da necessidade da Administração consta dos anexos do Edital, especialmente no Anexo I – Termo de Referência² e no Anexo I.B: Desenhos Funcionais³.

3.2.4. Orçamento estimado

Conforme consta do art. 18, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, deve-se elaborar o orçamento estimado em quantitativos de preços unitários na fase preparatória do processo licitatório.

A Administração elaborou orçamento detalhado para cada um dos três lotes constantes do Edital, conforme docs. SEI's 088367106, 088367205 e 088367363, os quais foram objeto de análise mais detalhada no item 3.3.15 deste Relatório.

3.2.5. Análise de Risco

Conforme consta do art. 18, X, da Lei Federal nº 14.133/21, durante a fase preparatória do processo licitatório deve-se realizar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

A Administração apresentou a análise dos riscos no doc. SEI nº 086965383.

3.2.6. Agente de Contratação

Conforme consta do art. 8º da Lei Federal nº 14.133/21 e do §1º desse mesmo dispositivo, o agente de contratação será designado pela autoridade competente para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, e será auxiliado por equipe de apoio.

² Disponível em: <https://cloudprodamazhotmail-my.sharepoint.com/personal/hleite_prefeitura_sp_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fhleite%5Fprefeitura%5Fsp%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FConcorr%C3%Aancia%20Elet%C3%B4nica%20n%C2%B0%20002%2DSMT%2D2023&ga=1>. Acesso em 02.10.2023.

³ Disponível em: <<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AKM9xpn3H78Ywn0&id=E787AB8EA16D5065%2119314&cid=E787AB8EA16D5065>>. Acesso em 02.10.2023.

Conforme consta do Despacho autorizatório (doc. SEI nº 090542709), designou-se a Sra. Heidy Regina Leite Souza (RF 726.271.0) como agente de contratação, bem como foi designada para equipe de apoio a Comissão de Licitação da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, nos termos da Portaria nº 049/SMT.GAB/2022.

Destaca-se, conforme previsto no art. 3º, I, do Decreto Municipal nº 62.100/2022 que a agente de contratação analisou a minuta de edital e concluiu pela possibilidade de prosseguimento do certame, conforme doc. SEI nº 090409994.

3.2.7. Consulta Pública

Conforme consta do art. 23, inciso I do Decreto n. 62.100/22, deverá ser realizada Consulta Pública sempre que os valores estimados da contratação superarem o montante de R\$ 100.000.000,00.

O Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito autorizou a realização de consulta pública (doc. SEI nº 089519086), a qual foi agendada para o período de 11 a 18 de setembro de 2023, conforme Aviso de Consulta Pública nº 02/2023–SMT.GAB (doc. SEI nº 089606951).

As contribuições apresentadas na Consulta Pública, bem como a resposta elaborada pela Administração às contribuições, foram sintetizadas no doc. SEI nº 090379663.

Destaca-se que não houve alteração no Termo de Referência após a realização da Consulta Pública, conforme informado no doc. SEI nº 090339962.

3.2.8. Disponibilidade orçamentária

Conforme informado pela Divisão de Finanças no doc. SEI nº 088968273, foi emitida a Nota Reserva nº 58.590/23 (doc. SEI nº 088967553) no valor de R\$ 11.414.990,28, onerando a dotação nº 98.20.26.785.3009.1.097.4.4.90.51.00.08.1.759.0402.0 em valor suficiente para cobertura da despesa neste exercício.

Ainda, a Divisão de Finanças informou que: “[...] o valor de R\$ 356.810.502,69 [...], estimado para o ano de 2.024/2.025, está contemplado no plano plurianual (2022/2025) [...]”.

3.2.9. Parecer jurídico

Conforme requerido pelo art. 53 da Lei Federal nº 14.133/21, a Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito apresentou parecer jurídico nos docs. SEI nº 076453005, 089510326 e 090387016.

Nesse último parecer a Assessoria Jurídica concluiu-se:

Pelo exposto, ante a análise restrita aos aspectos jurídico-formais e considerando que as normas legais que regem a matéria permitem a abertura de licitação, não vislumbramos óbices jurídicos no seu atendimento, motivo pelo qual encaminhamos o presente para apreciação de Vossa Senhoria, observadas as recomendações delineadas no presente opinativo.

No entanto, salienta-se que, na conclusão deste Relatório Preliminar, estão presentes apontamentos jurídicos-formais que devem ser analisados pela Assessoria Jurídica da SMT.

3.2.10. Autorização para a realização da licitação

O despacho autorizando a abertura do certame foi exarado pelo Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito em 22.09.2023 e publicado no DOC no dia 25.09.2023 (doc. SEI nº 090542709).

3.3. Edital

3.3.1. Justificativa para a contratação

As justificativas para a presente contratação foram apresentadas nos itens 1 e 2 do Termo de Referência (fls. 03/07 da peça 04).

3.3.2. Objeto

O objeto do Edital da Concorrência Eletrônica nº 002/SMT/2023, conforme item 1.1 do instrumento convocatório é a:

[...] contratação de empresa para serviços especializados de engenharia para a elaboração de projetos e instalação de 158.145 km de estruturas cicloviárias em vias públicas da Cidade de São Paulo, conforme especificações constantes no TERMO DE REFERÊNCIA - ANEXO I e as demais partes integrantes deste Edital. (sem grifos) (peça 03, fl. 03)

O objeto da licitação será dividido em 03 lotes:

Quadro 1 - Identificação dos lotes

LOTES	ÁREAS	EXTENSÃO DE CICLOVIAS	VALOR PREVISTO (c/ BDI 22,76%)
LOTE 01	GET 4 (SU)	51.175 m	R\$ 136.794.486,79
LOTE 02	GETs 1 (CN), 3 (SE), 5 (SO) e 8 (OE)	49.836 m	R\$ 103.813.267,40
LOTE 03	GETs 2 (NO) e 7 (LE)	57.134 m	R\$ 127.617.738,78

Fonte: Própria. Elaborado com base no edital e nas planilhas orçamentárias (peça 03, fl. 03 e peça 05, fl. 11).

A licitação será realizada com base na Lei Federal nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 62.100/2022 e nas demais normas aplicáveis. (peça 03, fl. 3).

3.3.2.1. Justificativa técnica para definição do número de lotes

Conforme exposto mais detalhadamente no item 3.1.1 deste Relatório, durante a fase interna da licitação, houve alteração na modelagem da contratação pretendida pela Administração.

Inicialmente, a Administração pretendia contratar empresa especializada na elaboração de projetos básicos e demais elementos técnicos necessários para ampliar a rede cicloviária municipal.

Em face desse objeto supracitado, a Administração pretendeu subdividir o objeto dessa contratação em 2 lotes, apresentando a seguinte justificativa para essa subdivisão em Estudo Técnico Preliminar (doc. SEI nº 079416713):

Para garantir o equilíbrio na execução da prestação de serviços, o certame foi dividido em 02 (DOIS) LOTES, considerados a partir do conjunto de todas as estruturas previstas para serem construídas em cada região da cidade, estabelecidas pelo Programa de Metas e indicadas segundo as áreas englobadas pelas Gerências de Trânsito da CET - GETs, ora sendo complementado por 158.145 (cento e cinquenta e oito mil, cento e quarenta e cinco) metros adicionais de novas estruturas cicloviárias, de modo a ampliar a participação de maior número de empresas interessadas, e quiçá uma partilha mais equânime dos trabalhos a serem desenvolvidos, para o melhor atendimento do cronograma dos trabalhos e da qualidade, detalhamento e correção esperados à preparação das obras decorrentes. (sem grifos).

Após a alteração da modelagem de contratação inicialmente concebida, a Administração alterou o objeto do certame para a contratação de empresas especializadas para a elaboração de

projetos e para a execução das obras, subdividido esse objeto em 3 lotes a partir da seguinte justificativa apresentada em novo Estudo Técnico Preliminar (doc. SEI nº 086965315):

Para garantir o equilíbrio na execução da prestação de serviços, o certame foi dividido em 03 (DOIS) LOTES, considerados a partir do conjunto de todas as estruturas previstas para serem construídas em cada região da cidade, estabelecidas pelo Programa de Metas e indicadas segundo as áreas englobadas pelas Gerências de Trânsito da CET - GETs, ora sendo complementado por 158.145 (cento e cinquenta e oito mil, cento e quarenta e cinco) metros adicionais de novas estruturas cicloviárias, de modo a ampliar a participação de maior número de empresas interessadas, e quiçá uma partilha mais equânime dos trabalhos a serem desenvolvidos, para o melhor atendimento do cronograma dos trabalhos e da qualidade, detalhamento e correção esperados à execução das implantações decorrentes. (sem grifos).

A justificativa supracitada também foi incluída no Termo de Referência (peça 04, fl. 4).

Diante da comparação entre as duas justificativas apresentadas pela Administração em momentos distintos para justificar a divisão do objeto da licitação, constata-se que não houve nenhuma alteração significativa dos motivos apresentados para a subdivisão do objeto inicial em 2 lotes (valor inicial estimado da contratação em R\$ 11.053.247,04) e para a subdivisão do objeto atual em 3 lotes (valor atual estimado da contratação de R\$ 368.225.492,97).

Diante do exposto, conclui-se que a Administração não apresentou nenhum elemento técnico determinante ou suficiente para justificar a subdivisão da presente licitação em 3 lotes, limitando-se a reproduzir a justificativa adotada inicialmente para a divisão de objeto tecnicamente menos complexo (contratação de empresa especializada para elaborar projetos básicos e demais elementos técnicos necessários para ampliar a rede cicloviária municipal) que o atualmente licitado. (Conclusão **4.2**).

3.3.3. Modalidade, critério de julgamento, modo de disputa e regime de execução

Conforme preâmbulo do edital (peça 03, fl. 1), a modalidade adotada é a concorrência eletrônica, do tipo menor preço global por lote, no modo de disputa aberto e fechado e sob o regime de empreitada por preço unitário.

3.3.3.1. Regime de Execução

No Estudo Técnico Preliminar (SEI 086965315), a Administração apresenta como descrição da solução da contratação a seguinte justificativa:

O objeto do presente Estudo Técnico Preliminar é a contratação **integrada** de empresas especializadas para elaboração de projetos básicos de engenharia, arquitetura e urbanismo, para implantação de estruturas em urbanismo/ciclovias, incluindo o desenvolvimento de planilha orçamentária e **integrada** contratação de obras nas planilhas com estimativa de valores para contratação, baseadas nos quantitativos históricos de insumos implantados em estruturas já existentes na cidade de São Paulo, com entrega das pranchas correspondentes, visando a ampliação da rede cicloviária atual em 158.145 (cento e cinquenta e oito mil, cento e quarenta e cinco) metros. (grifos nossos).

No mesmo sentido, no Termo de Referência, a Administração informa em sua introdução que:

[...] a Secretaria de Mobilidade e Transportes – **SMT requer a contratação** de empresas especializadas em serviços de engenharia, arquitetura e urbanismo, para **o desenvolvimento de projetos executivos em várias disciplinas e a construção de estruturas cicloviárias no município de São Paulo. A contratação integrada é permitida pela Lei 14.133 em seu artigo 46, item V, § 2º, § 3º, § 9º, salientando se que na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado**, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico. As condicionantes indicadas no Art. 23 da referida Lei 14.133 terão a listagem de preços públicos existentes para os insumos bem como parâmetros de estruturas já executadas e em execução dentro do município de São Paulo, sendo que a referida Lei cita as tabelas SICRO e SINAPI.

Cabe citar ainda o Art. 23, § 5º da NLLC:

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, **a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético**, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo. (grifos nossos, peça 04, fls. 3/4).

Ocorre, no entanto, que no preâmbulo do Edital, consta que o regime de execução será o de empreitada por preço unitário (peça 3, fl. 3).

A escolha do regime de execução impacta, entre outros pontos, a definição do prazo mínimo para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação (art. 55 da Lei Federal nº 14.133/21) e o nível de definição dos projetos e do orçamento constantes do certame.

Constata-se, portanto, a existência de informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência do certame em relação ao regime de execução da presente contratação.

Ainda, a contratação integrada envolve a elaboração e desenvolvimento de projetos básico e executivo, além da execução das obras e serviços de engenharia, conforme previsto inciso XXXII do artigo 6º da Lei Federal 14.133/21. Apesar disso, o Edital e seus anexos fazem referência apenas à elaboração de projeto de executivo, não mencionando sobre a elaboração de projeto básico, salvo o trecho destacado anteriormente, conforme se demonstra:

O item 1.2 do Edital, assim estabelece:

1.2. O prazo para execução do presente projeto é de 18 (dezoito) meses, incluindo a elaboração do projeto executivo e execução dos serviços de obra, contados a partir da data de emissão da primeira Ordem de Serviço. (peça 03, fl. 3).

No mesmo sentido, no item 6 do Termo de Referência, menciona-se apenas a elaboração de projeto executivo:

6 PRAZO PARA EXECUÇÃO O prazo previsto de 18 meses inclui a elaboração do projeto executivo e execução dos serviços de obra contados a partir da data de emissão da primeira Ordem de Serviço. (peça 4, fl. 56).

Ainda, no item 8.1 do Termo de Referência, relacionado aos critérios de medição e pagamento na elaboração de projetos, informa-se que o projeto apresentado pela Contratada deverá “[...] d) Apresentar nível de detalhamento compatível com projeto executivo.” (peça 04, fl. 58).

Ademais, as planilhas de composição de custos dos 3 lotes preveem apenas a remuneração pela elaboração de projeto executivo (item de serviço “03-53-18 – Projeto Executivo (Prancha A1)” (peça 04, fl. 63).

Sobre o item de serviço supracitado, há exigência de qualificação técnico-operacional específica: “[...] c.1.7) o item Projeto executivo (prancha A1) deve contemplar projeto ciclovitário completo com todas as disciplinas e levantamento planialtimétrico cadastral pertinentes a este tipo de implantação” (peça 04, fl. 63).

Com efeito, a existência de informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência em relação ao regime de execução da presente contratação tem o potencial de comprometer a formulação de propostas pelos licitantes.

Diante do exposto, conclui-se que há informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência em relação ao regime de execução da presente contratação, as quais têm potencial de comprometer a formulação de propostas pelos licitantes. (Conclusão **4.3**).

3.3.4. Prazo de publicidade

Conforme exposto no item 3.3.3.1 deste Relatório, caso o certame seja realizado pelo regime de contratação integrada, não foi atendido o prazo mínimo para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, conforme previsto no artigo 55, II, ‘c’, da Lei Federal nº 14133/2021⁴. (Conclusão **4.4**).

3.3.5. Participação na concorrência

Os requisitos para participação no certame estão previstos no item 3 do Edital (peça 03, fls. 4/5).

⁴ Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: [...] II - no caso de serviços e obras: a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia; b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia; c) **60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada**; (grifos nossos).

3.3.5.1. Ausência de justificativa para limitação do número de consorciadas

O Edital previu no subitem 3.11 que “[...] Poderão participar do certame as empresas isoladamente ou reunidas em consórcio de até 2 (duas) empresas [...]” (peça 03, fl. 05).

Conforme consta do artigo 15 da Lei Federal nº 14.133/2021⁵, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio. Segundo o artigo 18, IX⁶, do mesmo diploma legal, o processo licitatório deve ser instruído com motivação circunstanciada das condições do edital, entre as quais, consta a justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Em consulta ao Processo SEI nº 6020.2022/0041441-5, verificou-se a seguinte justificativa:

Quanto a participação em consórcio, de até 2 (duas) empresas, se justifica pelo vulto e tamanho da empreitada que requer forte consolidação e estrutura para atendimento do objeto. A solidez financeira para uma contratação deste porte nos orienta a manter a limitação de até duas empresas. (doc. SEI nº 090285428).

Constata-se que a justificativa apresentada pela Administração para limitação do número de consorciadas é excessivamente genérica e sintética.

Há jurisprudência consolidada no Tribunal de Contas da União⁷ acerca da necessidade de motivação prévia e consistente para a limitação a número máximo de empresas integrantes de consórcio.

A ausência/inconsistência de justificativa técnica para a limitação de número máximo de empresas integrantes de consórcios já foi objeto de questionamento em sede de Representação

⁵ “Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:”.

⁶ “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**.”.

⁷ “A fixação, no edital, do número máximo de empresas integrantes de consórcio deve ser devidamente justificada no processo licitatório.” (Acórdão 1852/2019-Plenário).

“A limitação a número máximo de empresas integrantes de consórcio deve ter motivação prévia e consistente, sob pena de afrontar os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 33 da Lei 8.666/93 c/c os arts. 2º e 50 da Lei 9.784/99.” (Acórdão 745/2017-Plenário).

“Não se deve estabelecer limite ao número máximo de empresas em consórcio para participar de licitação, bem como percentual de participação de cada empresa no consórcio.” (Acórdão 597/2008-Plenário).

“Deve ser justificada a limitação excepcional quanto ao número de empresas a integrarem consórcios, quando seja admitida a participação destes em processo licitatório.” (Acórdão 718/2011-Plenário).

(e-TCM nº 11.234/2023), momento no qual a Auditoria posicionou-se pela procedência do questionamento em razão de expressa previsão legal de motivação circunstanciada das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio na Lei Federal nº 14.133/21.

Ademais, a NLL previu no § 1º do art. 15 que: “O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.”.

Note-se que, o gestor público tem a possibilidade de incluir um acréscimo de até 30% na habilitação econômico-financeira para comprovação da solidez financeira do Consórcio. No subitem 8.3.3 do presente Edital foi previsto um acréscimo de 10% (dez por cento), de forma que se subentende que o acréscimo mínimo previsto em legislação seria suficiente para a comprovação da situação financeira.

Com efeito, há certa incongruência entre os argumentos apresentados para justificar a exigência de consórcio em no máximo 2 empresas e o percentual de acréscimo solicitado em Edital para comprovação da habilitação econômico-financeira (mínimo de acréscimo previsto em legislação).

Diante do exposto, conclui-se que a justificativa apresentada pela Administração para limitação de empresas consorciadas é insuficiente e inconsistente. (Conclusão **4.5**).

3.3.6. Apresentação da proposta e dos documentos de habilitação

Os requisitos para apresentação e para preenchimentos da proposta estão previstos nos itens 4 e 5 do Edital (peça 03, fls. 5/7).

3.3.7. Abertura da sessão, classificação das propostas e formulação dos lances

Os requisitos para classificação das propostas e para formulação dos lances no modo de disputa aberto e fechado estão previstos no item 6 do Edital (peça 03, fls. 7/8).

3.3.8. Fase de julgamento

Os requisitos para julgamento da licitante cuja proposta seja provisoriamente classificada em primeiro lugar consta do item 7 do Edital (peça 03, fl. 9).

Destaca-se que a proposta vencedora será desclassificada se apresentar preços inexequíveis ou preço final superior ao máximo definido pela Administração para a contratação, conforme item 7.4 do Edital.

Ademais, será exigida garantia adicional da licitante vencedora cuja proposta seja inferior a 85% do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, conforme previsto no item 7.5 do Edital.

3.3.9. Fase de habilitação

Os documentos de habilitação estão previstos no item 8 do edital (peça 03, fls. 9/11).

3.3.9.1. Habilitação jurídica

3.3.9.1.1. Exigência de decreto de autorização para empresa ou sociedade estrangeira

Consta do item 8.1.c do Edital a exigência de apresentação de “Decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.”.

Essa exigência consta do art. 28, V, da Lei Federal nº 8.666/1993, mas não foi reproduzida na Lei Federal nº 14.133/21.

A adoção dessa exigência em certames regulados pela Lei Federal nº 14.133/21 já foi objeto de questionamento em sede de Representação (e-TCM nº 11.234/2023), momento no qual a Auditoria posicionou-se pela procedência do questionamento em razão dessa exigência editalícia não encontrar mais respaldo na Lei Federal nº 14.133/21.

Diante do exposto, conclui-se pela ausência de previsão legal para exigência de apresentação decreto de autorização para licitantes estrangeiras. (Conclusão **4.6**).

3.3.9.2. Qualificação Técnica

3.3.9.2.1. Exigência de apresentação de atestado de capacidade técnico-operacional de serviços cujos valores não são significativos e cuja relevância técnica não restou demonstrada

O subitem 11.1 do Termo de Referência define as exigências para comprovação da qualificação técnica, a saber:

- a) Registro ou inscrição da empresa e de seu(s) responsável(is) na entidade profissional competente
- b) Indicação do(s) responsável(is) técnico(s) da licitante com habilitação necessária para a execução especialidade de engenheiro civil ou arquiteto.
- b.1) para cada Lote deverá ser indicado um responsável técnico.
- c) Comprovação de aptidão para desempenho da atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, mediante:
 - c.1) capacidade técnico-operacional: nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, comprovação de possuir em nome da empresa licitante, atestado(s) ou certidão(ões) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprovem, isoladamente ou somados a execução de serviços [...] (fl. 61 da peça 04).

Na sequência, o Termo de Referência do Edital apresenta 3 quadros com os serviços exigidos para cada lote, contendo a descrição dos serviços, o quantitativo estimado e o quantitativo exigido (10% do total), conforme quadro resumo a seguir:

Quadro 2 – Qualificação técnica para os Lotes 01, 02 e 03

NATUREZA DO SERVIÇOS	LOTE 01		LOTE 02		LOTE 03	
	QUANT. ESTIMADO	QUANT. EXIGIDO (10%)	QUANT. ESTIMADO	QUANT. EXIGIDO (10%)	QUANT. ESTIMADO	QUANT. EXIGIDO (10%)
GRADIL RÍGIDO MODULAR H= 1,10M C=1,65M	15.883,50	1.588,35	11.187,00	1.118,70	13.844,00	1.384,40
PISO/PASSEIO DE CONCRETO ARMADO, INCL. O PREPARO DA CAIXA, LASTRO DE BRITA, TELA METÁLICA E A MÃO DE OBRA REFERENTE AOS SERVIÇOS NO CONCRETO [...]	11.456,23	1.145,62	1.551,95	155,20	6.333,83	633,38
REVESTIMENTO DE CONCRETO ASFÁLTICO (SEM TRANSP.)	5.986,97	598,70	8.267,68	826,77	8.676,84	867,68
FRESAGEM DE PAVIMENTO ASFÁLTICO COM ESPESSURA ATÉ 5CM, EM VIAS ARTERIAIS, INCLUSIVE REMOÇÃO DO MATERIAL FRESADO ATÉ 10KM E VARRIÇÃO	119.739,33	11.973,93	165.353,59	16.535,36	173.536,84	17.353,68
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM MASSA TERMOPLÁSTICA À QUENTE POR ASPERSÃO, ESP. DE 1,5 MM, PARA FAIXAS	25.194,05	2.519,41	27.652,25	2.765,23	28.551,92	2.855,19
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM MASSA TERMOPLÁSTICA À QUENTE POR EXTRUSÃO, ESP. DE 3,0 MM, PARA FAIXAS	26.240,90	2.624,09	24.367,90	2.436,79	29.837,40	2.983,74
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM PLÁSTICO A FRIO MANUAL, PARA FAIXAS	41.433,72	4.143,37	32.267,98	3.226,80	41.203,85	4.120,39

TACHÃO REFLETIVO (mono e bidirecional)	25.407,00	2.540,70	24.916,00	2.491,60	23.619,00	2.361,90
TRANSPORTE DE ENTULHO POR CAMINHÃO BASCULANTE, A PARTIR DE 1KM	372.736,21	37.273,62	330.763,08	33.076,31	502.832,43	50.283,24
PROJETO EXECUTIVO (PRANCHA A1)	523,00	52,00	524,00	52,00	585,00	59,00

Fonte: Própria. Elaborado com base no Termo de Referência (fls. 61/63 do TR).

Note-se que foi exigida a comprovação técnica para os mesmos tipos de serviços nos 3 lotes.

De acordo com o §1º do art. 67 da LF nº 14.133/21, a exigência de atestados deve cumprir o requisito de relevância OU valor significativo:

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**. (grifos nossos)

Destaca-se que a única justificativa técnica localizada no processo para exigir os serviços constantes do item 11.1.c.1 do Termo de Referência (peça 04) foi a seguinte:

Atendendo ao Artigo 18, item IX da lei 14.133, segue:
O item 11 do temo de referencia trata das qualificações técnicas solicitadas para a participação na concorrência. Face ao vultu da estimativa de contrato e face jurisprudência legal anterior a nova legislação, qual seja a Lei 8666/93, há a necessidade e garantir nos itens de maior incidência e notadamente maior dificuldade de oferta do serviço, a capacitação técnica e experiência operacional, comprovações de prestação anterior e quantificação de equipes de implantação que possam garantir o atendimento do objeto em relação aos prazos previstos no plano de metas vigente no município de São Paulo
Particularmente há a necessidade neste objeto de experiência na implantação de sinalização horizontal, pois trata-se de uma área de intervenção maior que 500.000 m² com um prazo justo para o cumprimento do objeto dentro do plano municipal apresentado. (doc. SEI nº 090545311).

Essa justificativa, no entanto, é excessivamente genérica e não fundamenta de forma específica e tecnicamente adequada os serviços exigidos para comprovação de qualificação técnico-operacional, sem valor significativo. Assim, resta, nessa situação, apenas o critério de valor significativo para justificar a inclusão os itens de serviço.

Quanto ao critério de valor significativo, constatou-se que ao se calcular o percentual de valor dos itens de serviços exigidos em cada planilha orçamentária, diversos itens não podem ser classificados como de valor significativo, uma vez que não alcançam 4% do valor estimado da contratação.

O **Quadro 3** a seguir apresenta os itens de serviço, os valores previstos em cada lote e quanto representam do valor previsto para a contratação. Em destaque, os itens de serviços que não se adequam ao dispositivo legal por conta de o percentual de valor ser inferior ao limite legal de 4%:

Quadro 3 – Valores previstos e percentuais dos serviços exigidos para Qualificação Técnica

NATUREZA DOS SERVIÇOS	LOTE 01 (R\$ 111.452.223,06 s/ BDI)		LOTE 02 (R\$ 84.566.037,36 s/ BDI)		LOTE 03 (R\$ 103.957.102,29 s/ BDI)	
	VALOR S/ BDI	PERC (%)	VALOR S/ BDI	PERC (%)	VALOR S/ BDI	PERC (%)
GRADIL RÍGIDO MODULAR H= 1,10M C=1,65M	13.163.017,18	11,81%	9.270.920,97	10,96%	11.472.837,21	11,04%
PISO/PASSEIO DE CONCRETO ARMADO, INCL. O PREPARO DA CAIXA, LASTRO DE BRITA, TELA METÁLICA E A MÃO DE OBRA REFERENTE AOS SERV. NO CONCRETO [...]	9.637.782,61	8,65%	1.305.608,98	1,54%	5.328.461,16	5,13%
REVESTIMENTO DE CONCRETO ASFÁLTICO (SEM TRANSPORTE)	8.495.864,68	7,62%	11.732.333,27	13,87%	12.312.959,41	11,84%
FRESAGEM DE PAVIMENTO ASFÁLTICO COM ESPESSURA ATÉ 5CM, EM VIAS ARTERIAIS, INCLUSIVE REMOÇÃO DO MATERIAL FRESADO ATÉ 10KM E VARRIÇÃO	2.076.279,98	1,86%	2.867.231,25	3,39%	3.009.128,81	2,89%
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM MASSA TERMOPLÁSTICA À QUENTE POR ASPERSÃO, ESP. DE 1,5 MM, PARA FAIXAS	1.902.402,72	1,71%	2.088.021,40	2,47%	2.155.955,48	2,07%
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM MASSA TERMOPLÁSTICA À QUENTE POR EXTRUSÃO, ESP. DE 3,0 MM, PARA FAIXAS	3.180.397,08	2,85%	2.953.389,48	3,49%	3.616.292,88	3,48%
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM PLÁSTICO A FRIO MANUAL, PARA FAIXAS	9.375.207,82	8,41%	7.301.275,83	8,63%	9.323.195,14	8,97%
TACHÃO TIPO I BIDIRECIONAL REFLETIVO *	1.378.603,48	1,24%	1.505.486,58	1,78%	1.587.898,60	1,53%
TACHÃO TIPO I MONODIRECIONAL REFLETIVO *	708.882,09	0,64%	544.350,63	0,64%	358.054,89	0,34%
TRANSPORTE DE ENTULHO POR CAMINHÃO BASCULANTE, A PARTIR DE 1KM	853.565,92	0,77%	757.447,45	0,90%	1.151.486,27	1,11%
PROJETO EXECUTIVO (PRANCHA A1)	2.642.964,81	2,37%	2.648.018,28	3,13%	2.956.279,95	2,84%

Fonte: Própria. Elaborado com base nas planilhas orçamentárias dos Lotes 01, 02 e 03.

Obs: Os serviços relativos à execução de tachão mono e bidirecional foram exigidos em um quantitativo que representa a soma dos 2 itens. Em todos os Lotes, mesmo somando os percentuais dos 2 serviços, estes não alcançam um percentual de 4% do previsto para a contratação.

De acordo com os valores previstos, verifica-se que os serviços relativos a fresagem de pavimento asfáltico, sinalização horizontal em massa termoplástica (esp= 1,5mm e 3,00mm), tachão refletivo (mono e bidirecional), transporte de entulho e projeto executivo para os Lotes 01, 02 e 03 e o serviço referente a execução de piso/passeio de concreto armado para o Lote 02 não possuem valores significativos, cujo percentual individual seja igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação, de forma que se justifique a exigência de qualificação técnica, nos moldes do §1º do art. 67 da LF nº 14.133/21.

Diante do exposto, conclui-se que o item 11.1.c.1 do Termo de Referência exige a apresentação de atestados para demonstrar a qualificação técnico-operacional de serviços, cujos valores não são significativos (valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação) e cuja relevância técnica não restou demonstrada, em desacordo com o art. 67, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21. (Conclusão 4.7).

3.3.9.2.2. Validade de atestados apenas para serviços de execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares

Ainda acerca da exigência de atestados, consta do Termo de Referência (TR) como critério para a qualificação técnica:

- c) Comprovação de aptidão para desempenho da atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, mediante:
 - c.1) capacidade técnico-operacional: [...] (peça 4, fl. 61)

Nessa seção, às fls. 61/63 do TR são listados todos os serviços exigidos, que já foram detalhados no item precedente deste Relatório. Em seguida, o TR estabelece que:

- c.1.1) **são considerados pertinentes e compatíveis** com a execução de estrutura de ciclovias o desempenho da execução de serviços de execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares; (peça 04, fl. 63)

Da leitura do item acima, depreende-se que todos os serviços a serem comprovados serão considerados válidos somente se os atestados estiverem relacionados à execução de **ciclovias, ciclofaixas ou similares**.

No entanto, essa previsão é irrazoável tecnicamente e restringe indevidamente o certame, conforme exposto a seguir. Acerca do tema, cabe apresentar os termos da NLL:

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

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

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](#);

[...]

§ 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**. (grifos nossos).

De antemão, verifica-se que o inc. II do art. 67 prevê a regularidade de atestados que comprovem a capacidade operacional de serviços de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Note-se que o objeto do certame é a contratação de projetos e execução de obras cicloviárias. A execução de obras de ciclovias e ciclofaixas comumente não possuem um alto grau de complexidade, normalmente são englobadas por serviços comuns que não demandam especificidade técnica para a sua execução.

A título de exemplificação, uma empresa que tenha realizado os mesmos tipos de serviços na execução de obras de pavimentação de vias ou rodovias, cuja a complexidade é maior, provavelmente tem capacidade técnica e operacional para a execução dos mesmos serviços, só que relativos a obras cicloviárias.

Cabe pontuar que esta exigência pode beneficiar aquelas empresas que tenham se consagrado vencedoras em licitações similares em anos anteriores.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de que os atestados sejam relativos à execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares se mostra restritiva à participação abrangente de mais empresas e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com o artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/21. (Conclusão **4.8**).

3.3.9.2.3. Exigência de que pelo menos 80% dos itens de serviços constantes dos atestados apresentados para qualificação técnico-operacional demonstrem execução em área urbana

Ainda acerca da exigência de atestados, foi previsto no Termo de Referência que:

c.1.1) **são considerados pertinentes e compatíveis** com a execução de estrutura de ciclovias o desempenho da execução de serviços de execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares;

[...]

c.1.6) Os atestados encaminhados referentes às planilhas do item c.1 devem em **pelo menos 80% dos itens demonstrar execução em área urbana**. (peça 04, fl. 63)

Verifica-se que só será considerado válido os atestados em que pelo menos 80% dos itens de serviços demonstrem execução em área urbana.

Acerca do tema, cabe apresentar os termos da Nova Lei de Licitações:

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

[...]

§ 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**. (grifos nossos).

Não existem evidências nos autos da diferença técnica da realização dos mesmos serviços em outro ambiente.

Por exemplo, não há como comprovar que uma obra executada em área urbana em uma pequena cidade tenha sido mais complexa do que uma obra cicloviária atrelada a uma rodovia de grande tráfego em área rural.

Nesse sentido, a exigência específica da realização dos serviços em áreas urbanas alija licitantes que realizaram esses mesmos serviços em área não urbana, ainda que tecnicamente possuam o mesmo grau de dificuldade.

É importante destacar que, em editais recentes de SPObras⁸, acompanhados por este Tribunal de Contas, a parcela relativa às áreas urbanas foi removida dos requisitos de qualificação técnica após os apontamentos da Auditoria. Vale ressaltar também que os editais mencionados

⁸ Corredor Amador Bueno da Veiga, Corredor da Av. Interlagos, BRT Radial Leste, obras remanescente da Av. Chucri Zaidan, TCs 000001/2023, 000139/2023, 00140/2023 e 000394/2023.

apresentam um nível de complexidade técnica e operacional superior ao que está sendo analisado.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de que pelo menos 80% dos itens de serviços constantes dos atestados apresentados para qualificação técnico-operacional refiram-se à execução em área urbana extrapola o previsto em legislação e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com os artigos 5º e 67, §2º, da Lei Federal nº 14.133/21. (Conclusão **4.9**).

3.3.9.2.4. Projeto executivo (prancha A1)

Ainda acerca da exigência de atestados, foi previsto no Termo de Referência que:

c.1.7) o item Projeto executivo (prancha A1) deve contemplar projeto cicloviário completo com todas as disciplinas e levantamento planialtimétrico cadastral pertinentes a este tipo de implantação (peça 04, fl. 63).

Conforme exposto no item 3.3.9.2.1 deste Relatório o serviço de execução de projeto executivo não apresenta valor significativo, tampouco teve sua relevância técnica demonstrada para exigência desse serviço como qualificação técnico-operacional no certame.

Ademais, conforme exposto no item 3.3.9.2.2 deste Relatório, a exigência de que os atestados que demonstrem capacidade técnico-operacional na elaboração de projeto executivo exclusivamente para “projeto cicloviário” e “levantamento planialtimétrico cadastral pertinentes a este tipo de implantação” se mostra restritiva à participação abrangente de mais empresas.

Note-se que o objeto do certame é a contratação de projetos e execução de obras cicloviárias. A execução de projeto executivo referente a “projeto cicloviário” e a “levantamento planialtimétrico cadastral pertinentes a este tipo de implantação” comumente não possui um alto grau de complexidade e não demanda, em regra, especificidade técnica para a sua execução.

A restrição dessas características à comprovação da execução de projeto executivo impossibilita que outras empresas com qualificação técnica suficiente ou superior à necessária para execução dos serviços ora licitados atendam esse requisito de qualificação, comprometendo indevidamente a competitividade do certame.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de que os atestados apresentados para comprovação do serviço de elaboração de projeto executivo sejam específicos de “projeto cicloviário” e de “levantamento planialtimétrico cadastral pertinentes a este tipo de implantação” tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com o artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/21. (Conclusão **4.10**).

3.3.9.2.5. Qualificação técnico-profissional

Acerca da exigência de qualificação técnico-operacional, foi previsto no Termo de Referência:

c.2) capacidade técnico-profissional: nos termos da Lei 14.133/2021 comprovação de que possui no seu quadro permanente, na data de apresentação da proposta profissional(is) de nível superior detentor(es) de atestado(s) ou certidão(ões) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou provado acompanhado(s) do(s) respectivo(s) Certificado(s) de Acervo Técnico – CAT, expedido(s) pelo(s) CREA(s) ou CAU(s) da(s) região(ões) onde o(s) serviço(s) tenha(m) sido realizado(s) e que **comprovem a execução de serviços pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, sendo considerados como itens de maior relevância a execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares.** (grifos nossos, peça 04, fls. 63/64).

Conforme apresentado no subitem 3.3.9.2.2, o inc. II do art. 67 prevê a regularidade de atestados que comprovem a capacidade profissional de serviços de **complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**.

Assim, considerando o objeto da contratação de projetos e execução de obras cicloviárias, que são comumente englobadas por serviços comuns que não demandam especificidade técnica para a sua execução, a definição de que a execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares terão uma maior relevância, se mostra incompatível com os termos da legislação.

Note-se que esta previsão não garante a avaliação da capacidade técnica dos profissionais, haja vista a possibilidade de que profissionais com atestados de serviços equivalentes em objetos mais complexos tenham uma menor avaliação em comparação daqueles profissionais que apresentaram atestados específicos a execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares.

De maneira semelhante ao subitem da qualificação técnico-operacional, este tipo de previsão pode beneficiar aquelas empresas que tenham se consagrado vencedoras em licitações similares em anos anteriores.

Diante do exposto, conclui-se que a previsão de que os atestados relacionados a ciclovias, ciclofaixas ou similares sejam considerados como itens de maior relevância do que aqueles com maior complexidade técnica se configura como restritiva à participação abrangente de mais empresas e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com os artigos 5º e 67 da Lei Federal nº 14.133/21. (Conclusão **4.11**).

3.3.10. Fase recursal

Os requisitos para interposição de recursos estão previstos no item 9 do edital (peça 03, fls. 11/12), em conformidade com o art. 165 da Lei Federal nº 14.133/21.

3.3.11. Homologação e adjudicação

As fases de adjudicação e de homologação estão disciplinadas no item 10 do edital (peça 03, fl. 12).

Ademais, consta do item 17.4 do Edital que a homologação da licitação não implicará direito à contratação. (fl. 16 da peça 03).

3.3.12. Contrato

Os requisitos para celebração do contrato estão previstos no item 11 do edital (peça 03, fls. 12/13). No anexo II do edital consta a minuta do contrato.

3.3.12.1. Minuta do contrato - ANEXO II

Quadro 4 - Controle de cláusulas contratuais

Art. 92 da LF 14.133/21	Requisitos	Cláusula/item	Fls. da Peça 03
I	o objeto e seus elementos característicos	1ª	20
II	a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta	12.8	28/29
III	a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos	9.1 e 12.9	26 e 29
IV	o regime de execução ou a forma de fornecimento	2.4	20
V	o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento	2ª, 4ª e 5ª	20, 21/22 e 22/23
VI	os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento	4ª	21/22
VII	os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso	3ª e 10ª	21, 26/27

VIII	o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica	2.3	20
IX	a matriz de risco, quando for o caso	Ver item 3.3.12.1.1 deste Relatório	
X	o prazo para resposta ao pedido de repactuação ⁹ de preços, quando for o caso	Não se aplica	
XI	o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso	Ver item 3.3.12.1.1 deste Relatório	
XII	as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento	8ª	25/26
XIII	o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso	12.8 da minuta de contrato c/c TR ¹⁰	28/29 e peça 05
XIV	os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo	6ª, 7ª, 11ª	23//25 e 27/28
XV	as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso	Não se aplica	
XVI	a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta	7.1.o e 12.8 da minuta de contrato c/c 17.9 do edital	25, 28/29 e 16
XVII	a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz	12.8 da minuta de contrato c/c 4.3.4 do edital e item 6 do Anexo VI	28/29, 6 e 33
XVIII	o modelo de gestão do contrato ¹¹ , observados os requisitos definidos em regulamento	4ª, 7ª, 10ª	21/24 e 26/27
XIX	os casos de extinção	9ª	26

Fonte: referenciadas no próprio quadro.

Da análise do quadro, verifica-se que algumas cláusulas exigidas pelo artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/21 não foram previstas de forma específica e explícita na minuta do contrato, requerendo uma análise subsidiária de outros documentos técnicos da licitação para a conclusão de atendimento exposta no Quadro 4. Diante disso, recomenda-se à Administração que inclua

⁹ Conforme consta do art. 6ª, LIX, da Lei Federal nº 14.133/21: repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;

¹⁰ Embora não conste cláusula específica na minuta do contrato prevendo prazo de garantia mínima do objeto, constata-se que o Termo de Referência trouxe prazos mínimos de garantia específicos para os serviços constantes do certame.

¹¹ Conforme consta do art. 6ª, XXIII.f, da Lei Federal nº 14.133/21: o modelo de gestão do contrato descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.

cláusulas específicas e explícitas na minuta do contrato para o adequado atendimento das exigências do artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/21. (Conclusão **4.22**).

3.3.12.1.1. Ausência de matriz de riscos e de prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro

Conforme consta do art. 6º, XXII, da Lei Federal nº 14.133/21, considera-se “obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais)”, valor esse atualizado para R\$ 228.833.309,04, conforme Decreto nº 11.317/2022.

Dado que o valor estimado da contratação é de R\$ 368.225.492,97, o procedimento licitatório e a eventual contratação futura são considerados de grande vulto.

Nesse contexto, o art. 22, §3º¹², da Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que para obras e serviços de grande vulto, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

Além disso, o art. 92, IX e XI¹³, da Lei Federal nº 14.133/21, são necessárias nesses contratos cláusulas que estabeleçam a matriz de risco e o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

Em consulta aos elementos que compõem o edital de licitação e seus respectivos anexos, não se localizou a matriz de risco e o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

A obrigatoriedade na inclusão de matriz de alocação de riscos foi apontada pelo Setor de Licitações e Contratos, conforme documento SEI 088679685.

¹² Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo. [...] § 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

¹³ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] IX - a matriz de risco, quando for o caso; [...] XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

No parecer elaborado pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito foi informado, em dois momentos, que houve elaboração da matriz de riscos:

Em razão do valor ultrapassar o valor previsto no artigo 6º, inciso XXII da Lei Federal nº 14.133/21, bem como tratando-se de regime de contratação integrada, foi elaborado, pela área técnica, a análise de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (doc. 086965383). (doc. SEI nº 089510326). Ainda, em razão da licitação se enquadrar como de grande vulto, nos termos do inciso XXII do artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/21, foi anexado ao doc. 086965383 o documento de matriz de alocação de riscos, em atendimento ao §3º do artigo 22 da referida Lei. (doc. SEI nº 090387016).

No entanto, o doc. SEI nº 086965383 informado pela Assessoria Jurídica refere-se ao documento de “análise de riscos”, exigido pelo artigo 18, X¹⁴, da Lei Federal nº 14.133/21. Não se trata, portanto, da matriz de alocação de riscos entre as partes requerida pelo art. 22, §3º, e 92, IX do mesmo diploma legal.

Diante do exposto, conclui-se pela ausência de previsão no edital de licitação e nos seus respectivos anexos de matriz de alocação de riscos entre as partes e de prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, em desacordo art. 22, §3º, e 92, IX e XI, ambos da Lei Federal nº 14.133/21. (Conclusão **4.12**).

3.3.13. Impugnação ao Edital e pedido de esclarecimento

As condições para impugnação e para pedido de esclarecimento estão previstas no item 15 do Edital (peça 03, fl. 15), em conformidade com o art. 164 da Lei Federal nº 14.133/21.

3.3.14. Subcontratação

O subitem 17.17 do Edital definiu os critérios para a subcontratação, conforme segue:

17.17. A Contratada não poderá subcontratar, ceder ou transferir, no todo, o objeto do contrato, a terceiros, sob pena de rescisão.

17.17.1. A subcontratação parcial do objeto, poderá ser autorizada pela fiscalização do contrato, quando devidamente motivada pela contratada, até o limite máximo de 30% (trinta por cento) do objeto, sendo vedada a

¹⁴ 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: [...] X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

subcontratação das parcelas de maior relevância e valor significativo submetidas a prova de capacidade técnica, assim definidas no instrumento convocatório. (grifos nossos, peça 03, fl. 17)

Nesse mesmo sentido, o subitem 7.2 do Anexo II - Minuta de Termo de Contrato prevê que:

7.2 Serão permitidas subcontratações do objeto contratual no percentual de até 30% (trinta por cento), nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, desde que previamente justificadas e aceitas pela CONTRATANTE. (grifos nossos, peça 03, fl. 25).

Por outro lado, o item 10 “Disposição Geral de Contratação” do Termo de Referência definiu que:

10.4 Subcontratação

10.4.1 Tendo em vista a homogeneidade dos serviços, **o objeto deste Termo de Referência não poderá ser subcontratado**. (grifos nossos, peça 04, fl. 60).

Verifica-se que há uma incongruência entre termos do Edital e do Termo de Referência, visto que o primeiro possibilita uma subcontratação de até 30% do objeto do contrato, enquanto o item do TR relativo à disposição geral da contratação define que o objeto não poderá ser subcontratado.

Diante do exposto, conclui-se que há informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência em relação à possibilidade ou não de subcontratação do objeto licitado, as quais têm potencial de comprometer a formulação de propostas pelos licitantes. (Conclusão **4.13**).

3.3.15. Caracterização e dimensionamento dos serviços e das obras

3.3.15.1. Projeto básico deficiente

O Anexo I-A do Edital (peça 05, fls. 3/9) prevê a execução de serviços num total de 113 estruturas cicloviárias do Município de São Paulo (Lote 01: 34; Lote 02: 43; e Lote 03: 36), que receberão implantação de 158 km de estruturas cicloviárias.

No item 4.1 do Termo de Referência (peça 04, fl. 7) há um link¹⁵ para a disponibilização de 114¹⁶ projetos em formato pdf, identificados como “desenhos básicos das intervenções”.

¹⁵ <https://1drv.ms/u/s!AmVQbaGOq4fnzDR08fvjU3Ta7BXe?e=jilHI6> (Acessado em 10.10.23)

¹⁶ O projeto da estrutura cicloviária da Av. Arnolfo Azevedo contou com 2 propostas.

Já o Anexo I-B do TR (peça 05, fl. 10) foram disponibilizados os projetos em formato pdf e dwg de 96 estruturas cicloviárias identificados como “desenhos funcionais”, por meio de outro link¹⁷ de acesso. Não foram apresentadas nesse link os projetos de 17 estruturas cicloviárias¹⁸.

Os projetos disponibilizados possuem em comum no carimbo as seguintes descrições: Planejamento Cicloviário 2021/2024; Licitação SMT – 157 KM; Projeto Funcional da Estrutura.

Em cada projeto funcional tem disponibilizada a extensão total da estrutura, o traçado proposto da ciclovia ou ciclofaixa e sua localização em ruas e avenidas.

No caso de contratações indiretas sob o regime de empreitada por preços unitários, previsto no preâmbulo do Edital (peça 03, fl. 3), o art. 6º da Nova Lei de Licitações define a apresentação do projeto básico nos seguintes termos:

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

¹⁷ <https://onedrive.live.com/?cid=e787ab8ea16d5065&id=E787AB8EA16D5065%2119314&ithint=folder&authkey=!AKM9xpn3H78Ywn0>
(Acessado em 04.10.23)

¹⁸ CICLOVIA AV. ATLÂNTICA; CICLOFAIXA AV. TEOTÔNIO VILELA; CICLOFAIXA FAGUNDES FILHO; CICLOFAIXA LAVAPÉS; CICLOFAIXA ABEL FERREIRA; CICLOFAIXA CIRCULAR DO BOSQUE; CICLOFAIXA FAZENDA DO CARMO; CICLOFAIXA LIGAÇÃO CONSOLAÇÃO – REBOUÇAS; CICLOFAIXA MENIFESTO/TABOR; CICLOFAIXA PRESIDENTE WILSON; CICLOFAIXA AV. DOS METALÚRGICOS; CICLOVIA EDUARDO SABINO; CICLOFAIXA ESPERANTINA; CICLOVIA ESTRADA DE PERUS; CICLOFAIXA MACIEL MONTEIRO; CICLOFAIXA MAJOR OTAVIANO – CAJURU – HERVAL – REY CAJADO – CATIGUÁ; CICLOFAIXA SANTA RITA

- Acerca do nível de detalhamento dos projetos, a título de exemplificação, será apresentado o projeto estrutural “Interlagos-Trecho2”:

Figura 1 - Projeto da rede de drenagem urbana - Interlagos - Trecho 2

ESTRUTURA CICLOVIÁRIA INTERLAGOS - TRECHO 2 (413,0m)
 AV. DO JANGADEIRO - AV. SEN. TEOTÔNIO VILHA - AV. DO JANGADEIRO - R. JUSTINO NEGRO - R. JOÃO BATISTA CATALDO -
 AV. JAIR RIBEIRO DA SILVA - R. PLÍNIO SCHMIDT NUMERAL 190 E 407

Av. do Jangadeiro - Seção A-A

Av. do Jangadeiro - Seção B-B

R. João Batista Cataldo - Seção C-C

R. Plínio Schmidt - Seção D-D

COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO

Fonte: Projeto 791.0161/23-9.

Os projetos das estruturas cicloviárias estão no mesmo nível de detalhamento acima, de forma que basicamente informam os traçados proposto e planejado, com a menção de que está previsto ciclovia ou ciclofaixa, uni ou bidirecional, além de informar os traçados com estruturas pré-existentes para interligação.

As informações auxiliares são as apresentadas em notas padronizadas, cujo teor está reproduzido a seguir:

Figura 2 – Notas dos projetos de estruturas cicloviárias

NOTAS:

- 1 – UNIDADE DE MEDIDA = metro (m);
- 2 – O PROJETO EXECUTIVO DEVERÁ SER ELABORADO CONFORME NORMAS E MANUAIS DE SINALIZAÇÃO DA CET (MANUAIS DE SINALIZAÇÃO URBANA VOLUME 1–INTRODUÇÃO, VOLUME 5–SINALIZAÇÃO HORIZONTAL, VOLUME 13 REV.A – ESPAÇO CICLOVIÁRIO);
- 3 – O PROJETO DEVERÁ SER ELABORADO SOBRE BASE GEORREFERENCIADA E BASE TOPOGRÁFICA ATUAL;
- 4 – NO PROJETO DEVERÁ SER ESPECIFICADO A LARGURA DA VIA DE GUIA A GUIA, BEM COMO AS LARGURAS DE TODAS AS FAIXAS VEICULARES E DA CICLOFAIXA/CICLOVIA;
- 5 – O PROJETO DEVERÁ MANTER O NÚMERO DE FAIXAS EXISTENTES NA VIA (CASO NECESSÁRIO PREVER REBALIZAMENTO);
- 6 – A SINALIZAÇÃO EXISTENTE DEVERÁ SER READEQUADA EM FUNÇÃO DO PROJETO CICLOVIÁRIO (EX.: Largura de Faixa existente);
- 7 – EM CASO DE REBALIZAMENTO, ATENDER SEMPRE AS LARGURAS MÍNIMAS:
 - FAIXA EXCLUSIVA $\geq 3,30$ m;
 - FAIXA VEICULAR $\geq 2,60$ m;
 - CICLOFAIXA UNIDIRECIONAL $\geq 1,40$ m (considerando a sarjeta);
 - CICLOFAIXA BIDIRECIONAL $\geq 2,00$ m (considerando a sarjeta);
 - CICLOVIA UNIDIRECIONAL $\geq 1,40$ m e
 - CICLOVIA BIDIRECIONAL $\geq 2,00$ m;
- 8 – TODOS OS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO, IMPLANTAÇÃO DE GUIAS, SARJETAS E CONSTRUÇÃO DE CALÇADAS DEVERÃO SEGUIR AS INSTRUÇÕES DE EXECUÇÃO DA PMSP;
- 9 – SEMPRE QUE HOUVER RECAPEAMENTO, O PROJETO DEVERÁ SER COMPATIBILIZADO COM O PROJETO DE MANUTENÇÃO DA CET, ENTRAR EM CONTATO COM SMT-AT;
- 10 – ONDE HOUVER REBAIXAMENTO DE GUIA PARA ATENDER O CICLISTA DEVERÁ SEGUIR AS NORMAS (MANUAL DE SINALIZAÇÃO URBANA VOLUME 13 REV.A – ESPAÇO CICLOVIÁRIO);
- 11 – OS REBAIXAMENTOS DE CALÇADAS NAS TRAVESSIAS DE PEDESTRES, BEM COMO O PISO TÁTIL DE ALERTA A SER APLICADO NAS GUIAS REBAIXADAS E PASSEIOS, DEVERÃO SEGUIR AS NORMAS DE CPA;
- 12 – PREVER ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM EXISTENTE EM FUNÇÃO DA NOVA GEOMETRIA;
- 13 – DEVERÃO SER OBSERVADOS PONTOS DE TAXI, PONTOS DE ÔNIBUS, PARKLETS, ESCOLAS E TODO TIPO DE INTERFERÊNCIAS NO TRAJETO INDICADO DA ESTRUTURA CICLOVIÁRIA PARA A DEVIDA ADEQUAÇÃO (MANUAL DE SINALIZAÇÃO URBANA VOLUME 13 REV.A – ESPAÇO CICLOVIÁRIO);
- 14 – QUANDO NÃO PUDE SER APLICADA AS LARGURAS MÍNIMAS PADRÃO, BEM COMO OUTROS PROBLEMAS QUE SURTIREM DURANTE O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO ENTRAR EM CONTATO COM A SMT-AT.

Fonte: Projeto 791.0161/23-9.

As notas definem quais os elementos que devem ser abordados no projeto executivo a ser entregue pela Contratada, dos quais merecem destaque:

- Especificação da largura de vias e faixas (veiculares e de ciclovia/ciclofaixa).
- Definição dos serviços dos serviços de pavimentação, implementação de guias, sarjetas e construção de calçadas.
- As larguras mínimas que devem ser atendidas para faixas, exclusivas, veicular, ciclofaixa e ciclovia, em caso de rebalçamento.

Registre-se que, de acordo com a NLL, o projeto básico é o “[...] conjunto de elementos necessários e suficientes, com **nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço**, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação” (grifos nossos).

Note-se que não estão disponibilizadas nos projetos as informações, por exemplo, relativas ao tipo de tipo de pavimento pretendido em cada trecho (pavimento rígido ou flexível), com o respectivo dimensionamento, quais estruturas cicloviárias serão executadas com pavimento novo e quais serão executadas com fresagem e recapeamento, quais as estruturas que contarão com guias de concreto e em quais locais está prevista a instalação de gradis metálicos, além dos locais em que serão necessários serviços nas calçadas.

Apesar da intenção em realizar a contratação de projetos executivos, os projetos disponibilizados não possuem um nível de detalhamento condizente com o de projeto básico, necessário para o dimensionamento de todos os serviços. Assim, na prática, a Administração está realizando a contratação sem projeto básico e repassando a responsabilidade para a futura contratada a definição dos serviços a serem executados.

Corroborar essa conclusão o fato de a Administração, inicialmente, ter pretendido contratar empresa especializada para elaboração de projeto básico e seus demais elementos técnicos, conforme exposto mais detalhadamente no item 3.1.1 deste Relatório.

Ainda, cabe mencionar que foram constatadas divergências entre a extensão mencionada no Anexo I-A do TR e a informada em projeto para os trechos das seguintes estruturas:

Quadro 5 – Estruturas cicloviárias com divergências de extensão

ESTRUTURA CICLOVIÁRIA	PREVISTO NO CROQUI (m)	PREVISTO NO TR (m)
ANTÔNIO ALVES BARRIL	160	383
JOÃO TEODORO	845	613
ANASTÁCIO	2.200	2.370
CAMPANELLA - AGAPANTOS	2.600	2.400
PACHECO E SILVA	240	942

Fonte: Própria.

Diante do exposto, conclui-se que os projetos básicos constantes do Anexo I-B do Edital não contêm os elementos necessários e suficientes, com adequado nível de precisão, para definir e para dimensionar as obras e os serviços licitados, em desacordo com o inciso XXV do art. 6º da LF nº 14.133/2021. (Conclusão **4.14**).

3.3.15.2. Planilha Orçamentária

O Anexo I-E apresenta as planilhas orçamentárias com os quantitativos e valores estimados dos serviços subdivididos por vias e por lotes. (peça 05, fls. 13/37).

O art. 6º, inc. XXV, da Nova Lei de Licitações define como elemento necessário para a caracterização do projeto básico:

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos [incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei](#);

Ocorre que, conforme mencionado no subitem anterior, foi constatada a fragilidade do Projeto Básico do Edital, visto que os projetos não contaram com um nível satisfatório de detalhamento e precisão das necessidades, se mostrando insuficiente para a formatação do objeto pretendido.

Por consequência, as planilhas orçamentárias apresentadas para os Lotes 01, 02 e 03 não estão embasadas por projetos que justifiquem os quantitativos previstos. Não há como correlacionar os quantitativos identificados nas planilhas orçamentárias com os projetos apresentados, em virtude da carência de dados e informações neles contidas.

Merece destaque que também não foi apresentada uma memória de cálculo ou documento análogo que justifique e evidencie os quantitativos pretendidos. Note-se que os valores totais previstos para a futura contratação alcançam montantes elevados que devem ser devidamente justificados.

A seguir, os itens de serviços que representam 80% do total somado para os Lotes 01, 02 e 03:

Quadro 6 – Serviços que representam 80% do montante previsto para os Lotes 01, 02 e 03

SERVIÇOS	VALOR S/ BDI	PERC.	ACUM.	VALOR C/ BDI
GRADIL RÍGIDO MODULAR H= 1,10M C=1,65M	33.906.775,36	11,30%	11,30%	41.623.957,43
REVESTIMENTO DE CONCRETO ASFÁLTICO (SEM TRANSPORTE)	32.541.157,36	10,85%	22,15%	39.947.524,78
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM PLÁSTICO A FRIO MANUAL, PARA FAIXAS	25.999.678,79	8,67%	30,82%	31.917.205,69
LIMPEZA, PRÉ MARCAÇÃO E PRÉ PINTURA DE SOLO	24.350.547,87	8,12%	38,94%	29.892.732,57
PISO/PASSEIO DE CONCRETO ARMADO [...]	16.271.852,76	5,42%	44,36%	19.975.326,44
TACHA BIDIRECIONAL LED BRANCA / AMARELA	13.967.871,64	4,66%	49,02%	17.146.959,23
TACHA REFLETIVA BIDIRECIONAL TIPO III OU IV ABNT (VIDRO OU PRISMÁTICO)	13.174.409,89	4,39%	53,41%	16.172.905,58
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM MASSA TERMOPLÁSTICA À QUENTE POR EXTRUSÃO, ESPESSURA DE 3,0 MM, PARA FAIXAS	9.750.079,44	3,25%	56,66%	11.969.197,52
ENGENHEIRO/ ARQUITETO SÊNIOR	8.435.451,24	2,81%	59,47%	10.355.359,94
PROJETO EXECUTIVO (PRANCHA A1)	8.247.263,04	2,75%	62,22%	10.124.340,11
FRESAGEM DE PAVIMENTO ASFÁLTICO COM ESP. ATÉ 5CM, EM VIAS ARTERIAIS, INCLUSIVE REMOÇÃO DO MATERIAL FRESADO ATÉ 10KM E VARRIÇÃO	7.952.640,04	2,65%	64,87%	9.762.660,91
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=25MPA	6.161.748,45	2,05%	66,93%	7.564.162,40
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM MASSA TERMOPLÁSTICA À QUENTE POR ASPERSÃO, ESPESSURA DE 1,5 MM, PARA FAIXAS	6.146.379,59	2,05%	68,97%	7.545.295,59
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM LAMINADO ELASTOPLÁSTICO RETROREFLETIVO E ANTIDERRAPANTE, PARA SÍMBOLOS E LETRAS	4.825.842,37	1,61%	70,58%	5.924.204,10
CARRO POPULAR 50% EM OPERAÇÃO	4.774.763,68	1,59%	72,17%	5.861.499,89
TECNÓLOGO EM CONSTRUÇÃO CIVIL NÍVEL SUPERIOR, COM 5 À 10 ANOS DE EXPERIÊNCIA	4.721.005,08	1,57%	73,75%	5.795.505,84
TACHÃO TIPO I BIDIRECIONAL REFLETIVO	4.471.988,66	1,49%	75,24%	5.489.813,28
SUPORTE PARA APOIO DE BICICLETAS EM AÇO CARBONO 2", MODELO U INVERTIDO SEM EMENDAS, COM ACABAMENTO [...]	4.451.290,20	1,48%	76,72%	5.464.403,85
TRANSPORTE DE CONCRETO ASFÁLTICO ALÉM DO PRIMEIRO KM	4.104.736,35	1,37%	78,09%	5.038.974,35
COORDENADOR GERAL	3.841.217,38	1,28%	79,37%	4.715.478,46
TACHA REFLETIVA MONODIRECIONAL TIPO III OU IV, PRISMÁTICA/VÍTREA - RESINA	3.687.019,20	1,23%	80,60%	4.526.184,77

Fonte: Própria, com base nas planilhas estimativas por lote, peça 05, fls. 19/37.

Diante do exposto, conclui-se que, em decorrência dos projetos básicos constantes do certame não apresentarem os elementos necessários e suficientes para caracterizar as obras e os serviços licitados, a Planilha Orçamentária do Edital não está fundamentada em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, com a composição de todos os custos unitários dos serviços, em infringência ao artigo previsto no inciso XXV do art. 6º da LF 14.133/2021. (Conclusão **4.15**).

3.3.15.3. Projeto de sinalização semafórica

No subitem 4.1 do Termo de Referência (peça 04, fl. 08) é prevista a elaboração de “4.1.1 Projetos de Sinalização Semafórica” e “de 4.1.2 Projeto de Urbanismo/Ciclovias”, nos seguintes termos:

Na execução do **projeto de sinalização semafórica deve estar contida a localização da sinalização semafórica existente, além daquelas de necessitem as adequações**, bem como compatibilização com o projeto de urbanização e sinalização cicloviária.

Para além dos trechos já indicados nos projetos unifilares de localização, a Contratada, durante a fase preliminar de análise da via, deverá avaliar as condições de localização dos suportes de semáforos nas áreas de intervenções e indicar quais deles necessitam ser readequados e acrescidos de fase específica para a nova configuração cicloviária.

Deverá ser entregue à Contratada relatório indicando os trechos de intervenção que requerem a requalificação por estarem em más condições de conservação, ou por outro motivo.

A Contratante irá verificar cada uma das propostas apresentadas, que deverão ser previstas/incluídas nas pranchas de projeto de sinalização semafórica e indicadas nos projetos de urbanização/ciclovias. (grifos nossos, peça 04, fls. 11).

Note-se que a Secretaria está repassando a responsabilidade da avaliação das condições semafóricas para a futura Contratada, até mesmo para trechos além dos indicados, conforme trecho supra.

Acerca da matéria relacionada à Sinalização, o Código de Trânsito Brasileiro – CTB define que:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

II - **planejar, projetar**, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento, temporário ou definitivo, **da circulação, da segurança e das áreas de proteção de ciclistas**;

III - **implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário**; (grifos nossos).

Nesse sentido, o DM nº 60.982/2021 atribuiu à CET as competências previstas no art. 24 do CTB:

DA ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS, PRERROGATIVAS E ENCARGOS DO CTB
Art. 1º **Ficam atribuídas à Companhia de Engenharia de Tráfego – CET**, na qualidade de entidade executiva municipal de trânsito, urbano e rodoviário, na área de circunscrição do Município de São Paulo, **as competências, prerrogativas e encargos previstos no Código de Trânsito Brasileiro – CTB, em especial aqueles contidos no seu artigo 24.** (grifos nossos).

Veja que a prerrogativa de planejar e projetar áreas de circulação de ciclistas, assim como de implantar e manter o sistema de sinalização e de controle semafórico é da CET.

Não foram encontradas nos autos justificativas que embasem a inclusão do serviço de elaboração de projetos de sinalização semafórica, com a respectiva avaliação da situação dos semáforos, na presente contratação da SMT. Cabe destacar que a Assessoria Jurídica da SMT não se pronunciou nos pareceres (docs. SEI nº 076453005, 089510326 e 090387016) acerca dessa competência e possível delegação.

Cabe ainda mencionar que em 31.08.22, foi formalizado o Termo Aditivo nº 05 ao Contrato nº 003/SMSO/2018, cujo objeto é a inclusão dos serviços de substituição, manutenção e modernização da infraestrutura da rede semafórica do Município. Assim, desde agosto de 2022, a concessionária, além da gestão da infraestrutura da rede de iluminação pública, está atuando em relação à rede semafórica.

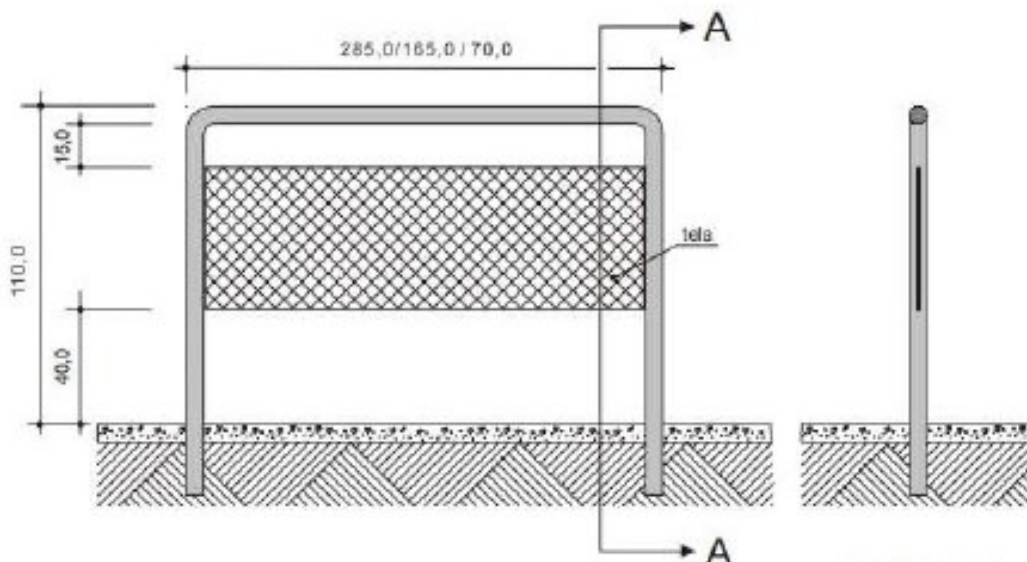
Cabe também à SMT esclarecer se os serviços referentes à elaboração de projetos com a respectiva avaliação da situação semafórica não fazem parte do escopo da PPP da Iluminação Pública - Contrato nº 003/SMSO/2018, possibilitando haver a coexistência de dois contratos distintos para o mesmo tipo de objeto.

Pelo exposto, não foram encontrados nos autos justificativas para a inclusão dos serviços de elaboração de projetos de sinalização semafórica no certame, com a respectiva avaliação da situação dos semáforos, haja vista se tratar de competência da CET. Ademais, cabe à SMT esclarecer se esses serviços semafóricos não fazem parte do escopo da PPP da Iluminação Pública - Contrato nº 003/SMSO/2018, possibilitando haver a coexistência de dois contratos distintos para o mesmo tipo de objeto. (Conclusão **4.16**).

3.3.15.4. Gradil

As planilhas orçamentárias para os Lotes 01, 02 e 03 previram a execução do item “26.11.12.07 Gradil Rígido Modular H=1,10 C=1,65”, numa quantidade de 40.914,50 m e um montante total de R\$ 33.906.775,36 s/ BDI e R\$ 41.623.957,43 c/ BDI de 22,76%, configurando-se como o item de serviço mais relevante de toda a contratação (11,30% do total previsto).

O item 4.4.2.3 do Termo de Referência definiu a instalação de gradil rígido modular de 700mm/1650mm/2850mm, conforme o desenho a seguir (peça 04, fl. 51):



O quantitativo previsto no certame é de aproximadamente 41 km de instalação de gradis rígidos modulares, enquanto a contratação abrange 158 km de extensão de estruturas cicloviárias. Assim, mesmo considerando as particularidades de cada pista de ciclovia/ciclofaixa, constata-se que foram previstos gradis em parcela significativa de toda extensão a ser contratada.

No entanto, em consulta ao Manual de Sinalização Urbana – Espaço Cicloviário da CET, verifica-se que a sua utilização se enquadra em casos específicos, conforme segue:

- quando o espaço cicloviário distar menos de 0,50m do meio fio, ver critérios dispostos nos Capítulos 8 e 9 deste Manual;
- quando o desnível entre este espaço cicloviário e a pista pode causar risco à segurança viária e
- em outras situações em que a locação do espaço cicloviário interfere na segurança dos pedestres ou de ciclistas. (peça 06, fl. 64).

Por outro lado, os projetos disponibilizados no Edital e Anexos não fazem menção à sua execução, de forma que não existem evidências de que o quantitativo estimado está condizente com a real necessidade da contratação.

Note-se que não há razoabilidade de que um item de serviço acessório ao objeto do contrato, utilizado em casos excepcionais, seja o mais relevante financeiramente da contratação, ultrapassando os itens relativos à execução propriamente dita das ciclovias e ciclofaixas, como os de pavimento flexível e rígido.

Cabe mencionar que na Concorrência nº 002/SMT/2020 cujo objeto era a “contratação de serviços especializados de engenharia para construção/implantação de obras de Ciclovias e Ciclofaixas do Sistema Cicloviário da Cidade de São Paulo [...]” sequer foram previstos itens de serviço para a execução de gradis rígidos modulares.

Por último, cabe mencionar que a CPU utilizada de nº 26.11.12.07 (DER-SP, dez/2022) não consta da Tabela de Preços Unitários do Departamento de Estradas de Rodagem, conforme pode ser constatado no endereço eletrônico do órgão¹⁹.

Pelo exposto, conclui-se que o quantitativo previsto do serviço de instalação de gradis não está embasado por projetos ou outro documento técnico que o evidencie. Além disso a composição de preços unitários não consta da Tabela de Preços Unitários do DER-SP (utilizado como referência), de forma que o total previsto para pagamento de R\$ 41.623.957,43 (c/ BDI) está injustificado. (Conclusão 4.17).

3.3.15.5. Pavimentação Flexível e Rígida

As planilhas orçamentárias para os Lotes 01, 02 e 03 previram a execução do item “52800 – Revestimento de Concreto Asfáltico (Sem transporte)”, numa quantidade de 22.931,49 m³ e um montante total de R\$ 32.541.157,36 s/ BDI e R\$ 39.947.524,78 c/ BDI de 22,76% (10,85% do total previsto) e do item “71600 – Fornecimento e Aplicação de Concreto Usinado Fck = 25Mpa”, numa quantidade de 11.792,82 m³ e um montante total de R\$ 6.161.748,45 s/ BDI e R\$ 7.564.162,40 c/ BDI de 22,76% (2,05% do total previsto).

¹⁹ <http://www.der.sp.gov.br/WebSite/Documentos/DocumentosDER.aspx#> e <http://200.144.30.103/tpu-internet/> (Acesso em 04.10.23).

Acerca dos serviços de pavimentação, o Termo de Referência definiu no item 4.1.4 que:

4.1.4 DESCRIÇÃO DE COMPOSIÇÃO DA ESTIMATIVA VALORES DA ESTIMATIVA DOS SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DAS CICLOVIAS

a) As medidas consideradas de largura, espessura de piso, modelos de quantitativo de dispositivos auxiliares e demais insumos para construção das estruturas cicloviárias listadas no item 4.2 devem seguir os padrões constantes. Devem ser observadas as orientações do MANUAL BRASILEIRO DE SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO: volume VIII – sinalização cicloviária e são base das estimativas de valores que compõem as tabelas de insumos para cada local, considerando-se a diferenciação entre tipologias ciclovia, ciclofaixa bidirecional e ciclofaixa monodirecional.

b) **A largura da considerada da ciclovia para efeito de estimativa de valores é de 3,00 metros**, com espessura de passeio de concreto de 0,07 metro, alisado com bambolê e com malha de aço estruturante. Todos os demais insumos para a implantação deste tipo de estrutura como guias, demolição de concreto, mastique, base, escavação, remoção de entulho, madeiramento, cura química e dispositivos auxiliares são estimados a partir desta premissa, considerando a extensão de cada estrutura listada dentro dos 158.145 metros.

c) **A largura da considerada da ciclofaixa bidirecional para efeito de estimativa de valores é de 3,00 metros**, com consequente fresagem e capa asfáltica nova em CBUQ. Todos os demais insumos para a implantação deste tipo de estrutura como guias, fresagem, limpeza, base, escavação, remoção de entulho, madeiramento e dispositivos auxiliares são estimados a partir extensão de cada estrutura listada dentro dos 158.145 metros.

d) **A largura da considerada da ciclofaixa monodirecional para efeito de estimativa de valores é de 1,70 metros**, com consequente fresagem e capa asfáltica nova em CBUQ. Todos os demais insumos para a implantação deste tipo de estrutura como guias, fresagem, limpeza, base, escavação, remoção de entulho, madeiramento e dispositivos auxiliares são estimados a partir desta premissa, considerando a extensão de cada estrutura listada dentro dos 158.145 metros. (grifos nossos, peça 04, fls. 12/13)

Por outro lado, é possível verificar que as notas dos projetos apresentados definem que:

7 – EM CASO DE REBALIZAMENTO, ATENDER SEMPRE AS LARGURAS MÍNIMAS:

- FAIXA EXCLUSIVA $\geq 3,30$ m;
- FAIXA VEICULAR $\geq 2,60$ m;
- CICLOFAIXA UNIDIRECIONAL $\geq 1,40$ m (considerando a sarjeta);
- CICLOFAIXA BIDIRECIONAL $\geq 2,00$ m (considerando a sarjeta);
- CICLOVIA UNIDIRECIONAL $\geq 1,40$ m e
- CICLOVIA BIDIRECIONAL $\geq 2,00$ m;

Ainda, também pode ser constatadas as larguras mínimas consideradas no Manual de Sinalização Urbana – Espaço Cicloviário da CET (peça 06, fls. 41/42):

LARGURA ÚTIL CICLOVIA/CICLOFAIXA UNIDIRECIONAL (m)						
TIPOLOGIA	Desejável		Mínima		Excepcional	
		Distância do meio fio		Distância do meio fio		Distância do meio fio
Ciclofaixa na pista	1,50	≥ 1,95	≥ 1,00	≥ 1,45	≥ 0,80	≥ 1,25
Ciclovia sobre canteiro	1,50		≥ 1,00		≥ 0,80	
Ciclofaixa partilhada com pedestre sobre canteiro	1,50		≥ 1,15		≥ 1,05	

[...]

LARGURA ÚTIL - CICLOVIA/CICLOFAIXA BIDIRECIONAL (m)						
TIPOLOGIA	Desejável		Mínima		Excepcional	
		Distância do meio fio		Distância do meio fio		Distância do meio fio
Ciclofaixa na pista	2,50	≥ 2,95	≥ 1,80	≥ 2,25	≥ 1,60	≥ 2,05
Ciclovia sobre canteiro Sem gradil	2,55		≥ 2,00		≥ 1,80	
Ciclovia sobre canteiro Com gradil	2,75		≥ 1,80		≥ 1,40	
Ciclofaixa partilhada com pedestre sobre canteiro	2,75		≥ 2,15		≥ 1,65	
Ciclofaixa partilhada com pedestre sobre calçada	2,55		≥ 2,30		≥ 1,60	

Note-se que há uma majoração considerável entre as larguras mínimas definidas no Manual da CET e nos projetos e as consideradas nas estimativas de valores do orçamento do Edital.

Em consulta aos projetos apresentados na Concorrência nº 002/SMT/2020 cujo o objeto é semelhante, verificou-se a seguinte seção tipo para os pavimentos:

Quadro 7 – Seção tipo para pavimento rígido e flexível

Pavimento rígido			Pavimento flexível		
CONCRETO	0,07		CAPA ASFÁLTICA	0,05	IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA LIGANTE
BRITA	0,05		BINDER	0,05	IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA LIGANTE
CBR $\geq$ 6 %			CONCRETO MAGRO	0,15	IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA IMPERMEABILIZANTE
			BRITA GRADUADA OU BICA CORRIDA	0,10	
			CBR $\geq$ 6 %		

Fonte: Projetos DE-430.02/GE3/002 e DE-420.05/GE3/004 da Concorrência n° 002/SMT/2020.

Foram previstos 0,07 m para aplicação de concreto em pavimentos rígidos e 0,05 m para capa asfáltica em pavimentos flexíveis.

A fim de chegar numa extensão global aproximada de estruturas cicloviárias no presente certame, considerando como padrão a largura prevista no Edital para ciclovias ou ciclofaixas bidirecionais de 3,0 m (33% acima da largura mínima de 2,0 m prevista nos projetos) e as alturas de concreto usinado e asfáltico previsto, verifica-se que:

- 22.931 m³ de concreto asfáltico representa a execução de 152.876,60 m de estruturas cicloviárias bidirecionais (L= 3,0 m; H= 0,05 m; C= 152.876,60 m).
- 11.792,82 m³ de concreto usinado de 25 Mpa representa a execução de 56.156,29 m de estruturas cicloviárias bidirecionais (L= 3,0 m; H= 0,07 m; C= 56.156,29 m).

Veja que os quantitativos previstos para concreto asfáltico e usinado representam a execução de 209.032,89 m de ciclovias/ciclofaixas. Considerando que o Edital previu uma extensão de 158.145 m, o quantitativo total orçado está aproximadamente 32% a maior do calculado (51 km acima dos 158 km previstos no Edital).

Cabe destacar que esta distorção será maior caso as estruturas cicloviárias sejam executadas com as larguras mínimas propostas nos projetos e no Manual.

Ainda, considerando que a metragem total de pavimentação é a base de cálculo para outros itens de serviços, como por exemplo, execução de fresagem, base, imprimação, guias, sinalização, etc, o orçamento é diretamente impactado pela metragem calculada de 209.032,89 m de ciclovias/ciclofaixas.

Assim, o montante previsto para o pagamento de pavimento flexível e rígido de R\$ 47.511.687,18 está injustificado. Considerando que tenha ocorrido uma majoração proporcional para ambos os tipos de pavimentos, o orçamento foi majorado em aproximadamente R\$ 15 milhões (apenas para esses 2 itens de serviços, fora os outros diretamente impactados).

Diante do exposto, conclui-se que o quantitativo previsto para o pagamento dos serviços relacionados à execução de pavimentos rígidos e flexíveis não está evidenciado por projetos ou outros documentos técnicos. Ainda, a metragem total calculada de pavimentação é maior do que a extensão de pista prevista no certame, acarretando em uma majoração injustificada do orçamento. (Conclusão **4.18**).

3.3.15.6. Administração local

A Administração Local compreende a estrutura administrativa de condução e apoio à execução das obras, composta de pessoal de direção técnica e de escritório, laboratórios e controle tecnológico dos materiais, acompanhamento topográfico, equipe de segurança (vigias, seguranças, etc.) bem como, materiais de consumo, gastos com energia, água, gás, telefonia e internet, equipamentos de escritório e de fiscalização, veículos de transporte de apoio e para transporte dos trabalhadores, entre outros.

As despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio de contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto.

Todavia, o planilhamento dos itens de serviços que compõem a administração local das obras não afasta a necessidade de que o percentual relativo a esse grupo esteja em harmonia com os percentuais referenciais já conhecidos no meio técnico e na jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Quanto a Administração Local, o TCU se manifestou em diversos julgados, destacando-se o Acórdão 2622/13-TCU-Plenário, subitem 9.2.2, o qual apresentou valores percentuais de referência para a Administração Local:

Quadro 8 – Percentuais de Referência para a Administração Local.

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
Construção de Edifícios	3,49%	6,23%	8,87%
Construção de Rodovias e Ferrovias	1,98%	6,99%	10,68%
Construção de redes de abast. De água, coleta de esgoto e construções correlatas	4,13%	7,64%	10,89%
Construção e manutenção de estações e redes de distrib. De energia elétrica	1,85%	5,05%	7,45%
Obras portuárias, marítimas e fluviais	6,23%	7,48%	9,09%

Fonte: Acórdão 2622 /13-TCU-Plenário, subitem 9.2.2.

Cabe trazer também outros percentuais referenciais²⁰:

- TCPO PINI - 6% para obras grandes (edificações).
- Sicro-2 - 3,61% (obras rodoviárias).
- Mozart Bezerra 8% (taxa média para edifícios)²¹.
- DER/PR - fev/2018 - 6,99%.

A seguir, segue Quadro com o montante previsto para pagamento da Administração Local para a execução dos 3 lotes.

Quadro 9 – Itens de serviços referentes a Administração Local (Em R\$)

Itens	Quantidade	Preço total s/ BDI	Preço total c/ BDI
APONTADOR OU APROPRIADOR COM ENC. COMPLEM.	29.123,00	819.812,46	1.006.401,77
AUXILIAR DE TOPOGRAFIA	6.263,00	167.973,66	206.204,47
CARRO POPULAR 50% EM OPERAÇÃO	92.822,00	4.774.763,68	5.861.499,89
COORDENADOR GERAL	8.582,00	3.841.217,38	4.715.478,46
ENCARREGADO	28.853,00	1.715.310,86	2.105.715,61

²⁰ BAETA, André Pachioni. Orçamento e controle de preços de obras públicas. São Paulo: Pini, 2012.

²¹ BAETA (2012) apud SILVA, Mozart Bezerra, Manual de BDI – Como Incluir Benefícios e Despesas Indiretas em Orçamentos de Obras de Construção Civil. São Paulo: Editora Edgard Blucher, 2005.

ENGENHEIRO/ARQUITETO PLENO	8.651,50	1.403.013,76	1.722.339,69
ENGENHEIRO/ARQUITETO SÊNIOR	33.318,00	8.435.451,24	10.355.359,94
FURGÃO LONGO, TETO ALTO 50% EM OPERAÇÃO	29.123,00	2.542.437,90	3.121.096,77
TÉCNICO - NÍVEL MÉDIO	14.688,50	1.052.724,80	1.292.324,96
TECNÓLOGO EM CONSTRUÇÃO CIVIL NÍVEL SUPERIOR, COM 5 À 10 ANOS DE EXPERIÊNCIA	49.054,50	4.721.005,08	5.795.505,84
TOPÓGRAFO Total	5.098,50	314.679,42	386.300,46
VIG.12H DIURNO DE SEGUNDA A DOMINGO	3.630,00	984.174,73	1.208.172,90
VIG.12H NOTURNO DE SEGUNDA A DOMINGO	3.630,00	1.128.387,10	1.385.208,00
Total de Administração local		31.900.952,05	39.161.608,74
Total do Contrato		299.955.598,70	368.225.492,97
Percentual de Administração local		10,64%	10,64%

Fonte: Própria, com base nas planilhas orçamentárias.

Considerando o parâmetro do TCU para obras rodoviárias cujo o percentual médio é de 6,99% para Administração Local (considerado como parâmetro haja vista a execução de serviços em comum às obras de ciclovias/ciclofaixas), foi constatado que o percentual global para a presente contratação alcançou 10,64%.

Note-se que esse percentual elevado, acima das taxas médias apresentadas, seria passível de discriminação objetiva; com justificativa adequada nos autos, o que não ocorreu. Cabe pontuar que, as obras ciclovárias não possuem um grau de complexidade técnica que justificasse essa distorção no percentual de administração local.

A título de exemplificação de valores, 10,64% é aproximadamente 52,22%²² superior ao percentual médio de 6,99%, equivalente a um acréscimo de aproximadamente R\$ 13 milhões c/ BDI (ao considerar um montante total de pagamento de R\$ 368.225.492,97).

Do exposto, conclui-se que os quantitativos previstos para o pagamento de itens referentes à Administração Local, ultrapassaram o percentual médio de 6,99% para obras rodoviárias, se enquadrando como excessivo e desarrazoado, haja vista a ausência de respaldo técnico ou justificativa apresentada nos autos, gerando um risco de dano ao erário de aproximadamente R\$ 13 milhões (c/ BDI). (Conclusão **4.19**).

²² $(0,1064 - 0,0699) / (0,0699)$

3.3.15.7. Administração Contratada

Em consulta às planilhas orçamentárias, verificou-se a inclusão de alguns itens de serviços relativos à remuneração da permanência de equipamentos (horas de serviços), em contraposição à formulação de composições de custo para os serviços apresentados.

A remuneração de horas de equipamentos caracteriza regime de “administração contratada”, o que, além de não possuir amparo legal, estimula o desperdício e a ineficiência, sob o risco de dano ao Erário, acarretando a existência de um paradoxo lucro-incompetência, em que a remuneração da empresa é tanto maior quanto mais ineficiente e demorada for a execução da obra ou do serviço.

No regime por administração contratada, o Contratado quase não corre riscos. Em contraposição, é demandado da Contratante, a Administração Pública, um controle rigoroso sobre os quantitativos de equipamentos consumidos, exigindo-se a permanência de uma equipe de fiscalização em tempo praticamente integral na obra.

Em específico ao certame, dentre os equipamentos previstos, destaca-se: “Caminhão basculante 4,0 m³”, “Caminhão carga seca capacidade 8 ton” e “Cavalo mecânico c/ prancha de 30000 kg”:

Quadro 10 – Valores previstos para pagamento de disponibilização de equipamentos

Itens	Quantidade	Preço total s/ BDI	Preço total c/ BDI
CAMINHÃO BASCULANTE 4,0M3	3.057,50	644.031,80	790.613,44
CAMINHÃO CARGA SECA CAPACIDADE 8TON	13.814,00	2.712.378,91	3.329.716,34
CAVALO MECANICO C/ PRANCHA 30000KG COND.D	5.388,50	2.527.362,76	3.102.590,53
Total de disponibilização de equipamentos		5.883.773,47	7.222.920,31

Fonte: Própria, com base nos orçamentos.

Note-se que para apenas 3 equipamentos, alcançou-se um montante previsto para pagamento de aproximadamente R\$ 7 milhões (c/ BDI) apenas em função de sua disponibilização.

Por outro lado, merece destaque que esses equipamentos devem ser considerados nas composições de custos dos itens de serviços. Assim, a sua inclusão no orçamento acarreta em risco de sobreposição de pagamento de serviços.

A remuneração por permanência de equipamentos só é admitida em caráter excepcional para os casos em que a informação estatística de produtividade dos serviços não pode ser - ou ainda não está - parametrizada e disponível como fonte de informação segura para estimativa de custo, o que não ocorre no presente caso, visto que os serviços que mais utilizam os equipamentos possuem composição própria e devem ser considerados nos orçamentos.

Por exemplo, admite-se esse tipo de estimativa para determinação do custo de guas e elevadores de obra, pois tais equipamentos são utilizados na obra como um todo, dificultando a apropriação individual de coeficientes de produção para cada serviço individualmente.

Não foram encontrados nos autos justificativas técnicas que possam embasar a inclusão dos respectivos equipamentos para a disponibilização sem contrapartida direta de serviços.

Do exposto, consta do Edital a previsão de itens de serviços relativos à permanência de equipamentos, sem apresentação de justificativa técnica, de forma que o montante total previsto para pagamento de R\$ 7.222.920,31 está injustificado. (Conclusão **4.20**).

3.3.15.8. Ausência de identificação dos responsáveis pelas planilhas orçamentárias

O inc. I do art. 12 da Lei 14.133/2021 estabelece que:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

No que tange às planilhas orçamentárias, a exigência vai além da mera identificação dos responsáveis, exigindo-se a apresentação de ART, como consta da Súmula nº 260/2010 do TCU:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, **com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base**, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas. (grifos nossos)

Em consulta aos autos do Processo SEI, verifica-se que o Sr. Ricardo Airut Pradas foi o responsável pelos encaminhamentos “SMT/AT” relacionados à apresentação das Planilhas Orçamentárias do Edital (docs. SEI nº 079187936, 080629910, 086965758 e 088367429).

No entanto, não foi possível localizar a respectiva ART de acordo com o entendimento apresentado na Sumula nº 260/2010 do TCU.

Pelo exposto, não foi atendida a Sumula nº 260/2010 do TCU, no tocante à apresentação de ART para indicação do responsável pela elaboração do orçamento-base. (Conclusão **4.21**).

3.4. Responsáveis

Itens da Conclusão	Nome e Cargo	Documento SEI
Todos	Celso Gonçalves Barbos – Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito	090542709
Todos	Heidy Regina Leite Souza – Agente de contratação	090542709
Itens 4.14 a 4.21	Ricardo Airut Pradas – Assessor Técnico	079187936, 080629910, 086965758 e 088367429

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 002/SMT/2023 **não reúne condições de prosseguimento**, em razão da existência de **infringências/impropriedades** que maculam o certame, a saber:

- 4.1. As justificativas apresentadas pela Administração para atendimento dos incisos V, VII, IX, X, XI e XII do §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, referentes ao Estudo Técnico Preliminar, foram excessivamente genéricas e sucintas, limitando-se em apresentar informações excessivamente básicas e sem apresentar dados que pudessem corroborá-las (**item 3.2.2**);
- 4.2. A Administração não apresentou nenhum elemento técnico determinante ou suficiente para justificar a subdivisão da presente licitação em 3 lotes, limitando-se a reproduzir a justificativa adotada inicialmente para a divisão de objeto tecnicamente menos complexo (contratação de empresa especializada para elaborar projeto básico e demais elementos técnicos necessários para ampliar a rede cicloviária municipal) que o atualmente licitado (**item 3.3.2.1**);

- 4.3.** Há informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência em relação ao regime de execução da presente contratação, as quais têm potencial de comprometer a formulação de propostas pelos licitantes (**item 3.3.3.1**);
- 4.4.** Caso o certame seja realizado pelo regime de contratação integrada, não foi atendido o prazo mínimo para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, conforme previsto no artigo 55, II, 'c', da Lei Federal nº 14133/2021 (**item 3.3.4**);
- 4.5.** A justificativa apresentada pela Administração para limitação de empresas consorciadas é insuficiente e inconsistente (**item 3.3.5.1**);
- 4.6.** Ausência de previsão legal para exigência de apresentação decreto de autorização para licitantes estrangeiras (**item 3.3.9.1.1**);
- 4.7.** O item 11.1.c.1 do Termo de Referência exige a apresentação de atestado para demonstrar a qualificação técnico-operacional de serviços cujos valores não são significativos (valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação) e cuja relevância técnica não restou demonstrada, em desacordo com o art. 67, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21 (**item 3.3.9.2.1**);
- 4.8.** A exigência de que os atestados sejam relativos à execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares se mostra restritiva à participação abrangente de mais empresas e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com o artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/21 (**item 3.3.9.2.2**);
- 4.9.** A exigência de que pelo menos 80% dos itens de serviços constantes dos atestados apresentados para qualificação técnico-operacional refiram-se à execução em área urbana extrapola o previsto em legislação e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com os artigos 5º e 67, §2º, II, da Lei Federal 14.133/21 (**item 3.3.9.2.3**);

- 4.10.** A exigência de que os atestados apresentados para comprovação do serviço de elaboração de projeto executivo sejam específicos de “projeto cicloviário” e de “levantamento planialtimétrico cadastral pertinentes a este tipo de implantação” tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com o artigo 5º da Lei Federal 14.133/21 (**item 3.3.9.2.4**);
- 4.11.** A previsão de que os atestados relacionados a ciclovias, ciclofaixas ou similares sejam considerados como itens de maior relevância do que aqueles com maior complexidade técnica se configura como restritiva à participação abrangente de mais empresas e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com os artigos 5º e 67 da Lei Federal 14.133/21 (**item 3.3.9.2.5**);
- 4.12.** Ausência de previsão no edital de licitação e nos seus respectivos anexos de matriz de alocação de riscos entre as partes e de prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, em desacordo art. 22, §3º, e 92, IX e XI, ambos da Lei Federal nº 14.133/21 (**item 3.3.12.1.1**);
- 4.13.** Há informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência em relação à possibilidade ou não de subcontratação do objeto licitado, as quais têm potencial de comprometer a formulação de propostas pelos licitantes. (**item 3.3.14**);
- 4.14.** Os projetos básicos constantes do Anexo I-B do Edital não contêm os elementos necessários e suficientes, com adequado nível de precisão, para definir e dimensionar as obras e os serviços licitados, em desacordo com o inciso XXV do art. 6º da LF 14.133/2021 (**item 3.3.15.1**);
- 4.15.** Em decorrência dos projetos básicos constantes do certame não apresentarem os elementos necessários e suficientes para caracterizar as obras e os serviços licitados, a Planilha Orçamentária do Edital não está fundamentada em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, com a composição de todos os custos unitários dos serviços, em infringência ao artigo previsto no inciso XXV do art. 6º da LF nº 14.133/2021 (**item 3.3.15.2**);

- 4.16.** Não foram encontrados nos autos justificativas para a inclusão dos serviços de elaboração de projetos de sinalização semafórica no certame, com a respectiva avaliação da situação dos semáforos, haja vista se tratar de competência da CET. Ademais, cabe à SMT esclarecer se esses serviços semafóricos não fazem parte do escopo da PPP da Iluminação Pública - Contrato nº 003/SMSO/2018, possibilitando haver a coexistência de dois contratos distintos para o mesmo tipo de objeto **(item 3.3.15.3)**;
- 4.17.** O quantitativo previsto do serviço de instalação de gradis não está embasado por projetos ou outro documento técnico que o evidencie. Além disso, a composição de preços unitários não consta da Tabela de Preços Unitários do DER-SP (utilizado como referência), de forma que o total previsto para pagamento de R\$ 41.623.957,43 (c/ BDI) está injustificado **(item 3.3.15.4)**;
- 4.18.** O quantitativo previsto para o pagamento dos serviços relacionados à execução de pavimentos rígidos e flexíveis não está evidenciado por projetos ou outros documentos técnicos. Ainda, a metragem total calculada de pavimentação é maior do que a extensão de pista prevista no certame, acarretando em uma majoração injustificada do orçamento. **(item 3.3.15.5)**;
- 4.19.** Os quantitativos previstos para o pagamento de itens referentes à Administração Local, ultrapassaram o percentual médio de 6,99% para obras rodoviárias, se enquadrando como excessivo e desarrazoado, haja vista a ausência de respaldo técnico ou justificativa apresentada nos autos, gerando um risco de dano ao erário de aproximadamente R\$ 13 milhões (c/ BDI) **(item 3.3.15.6)**;
- 4.20.** Consta do Edital a previsão de itens de serviços relativos à permanência de equipamentos, sem apresentação de justificativa técnica, de forma que o montante total previsto para pagamento de R\$ 7.222.920,31 está injustificado **(item 3.3.15.7)**;
- 4.21.** Não foi atendida a Sumula nº 260/2010 do TCU, no tocante à apresentação de ART para indicação do responsável pela elaboração do orçamento-base **(item 3.3.15.8)**;

- 4.22.** Recomenda-se à Administração que inclua cláusulas específicas e explícitas na minuta do contrato para o adequado atendimento das exigências do artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/21 (**item 3.3.12.1**).

Em 20.10.23.

LUIS FERNANDO DE FREITAS ROSA
Auditor de Controle Externo

ANDRÉ VASCONCELOS VILANOVA
Auditor de Controle Externo

DOUGLAS RODRIGUES DE O. FRANCO
Supervisor de Controle Externo - CVII
substituto

RAFAEL ROCHA LINS
Supervisor de Controle Externo – CVI