



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS

Núcleo Assessoria Especial

Rua São Bento, 405, 24º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

São Paulo, 19 de dezembro de 2024.

Ofício nº 1642/SMSUB/GAB/CHG/2024

ASSUNTO: Acompanhamento – Edital - Registro de Preços para a Prestação de Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da Cidade de São Paulo, incluindo a Execução de Serviços de Readequação da Infraestrutura de Drenagem Superficial; Execução de Serviços de Reforço Estrutural; Serviços de Fresagem; Execução de Serviços de Aplicação de Imprimação Betuminosa Impermeabilizante e de Imprimação Betuminosa Ligante; Execução de Serviços de Aplicação do Revestimento Asfáltico; Execução de Serviços de Compactação do Solo e do Revestimento Asfáltico; Execução de Serviços de Nivelamento [relatório preliminar]

Ref.: Ofício SSG 17959/2024 – TC/024111/2024 – Processo SEI 6012.2024/0030744-9.

Exmo. Senhor Conselheiro,

Trata-se de manifestação acerca de procedimento instaurado pelo E. TCM/SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo, para o acompanhamento do Edital, de Concorrência Pública Presencial n. 01/SMSUB/COGEL/2024, o qual tem por objeto o Registro de Preços para a Prestação de Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da Cidade de São Paulo.

Preliminarmente, imperioso se faz tecer breves considerações acerca do cotejo realizado pela nobre equipe de auditoria entre os achados do RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA (Peça 53 do TC/001077/2023) e o atual procedimento licitatório em andamento.

Pois bem, é imprescindível citar que o procedimento de auditoria em andamento, através do TC/001077/2023, encontra-se em fase inicial, cuja fruição do prazo estabelecido para manifestação desta SMSUB encontra-se em decurso. Dito isso, tem-se que as conclusões alcançadas pela Nobre Equipe de Auditoria ainda não foram esclarecidas por esta Pasta e, portanto, podem ser alteradas e superadas. E dizer, a matéria precisa ser esgotada para que, então, possa ser pautada como paradigma futuro.

Nessa esteira, parece-nos que a utilização de tais dados – que estão distantes de serem conclusivos – para verificar os parâmetros estabelecidos pelo procedimento licitatório em andamento, podem gerar

imprecisões e equívocos, razão pela qual, entende-se que estes devem ser desentranhados do exame ora realizado.

Assim sendo, resta-nos reforçar para que tais dados não sejam utilizados como métricas para definir se o procedimento licitatório em andamento reúne ou não condições para o seu prosseguimento.

Superadas as questões de fundo da matéria, volvemo-nos ao mérito das conclusões alcançadas pela Nobre Equipe Técnica do E. TCM/SP,, apresentadas em Peça 08 - RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL, esta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras, oportunamente, apresenta as considerações técnicas-jurídicas dos tópicos aventados como irregulares, sendo que melhor instrução da presente Manifestação, os referidos esclarecimentos são precedidos da transcrição dos tópicos a que se referem:

- **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);**

Em alusão ao item acima transcrito, cumpre-nos elucidar que esta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras, em estrita observância aos apontamentos anteriormente realizados por esta r. Corte de Contas Municipal, adotou os preços unitários da ANP – Agência Nacional de Petróleo para definir os valores do “CAP 50/70” e “CAP 30/45”.

No tocante ao suscitado acerca da ausência de inclusão do ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, cumpre-nos esclarecer que caberá ao licitante considerar, no momento da apresentação da proposta, todos os tributos que incidem sobre os itens que compõe a execução do serviço, conforme estabelecido no ANEXO I-A - MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL que compõe Edital da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024.

f) Que, nos preços acima estão incluídos, além do lucro, todas as despesas e custos, como por exemplo: transportes, equipamentos de rádio comunicação e de rastreamento GPS, **tributos de qualquer natureza** e todas as despesas, diretas ou indiretas, relacionadas com a prestação de serviços objeto da presente licitação. (GRIFO NOSSO)

No que se refere ao coeficiente de produtividade, importa dizer que este deve respeitar as normas

técnicas vigentes, que por sua vez permite um limite máximo e mínimo de variação do teor de betume sem que altere a identidade da massa produzida.

Diante do exposto, entende-se que os coeficientes já se encontram estabelecidos nas normas técnicas vigentes e deverão ser obedecidos rigorosamente. Ademais, os critérios estabelecidos já são obedecidos nos contratos vigentes de Malha Viária e nos demais que se utilizam de pavimento asfáltico.

Sem embargos ao exposto, no mais elevado fito de atender as orientações técnicas da Nobre Equipe Técnica da E. Corte de Contas, esta SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeitura incluirá cláusula contratual na qual se estabelecerá que durante a execução contratual todas as variações de valores correspondentes aos produtos derivados de petróleo serão observadas por esta Pasta, inclusive os preços estabelecidos pela tabela SIURB.

Assim sendo, quando verificadas variações consideráveis, haverá a repactuação dos valores, evitando, portanto, eventuais prejuízos ao erário público.

- **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);**

Em detida análise ao apontamento acima transcrito, verifica-se que a r. Equipe Técnica do E. TCM/SP alcançou os valores apontados como sobrepreço a partir do cotejo entre os valores considerados para atual certame licitatório e a execução dos contratos derivados do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022.

À luz de tal constatação, entende-se por necessário ponderar a fragilidade do achado supracitado. Isso porque, os contratos oriundos do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, que estão sendo auditados pela Nobre Equipe Técnica do E. TCM/SP, estão ainda em fase inicial do procedimento, não houve sequer manifestação desta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras sobre os achados. Utilizá-los, neste momento, como parâmetros e conclusões já consolidadas no E. Tribunal é desarrazoado e atenta ao Princípio do Julgamento Definitivo.

É certo dizer que os achados da auditoria dos Contratos oriundos do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022 podem ser modificados – total ou parcialmente –, nessa senda, a reversibilidade do entendimento da Nobre Equipe Técnica de Auditoria é possível e **deve** ser considerada, uma vez que não houve trânsito em julgado da matéria.

Assim sendo, entendemos que os parâmetros utilizados para a atual licitação foram delineados a partir do último procedimento licitatório, contudo, ressalta-se: foram revestidos e detidamente analisados e considerados pelo corpo técnico responsável.

Ademais, cumpre-nos ainda ressaltar que os preços estabelecidos por este SMSUB/CONSEMAVI – Núcleo de Gestão do Programa de Conservação e Manutenção da Malha Viária da Secretaria Municipal das Subprefeituras, foram embasados na análise, pormenorizada, de **TODOS os contratos firmados no âmbito do Programa de Conservação e Manutenção da Malha Viária**. A r. Equipe Técnica de Auditoria, por sua vez, alcançou os valores ora indicados a partir da análise apenas e tão somente de 7 (sete) contratos. Dessa forma, cumpre-nos ponderar que a generalização com base na análise sumária de sete contrato é inadequada para entender de forma detalhada o objeto que se pretende contratar.

Por derradeiro, resta-nos reforçar que a metodologia utilizada por esta Pasta, para definir os números e valores correspondentes a atual licitação, notadamente o valor correlato ao metro quadrado do serviço, deu-se de forma objetiva, é certo dizer que os valores derivam de um preço médio, alcançado a partir da detida análise de todos os instrumentos contratuais e elementos que instruíram a contratação anterior.

- **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);**

Em observância ao apontamento acima transcrito, esta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras irá adequar a Tabela de Custos Indiretos incluindo os itens indicados por esta r. Equipe Técnica.

- **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);**

No tocante ao apontamento acima transcrito, e na mesma esteira do já manifestado em resposta ao “ACHADO 2”, entende-se por necessário ponderar que a r. Equipe Técnica do TCM/SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo ao elaborar o presente apontamento se alicerça nos achados de uma auditoria que ainda esta em fase inicial de seu procedimento.

É imperioso frisar que o RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA (Peça 53 do TC/ 001077/2023), ainda está pendente de resposta por parte desta SMSUB, dito isso, os achados ali presentes não tem o condão de gerar dados conclusivos, uma vez que ainda podem sofrer alterações em razão dos esclarecimentos que

serão oportunamente apresentados por esta Pasta.

Ademais, não é demasiado mencionar que neste momento processual, discute-se itens do edital que possam macular todo procedimento, as ponderações, orientações e opiniões da Nobre Equipe Técnica do r. Tribunal de Contas Municipal são sempre zelosamente recebidas por esta Pasta, mas é necessário desmembrar questões relacionadas à execução contratual e ao procedimento licitatório.

No caso do presente apontamento, sua conclusão é fundamentada em dados gerados de um procedimento ainda em fase inicial.

Outrossim, as questões relacionadas ao relatório de auditoria programada, acima referenciados, estão sendo tratadas, por esta Pasta, com as cautelas necessárias, .

Para além do exposto, ressalva-se que as questões relacionadas à execução contratual deverão sempre ser observadas com grande proximidade pelo fiscal designado. Dessa forma, o edital, e seus respectivos anexos ora analisados, foram delineados de forma robusta, pensando-se que a atuação da equipe técnica que será formalmente designada para o acompanhamento da execução contratual deverá ser próxima, transparente e rigorosa para atender e fazer cumprir todas as exigências editalícias.

À luz deste entendimento, importa ainda mencionar que, em sede de execução contratual, somente serão medidos os itens que estão presentes na “TABELA 8 – SERVIÇOS CLASSIFICADOS COMO CUSTOS INDIRETOS” e que caso se observe incongruências por parte da Equipe formalmente designada será prontamente averiguada as responsabilidades funcionais.

Para essa SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras os parâmetros estabelecidos pelo edital devem ser observados – atentamente – tanto pelas licitantes e, futuras contratadas, quanto pelos agentes públicos que realizarão o acompanhamento de fiscalização, deste modo, exigir-se-á o comprometimento da Equipe Fiscalizatório para cumprir todas as diretrizes preconizadas pelos documentos que compõe a CONCORRÊNCIA PÚBLICA PRESENCIAL Nº 01/SMSUB/COGEL/2024.

- **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);**

No tocante ao presente apontamento, esta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras ressalva que o atual procedimento licitatório seguirá os parâmetros estabelecidos na licitação anterior, a qual em maio de 2023, após intensos debates, determinações, sugestões e devolutivas, **a Colenda Corte de Contas Municipal prolatou acórdão julgando regular o Edital (e todos os documentos que o compõe) do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022.**

Ademais, a matéria também foi examinada e devidamente acordada pela Colenda Corte de Contas Municipal em anos anteriores, por meio dos Acórdãos exarados no bojo do TC/016588/2021.

Dito isso, diante das características únicas do serviço que se pretende contratar exigirá qualificação técnica que comprove que o licitante interesse detém a expertise necessária para atender às exigências editalícias da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024, as quais se referem à execução de serviços que virão a ser contratados em local com as mesmas características físicas e operacionais (vias urbanas) do local onde os referidos serviços que venham a ser contratados serão executados.

Ressalta-se que, no presente contexto licitatório, citada exigência se afigura como imprescindível para garantia da aptidão da licitante para prestar os Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da cidade de São Paulo cuja contratação se pretende estabelecer por meio das Atas de Registro de Preço que resultarão do Edital em comento.

Nesta mesma esteira, ressalta-se que a exigência de atestação comprobatória de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional que ateste experiência em execução de serviço em área urbana não representa violação à vedação imposta pelo §2º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que tal exigência visa assegurar que as licitantes comprovem a devida capacidade de execução em condições semelhantes àquelas em que futuramente executarão os Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana, aptidão essa exigida que não enseja restrição de competitividade.

Cumpre-nos asseverar ainda que a referida exigência em tela também não afronta o disposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, pois conforme aqui já abordado, trata-se de exigência necessária e indispensável à garantia do cumprimento da boa execução dos serviços que constituem o objeto do Edital de Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024, não havendo que se falar em exigência indevida.

- **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);**

Preliminarmente, necessário se faz esclarecer que o Edital não exigiu comprovação superior a 50%, conforme se verifica nas Tabela 01 e 02 do ANEXO VIII do Termo de Referência, o percentual máximo requerido por esta SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeituras foi de 40% (quarenta por cento) para os serviços de Execução de Fresagem de Pavimento Asfálticos de Vias Urbana e para a Aplicação em vias urbanas de revestimento do tipo CBUQ, sendo para para a aplicação em vias urbanas de revestimento de mistura asfáltica do tipo SMA o percentual exigido foi de apenas 27% (vinte e sete por cento).

No mais, a exigência de comprovação, no item 9.1.3 do Edital, bem como o Anexo VIII do Termo de Referência - Requisitos de Qualificação Técnica (doc. SEI nº 115696339), encontram respaldo no art. 67 da

Lei 14.133/2021, tendo em vista que a documentação solicitada está dentro dos parâmetros exigidos.

O mínimo exigido assevera que a empresa vencedora tenha condições técnicas mínimas exigidas para cumprimento de normas padrão aplicáveis na execução e produção do serviço.

Nessa esteira, salienta-se ainda que os serviços executados no bojo do *Programa de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da Cidade de São Paulo* vão muito além da “conservação e manutenção” propriamente ditas do pavimento asfáltico, uma vez que também incluem serviços que resultam na recomposição do pavimento asfáltico, tais como os Serviços de Readequação de Infraestrutura de Drenagem Superficial; os Serviços de Reforço Estrutural; e os Serviços de Nivelamento e Recuperação Estrutural de Poços de Visita.

Ademais, o referido Programa ainda prevê serviços como a Reciclagem de RAP – *Reclaimed Asphalt Pavement* (Material Fresado) e de RCC – *Resíduos da Construção Civil*, os quais não só reduzem o impacto ambiental da execução de serviços de infraestrutura urbana, como também constituem exemplo de economia circular, a qual é amplamente incentivada pelas políticas públicas do Município.

Nesse sentido, os atestados são exigidos com base nas estimativas aferidas dentro da média de cada agrupamento, respaldados nos parâmetros exigidos em lei.

Conforme se nota, na seção II do Termo de Referência, anexo II deste edital, temos um descritivo de estimativa da área e do valor total dos serviços a serem executados em cada agrupamento. Descritivo este, que foi utilizado para realização da média e cálculo da qualificação técnica exigida.

Neste contexto, pontuamos ainda que os quantitativos exigidos no edital atende às especificações técnicas no tocante à execução contratual. Isto porque, os contratos efetivos terão prazo máximo de execução de 120 (cento e vinte) dias, justificando o cálculo realizado.

Esclarecemos que não haveria resultado útil da licitação, caso a empresa habilitada comprovasse quantitativos anuais, e não conseguisse cumprir os prazos de execução, o que geraria além de altos danos, atraso inconsequente nas vias urbanas da Cidade.

Outrossim, o quantitativo exigido não restringe a competitividade, tampouco prejudica a participação de outras empresas, em vista de estar amparado o cumprimento integral exigido em lei.

Ressalta-se que, em âmbito nacional, e não somente na Cidade e Estado de São Paulo, existem grandes empresas capazes de comprovar o exigido. Trata-se de objeto comum, mas de alta complexidade, o que é levado em consideração na qualificação técnica exigida. Além de se tratar de objeto único, que exige elevada expertise para sua realização.

As empresas existentes no mercado realizam grandes obras e infinidades de contratações, tais como, pontes, asfaltos em grandes vias e rodovias, entre outros.

No presente contexto licitatório, citada exigência afigura-se como imprescindível para garantia da aptidão da licitante para prestar os Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da cidade de São Paulo cuja contratação se estabelecerá por meio das Atas de Registro de Preço que resultarão do Edital em comento.

Vale mencionar, que o Edital do Pregão Presencial 002/SMSUB/COGEL/2022 foi aprovado em sua integralidade por esta Corte, maneira pela qual, a qualificação exigida, bem como, ora prazo máximo de execução foram devidamente defendidos, justificados e aprovados ao final.

Em referência a competitividade do certame, o TCM/SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo assim manifestou-se:

“A opção por lotes de grande abrangência, com características heterogêneas e localizados em diversos pontos do Município, **tende a diminuir a quantidade de possíveis interessados, já que empresas de menor porte serão impossibilitadas de participar do certame**, diante de exigências superiores de comprovação de qualificação técnica e de possuir recursos necessários e complexidade operacional para a execução dos serviços, em desacordo com o inciso I do §1º do art. 3º da LF nº 8.666/93.” (g.n.)

Em vista de todo o exposto, faz-se alusão aos preços que vierem a ser registrados em cada ARP - Ata de Registro de Preços serão aplicados tão somente aos Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana que forem executados no Agrupamento a que se refere cada respectiva Ata.

Considerando os motivos apresentados, não se verifica qualquer ilegalidade na demanda por qualificação técnica nesta licitação, ou qualquer ato que frustre em qualquer medida a competitividade do certame em questão, não havendo, portanto, qualquer afronta aos parâmetros legais.

- 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);

De início, destaca-se que a Lei Federal nº 14.133, de abril de 2021, estabelece que, **sempre que possível**, a licitação deverá ser realizada no formato eletrônico, **contudo, o texto legal prevê a possibilidade de realização na forma presencial**, desde que motivada, senão vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 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.

(...)

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a

sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento. (grifo nosso).

Neste caso, conforme elucidado no Estudo Técnico Preliminar, a modalidade adotada é amparada e regida pela Lei Federal nº 14.133/2021, de modo que a concorrência é a modalidade de licitação adotada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

No caso tela, tem-se que o objeto a ser contratado se enquadra no ramo dos serviços comuns de engenharia, uma vez que a prestação de serviços de conservação e manutenção da Malha Viária Urbana, abrangerá não só a requalificação do pavimento asfáltico, como também a readequação da infraestrutura de drenagem superficial (guias, sarjetas, sarjetões) e o reforço estrutural, quando necessário.

Ademais, é imperioso destacar que embora os referidos serviços que se pretende contratar a partir do Edital ora auditado sejam, por natureza, comuns, não necessariamente revestem-se da simplicidade que naturalmente se costuma atrelar a tal definição, sendo perfeitamente factível que tais serviços comuns se afigurem como complexos, uma vez que a expressão “comum” não é sinônimo de ausência de complexidade técnica.

Outrossim, diante do amparo legal acima colacionado, justifica-se a partir das características indispensáveis de serem observadas no presente certame. Isso porque, no tocante aos critérios de julgamento estabelecidos, verifica-se que as plataformas online, utilizadas para realização das licitações na modalidade eletrônica, não permitem modificações sistêmicas capazes de alterar o critério de julgamento para contemplar descontos relacionados ao de menor coeficiente (DESCONTO “K”).

Para melhor elucidação do arrazoado, é necessário rememorar que o objeto que se pretende contratar, qual seja, a Prestação de Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da Cidade de São Paulo, é dotado de grande especificidade uma vez que recai sobre ele a impossibilidade de se determinar os quantitativos a serem demandados em cada um dos trechos de via. Tal característica não comporta a utilização de critérios de julgamento diversos do adotado que possibilitaram a realização no formato eletrônico.

Dessa forma, acerca das citadas especificidades intrínsecas à execução dos Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária da Cidade de São Paulo, pertinente se faz aclarar que tais serviços, embora sejam demandados permanentemente, tais demandas apresentam sensíveis variações quanto às quantidades, dimensões de execução, espessura da fresa, tipo de revestimento (CBUQ ou SMA) e a necessidade ou não de reparo estrutural em maior ou menor espaço que diferem de acordo com a via na qual os serviços serão executados, dado o tamanho e a heterogeneidade da malha viária de uma cidade como São Paulo.

Por este motivo, quando a licitante elaborar sua PROPOSTA COMERCIAL, nos termos do Edital na

qual apresentará o desconto “K” que incidirá sobre os itens da Planilha de Custos Unitários (ANEXO II DO EDITAL), a qual , elenca centenas de itens distintos especificados individualmente, deverá fazê-lo levando em consideração toda gama de estimativas em relação ao que efetivamente possa vir a ser demandado quando da contratação dos serviços, tanto no que se refere à mão de obra que venha a ser necessária, como quanto à natureza e quantidades dos inúmeros insumos que possam vir a ser demandados.

Como se pode verificar a partir do que discorreremos até o momento, são das inúmeras especificidades, notadamente, as inerentes à determinação técnica de tudo o que é necessário para a boa execução dos serviços, que exurge a necessidade de que a forma de aferição da distinção entre o que cada licitante se preporá a fornecer à Municipalidade seja uma PROPOSTA COMERCIAL, o que é possível em uma CONCORRÊNCIA PÚBLICA, ao passo que tais aferições não são possíveis em relação a um “LANCE”, que é o ato típico de um Pregão, presencial ou eletrônico.

Isto posto, sublinha-se que a **escolha pelo formato presencial dar-se-á apenas e tão somente em razão de limitações sistêmicas** (tecnologias utilizadas para realizar os certames de forma eletrônica), uma vez que o objetivo desta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras é garantir que a contratação do objeto, paute-se em estrita observância aos institutos principiológicos do Direito Público, notadamente no que se refere ao Princípios da Transparência e da Vantajosidade.

- **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);**

No tocante ao item acima transcrito, imperioso lembrar que a vedação ou não da participação de empresas reunidas em consórcio é uma discricionariedade da Administração Pública. Nessa esteira, cita-se o preconizado pelo art. 15, da Lei Federal nº 14.133/2021:

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

Do trecho legal acima colacionado, observa-se que é cristalina a faculdade concedida pelo Legislador ao Poder Público, a qual possibilitou que o Órgão responsável pela condução do certame avalie tecnicamente, e com bases em suas experiências, e assim estabeleça se a admissão de consórcio trará vantajosidade ao procedimento licitatório.

A r. Equipe Técnica do E. TCM/SP, por sua vez, alega que a participação de consórcios poderá

propiciar a ampliação a participação de interessados, e até mesmo propiciar melhores condições de execução, já que em virtude da natureza dos serviços e do vulto da contratação, a expertise de cada consorciada complementa e se agrega com as demais empresas reunidas no consórcio.

Contudo, ressalta-se que a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio no presente certame não só assegura a justa competição entre os licitantes devidamente capacitados para tanto, mas também assegura a obtenção de resultado mais vantajoso para a Administração Pública.

Tendo por base tal interpretação, esta SMSUB - *Secretaria Municipal das Subprefeituras* ao prever a vedação ora abordada, busca evitar que empresas que individualmente já possuem as qualificações necessárias ao certame sejam suplantadas por empresas que somente por se reunirem em um consórcio passam a atender os requisitos de qualificação técnica exigidos no Edital de Licitação.

Ou seja, busca-se evitar o surgimento de um poder econômico desproporcional por parte dessas empresas que somente reunidas em consórcio passam a atender a qualificação técnica exigida, poder este que prejudica o caráter competitivo do certame, o qual deve se pautar essencialmente na capacidade técnica comprovável das licitantes e na vantajosidade para a Administração.

Além disso, a vedação prevista objetiva evitar o cerceamento da competitividade decorrente da formação de consórcios por empresas que poderiam concorrer entre si, e busca coibir a formação de carteis que manipulem os preços na Licitação, o que, por conseguinte, geraria propostas menos vantajosas à Administração Pública.

Desta forma, a vedação estabelecida não se configura como violação ou mesmo importa qualquer prejuízo à ampla competitividade da licitação, bem como a sua eventual permissão também não garantiria ampliação da competitividade, podendo ainda se figurar como prejudicial à disputa, na medida em que ensejaria restrição da competição, conforme muito bem explanado no Estudo Técnico Preliminar realizado.

De todo o exposto, resta cristalino que a permissão ou não da participação de empresas reunidas em consórcio em licitação se afigura como prerrogativa da Administração, sendo a vedação ou não da participação de consórcio de empresas discricionariedade da administração pública cuja justificativa não se apresenta como exigência para a sua imposição pela SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras, assim como a vedação estabelecida no item 3.3.4, do referido Edital não representa violação ou mesmo importe qualquer prejuízo à ampla competitividade da licitação.

- 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 r. Equipe Técnica da Egrégia Corte de Contas Municipal alega inconsistências técnicas nas matrizes de decisão com relação a Ausência de justificativa técnica para a existência de duas matrizes de decisão, COM e SEM restrição de espessura da camada, Ausência de hierarquia entre os parâmetros de referência e Incompatibilidade nos resultados obtidos nas duas matrizes para situações técnicas idênticas.

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.

A fim de demonstrar de forma inequívoca a consistência do fundamento aqui apresentado, primeiramente, esclarecemos que as matrizes de decisões não são iguais para todas as vias, deve-se observar suas particularidades para só assim estabelecer critérios e parâmetros que serão utilizados.

Importante dizer que se procurou estabelecer critérios mínimos a serem observados, mas a análise técnica do local é imprescindível para entender e adequar o projeto às necessidades da via.

Nessa esteira, é certo dizer que as planilhas referenciais para elaboração dos estudos de avaliação são anteriores à contratação, e não se repetem, sendo respeitadas todas as normas técnicas necessárias e obrigatórias a execução dos contratos.

Em consonância ao até então exposto, destaca-se que ao longo dos mais de 900 (novecentos) contratos firmados a partir das ARP's - Atas De Registros De Preço oriundas do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, restou comprovada a assertividade da Administração Pública Municipal em estabelecer os critérios mínimos necessários para a execução do estudo de viabilidade.

Necessário esclarecer que não se trata de uma linha rígida a ser seguida, mas sim de **parâmetros mínimos** que devem ser observados.

Para melhor elucidação, importa dizer que a cidade de São Paulo apresenta vias das mais variados classes, e no decorrer da execução do Programa de Recapeamento observou-se e considerou-se cada particularidade, adotando os parâmetros mais adequados para aquela intervenção, além dos critérios mínimos já estabelecidos. Tudo isso, porque, são soluções necessárias que devem ser utilizadas com critérios e prudência.

Diante disso, a partir da experiência adquirida com o acompanhamento pormenorizado dos Serviços de Manutenção e Conservação da Malha Viária da cidade de São Paulo, estabelece-se, para o atual procedimento licitatório, que a Administração Pública terá uma diretriz que estabelecerá os padrões mínimos a serem observados, contudo, caberá ao técnico analisar detidamente cada uma das opções, visando encontrar a solução mais adequada e viável que atenda às especificidades de cada via.

No tocante a diferença entre as duas soluções a serem utilizadas está na espessura de camada asfáltica a se remover, para execução do "overlay", modalidade de intervenção, definida em Projeto de Engenharia específico relativamente à Restauração do Pavimento e/ou à Reabilitação do Pavimento, que

consiste na adequada sobreposição ao pavimento existente de uma ou mais camada(s) constituída(s) de mistura betuminosa e/ou concreto de cimento Portland. Importa dizer que tal sobreposição conferirá ao pavimento existente adequado aporte estrutural, mantendo-o assim apto a exercer, em continuidade, um novo ciclo de vida, de conformidade com as premissas técnico-econômicas. -“

Para a adoção do overlay, deve-se observar entre diversos fatores, sendo que, nesta oportunidade, para melhor entendimento da matéria, cita-se dois cuja observação é imprescindível:

i.

Inviabilidade estrutural e de irregularidade de superfície, constantes na coluna 04 da matriz de risco;
e

ii.

Inviabilidade “*in loco*” do sistema de drenagens superficiais, para aquelas localidades onde a captação de águas pluviais se encontra de um único lado da via, e a característica da drenagem oposta a captação e de “expulsar” águas direcionando sua captação no lado oposto. Nestes casos também temos as características do pavimento com seções transversais planas, e sem abaulamento central, fazendo com que a adoção do overlay crie retenção e acúmulo de águas na lateral da via, mudança nas características de seções e na retirada de superelevações, afetando a segurança na dirigibilidade dos motoristas, bem como no aumento de aquaplanagem.

A vista de todo exposto, reiteramos que os coeficientes que serão utilizados dependerão de cada caso, sendo a matriz de decisão um parâmetro mínimo e básico a ser seguido. Com isso teremos que o critério da vantajosidade econômica não poderá superar ou desrespeitar o critério da qualidade técnica, pois para determinadas vias a utilização da tecnologia mais avançada, trazem mais durabilidade com as vias, diminuindo custos com manutenção.

- 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);

No tocante às ponderações realizadas, cumpre-nos mencionar que esta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras incluirá cláusula contendo os critérios qualitativos e quantitativos amostrais para o controle tecnológico dos serviços nas obrigações contratuais da Contratante.

- Observou-se impropriedades formais no Edital e Termo de Referência Achado 11, subitem 3.11).

No tocante ao apontamento acima transcrito, cumpre-nos informar que as impropriedades verificadas pela Nobre Equipe Técnica do E. TCM/SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo são meros erros formais que serão corrigidos.

Por todo o exposto, ressalva-se que nenhuma modificação que será realizada implica em alterações de proposta, razão pela qual não haverá necessidade de devolver prazos legais relacionados à publicidade dos documentos editais.

Alexandre Henrique Romero
Engenheiro
Secretaria Municipal das Subprefeituras

Fernando Elias Alves de Melo
Engenheiro
Secretaria Municipal das Subprefeituras

Rode Felipe Bezerra
Chefe de Gabinete
Secretaria Municipal das Subprefeituras



Fernando Elias Alves de Melo
Chefe de Assessoria Técnica
Em 19/12/2024, às 11:19.



Alexandre Henrique Romero
Diretor(a) Substituto(a)
Em 19/12/2024, às 11:24.



Rode Felipe Bezerra
Chefe de Gabinete
Em 19/12/2024, às 11:26.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **116658068** e o código CRC **966DE985**.