

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

Ordem de Serviço 2024/04223	e-TCM 024111/2024	Período de abrangência 26.11.24 a 16.12.24	Período da realização 09.12.24 a 17.12.24
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB.			
Objeto de fiscalização Registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da cidade de São Paulo.			
Valor do objeto de fiscalização (em R\$) R\$ 1.702.617.923,98		Montante fiscalizado (em R\$) R\$ 1.702.617.923,98	
Objetivo(s) da fiscalização Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.			
Equipe técnica			
Eduardo S. Carvalho			RF nº 20.189
Neila Salete Bolzan			RF nº 20.326

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Matriz de decisão para vias locais com destaque para as cinco opções de decisão em uma mesma situação de pavimento “sem defeitos”	33
Figura 2 – Matriz de decisão para vias coletoras, com destaque para três opções em um pavimento sem defeitos	33
Figura 3 - Matriz de decisão COM restrição de espessura, que resulta em um serviço FUNCIONAL	34
Figura 4 - Matriz de decisão SEM restrição de espessura, que resulta em um serviço FUNCIONAL	34
Figura 5 - Improriedade na apresentação da fórmula do ISU	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Editais para contratação de serviços de conservação da malha viária e correlatos acompanhados por este Tribunal nos últimos cinco anos.....	9
Quadro 2 – Contratos para execução de serviços de conservação da malha viária acompanhados por este Tribunal nos últimos dez anos	10
Quadro 3 – Auditorias que tratam de assuntos correlatos realizadas por este Tribunal nos últimos cinco anos	11
Quadro 4 – Itens de serviço de natureza indireta previstos para a ARP	16
Quadro 5 – Empresas detentoras de ARPs deste objeto nos últimos dez anos.	23

LISTA DE SIGLAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo

ARP – Ata de Registro de Preços

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas

CF – Constituição Federal

COGEL – Coordenadoria Geral de Licitações

DM – Decreto Municipal

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DOC – Diário Oficial da Cidade

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

LF – Lei Federal

LM – Lei Municipal

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras

SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Destinatário(s) da fiscalização	7
1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização	7
2. METODOLOGIA	9
2.1. Critérios adotados	9
2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados	11
2.3. Limitações do trabalho de fiscalização	11
3. ACHADOS DE AUDITORIA	11
3.1. Achado 1 – Sobrepreço de R\$ 92 milhões no certame devido à utilização de preços unitários e coeficientes de insumo inadequados na planilha orçamentária de referência	11
3.2. Achado 2 – Potencial sobrepreço de no mínimo R\$ 237 milhões no certame devido à estimativa de preço unitário global inadequado	14
3.3. Achado 3 – Definição incompleta do rol de serviços com limitação de remuneração de 8% do valor do contrato	16
3.4. Achado 4 – Definição incompleta dos mecanismos de controle da remuneração de itens de serviço de natureza indireta	18
3.5. Achado 5 – Exigência restritiva de comprovação de serviços em vias urbanas	20
3.6. Achado 6 – Exigência de atestados com quantitativo mínimo superior a 50 % da quantidade estimada dos serviços	24
3.7. Achado 7 – Adoção de modalidade licitatória concorrência pública presencial ao invés de concorrência pública eletrônica	27

3.8.	Achado 8 – Vedação indevida de participação de empresas reunidas em consórcio ..	29
3.9.	Achado 9 – Inconsistências técnicas nas matrizes de decisão.....	31
3.10.	Achado 10 – Ausência de cláusula editalícia estabelecendo a obrigatoriedade de controle tecnológico amostral pela SMSUB	35
3.11.	Achado 11 – Improriedades formais.....	36
4.	COMENTÁRIOS DO GESTOR	37
5.	CONCLUSÃO	37

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento de edital destinado ao registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da cidade de São Paulo.

A realização da presente fiscalização justifica-se pelo valor da contratação, estimado em R\$ 1.702.617.923,98 (um bilhão, setecentos e dois milhões, seiscentos e dezessete mil, novecentos e vinte e três reais e noventa e oito centavos).

1.1. Destinatário(s) da fiscalização

O presente relatório de acompanhamento de edital destina-se primeiramente aos conselheiros relator e revisor e à apreciação do colegiado do Tribunal. Além disso, os destinatários que, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a conformidade do presente edital são:

- Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos;
- Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico;
- Sociedade: visando ao controle social, à prestação de contas, ao atendimento às necessidades de informações e à tomada de decisões, podendo servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia.

1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização

O presente Acompanhamento de Edital, sob a forma de Relatório Preliminar, nos termos da Resolução 18/2019 - art. 2º, autuado sob TC/024111/2024 e autorizado pela Ordem de Serviço nº 2024/04223, tem como objeto o Edital de Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024, da Secretaria Municipal das Subprefeituras, destinado ao “Registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana

da cidade de São Paulo”, (peça 3, fl. 1). O certame está sendo tratado no SEI nº 6012.2024/0028075-3.

A sessão de abertura dos envelopes está marcada para o dia 23.12.24, às 10h 30min, na sede da SMSUB, conforme publicação no DOC de 09.12.24.

O valor estimado da contratação é de **R\$ 1.702.617.923,98**, data-base julho/24, com desoneração (peça 4, fl. 64), o prazo de vigência da ARP é de 12 meses, prorrogável por até mais 12 meses (peça 3, fl. 59), e o prazo de vigência dos contratos é de 120 dias (peça 3, fl. 38).

A licitação rege-se pela Lei Federal nº 14.133/21 e pelos Decretos Municipais nº 62.100/22 e 56.475/15 (peça 3, fl. 1) e as propostas serão julgadas pelo critério de menor preço, na forma presencial, pelo modo de disputa aberto, cuja contratação se dará sob o regime de empreitada por preços unitários, vinculada ao Processo Administrativo nº 6012.2024/0028075-3.

Nessa auditoria foi verificado se o edital está compatível, em seus aspectos relevantes, com a legislação vigente e, principalmente, com os princípios constitucionais aplicados à Administração Pública, bem como com os princípios legais aplicados às licitações.

O trabalho foi realizado no período compreendido entre 09.12.24 e 17.12.24 e analisou os principais elementos editalícios que definirão as licitantes a serem futuramente contratadas.

Face à exiguidade de prazo para realização do presente Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, as irregularidades apontadas na conclusão poderão ser complementadas quando da elaboração do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital.

O objeto da concorrência, segundo o item 2 do edital (peça 3, fls. 3/4):

2.1. Constitui objeto desta Concorrência, o REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DA MALHA VIÁRIA URBANA DA CIDADE DE SÃO PAULO, quais sejam:

- a) Serviços de Readequação da Infraestrutura de Drenagem Superficial;
- b) Serviços de Reforço Estrutural;
- c) Serviços de Fresagem;
- d) Serviços de Aplicação de Imprimação Betuminosa Impermeabilizante e de Imprimação Betuminosa Ligante;
- e) Serviços de Aplicação do Revestimento Asfáltico;

- f) Serviços de Compactação do Solo e do Revestimento Asfáltico;
 - g) Serviços de Nivelamento e Recuperação Estrutural de Poços de Visita; e
 - h) Serviços de Reciclagem de RAP – Reclaimed Asphalt Pavement (Material Fresado) e de RCC – Resíduos da Construção Civil.
- 2.1.1. Os referidos serviços deverão ser executados em conformidade com o Termo de Referência constante no ANEXO II deste Edital.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram utilizados como critérios os seguintes normativos: princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988); Lei Federal nº 14.133/2021 e Decretos Municipais nº 62.100/2022 e 56.475/2015.

Subsidiariamente foram utilizados como parâmetro de referência os acompanhamentos de cinco editais realizados nos últimos cinco anos, no âmbito deste Tribunal, para contratação de serviços de conservação da malha viária e correlatos, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Editais para contratação de serviços de conservação da malha viária e correlatos acompanhados por este Tribunal nos últimos cinco anos

e-TCM	Edital	Objeto
001021/2024	001/SMSUB/COGEL/2024	Serviços de usinagem de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), inclusive CAP e fornecimento de emulsão asfáltica, à Prefeitura do Município de São Paulo
007369/2023	12/SMSUB/COGEL/2023	Fornecimento de cimento asfáltico de petróleo (CAP 30/45, CAP 50/70) e emulsão asfáltica catiônica de ruptura rápida – RR-2C, insumos fundamentais para a execução dos serviços de conservação de pavimentos viários – “tapa-buraco” à Prefeitura do Município de São Paulo
000176/2023	003/SMSUB/COGEL/2022	Serviços de conservação e manutenção funcional da malha viária do município de São Paulo
005034/2022	02/SMSUB/COGEL/2022	Serviços de conservação e manutenção da malha viária da cidade de São Paulo
016588/2021	004/SMSUB/COGEL/2021	Serviços de conservação e manutenção da malha viária da cidade de São Paulo

Fonte: elaboração própria com base nos processos listados.

Subsidiariamente também foram utilizados como parâmetro de referência os acompanhamentos de 37 contratos realizados nos últimos dez anos, no âmbito deste Tribunal, para realização de

serviços de conservação da malha viária, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 2 – Contratos para execução de serviços de conservação da malha viária acompanhados por este Tribunal nos últimos dez anos

e-TCM	Contrato	ARP
001077/2023	192/SMSUB/COGEL/2022	24/SMSUB/COGEL/2022
	195/SMSUB/COGEL/2022	19/SMSUB/COGEL/2022
	206/SMSUB/COGEL/2022	18/SMSUB/COGEL/2022
	208/SMSUB/COGEL/2022	22/SMSUB/COGEL/2022
	209/SMSUB/COGEL/2022	23/SMSUB/COGEL/2022
	212/SMSUB/COGEL/2022	21/SMSUB/COGEL/2022
	225/SMSUB/COGEL/2022	16/SMSUB/COGEL/2022
008323/2018	05/SMPR/COGEL/2017	07/SMPR/COGEL/2017
008329/2018	07/SMPR/COGEL/2017	08/SMPR/COGEL/2017
008334/2018	08/SMPR/COGEL/2017	09/SMPR/COGEL/2017
009059/2018	09/SMPR/COGEL/2017	11/SMPR/COGEL/2017
	19/SMPR/COGEL/2018	
008338/2018	10/SMPR/COGEL/2017	12/SMPR/COGEL/2017
008371/2018	11/SMPR/COGEL/2017	13/SMPR/COGEL/2017
008372/2018	12/SMPR/COGEL/2017	10/SMPR/COGEL/2017
	59/SMSUB/COGEL/2018	
008374/2018	13/SMPR/COGEL/2017	15/SMPR/COGEL/2017
008375/2018	14/SMPR/COGEL/2017	14/SMPR/COGEL/2017
008376/2018	15/SMPR/COGEL/2017	16/SMPR/COGEL/2017
008377/2018	16/SMPR/COGEL/2017	17/SMPR/COGEL/2017
008378/2018	19/SMPR/COGEL/2017	11/SMPR/COGEL/2017
008380/2018	03/SMPR/COGEL/2018	14/SMPR/COGEL/2017
008381/2018	04/SMPR/COGEL/2018	15/SMPR/COGEL/2017
008382/2018	05/SMPR/COGEL/2018	16/SMPR/COGEL/2017
008386/2018	06/SMPR/COGEL/2018	17/SMPR/COGEL/2017
008387/2018	08/SMPR/COGEL/2018	08/SMPR/COGEL/2017
008394/2018	11/SMPR/COGEL/2018	10/SMPR/COGEL/2017
72.008.888/16-23	13/SMSP/SPUA/2016	28/SMSP/COGEL/2014
72.008.889/16-96	15/SMSP/SPUA/2016	29/SMSP/COGEL/2014
72.008.847/16-46	17/SMSP/SPUA/2016	26/SMSP/COGEL/2014
72.008.890/16-75	18/SMSP/SPUA/2016	30/SMSP/COGEL/2014
72.000.547/15-38	18/SMSP/SPUA/2014	28/SMSP/COGEL/2014
	21/SMSP/SPUA/2014	26/SMSP/COGEL/2014
	27/SMSP/SPUA/2014	29/SMSP/COGEL/2014
	31/SMSP/SPUA/2014	25/SMSP/COGEL/2014
	34/SMSP/SPUA/2014	27/SMSP/COGEL/2014
	35/SMSP/SPUA/2014	30/SMSP/COGEL/2014

Fonte: elaboração própria com base nos processos listados.

Subsidiariamente também foram utilizados como parâmetro de referência trabalhos de auditoria que tratam de assuntos correlatos ao objeto do presente edital, realizados nos últimos cinco anos no âmbito deste Tribunal, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 3 – Auditorias que tratam de assuntos correlatos realizadas por este Tribunal nos últimos cinco anos

e-TCM	Assunto
003883/2024	Inspeção para verificação por amostragem da metodologia utilizada na realização de termos de aditamento visando reequilíbrio econômico-financeiro em contratos que possuam em seu objeto serviços que envolvam produtos derivados do petróleo.
004610/2023	Memorando MEM-C7-22/2023 - Redução do preço de mercado dos produtos asfálticos e possibilidade de ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pela SMSUB para realização de serviços de manutenção e pavimentação asfáltica.
004431/2023	Memorando MEM-C7-19/2023 - Redução do preço de mercado dos produtos asfálticos e possibilidade de ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pela SMSUB para realização de serviços de manutenção e pavimentação asfáltica.
017536/2021	Memorando C-VI nº 032/2021 - Alteração indevida de preços unitários pela SMSUB em contratos que contêm produtos derivados do petróleo
005950/2021	Análise de Termo de Aditamento derivado do Contrato nº 201/SMSUB/COGEL/2020, firmado com Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda., cujo objeto é o fornecimento de cimento asfáltico de petróleo - CAP 50 70, destinado à usinagem de concreto betuminoso usinado a quente - CBUQ, conforme determinação (eTCM nº 005918/2021).

Fonte: elaboração própria com base nos processos listados.

2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados

Para coleta da documentação foram utilizados dados existentes disponibilizados pela entidade fiscalizada e consulta aos processos administrativos por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), bem como publicações no Diário Oficial da Cidade - DOC.

2.3. Limitações do trabalho de fiscalização

Insuficiência na documentação disponibilizada na instrução do certame e exiguidade de prazo para realização do presente Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado 1 – Sobrepreço de R\$ 92 milhões no certame devido à utilização de preços unitários e coeficientes de insumo inadequados na planilha orçamentária de referência

a) Situação encontrada:

A planilha orçamentária de referência do edital e seus anexos (Anexo II do Termo de Referência,

peça 4, fls. 51/69) utilizam o preço do insumo asfáltico “CAP 50/70” com base nos valores divulgados pela “ANP – Agência Nacional do Petróleo”, em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade; no entanto, não foram considerados os preços divulgados pela ANP para os demais insumos asfálticos, não foi considerada incidência de ICMS sobre esses insumos e não foram utilizados coeficientes de produtividade específicos para os itens de serviço.

b) Critério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade, preços de insumos asfálticos divulgados pela ANP, coeficientes de produtividade observados no município de São Paulo (TC/001077/2023).

c) Evidências(s):

A partir de 2024, em atendimento aos apontamentos da auditoria deste Tribunal, a SMSUB passou a utilizar em suas licitações o preço dos insumos asfálticos divulgados pela ANP – Agência Nacional do Petróleo e os coeficientes de produtividade (teor de betume) observados nos contratos do município em substituição aos preços e coeficientes divulgados nas tabelas de custos da SIURB (TC/001021/2024, vide **Quadro 1**).

A própria FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, responsável pela elaboração das tabelas de custos da SIURB, em consonância com os apontamentos da auditoria desse Tribunal, entende mais adequada a utilização dos preços divulgados pela ANP para os casos específicos de produtos asfálticos (TC/005950/2021, vide **Quadro 3**).

Durante auditoria do Programa de Manutenção da Malha Viária no período de 2022 a 2024 realizada por este Tribunal (TC/001077/2023, vide **Quadro 2**), que trata do mesmo objeto da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 acompanhada no presente trabalho (TC/024111/2024), foi constatado que:

- Os itens de serviço utilizados para realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo incluem em sua composição de preços diversos insumos asfálticos em que existe divulgação mensal de preços de mercado pela ANP (peça 5), com valores diferentes dos divulgados nas tabelas de custos da SIURB;

- Os coeficientes de produtividade (teor de betume) dos produtos asfálticos utilizados no Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo são diferentes dos valores divulgados nas tabelas de custos da SIURB.

Em licitação realizada pela SMSUB no ano de 2024 para aquisição de CBUQ - Concreto Betuminoso Usinado a Quente para utilização nos serviços de Manutenção da Malha Viária do tipo “Tapa-Buracos” (TC/001021/2024, vide **Quadro 1**), a planilha orçamentária elaborada pela SMSUB considerou:

- Preço unitário dos insumos asfálticos divulgados pela ANP;
- Coeficiente de produtividade observado nos contratos do Município;
- Incidência de ICMS, PIS e Cofins e não incidência de ISS e INSS sobre os preços divulgados pela ANP;
- Irrelevância da parcela referente ao frete na aquisição dos produtos asfálticos.

Diante do exposto e considerando os trabalhos de auditoria deste Tribunal relacionados ao objeto ora licitado (**Quadros 1, 2 e 3**), conclui-se que a SMSUB deve realizar o aprimoramento da planilha de custos do edital, conforme detalhado nos **Quadros 2 e 3** da peça 7 (Anexo I – Memória de Cálculo), considerando:

- Utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP aplicáveis ao objeto licitado;
- Inclusão do valor do ICMS no preço dos insumos asfálticos;
- Utilização dos coeficientes de produtividade (teor de betume) específicos observados na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo.

d) Efeito(s):

A ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP aplicáveis ao objeto licitado, a ausência de inclusão do valor do ICMS no preço dos insumos

asfálticos e a ausência de utilização dos coeficientes de produtividade (teor de betume) específicos observados na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo ocasionaram sobrepreço de R\$ 92 milhões ao certame (**Quadro 6**, peça 7), que representa aproximadamente 5%¹ do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

3.2. **Achado 2 – Potencial sobrepreço de no mínimo R\$ 237 milhões no certame devido à estimativa de preço unitário global inadequado**

a) Situação encontrada:

A SMSUB estimou o valor global do certame em R\$ 1.702.617.923,98 para realização de 5.891.819,24 m² durante 12 meses (peça 3, fls. 6/7), através da consideração do preço unitário global de R\$ 288,98 / m².

b) Critério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade, preço unitário global observado no município de São Paulo (TC/001077/2023).

c) Evidências(s):

Durante auditoria do Programa de Manutenção da Malha Viária no período de 2022 a 2024 realizada por este Tribunal (TC/001077/2023, vide **Quadro 2**), que trata do mesmo objeto da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 acompanhada no presente trabalho (TC/024111/2024), foi constatado através de análise amostral que o preço unitário efetivamente praticado é de R\$ 248,68 (data-base: jul/24) (**Quadro 7**, peça 7), indicando sobrepreço de 16%² no valor estimado pela SMSUB para realização dos mesmos serviços no presente certame.

Durante acompanhamento do edital do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022 (TC/005034/2022, vide **Quadro 1**), que trata do mesmo objeto da Concorrência Pública

¹ $92.356.720,73 / 1.702.617.923,98 = 5,42\%$

² $288,98 - 248,68 / 248,68 = 16,21\%$

Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 acompanhada no presente trabalho (TC/024111/2024), a SMSUB estimou o valor de R\$ 169,70 / m² (data-base: jul/21) para a mesma área total de intervenção. O preço unitário global atualizado seria de R\$ 228,53 / m² (data-base: jul/24³), indicando sobrepreço de 26%⁴ no valor estimado pela SMSUB para realização dos mesmos serviços no presente certame.

Em consulta ao processo SEI nº 6012.2024/0028075-3, que trata da presente licitação, não foi localizada justificativa técnica para a utilização do preço unitário global de R\$ 288,98 / m², visto que a Memória de Cálculo do Estudo Técnico Preliminar elaborada pela SMSUB (SEI nº 114970427) não contém as informações mínimas necessárias demonstrando matematicamente os valores apresentados pela SMSUB para o valor total liquidado e pago e a área executada (conforme limitações descritas no subitem **2.3**).

Ademais, durante auditoria do Programa de Manutenção da Malha Viária no período de 2022 a 2024 realizada por este Tribunal (TC/001077/2023, vide **Quadro 2**), foi observada a ocorrência de superfaturamento nos valores remunerados nos contratos, a própria SMSUB corroborou a ocorrência de superfaturamento, razão pela qual a utilização do valor desembolsado (que inclui superfaturamento) é inadequada e ocasiona sobrepreço ao presente certame.

d) Efeito(s):

A divergência entre o preço unitário global utilizado pela SMSUB e o preço unitário global observado pela auditoria deste Tribunal na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo no período de 2022 a 2024 ocasionou potencial sobrepreço de no mínimo R\$ 237 milhões ao certame (**Quadro 8**, peça 7), que representa aproximadamente 16% do valor global.

³ Índice SF Pavimentação de vias de tráfego leve. IO=1.108,18 (Portaria SF nº 218/22), I=1.492,36 (Portaria SF nº 389/24)

⁴ $288,98 - 228,53 / 228,53 = 26,45\%$

3.3. Achado 3 – Definição incompleta do rol de serviços com limitação de remuneração de 8% do valor do contrato

a) Situação encontrada:

A SMSUB elaborou a Tabela 8 do Anexo II – Termo de Referência do Edital (peça 4, fls. 38/39) contendo lista com 26 itens de serviço cuja remuneração está limitada a 8% do valor medido em cada contrato.

b) Critério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade, superfaturamento observado em contratos passados para Manutenção da Malha Viária (TC/001077/2023).

c) Evidências(s):

Durante auditoria do Programa de Manutenção da Malha Viária no período de 2022 a 2024 realizada por este Tribunal (TC/001077/2023, vide **Quadro 2**), que trata do mesmo objeto da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 acompanhada no presente trabalho (TC/024111/2024), foi constatado através de análise amostral que apesar da limitação de remuneração de 8% para itens de serviço de natureza indireta, houve ocorrência de superfaturamento devido a falhas na classificação dos itens de serviço e no cálculo do percentual limitador.

Diante do exposto e considerando os trabalhos de auditoria deste Tribunal relacionados ao objeto ora licitado (**Quadros 1, 2 e 3**), conclui-se que a SMSUB deve realizar o aprimoramento da lista de 39 itens de serviço sujeitos ao teto limitador de 8%, conforme detalhado no **Quadro 4** a seguir.

Quadro 4 – Itens de serviço de natureza indireta previstos para a ARP

ITEM	CÓDIGO	NOME DO SERVIÇO
1	03-027-000	ENGENHEIRO/ ARQUITETO SÊNIOR
2	03-029-000	ENGENHEIRO/ ARQUITETO PLENO
3	03-030-000	ENGENHEIRO/ ARQUITETO JUNIOR
4	03-032-000	AUXILIAR DE TOPOGRAFIA
5	03-033-000	TECNÓLOGO EM CONSTRUÇÃO CIVIL NÍVEL SUPERIOR, COM 5 A 10 ANOS DE EXPERIÊNCIA
6	03-040-000	TOPÓGRAFO
7	03-041-000	AJUDANTE GERAL

8	03-051-000	TÉCNICO - NÍVEL MÉDIO
9	12-012-000	ENCARREGADO
10	11-002-000	CAMINHÃO BASCULANTE 4,0M3
11	11-003-000	CAMINHÃO CARGA SECA CAPACIDADE 8TON.
12	94294	PERFURATRIZ MANUAL COM COLUNA E CONECTOR
13	94216	CAMINHÃO CARGA SECA CAP. 8 TON COM GUINDASTE CAP. 3TON/3M
14	02-006-011	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - LOS ANGELES
15	02-006-013	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - DURABILIDADE
16	02-006-014	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - ADESIVIDADE
17	02-006-015	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - VISCOSIDADE
18	02-006-017	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - PONTO DE FULGOR
19	02-006-018	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - PENETRAÇÃO
20	02-006-019	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - PONTO DE AMOLECIMENTO
21	02-006-021	ENSAIOS DE LABORATÓRIO - DOSAGEM MARSHALL, GRANULOMETRIA, TEOR DE ASFALTO, ESTABILIDADE E FLUÊNCIA
22	20-006-002	CONCRETO - ENSAIOS DE RUPTURA A COMPRESSÃO (CORPOS DE PROVA)
40	01-009-000	LEVANTAMENTO PLANIMÉTRICO CADASTRAL
41	01-015-000	NIVELAMENTO DO EIXO DE VIA PÚBLICA INCLUSIVE SOLEIRAS, GUIAS E TAMPÕES
42	01-016-000	CADASTRO DE GALERIA EXISTENTE
43	01-022-000	RELATÓRIO TÉCNICO
44	01-025-000	CADASTRO E AMARRAÇÃO DE BOCA DE LOBO OU LEÃO
45	01-026-000	CADASTRO E AMARRAÇÃO DE PV
46	01-027-000	CADASTRO E AMARRAÇÃO DE PV RECOBERTO
150	10-016-001	SINALIZAÇÃO - TAPUME MÓVEL
151	10-016-002	SINALIZAÇÃO - ILUMINAÇÃO
152	10-018-000	PROTEÇÃO PARA TERCEIROS COM TELA DE NYLON
190	02-003-003	MOBILIZAÇÃO E INSTALAÇÃO DE 1 EQUIPAMENTO, CONSIDERANDO A DISTÂNCIA ACIMA DE 20KM
191	03-038-000	LABORATORISTA DE SOLO/PAVIMENTAÇÃO
192	03-031-000	AUXILIAR DE LABORATÓRIO
193	01.10.02	BANHEIRO QUÍMICO E REBOQUE PARA TRANSPORTE DE BANHEIRO QUÍMICO
194	16.06.052	LOCAÇÃO MENSAL DE ESTRUTURA DE COBERTURA IMPERMEÁVEL (TENDA) INCLUSIVE MONTAGEM E FRETE.
195	PNCP	ALUGUEL DE MESA PLÁSTICA COM AS SEGUINTE DIMENSÕES: 70X70X70 CM (AXLXC)
196	PNCP	ALUGUEL DE CADEIRA DE POLIPROPILENO BRANCA COM BRAÇO TIPO EMPILHÁVEL, MEDINDO 80 CM ALT. X 55 CM PROF. X 56 CM

Fonte: Tabela 8 do Anexo II – Termo de Referência do Edital (peça 4, fls. 38/39). Relatório de Auditoria Programada (TC/001077/2023).

Nota: Itens de serviço não incluídos na Tabela 8 do Anexo II do edital estão marcados em amarelo.

d) Efeito(s):

A ausência de inclusão de todos os itens de serviço de natureza indireta no teto limitador remuneratório de 8% é inadequada e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias anteriores para realização do mesmo objeto.

3.4. Achado 4 – Definição incompleta dos mecanismos de controle da remuneração de itens de serviço de natureza indireta

a) Situação encontrada:

O Capítulo IV e a Seção I do Capítulo V do Anexo II – Termo de Referência do Edital (peça 4, fls. 36/42) estabelecem critérios e mecanismos de controle para a remuneração dos serviços de natureza indireta (vide subitem **3.3** deste relatório), em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade; no entanto, esses mecanismos apresentam fragilidades relevantes que podem ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

b) Critério(s)

Princípios da eficiência e da economicidade, superfaturamento observado em contratos passados para Manutenção da Malha Viária (TC/001077/2023).

c) Evidência(s):

Durante auditoria do Programa de Manutenção da Malha Viária no período de 2022 a 2024 realizada por este Tribunal (TC/001077/2023, vide **Quadro 2**), que trata do mesmo objeto da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 acompanhada no presente trabalho (TC/024111/2024), foi constatado através de análise amostral que apesar dos controle definidos no edital para remuneração de itens de serviço de natureza indireta, houve ocorrência de superfaturamento devido a fragilidades e falhas na verificação das quantidades medidas.

O primeiro aspecto que deve ser aprimorado no edital refere-se à forma de medição dos itens de serviço de natureza indireta, visto que o item c da Seção I do Capítulo V do Anexo II do edital

(peça 4, fl. 40) estabelece indevidamente que a “[...] aferição das quantidades executadas de serviços classificados como custos de natureza indireta, tendo por métrica de aferição a área executada em m² (metro quadrado) e as horas mensalmente demandadas para a execução de tais serviços.”

A aferição por “área executada” e aplicação de índices teóricos é inadequada e contraditória com os critérios de medição específicos de cada item de serviço (detalhados no Anexo IV do Termo de Referência do Edital, peça 4, fls. 72/99), que estabelecem critérios e unidades de medida específicos, como “hora”, “unidade” e em alguns casos “m²”.

O segundo aspecto que deve ser aprimorado no edital refere-se à necessidade de inclusão de cláusula expressa vedando a remuneração de insumos e de itens de serviço que não estejam na lista de 196 itens que compõem a futura ARP, visto que a remuneração de insumos ou serviços auxiliares não constantes da lista de preços registrados é indevida e representa fragilidade em seu controle.

Diante do exposto e considerando os trabalhos de auditoria deste Tribunal relacionados ao objeto ora licitado (**Quadros 1, 2 e 3**), em que foi observada a ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário devido à remuneração indevida de serviços de natureza indireta, conclui-se que a SMSUB deve realizar o aprimoramento dos mecanismos de controle para medição e remuneração dos serviços, em especial quanto aos dois aspectos acima listados.

d) Efeito(s):

A definição de critérios de medição para os itens de serviço de natureza indireta em desacordo com as unidades de medida específicas efetivamente executadas e a ausência de cláusula expressa vedando a remuneração de insumos e de itens de serviço que não estejam na lista de 196 itens que compõem a futura ARP são inadequadas e poderão ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias anteriores para realização do mesmo objeto.

3.5. Achado 5 – Exigência restritiva de comprovação de serviços em vias urbanas

a) Situação encontrada:

O Anexo VIII do Termo de Referência do edital (peça 4, fls. 108/113), estabelece as seguintes exigências para comprovação de qualificação técnica:

2) Os serviços em relação aos quais a licitante deverá comprovar capacidade TÉCNICO-OPERACIONAL nos termos do item “1)”, “c)” e capacidade TÉCNICOPROFISSIONAL nos termos do item “1)”, “d)” são os seguintes:

- a) Execução de Fresagem de Pavimentos Asfálticos de Vias Urbanas;
 - b) Aplicação em Vias Urbanas de Revestimento do Tipo CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado à Quente;
 - c) Aplicação em Vias urbanas de Revestimento de Mistura Asfáltica do tipo SMA - Stone Matrix Asphalt com Polímero e Fibra;
- [...]

8) Para os Agrupamentos I, II, X e XI [...]

- a) Execução de Fresagem de Pavimentos Asfálticos de Vias Urbanas: comprovação de execução de fresagem de uma área mínima de 136.000,00m² (cento e trinta e seis mil metros quadrados);
- b) Aplicação em Vias Urbanas de Revestimento do Tipo CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado à Quente: comprovação de execução em uma área mínima de 136.000,00m² (cento e trinta e seis mil metros quadrados);
- c) Aplicação em Vias urbanas de Revestimento de Mistura Asfáltica do tipo SMA - Stone Matrix Asphalt com Polímero e Fibra: comprovação de execução em uma área mínima de 91.800m² (noventa e um mil e oitocentos metros quadrados);

9) Para os Agrupamentos III, IV, V, VI, VII, VIII e IX [...]

- a) Execução de fresagem de pavimentos asfálticos de vias urbanas: comprovação de execução de fresagem de uma área mínima de 256.000,00m² (duzentos e cinquenta e seis mil metros quadrados);
- b) Aplicação em vias urbanas de revestimento do tipo CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado à Quente: comprovação de execução em uma área mínima de 256.000,00m² (duzentos e cinquenta e seis mil metros quadrados);
- c) Aplicação em vias urbanas de revestimento de mistura asfáltica do tipo SMA - Stone Matrix Asphalt com Polímero e Fibra: comprovação de execução em uma área mínima de 172.800m² (cento e setenta e dois mil e oitocentos metros quadrados). (grifos nossos)

b) Critério(s)

Princípios da eficiência, da competitividade e do interesse público, art. 67 da LF nº 14.133/21.

c) Evidência(s):

A exigência de comprovação de experiência em “vias urbanas” é indevida e restringe o caráter competitivo do certame, por se tratar de local específico, em afronta ao art. 37, XXI da

Constituição Federal, que prevê que a licitação para contratação de obras e serviços “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21 que é explícito ao vedar exigência de locais específicos relativos aos atestados.

Considerando os trabalhos de auditoria deste Tribunal relacionados ao objeto ora licitado (**Quadros 1, 2 e 3**) em especial a auditoria do Programa de Manutenção da Malha Viária no período de 2022 a 2024 realizada por este Tribunal (TC/001077/2023, vide **Quadro 2**), que trata do mesmo objeto ora licitado, constata-se que a parcela de maior relevância do serviço (substituição do revestimento asfáltico existente) prescinde da necessidade de comprovação de experiência em “vias urbanas”, visto que a execução destes itens de serviço é idêntica em vias urbanas e vias rurais.

Quanto aos serviços complementares (drenagem superficial, sinalização, topografia, etc.) verifica-se que sua realização em áreas não urbanas, como rodovias, pode ser tecnicamente mais complexa que em vias urbanas.

Serviços de drenagem por exemplo, realizados em áreas não urbanas como rodovias, podem ser mais relevantes do ponto e vista técnico e financeiro do que os serviços previstos no presente edital, por incluírem elementos de drenagem específicos, tais como: construção de dissipadores de energia, descida de águas em aterros, descida de águas em degraus, estruturas de contenção de terra, valetas de proteção, etc.

No caso de serviços de sinalização e isolamento dos locais, a complexidade técnica também é maior em casos de rodovias, face à maior velocidade dos veículos e à necessidade de trechos mais extensos de sinalização e isolamento que nas áreas urbanas.

Ressalta-se que a exigência de qualificação técnica em “vias urbanas” foi considerada indevida pela auditoria deste Tribunal em diversos trabalhos de acompanhamento de editais anteriores (vide **Quadro 1**), dos quais destacam-se os descritos a seguir.

No TC/011881/2019, a SMSUB argumentou que a exigência se destinaria a garantir atendimento de cronograma por causa da velocidade de execução diferenciada nas rodovias, assim como

tratamento das diversas interferências com concessionárias e segurança dos pedestres; no entanto, na maioria dos acompanhamentos de contratos para realização do objeto licitado realizados nos últimos dez anos (vide **Quadro 2**) foram constatados atrasos no cronograma, problemas com interferências com concessionárias e problemas de segurança e sinalização para pedestres e veículos.

Dessa forma, a exigência já presente em editais anteriores se demonstra ineficaz para atingimentos dos objetivos utilizados como argumentos para manutenção da restrição de atestados de serviços realizados em “vias urbanas”.

No TC/016588/2021, a SMSUB argumentou que a exigência em vias urbanas não seria restritiva, no entanto reitera-se que tal exigência irá restringir um grande número de competidores que tem expertise na realização de pavimentação em rodovias com exigências de qualidade superior aos padrões realizados no Município de São Paulo.

Nesse sentido, constatou-se que na licitação da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 (TC/013821/2017) com objeto semelhante ao do presente edital, a empresa Kamilos foi desclassificada por ter apresentado atestados de serviços realizados em rodovias. Ou seja, apesar de ter apresentado atestados para executar fresagem e revestimento asfáltico, a empresa foi desclassificada devido aos serviços presentes nos atestados terem sido executados em local diverso daqueles exigidos no edital.

No TC/005034/2022, a SMSUB argumentou que a exigência não se trataria de local específico, porém a própria LF nº 14.133/21 não estabelece de forma unívoca o que são locais específicos, portanto, norteando-se pelos princípios da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, a indicação de local específico seria toda indicação de local ou características de local desnecessárias à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, a exigência em vias urbanas já constantes em editais anteriores não garantiu a inexistência de problemas com interferências, segurança ou velocidade de execução.

No TC/005034/2022 foi realizada pesquisa de dois editais elaborados pelas Prefeituras de Curitiba e pela Prefeitura de Goiânia para contratação de serviços de manutenção da malha

viária e pavimentação. Da análise desses editais, verifica-se que em nenhum deles há exigência de qualificação técnica comprovando execução de serviços exclusivamente em vias urbanas. As exigências de qualificação técnica permitem a participação no certame de empresas que tenham realizado os serviços tanto em vias urbanas quanto em vias não urbanas.

Portanto, constata-se que as exigências estabelecidas pela SMSUB são dissonantes das exigências de editais semelhantes realizados por outros municípios e restringem indevidamente a competitividade do certame.

Ressalta-se que a manutenção da exigência que os serviços tenham sido prestados em áreas urbanas nos editais de serviços de manutenção da malha viária nos últimos anos contribuiu para a contratação reiterada das mesmas empresas, prejudicando a participação de empresas que realizam os mesmos serviços em rodovias e áreas não urbanas, comprometendo a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Tal fato pode ser confirmado, uma vez que as mesmas sete empresas que se sagraram vencedoras da última licitação de mesmo objeto ora em análise, prestam esses serviços há pelo menos sete anos consecutivos, quatro delas prestam esses serviços há mais de dez anos consecutivos, conforme detalhado no **Quadro 5**.

Quadro 5 – Empresas detentoras de ARPs deste objeto nos últimos dez anos.

Item	Empresa	Atas de RP (2014)	Atas de RP (2017)	Atas de RP (2022)
1	ARVEK		11/SMPR/COGEL/2017	23/SMSUB/COGEL/2022
2	ENPAVI		10/SMPR/COGEL/2017	
	TRIÁDE*			19/SMSUB/COGEL/2022
3	FBS	30/SMSP/COGEL/2014	08/SMPR/COGEL/2017	17/SMSUB/COGEL/2022
			09/SMPR/COGEL/2017	18/SMSUB/COGEL/2022
4	FREMIX	29/SMSP/COGEL/2014	07/SMPR/COGEL/2017	13/SMSUB/COGEL/2022
			14/SMPR/COGEL/2017	16/SMSUB/COGEL/2022
5	JOFEGE	25/SMSP/COGEL/2014	12/SMPR/COGEL/2017	20/SMSUB/COGEL/2022
		28/SMSP/COGEL/2014	16/SMPR/COGEL/2017	21/SMSUB/COGEL/2022
6	SOEBE	26/SMSP/COGEL/2014	13/SMPR/COGEL/2017	14/SMSUB/COGEL/2022
			15/SMPR/COGEL/2017	22/SMSUB/COGEL/2022
7	SOUZA COMPEC		17/SMPR/COGEL/2017	24/SMSUB/COGEL/2022
8	S.A. Paulista	27/SMSP/COGEL/2014		

* Triáde, anteriormente Enpavi.

Fonte: TC/000176/2023, SEI nº 6012.2021/0008620-0

Com efeito, em editais recentes realizados pela SIURB e SPOBRAS⁵, havia inicialmente a exigência de comprovação de serviços específicos em vias urbanas, como, por exemplo, SMA em vias urbanas, assim como no presente Edital. No entanto, ao longo da instrução processual e das mesas técnicas realizadas, as pastas acolheram o entendimento da Auditoria e excluíram essa exigência, privilegiando a competitividade.

Diante do exposto, conclui-se que os itens 2, 8 e 9 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital, que trata da comprovação de qualificação técnica, frustra o caráter competitivo do certame, uma vez que exige atestados de execução de serviços em vias urbanas, em afronta ao art. 37, XXI da Constituição Federal e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21.

d) Efeito(s):

A inclusão de exigência de comprovação de qualificação técnica em “vias urbanas” através dos itens 2, 8 e 9 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital, frustra o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21.

A inclusão do termo “vias urbanas” em conjunto com os demais aspectos restritivos do edital tratados nos itens **3.6**, **3.7** e **3.8** favorece a participação das empresas que vêm prestando esses serviços nos últimos dez anos no Município de São Paulo e prejudica a ampla competitividade do certame através da participação de empresas que realizam os serviços em rodovias ou em municípios de menor porte.

3.6. Achado 6 – Exigência de atestados com quantitativo mínimo superior a 50 % da quantidade estimada dos serviços

- Situação encontrada:

O Anexo VIII do Termo de Referência do edital (peça 4, fls. 108/113), estabelece as seguintes exigências para comprovação de qualificação técnica:

8) Para os Agrupamentos I, II, X e XI [...]relativos a execução do objeto dos contratos em um período de 60 (sessenta) dias de um único contrato[...]

⁵ 000001/2023; 000139/2023; 000140/2023 e 000394/2023.

- a) Execução de Fresagem de Pavimentos Asfálticos de Vias Urbanas: comprovação de execução de fresagem de uma área mínima de 136.000,00m² (cento e trinta e seis mil metros quadrados);
- b) Aplicação em Vias Urbanas de Revestimento do Tipo CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente: comprovação de execução em uma área mínima de 136.000,00m² (cento e trinta e seis mil metros quadrados);
- c) Aplicação em Vias urbanas de Revestimento de Mistura Asfáltica do tipo SMA - Stone Matrix Asphalt com Polímero e Fibra: comprovação de execução em uma área mínima de 91.800m² (noventa e um mil e oitocentos metros quadrados);
- 9) Para os Agrupamentos III, IV, V, VI, VII, VIII e IX [...]
- a) Execução de fresagem de pavimentos asfálticos de vias urbanas: comprovação de execução de fresagem de uma área mínima de 256.000,00m² (duzentos e cinquenta e seis mil metros quadrados);
- b) Aplicação em vias urbanas de revestimento do tipo CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado à Quente: comprovação de execução em uma área mínima de 256.000,00m² (duzentos e cinquenta e seis mil metros quadrados);
- c) Aplicação em vias urbanas de revestimento de mistura asfáltica do tipo SMA - Stone Matrix Asphalt com Polímero e Fibra: comprovação de execução em uma área mínima de 172.800m² (cento e setenta e dois mil e oitocentos metros quadrados).

- Critério(s)

Princípios da eficiência, da competitividade e do interesse público, art. 67 da LF nº 14.133/21.

- Evidência (s):

O art. 67, §2º da LF nº 14.133/21 estabelece que “[...] será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo [...]”.

Com o intuito de avaliar se as quantidades exigidas são limitadas a 50% das quantidades estimadas para o objeto, foi selecionada uma amostra composta de cinco vias utilizadas pela SMSUB para estimativa do valor da licitação tratada no TC/005034/2022 (SEI nº 051857071).

Da análise dos itens de serviço remunerados pela SMSUB nessas vias, foram estabelecidos coeficientes de proporcionalidade entre a área da intervenção e as quantidades dos itens de serviço, conforme detalhado no **Quadro 9** do Anexo I – Memória de Cálculo (peça 7).

Considerando as áreas dos agrupamentos definidas na Tabela II do edital (peça 3, fls. 6/7), as exigências de quantitativos dos itens 8 e 9 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital (peça

4, fls. 108/113) e os coeficientes de proporcionalidade, conclui-se que todas as quantidades exigidas nos itens “a”, “b”, “c” são superiores a 50% do valor estimado nos itens, chegando a 285% em alguns casos, conforme detalhado nos **Quadros 10 e 11** do Anexo I – Memória de Cálculo (peça 7).

O cálculo apresentado pela SMSUB nas Tabela 01 e 02 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital (peça 4, fl. 113) em que os quantitativos exigidos seriam equivalentes a 40%, 40% e 27% das quantidades estimadas é tecnicamente inválido, pois foi elaborado considerando dois equívocos matemáticos e técnicos:

- Considera a quantidade prevista para 12 meses como se houvesse sido realizada em 60 dias;
- Considera que em 100% das vias serão executados na totalidade da área da via simultaneamente a fresagem, o revestimento com CBUQ e o revestimento com SMA.

Ressalta-se que os equívocos no cálculo da proporção entre a quantidade exigida e a quantidade estimada foram considerados indevidos pela auditoria deste Tribunal em diversos trabalhos de acompanhamento de editais anteriores (vide **Quadro 1**), dos quais destacam-se os editais tratados no TC/005034/2022 e TC/016588/2021 que tratam do mesmo objeto ora licitado.

Ressalta-se que a manutenção de exigência de comprovação de quantitativos em quantidades superiores a 50% da quantidade estimada nos editais de serviços de manutenção da malha viária nos últimos anos contribuiu para a contratação reiterada das mesmas empresas, prejudicando a participação de empresas que realizam os mesmos serviços em municípios menores, comprometendo a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Tal fato pode ser confirmado, uma vez que a grande maioria das empresas que conseguiram se habilitar na última licitação de objeto análise, foram empresas que já prestavam serviço para o Município de São Paulo.

Diante do exposto, conclui-se que os itens 8 e 9 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital, que tratam da comprovação de qualificação técnica, frustram o caráter competitivo do certame,

uma vez que exigem atestados comprovando a execução de quantidade superior a 50% da quantidade estimada, em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21.

- Efeito(s):

A inclusão de exigência de comprovação de qualificação técnica em quantidade superior a 50% da quantidade estimada, através dos itens 8 e 9 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital, frustra o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21.

A inclusão de exigência de quantidades acima do limite permitido em conjunto com os demais aspectos restritivos do edital tratados nos subitens **3.5**, **3.7** e **3.8** favorece a participação das empresas que vêm prestando esses serviços nos últimos dez anos no Município de São Paulo e prejudica a ampla competitividade do certame através da participação de empresas que realizam os serviços em municípios de menor porte.

3.7. Achado 7 – Adoção de modalidade licitatória concorrência pública presencial ao invés de concorrência pública eletrônica

- a) Situação encontrada:

No preâmbulo do Edital consta o que segue:

O Município de São Paulo, através da SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeituras, com sede na Rua São Bento, 405 – 23º andar – Centro – São Paulo – SP, torna público, para conhecimento de quantos possam se interessar que realizará licitação na **modalidade CONCORRÊNCIA PÚBLICA PRESENCIAL**, por empreitada de preços unitários do tipo menor preço, para a prestação dos serviços objeto deste instrumento. (peça 3, fl. 1, grifos nossos)

- b) Critério(s):

Art. 17, §2º da LF nº 14.133/21; art. 8º do DM nº 60.100/22; Princípio da Competitividade.

- c) Evidência(s):

Considerando os termos do normativo utilizado como critério, a utilização do processamento de forma presencial exige a apresentação de justificativa razoável.

§ 2º As licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada**, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (art. 17, §2º da LF nº 14.133/21, grifos nossos)

Também na legislação do Município de São Paulo, a administração deve justificar e autorizar a não utilização da forma eletrônica, conforme a previsão do art. 8º, caput do DM nº 62.100/22, a saber:

Art. 8º Todas as licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica**.

§ 1º **Faculta-se a realização na forma presencial, desde que motivada e autorizada** pelo titular do órgão ou entidade licitante, devendo a sessão pública, nessa hipótese, ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, procedendo-se à anexação dos arquivos no processo administrativo da licitação. (grifos nossos)

Em consulta ao processo SEI nº 6012.2024/0028075-3, que trata da presente licitação, observou-se que a modalidade licitatória está justificada no Parecer do Núcleo de Parecer de Licitações (doc. SEI nº 115413990).

Quanto à forma presencial, consta no Estudo Técnico Preliminar elaborado pela SMSUB (doc. SEI nº 114966332) a justificativa de que a escolha ocorreu “*tão somente em razão de limitações sistemáticas (tecnologias utilizadas para realizar os certames de forma eletrônica)*” que não permitem modificações para contemplar o critério de julgamento de menor desconto “K”. No entanto, a viabilidade técnica da modalidade eletrônica já foi discutida no âmbito do Relatório Conclusivo do TC/005034/2022 (peça 22, fls. 11/13), no qual não foi comprovada a inviabilidade dos sistemas eletrônicos de negociação para a o critério de julgamento de menor coeficiente de desconto “k”.

Neste contexto, em decisão recente, o E. Pleno desta Corte em sua 3.340ª S.O., referendou, à unanimidade, medidas determinadas pelo Exmo. Conselheiro Relator, destinadas a realização de licitação na forma eletrônica, em substituição à presencial, por empresa pública da municipalidade:

Ainda, no que se refere **à falta de justificativas técnicas para a realização do procedimento de forma presencial (item 3.7)**, não vislumbro dos esclarecimentos prestados dificuldades ou impedimentos para que o Certame seja

realizado de forma eletrônica, tal como orientam os normativos que regem os Procedimentos Licitatórios, em especial os artigos 31 da Lei nº 13.030/2016 e 2º e 764 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da própria SPTrans, valendo destacar que, independentemente da complexidade, a documentação necessária, como atestados, certidões etc., pode ser facialmente encaminhada pela via eletrônica, sendo que eventual irregularidade e necessidade de complementação ficará devidamente registrada.

[...] a Licitação nº 14/2024 terá condições de prosseguir, **desde que implementadas pela Administração as seguintes providências:**

[...]

Que o procedimento seja realizado da forma eletrônica, como estipulam os artigos 31 da Lei nº 13.030/2016 e 2º e 76 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPTrans. (grifos no original, TC/015379/2024, peça 35).

Portanto, é indevida a forma presencial.

d) Efeito(s):

A realização do procedimento licitatório presencial é indevida, prejudica a competitividade e está em desacordo com decisão recente deste Tribunal e com os art. 17, §2º da LF nº 14.133/21 e art. 8º do DM nº 60.100/22.

3.8. Achado 8 – Vedação indevida de participação de empresas reunidas em consórcio

a) Situação encontrada:

O item 3 do edital da concorrência pública presencial trata das condições de participação do certame. O conteúdo do subitem 3.3.4 veda, expressamente, a participação de empresas “reunidas em consórcio” (Peça 3, fl. 08).

b) Critério(s)

Art. 15 da LF 14.133/21; Princípio da competitividade.

c) Evidência (s):

O Art. 15 da LF 14.133/21 estabelece como regra a participação em consórcio de pessoas jurídicas e a necessidade de se justificar qualquer vedação à regra.

Também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem consagrando necessidade de se “demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de

licitação no que toca à vedação da participação de consórcios” (TCU, Acórdão 1.165/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro).

Assim, a justificativa para a vedação ou a permissão da participação de empresas reunidas em consórcio deve ser desenvolvida a partir de uma pesquisa de mercado atualizada dos potenciais interessados em conjunto com as características do objeto da contratação, dentre as quais, destacam-se a quantidade e a complexidade dos serviços serem prestados, a vultuosidade da contratação e a inviabilidade de parcelamento material do objeto licitado.

Em relação ao Edital da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024, no Parecer do Núcleo de Parecer de Licitações (doc. SEI nº 115413990), a SMSUB apresenta a justificativa seguinte para a vedação da participação de Consórcios de empresas:

Nas informações de COGEL, a autoridade competente justifica a vedação da participação de Consórcio sob o fundamento de que a referida participação de consórcio não surtiria efeito para fins de ampliação da competitividade. Do contrário, no presente caso, ao permitir a participação de licitantes consorciadas à Administração possibilitaria que empresas, em iguais condições de concorrer, elaborassem juntas a sua proposta, reduzindo o universo de participantes do certame e consequentemente, obtendo um desconto menor.

O objeto licitado não apresenta complexidade para o seu fornecimento ou entrega, não restando nada que justifique a permissão de licitantes consorciadas.

Assim, considerando que a Lei 14.133/21 permite a vedação, desde que seja devidamente justificado, o documento supracitado preenche o requisito, razão pela qual a vedação aludida não é ilícita.

Observa-se, no presente certame, que há vultuosidade do objeto e do valor da contratação, dos quantitativos exigidos como requisitos de qualificação técnica (peça 4, fl. 113), dos veículos e equipamentos mínimos (peça 4, fl. 100) e que, em conjunto com os demais aspectos restritivos do edital tratados nos subitens **3.5**, **3.6** e **3.7** favorece a participação das empresas que vêm prestando esses serviços nos últimos dez anos no Município de São Paulo e prejudica a ampla competitividade do certame por meio da participação de empresas que realizam os serviços em municípios de menor porte.

Além disso, a decisão administrativa deve ser motivada a partir de uma análise mercadológica/operacional que demonstre a inviabilidade fática para formação de consórcios,

não sendo suficiente a mera alegação de inexistência de “complexidade para o seu fornecimento ou entrega”.

d) Efeito(s):

A vedação de participação de empresas em consórcio sem a fundamentação técnica adequada torna precário o atributo da presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo, restringindo, sobremaneira, o caráter competitivo do certame, em infringência ao art. 15 da LF nº 14.133/21.

3.9. Achado 9 – Inconsistências técnicas nas matrizes de decisão

a) Situação encontrada:

O Termo de Referência da concorrência pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (peça 4), na seção III, Capítulo II, detalha os critérios para eleição das vias a partir do estado funcional e estrutural do pavimento. A partir da eleição, são definidos os serviços e quantitativos a serem executados por meio da matriz de decisão:

3) Em sendo determinada via eleita para receber os serviços Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana, objeto deste Termo de Referência, **a definição final dos serviços e respectivos quantitativos a serem executados mais adequados e viáveis em cada trecho da referida via pela CONTRATANTE, deverá se dar necessariamente a partir da aplicação dos critérios descritos no ANEXO III – MATRIZ DE DECISÃO deste Termo de Referência, nos termos do item “1)” da Seção V do Capítulo III deste Termo de Referência.** (grifos nossos)

Além disso, o Anexo III do Termo de Referência apresenta duas matrizes de decisão, COM restrição de espessura da camada e SEM restrição de espessura de camada.

b) Critério(s):

Subitem 3 e 4 da seção III, Capítulo II, do Termo de Referência; Princípio da Eficiência.

c) Evidência (s):

A matrizes de decisão apresentadas às folhas 70 e 71 do Termo de Referência possuem

impropriedades que fragilizam a seleção de serviço e quantificação dos insumos. Citam-se, como exemplos:

- **Ausência de justificativa técnica para a existência de duas matrizes de decisão, COM e SEM restrição de espessura da camada**

Há duas matrizes de decisão no anexo III do Termo de Referência: com restrição de espessura de camada e sem restrição de espessura de camada. A aplicação da matriz deve respeitar o seguinte:

- a) Deverá ser aplicada a Matriz “A) MATRIZ DE DECISÃO COM RESTRIÇÃO DE ESPESSURA DE CAMADA” na elaboração do ESTUDO DE VERIFICAÇÃO descrito no item “8)” da Seção IV deste ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA caso a camada estrutural do **pavimento POSSA SER ATINGIDA** pela execução dos serviços de fresagem determinados pela Matriz de Decisão, quaisquer que sejam as diferentes espessuras determinadas pela Matriz;
- b) Deverá ser aplicada a Matriz “B) MATRIZ DE DECISÃO SEM RESTRIÇÃO DE ESPESSURA DE CAMADA” na elaboração do ESTUDO DE VERIFICAÇÃO descrito no item “8)” da Seção IV deste ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA caso a camada estrutural do pavimento **NÃO POSSA SER ATINGIDA** pela execução dos serviços de fresagem determinados pela Matriz de Decisão, quaisquer que sejam as diferentes espessuras determinadas pela Matriz; (Termo de Referência, fl. 25, grifos no original)

Embora exista diferença conceitual, ambas as matrizes contemplam serviços estruturais e funcionais (Coluna nº 07) e ambas possuem serviços que atingem camadas estruturais de BGTC, BGS e rachão (Coluna nº 11). Assim, não há justificativa técnica para a existência das duas matrizes do Anexo II do TR, uma vez que tratam dos mesmos tipos de serviços.

- **Ausência de hierarquia entre os parâmetros de referência**

Na Coluna nº 3 das matrizes de decisão são listados como procedimentos de coleta de dados a aferição do índice de irregularidade longitudinal (m/km), inspeção visual detalhada, cálculo do índice de serventia urbano e levantamento deflectométrico. No entanto, os procedimentos não estão hierarquizados, o que inviabiliza a decisão objetiva.

Como exemplo, a **Figura 1** ilustra a matriz de decisão sem restrição de espessura para vias locais. No caso, uma via local com $IRI > 5$, sem defeitos, também poderia apresentar valores de

ISU entre 45 e 80, o que possibilita cinco opções diferentes para serviços a serem executados na mesma condição.

Figura 1 – Matriz de decisão para vias locais com destaque para as cinco opções de decisão em uma mesma situação de pavimento “sem defeitos”.

COLUNA Nº 01	COLUNA Nº 02	COLUNA Nº 03	COLUNA Nº 04	COLUNA Nº 05	COLUNA Nº 06
CLASSIFICAÇÃO DA VIA	PARÂMETRO DO TRÁFEGO "N"	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	LIMITES DE VALORES DOS PARÂMETROS	SITUAÇÃO DO PAVIMENTO	SERVIÇOS A SEREM EXECUTADOS
LOCAL	$\leq 10^6$	INSPEÇÃO VISUAL DETALHADA/CÁLCULO DO ÍNDICE DE SERVIENTIA URBANO	ISU ≤ 30 (I)	Afundamento/ Bombeamento/ Painelas	Reparo Profundo
			ISU ≤ 45 (II)	Demais Defeitos	Fresagem até 3cm esp./Recomposição 3 cm CBUQ Convencional + regularização com MRAF (2 camadas) na pista inteira
			45 > ISU ≥ 55 (III)	Sem defeitos	Fresagem até 3cm esp./Recomposição 3 cm CBUQ Convencional + regularização com MRAF (1 camada) na pista inteira
			55 > ISU ≥ 70 (IV)	Sem defeitos	Regularização com MRAF (2 camadas) na pista inteira
			70 > ISU ≥ 80 (V)	Sem defeitos	Regularização com MRAF (1 camada) na pista inteira
			ISU > 80 (VI)	Sem defeitos	-
		AFERIÇÃO DO ÍNDICE DE IRREGULARIDADE LONGITUDINAL(m/km)	IRI > 5,0	Sem defeitos	Fresagem até 3cm esp. e 3cm CBUQ Convencional

Fonte: peça 4, fl. 71

Outro exemplo ocorre para vias coletoras na mesma matriz, **Figura 2**, em que um pavimento na situação “sem defeitos” possibilita três opções de escolha, a depender do parâmetro escolhido para avaliação.

Figura 2 – Matriz de decisão para vias coletoras, com destaque para três opções em um pavimento sem defeitos

COLETORA PRINCIPAL	> 10 ⁶ a ≤ 2x10 ⁷	INSPEÇÃO VISUAL DETALHADA/CÁLCULO DO ÍNDICE DE SERVIENTIA URBANO/LEVANTAMENTO DEFLECTOMÉTRICO	ISU < 30	E/OU	D0 ≥ 100	Com defeitos	Reparo Profundo
			ISU < 55	E/OU	70 ≤ D0 < 100	Com defeitos	Fresagem 4cm esp. e Recomposição 6cm CBUQ Convencional
			80 > ISU ≥ 55	E/OU	55 ≤ D0 < 70	Com defeitos	Fresagem 3cm esp. e Recomposição 5cm CBUQ Convencional
						Sem defeitos	Fresagem até 3cm esp. e 3 cm CBUQ Convencional
		ISU > 80	E/OU	D0 < 55	Com ou Sem defeitos	Fresagem até 3cm e 3 cm CBUQ Convencional + regularização com MRAF (2camadas) na pista inteira	
	AFERIÇÃO DO ÍNDICE DE IRREGULARIDADE LONGITUDINAL(m/km)	IRI > 4,0		Sem defeitos	Fresagem até 2cm esp. e 4cm CBUQ Convencional		
	FAIXAS DE TRÁFEGO LEVE					Com defeitos	Fresagem 3cm esp. e Recomposição 5cm CBUQ Convencional
						Sem defeitos	-

Fonte: peça 4, fl. 71

Assim, verifica-se que a ausência de hierarquia entre os parâmetros torna frágil a decisão dos serviços a serem executados.

- **Incompatibilidade nos resultados obtidos nas duas matrizes para situações técnicas idênticas**

Conforme já detalhado, ambas as matrizes possuem itens de seleção para serviços funcionais e estruturais (Coluna nº 7). Ocorre que, em determinados casos, um pavimento em situações

idênticas gera resultados incompatíveis nas duas matrizes. Como exemplo, as **Figuras 3 e 4** demonstram resultados diferentes para um trecho de via arterial, em faixas de tráfego leve e com defeitos:

Figura 3 - Matriz de decisão COM restrição de espessura, que resulta em um serviço FUNCIONAL

ARTERIAL OU ALTO TRÂNSITO DE VEÍCULOS LEVES	> 2x10 ⁷ a ≤ 5x10 ⁷	INSPEÇÃO VISUAL DETALHADA/CÁLCULO DO ÍNDICE DE SERVIENTIA URBANO/LEVANTAMENTO DEFLECTOMÉTRICO	ISU ≤ 30 (I) E/OU D0 ≥ 80	Com defeitos	Reparo Profundo	ESTRUTURAL
			ISU ≤ 45 (II) E/OU 60 ≤ D0 > 80	Com defeitos	Fresagem 7cm esp. e Recomposição 7cm CBUQ Convencional	ESTRUTURAL
			80 > ISU ≥ 55 E/OU 46 ≤ D0 > 60	Com defeitos	Fresagem 6cm esp. e Recomposição 6cm CBUQ Convencional	ESTRUTURAL
				Sem defeitos	Fresagem até 4cm esp. e 4cm CBUQ Convencional	ESTRUTURAL
		AFERIÇÃO DO ÍNDICE DE IRREGULARIDADE LONGITUDINAL (m/km)	ISU > 80 (VI) E/OU D0 < 46	Com ou Sem defeitos	Fresagem até 3cm e 3 cm CBUQ Convencional + camada de regularização de CBUQ na espessura de 3cm na pista inteira	FUNCIONAL
			IRI > 3,0	Sem defeitos	Fresagem 4cm esp. e Recomposição 4cm CBUQ Convencional	FUNCIONAL
	FAIXAS DE TRÁFEGO LEVE			Com defeitos	Fresagem 5cm esp. e Recomposição 5cm CBUQ Convencional	FUNCIONAL
				Sem defeitos	-	*

Fonte: peça 4, fl. 70

Figura 4 - Matriz de decisão SEM restrição de espessura, que resulta em um serviço FUNCIONAL

ARTERIAL OU ALTO TRÂNSITO DE VEÍCULOS LEVES	> 2x10 ⁷ a ≤ 5x10 ⁷	INSPEÇÃO VISUAL DETALHADA/CÁLCULO DO ÍNDICE DE SERVIENTIA URBANO/LEVANTAMENTO DEFLECTOMÉTRICO	ISU < 30	E/OU	D0 ≥ 80	Afundamento/ Bombeamento/ Painelas	Reparo Profundo	ESTRUTURAL
			ISU < 55	E/OU	60 ≤ D0 > 80	Com defeitos	Fresagem 4cm esp. e Recomposição 7cm CBUQ Convencional	ESTRUTURAL
			80 > ISU ≥ 55	E/OU	46 ≤ D0 > 60	Com defeitos	Fresagem 3cm esp. e Recomposição 6cm CBUQ Convencional	ESTRUTURAL
						Sem defeitos	Fresagem até 2cm esp. e 5cm CBUQ Convencional	ESTRUTURAL
			ISU > 80	E/OU	D0 < 46	Com ou Sem defeitos	Fresagem até 3cm e 3 cm CBUQ Convencional + camada de regularização de CBUQ na espessura de 3cm na pista inteira	FUNCIONAL
		AFERIÇÃO DO ÍNDICE DE IRREGULARIDADE LONGITUDINAL(m/km)			IRI > 3,0	Sem defeitos	Fresagem 2cm esp. e Recomposição 5cm CBUQ Convencional	FUNCIONAL
	FAIXAS DE TRÁFEGO LEVE					Com defeitos	Fresagem 2cm esp. e Recomposição 5cm CBUQ Convencional	ESTRUTURAL
						Sem defeitos	-	*

Fonte: peça 4, fl. 71

Ressalta-se que, além de a espessura de fresagem e do tipo de serviço serem divergentes, a matriz SEM restrição de espessura deveria ser utilizada apenas quando a **camada estrutural não possa ser atingida** pelos serviços de fresagem, logo, não seria um tipo de serviço estrutural.

Além das inconsistências acima destacadas e referentes às próprias matrizes de decisão, deve-se salientar que o item 4 da seção III, Capítulo II do Termo de Referência viabiliza a adoção de outras soluções determinadas a partir dos Estudos de Avaliação:

- 4) A CONTRATADA que estabelecer com a CONTRATANTE Contratos de Prestação de Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana que decorram das ARP's – Atas de Registro de Preços que resultem da licitação a que se refere este Termo de Referência, estarão peremptoriamente vinculadas ao que for determinado pela CONTRATANTE a partir da aplicação dos critérios descritos no ANEXO III – MATRIZ DE DECISÃO deste Termo de Referência, quanto à execução dos Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária

Urbana em qualquer trecho de via que conste nos contratos estabelecidos, sendo que fica expresso que, uma vez que o ANEXO III – MATRIZ DE DECISÃO do ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA descreve parâmetros, **o conjunto de critérios nela descritos constituem referências para a elaboração dos ESTUDOS DE AVALIAÇÃO, sem prejuízo assim que sejam observadas as necessidades específicas de cada via para a determinação das Soluções de Conservação e Manutenção do Pavimento asfáltico que venham a ser prescritas pelos ESTUDOS DE AVALIAÇÃO.** (peça 4, fl. 9, grifos nossos)

Desse modo, além de as matrizes possuírem inconsistências técnicas, o edital ainda possibilita o uso de soluções não discriminadas nas matrizes.

d) Efeito(s):

As inconsistências técnicas nas matrizes de decisão e a possibilidade de soluções alternativas a partir dos Estudos de Avaliação prejudicam a tomada de decisão objetiva em relação aos serviços e quantitativos a serem executados e podem ocasionar o desperdício de recursos públicos durante a execução contratual. Tal situação já foi inclusive identificada e discutida no âmbito do TC 001077/2023.

3.10. Achado 10 – Ausência de cláusula editalícia estabelecendo a obrigatoriedade de controle tecnológico amostral pela SMSUB

a) Situação encontrada:

O item 4, seção IV do Termo de Referência e o inciso IV, cláusula 27 da Minuta do Contrato exigem da contratada a execução de ensaios tecnológicos e a apresentação de laudos demonstrando a qualidade do serviço.

4) Ao término da execução dos serviços que vier a executar em cada via, a **CONTRATADA deverá apresentar laudos** decorrentes da realização de ensaios de controle tecnológico, nos termos determinados pela legislação vigente relativa ao controle tecnológico de pavimentação asfáltica. (peça 4, fl. 15, grifos nossos)

IV - Obedecer à Instrução de Execução nº 03/09 da Prefeitura do Município de São Paulo, relativa à realização de ensaios tecnológicos, **cujos resultados deverão ser apresentados à contratante** para as providências cabíveis; (peça 3, fl. 101, grifos nossos)

b) Critério(s)

Princípio da Segregação de Funções.

c) Evidência (s):

Pode ocorrer parcialidade e afronta ao princípio da segregação de funções quando a obrigação pelo controle tecnológico se torna responsabilidade apenas da empresa contratada para a execução dos serviços.

Destaca-se que a separação das atribuições ou responsabilidades é um mecanismo que objetiva prevenir erros, omissões, fraudes e uso irregular dos recursos públicos, na medida em que evita a atuação simultânea em funções suscetíveis a risco, no caso, a execução do serviço e o controle tecnológico do mesmo.

Além disso, ainda que se imponha à contratada a comprovação da qualidade dos serviços por ela prestados, a Administração contratante não pode se isentar da sua obrigação de fiscalização.

Tanto é assim que, nos termos da minuta do contrato, cabe à contratante "rejeitar ou sustar a prestação de serviços inadequados" (Cláusula 28, IV – peça 3, fl. 104).

A caracterização de "serviços inadequados", pela contratante, mostra-se inviável considerando que cabe à contratada, nos termos do edital, a avaliação de qualidade.

d) Efeito(s):

A ausência de distinção entre as responsabilidades pela execução do serviço e pelo controle tecnológico do mesmo é inadequada e não se coaduna com os princípios da eficiência, da economicidade, do interesse público e da segregação das funções.

Desse modo, torna-se imprescindível que no Capítulo VIII – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE (peça 3, fl. 104) seja incluída cláusula estabelecendo critérios qualitativos e quantitativos amostrais para o controle tecnológico dos serviços a serem realizados pela contratante na verificação dos ensaios de controle tecnológico apresentados pela contratada, sob risco de verificar irregularidades com prejuízos à população e ao erário.

3.11. Achado 11 – Improriedades formais

- há uma impropriedade na apresentação da fórmula de cálculo do ISU – Índice de Serventia

Urbano no Termo de Referência, peça 4, fl. 20, conforme destaque na **Figura 5**;

Figura 5 - Improriedade na apresentação da fórmula do ISU

$$ISU = 100 - [100 \times Z]$$

90

Fonte: peça 4, fl. 20

- a resolução que dispõe sobre a execução dos serviços de conservação e manutenção da malha viária na Cidade de São Paulo é a Resolução nº 14/16, ao invés da Resolução nº 14/19 citada no Edital, Cláusula 27, III (peça 3, fl. 101);
- o prazo de 3 dias úteis indicado no subitem 13.14 do Edital (peça 3, fl. 28) está incorreto e deve ser corrigido para 15 dias úteis, tal como o subitem 14.22.12 do Edital (peça 3, fl. 35);
- a qualificação técnica tratada no item 1 do Anexo VIII do Termo de referência menciona no subitem “1c” e “1d” que deve ser comprovada experiência prévia nos subitens “2a” a “2g”, no entanto somente existem os itens “2a” a “2c” (peça 4, fls. 108/109).

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Considerando que o presente se trata de Relatório Preliminar, o § 1º, art. 2º, da Resolução nº 18/2019 deste Tribunal estabelece que o órgão ou ente da Administração Municipal tomará ciência deste e poderá apresentar manifestação prévia, em prazo não superior a 5 (cinco) dias úteis, para fornecer informações ou documentos complementares, prestar esclarecimentos e, na forma do art. 19, § 1º, da LM nº 9.167/1980, indicar os responsáveis diretos pelos atos analisados.

5. CONCLUSÃO

Em face dos achados de auditoria constantes no item **3**, apresentados nas conclusões a seguir, o Edital da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 não reúne condições de prosseguimento:

- A ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP aplicáveis ao objeto licitado, a ausência de inclusão do valor do ICMS no preço dos

insumos asfálticos e a ausência de utilização dos coeficientes de produtividade (teor de betume) específicos observados na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo ocasionaram sobrepreço de R\$ 92 milhões ao certame, que representa aproximadamente 5% do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos (**Achado 1**, subitem **3.1**);

- A divergência entre o preço unitário global utilizado pela SMSUB e o preço unitário global observado pela auditoria deste Tribunal na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo no período de 2022 a 2024 ocasionou potencial sobrepreço de no mínimo R\$ 237 milhões ao certame, que representa aproximadamente 16% do valor global (**Achado 2**, subitem **3.2**);
- A ausência de inclusão de todos os itens de serviço de natureza indireta no teto limitador remuneratório de 8% é inadequada e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias anteriores para realização do mesmo objeto (**Achado 3**, subitem **3.3**);
- A definição de critérios de medição para os itens de serviço de natureza indireta em desacordo com as unidades de medida específicas efetivamente executadas e a ausência de cláusula expressa vedando a remuneração de insumos e de itens de serviço que não estejam na lista de 196 itens que compõem a futura ARP são inadequadas e poderão ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias anteriores para realização do mesmo objeto (**Achado 4**, subitem **3.4**);
- A inclusão de exigência de comprovação de qualificação técnica em “vias urbanas” através dos itens 2, 8 e 9 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital, frustra o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21 (**Achado 5**, subitem **3.5**);
- A inclusão de exigência de comprovação de qualificação técnica em quantidade superior a 50% da quantidade estimada, através dos itens 8 e 9 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital, frustra o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art.

67, §2º da LF nº 14.133/21 (**Achado 6**, subitem **3.6**);

- A realização do procedimento licitatório presencial é indevida, prejudica a competitividade e está em desacordo com decisão recente deste Tribunal e com os art. 17, §2º da LF nº 14.133/21 e art. 8º do DM nº 60.100/22 (**Achado 7**, subitem **3.7**);
- A vedação de participação de empresas em consórcio sem a fundamentação técnica adequada torna precário o atributo da presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo, restringindo, sobremaneira, o caráter competitivo do certame, em infringência ao art. 15 da LF nº 14.133/21(**Achado 8**, subitem **3.8**);
- As inconsistências técnicas nas matrizes de decisão e a possibilidade de soluções alternativas a partir dos Estudos de Avaliação prejudicam a tomada de decisão objetiva em relação aos serviços e quantitativos a serem executados e pode ocasionar o desperdício de recursos públicos durante a execução contratual (**Achado 9**, subitem **3.9**);
- A distinção entre as responsabilidades pela execução do serviço e pelo controle tecnológico do mesmo é imprescindível e deve ser incluída nas cláusulas que tratam das obrigações da contratante (**Achado 10**, subitem **3.10**);
- Observou-se impropriedades formais no Edital e Termo de Referência **Achado 11**, subitem **3.11**).

São Paulo, em 18.12.24

EDUARDO S. CARVALHO
Auditor de Controle Externo

NEILA SALETE BOLZAN
Auditor de Controle Externo

De acordo,

ANDERSON STABILE
Supervisor de Controle Externo - Substituto
Coordenadoria VII