

**RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL**

|                                                                                                                                                                 |                                 |                                                                  |                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>Ordem de Serviço</b><br><br>2025/00417                                                                                                                       | <b>e-TCM</b><br><br>024111/2024 | <b>Período de abrangência</b><br><br>26.11.24 a 16.12.24         | <b>Período da realização</b><br><br>29.01.25 a 05.02.25 |
| <b>Área responsável (auditada)</b><br><br>Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB.                                                                      |                                 |                                                                  |                                                         |
| <b>Objeto de fiscalização</b><br><br>Registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da cidade de São Paulo. |                                 |                                                                  |                                                         |
| <b>Valor do objeto de fiscalização (em R\$)</b><br><br>R\$ 1.702.617.923,98                                                                                     |                                 | <b>Montante fiscalizado (em R\$)</b><br><br>R\$ 1.702.617.923,98 |                                                         |
| <b>Objetivo(s) da fiscalização</b><br><br>Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.                 |                                 |                                                                  |                                                         |
| <b>Equipe técnica</b>                                                                                                                                           |                                 |                                                                  |                                                         |
| Eduardo S. Carvalho (Preliminar)                                                                                                                                |                                 |                                                                  | RF nº 20.189                                            |
| Neila Salete Bolzan (Preliminar e Conclusivo)                                                                                                                   |                                 |                                                                  | RF nº 20.326                                            |
| Rodrigo Machado Silva (Supervisor)                                                                                                                              |                                 |                                                                  | RF nº 20.280                                            |

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Figura 1</b> - Percentual máximo executado em 120 dias, em relação ao montante previsto .....                                                          | 34 |
| <b>Figura 2</b> – Matriz de decisão para vias locais com destaque para as cinco opções de decisão em uma mesma situação de pavimento “sem defeitos” ..... | 43 |
| <b>Figura 3</b> – Matriz de decisão para vias coletoras, com destaque para três opções em um pavimento sem defeitos .....                                 | 43 |
| <b>Figura 4</b> - Matriz de decisão COM restrição de espessura, que resulta em um serviço FUNCIONAL .....                                                 | 44 |
| <b>Figura 5</b> - Matriz de decisão SEM restrição de espessura, que resulta em um serviço FUNCIONAL .....                                                 | 44 |
| <b>Figura 6</b> - Improriedade na apresentação da fórmula do ISU .....                                                                                    | 48 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Quadro 1</b> – Editais para contratação de serviços de conservação da malha viária e correlatos acompanhados por este Tribunal nos últimos cinco anos..... | 9  |
| <b>Quadro 2</b> – Contratos para execução de serviços de conservação da malha viária acompanhados por este Tribunal nos últimos dez anos .....                | 10 |
| <b>Quadro 3</b> – Auditorias que tratam de assuntos correlatos realizadas por este Tribunal nos últimos cinco anos .....                                      | 11 |
| <b>Quadro 4</b> – Itens de serviço de natureza indireta previstos para a ARP .....                                                                            | 19 |
| <b>Quadro 5</b> – Empresas detentoras de ARPs deste objeto nos últimos dez anos. ....                                                                         | 27 |
| <b>Quadro 6</b> – Empresas detentoras de ARPs deste objeto nos últimos dez anos. ....                                                                         | 29 |
| <b>Quadro 7</b> - Valores liquidados nos meses de maior volume de serviços .....                                                                              | 35 |
| <b>Quadro 8</b> - Proporção entre quantidades estimadas e exigidas na qualificação técnica considerando o período de execução de 120 d .....                  | 35 |

## 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

|                                                                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                                        | <b>7</b>  |
| 1.1. Destinatário(s) da fiscalização .....                                                                                                                                        | 7         |
| 1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização .....                                                                                                                      | 8         |
| <b>2. METODOLOGIA .....</b>                                                                                                                                                       | <b>9</b>  |
| 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 .....                                                                                                                                 | 12        |
| <b>3. ACHADOS DE AUDITORIA .....</b>                                                                                                                                              | <b>12</b> |
| 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 ..... | 12        |
| 3.2. Achado 2 – Potencial sobrepreço de no mínimo R\$ 237 milhões no certame devido à estimativa de preço unitário global inadequado .....                                        | 16        |
| 3.3. Achado 3 – Definição incompleta do rol de serviços com limitação de remuneração de 8% do valor do contrato .....                                                             | 19        |
| 3.4. Achado 4 – Definição incompleta dos mecanismos de controle da remuneração de itens de serviço de natureza indireta .....                                                     | 21        |
| 3.5. Achado 5 – Exigência restritiva de comprovação de serviços em vias urbanas .....                                                                                             | 24        |
| 3.6. Achado 6 – Exigência de atestados com quantitativo mínimo superior a 50 % da quantidade estimada dos serviços .....                                                          | 30        |
| 3.7. Achado 7 – Adoção de modalidade licitatória concorrência pública presencial ao invés de concorrência pública eletrônica .....                                                | 36        |

|       |                                                                                                                               |           |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.8.  | Achado 8 – Vedação indevida de participação de empresas reunidas em consórcio ..                                              | 38        |
| 3.9.  | Achado 9 – Inconsistências técnicas nas matrizes de decisão.....                                                              | 41        |
| 3.10. | Achado 10 – Ausência de cláusula editalícia estabelecendo a obrigatoriedade de controle tecnológico amostral pela SMSUB ..... | 47        |
| 3.11. | Achado 11 – Improriedades formais.....                                                                                        | 48        |
| 4.    | <b>COMENTÁRIOS DO GESTOR .....</b>                                                                                            | <b>49</b> |
| 5.    | <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                                                        | <b>49</b> |

## 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).

Como se verifica, neste momento processual, houve a liberação da continuidade do processo licitatório, nos termos do despacho exarado à peça 16 e retificado à peça 20.

Todavia, consoante despacho de peça 25, procederemos à análise do mérito das respostas encaminhadas, observando as demais atribuições do controle externo, tais como orientação (ou reorientação) da atividade administrativa, inclusive para situações futuras, balizamento dos demais passos da contratação, eventual exercício da pretensão punitiva, dentre outras.

### 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, 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 foi realizada no dia 23.12.24, às 10h 30min, na sede da SMSUB, conforme Ata da Sessão Pública anexada ao doc. SEI nº 116941061.

O valor estimado da contratação era 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 foram 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 Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital foi realizado no período compreendido entre 09.12.24 e 17.12.24 e encontra-se à peça 8. Posteriormente, em decorrência de determinação deste Tribunal em 18.12.24, peça 10, houve intimação direcionada à Secretaria Municipal das Subprefeituras para que apresentasse a manifestação prévia no prazo de 24 (vinte e quatro) horas sobre os Achados 01, 02, 03, 04, 09, 10 e 11 do Relatório. Ressalta-se que à peça 10 foram superados, de plano, os Achados 05, 06, 07 e 08.

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.

Dadas as informações iniciais, o presente **Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital**, elaborado no período compreendido entre o dia 29.01.25 até 05.02.25, sob a OS nº 2025/00417, é apresentado em conformidade com o disposto nos termos da Resolução TCM nº 18/2019 - art. 2º, §2º, levando em consideração a manifestação prévia apresentada à peça 14.

## 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%<sup>1</sup> do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

Manifestação prévia da SMSUB:

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.

[...]

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,

---

<sup>1</sup> 92.356.720,73 / 1.702.617.923,98 = 5,42%

os critérios estabelecidos já são obedecidos nos contratos vigentes de Malha Viária e nos demais que se utilizam de pavimento asfáltico. (peça 14, fls. 2/3, grifos nossos)

#### Análise da manifestação prévia da Origem:

Em relação aos preços dos insumos asfálticos, a ANP – Agência Nacional do Petróleo - acompanha e divulga mensalmente os preços médios mensais de uma cesta de insumos asfálticos composta por cimentos asfálticos, asfaltos diluídos, emulsões asfálticas, cimentos asfálticos de petróleo modificados por polímeros, emulsões asfálticas catiônicas modificadas por polímeros elastoméricos e cimentos asfálticos de petróleo modificados por borracha moída de pneus.

Considerada a frequência de divulgação, os preços da ANP são adequados não apenas para o CAP 50/70 e CAP 30/45 citados pela Origem, mas para todas as composições de custo que contenham em seus insumos produtos contidos na cesta de produtos asfálticos da ANP.

Esse entendimento é corroborado pela FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas que, por meio do Produto 2 – Metodologia de avaliação de equilíbrio econômico-financeiro de contrato, no qual esclarece:

**A utilização dos preços da ANP justifica-se na medida em que a alternativa mais razoável, a Tabela de Custos da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), é atualizada de maneira relativamente infrequente.** Ao final de abril de 2024, por exemplo a atualização mais recente era a de julho de 2023. Como consequência, **os dados da SIURB não possibilitam a construção de uma série histórica de preços de insumos asfálticos com a frequência necessária** para a aplicação da metodologia adequada para cálculo de desequilíbrio econômico-financeiro. (TC/005950/2021, peça 276, fl. 31, grifos nossos)

Desta forma, conforme se observa na lista de serviços auxiliares presente no Termo de Referência (peça 4, fls. 65/67), misturas asfálticas como, por exemplo, Tipo SMA, CPA e Pré-misturado a Frio, estão em desacordo com a recomendação da FIPE, e em desconformidade aos princípios da eficiência e da economicidade.

Assim, mantém-se a observação quanto à necessidade de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP.

Quanto à não inclusão do valor do ICMS no preço dos insumos asfálticos, cabe destacar que os preços médios divulgados pela ANP são calculados sem incidência de ICMS, PIS/Pasep e Cofins. Assim, reafirma-se a necessidade de inclusão do valor do ICMS no preço dos insumos asfálticos nas composições de custos.

Por fim, as alegações da Origem quanto ao teor de betume não possuem relação com o achado, uma vez que o apontamento se refere ao teor de betume (coeficiente de produtividade, ou de consumo especificado no traço) efetivamente observado na execução dos contratos de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo. Ressalta-se que, embora o processo de auditoria do TC/001077/2023 esteja em andamento, as irregularidades relativas ao teor de betume do concreto asfáltico são reincidentes nos contratos de manutenção da malha viária, conforme evidenciado no **Quadro 14** do TC/001077/2023 (pela 53, fl. 34).

Portanto, conclui-se pela **manutenção na íntegra** do achado.

### **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 m<sup>2</sup> durante 12 meses (peça 3, fls. 6/7), através da consideração do preço unitário global de R\$ 288,98 / m<sup>2</sup>.

#### **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%<sup>2</sup> 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 Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 acompanhada no presente trabalho (TC/024111/2024), a SMSUB estimou o valor de R\$ 169,70 / m<sup>2</sup> (data-base: jul/21) para a mesma área total de intervenção. O preço unitário global atualizado seria de R\$ 228,53 / m<sup>2</sup> (data-base: jul/24<sup>3</sup>), indicando sobrepreço de 26%<sup>4</sup> 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 / m<sup>2</sup>, 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

---

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

<sup>3</sup> 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)

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

no mínimo R\$ 237 milhões ao certame (**Quadro 8**, peça 7), que representa aproximadamente 16% do valor global.

Manifestação prévia da SMSUB:

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.

[...]

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. (peça 14, fls. 3/4, grifos nossos)

Análise da manifestação prévia da Origem:

Primeiramente, a Origem contesta a utilização das informações referentes aos contratos oriundos do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, argumentando que se trata de uma auditoria em decurso. Contudo, os dados utilizados para a fundamentação do apontamento (**Quadro 7**, peça 7) provêm de documentos dos processos de pagamento e estão devidamente referenciados nos anexos do TC/001077/2023.

Além disso, em sua resposta, a SMSUB questiona a análise da auditoria a partir de uma amostra de sete contratos e afirma que o preço unitário global utilizado no certame foi determinado com base em todos os contratos firmados no âmbito do Programa de Conservação e Manutenção da Malha Viária. No entanto, não foi apresentada a Memória de Cálculo do ETP que comprove, matematicamente, o preço unitário global utilizado no procedimento licitatório.

Portanto, conclui-se pela **manutenção na íntegra** do achado.

**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.

Manifestação prévia da SMSUB:

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. (peça 14, fl. 4)

Análise da manifestação prévia da Origem:

Em razão do acréscimo dos itens de serviço indicados no **Quadro 4** à Tabela 8 do Termo de Referência (doc. SEI nº 116660488, fls. 38/40), considera-se **superado o apontamento**.

**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 m<sup>2</sup> (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 “m<sup>2</sup>”.

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.

Manifestação prévia da SMSUB:

Em resposta, a SMSUB argumenta pela não utilização de quaisquer conclusões obtidas no âmbito do TC/001077/2023. Além disso, acrescenta que:

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. (peça 14, fl. 5, grifos nossos)

Análise da manifestação prévia da Origem:

Os esclarecimentos fornecidos pela Origem não abordam as fragilidades apontadas no subitem **3.4**. Ressalta-se que o achado se refere à necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle no procedimento licitatório, a fim de garantir o adequado cumprimento das obrigações durante a execução contratual.

Portanto, conclui-se pela **manutenção na íntegra** do achado.

### 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 136.000,00m<sup>2</sup> (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 136.000,00m<sup>2</sup> (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 91.800m<sup>2</sup> (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 256.000,00m<sup>2</sup> (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 256.000,00m<sup>2</sup> (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 172.800m<sup>2</sup> (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 SPOBRAS<sup>5</sup>, 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.

Manifestação prévia da SMSUB:

Em resposta, a SMSUB reitera que a exigência de qualificação técnica em “vias urbanas” visa garantir a contratação de empresas com expertise necessária à execução dos serviços nas condições em que serão prestados (vias urbanas). Também, ressalta que a exigência é imprescindível para confirmar a aptidão do licitante.

Por fim, defende que não ocorre violação legal e restrição à competitividade:

---

<sup>5</sup> 000001/2023; 000139/2023; 000140/2023 e 000394/2023.

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**. (peça 14, fl. 6)

Análise da manifestação prévia da Origem:

Os esclarecimentos oferecidos pela SMSUB vão ao encontro das demais justificativas apresentadas em situações pretéritas, enfatizando que a experiência em vias urbanas é imprescindível para a correta execução do serviço.

Conforme já abordado e exemplificado nas evidências do achado, a exigência de comprovação de serviços em vias urbanas mostrou-se ineficaz para garantir o cumprimento de requisitos essenciais da execução em contratos anteriores, tais como cronograma, velocidade, segurança etc.

Além disso, embora a SMSUB argumente que não há restrição da competitividade, o resultado parcial do certame indica que ocorrerá novamente a concentração dos serviços de manutenção da malha viária nas mesmas empresas prestadoras do serviço no Município de São Paulo. De acordo com o **Quadro 6**, dos 11 agrupamentos objeto da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024, oito apresentam como melhores classificadas empresas já detentoras de ARPs deste objeto nos últimos anos.

**Quadro 6** – Empresas detentoras de ARPs deste objeto nos últimos dez anos.

| Item | Empresa | Atas de RP (2014)  | Atas de RP (2017)  | Atas de RP (2022)   | Ata de RP (2024) |
|------|---------|--------------------|--------------------|---------------------|------------------|
| 1    | ARVEK   |                    | 11/SMPR/COGEL/2017 | 23/SMSUB/COGEL/2022 | Agrupamento 02   |
| 2    | ENPAVI  |                    | 10/SMPR/COGEL/2017 |                     |                  |
|      | TRÍADE* |                    |                    | 19/SMSUB/COGEL/2022 | Agrupamento 10   |
| 3    | FBS     | 30/SMSP/COGEL/2014 | 08/SMPR/COGEL/2017 | 17/SMSUB/COGEL/2022 | Agrupamento 06   |
|      |         |                    | 09/SMPR/COGEL/2017 | 18/SMSUB/COGEL/2022 | Agrupamento 07   |
| 4    | FREMIX  | 29/SMSP/COGEL/2014 | 07/SMPR/COGEL/2017 | 13/SMSUB/COGEL/2022 | Agrupamento 04   |
|      |         |                    | 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 | Agrupamento 08   |

|    |               |                    |                    |                     |                                  |
|----|---------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------------------|
|    |               |                    |                    |                     | Agrupamento 09                   |
|    |               |                    | 15/SMPR/COGEL/2017 | 22/SMSUB/COGEL/2022 |                                  |
| 7  | SOUZA COMPEC  |                    | 17/SMPR/COGEL/2017 | 24/SMSUB/COGEL/2022 | Agrupamento 11                   |
| 8  | S.A. Paulista | 27/SMSP/COGEL/2014 |                    |                     |                                  |
| 9  | NOVA DIMENSÃO |                    |                    |                     | Agrupamento 01                   |
| 10 | CASAMAX       |                    |                    |                     | Agrupamento 03<br>Agrupamento 05 |

\* Triade, anteriormente Enpavi.

Fonte: TC/000176/2023, SEI nº 6012.2021/0008620-0. SEI nº 6012.2024/0028075-3.

Portanto, conclui-se que os argumentos apresentados não justificam a exigência de comprovação de serviços em vias urbanas e **mantém-se o apontamento na íntegra.**

### 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[...]
- a) Execução de Fresagem de Pavimentos Asfálticos de Vias Urbanas: comprovação de execução de fresagem de uma área mínima de 136.000,00m<sup>2</sup> (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 136.000,00m<sup>2</sup> (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 Fibras: comprovação de execução em uma área mínima de 91.800m<sup>2</sup> (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 256.000,00m<sup>2</sup> (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 256.000,00m<sup>2</sup> (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 Fibras: comprovação de execução em uma área mínima de 172.800m<sup>2</sup> (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.

Manifestação prévia da SMSUB:

Em resposta, a SMSUB argumenta que os quantitativos exigidos têm como base as estimativas médias de cada agrupamento e seguem os parâmetros legais. Além disso, explica que:

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.

[...]

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.** (peça 14, fl. 7, grifos nossos)

Análise da manifestação prévia da Origem:

Primeiramente, cumpre ressaltar que ARP oriunda da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024 possui vigência de 12 meses, contados da data da formalização de sua detenção, conforme Cláusula Quarta (peça 3, fl. 59). Além disso, as exigências para a comprovação de qualificação técnica são relativas à execução das quantidades em um período de 60 dias (peça 4, fl. 111).

Consideradas essas premissas, os **Quadros 10 e 11** do Anexo I – Memória de Cálculo (peça 7) demonstraram quantidades superiores a 50%, em desacordo com o art. 67, §2º da LF nº 14.133/21.

Com relação à alegação de que os contratos terão prazo máximo de execução de 120 dias, ressalta-se que há uma diferença entre os contratos serem firmados com o prazo de 120 dias e considerar que todo o quantitativo dos agrupamentos será realizado em 120 dias. O edital

considera a segunda opção como base de definição dos quantitativos, enquanto a SMSUB se utiliza da primeira em sua defesa.

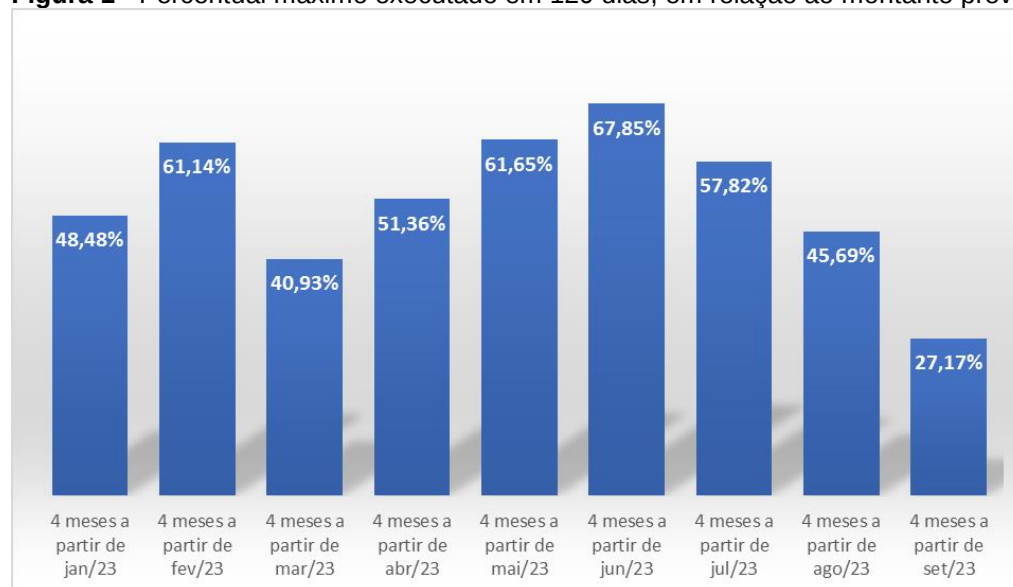
Avaliando os dados da execução dos contratos derivados das ARPs originadas do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, observa-se que em nenhum momento houve a realização de todo o quantitativo estimado pelo edital no período de 120 dias.

A **Figura 1** e o **Quadro 7** se baseiam em dados extraídos do sistema Ábaco do TCM dos meses com maior execução orçamentária, que foram observados ao longo do ano de 2023. O sistema apresenta execução financeira, desta forma, utilizou-se do preço médio utilizado pela SMSUB, de R\$ 288,98/m², para definição do quantitativo médio realizado ( $\text{R\$ montante liquidado} / \text{preço médio} = \text{área em m}^2 \text{ realizada}$ ).

Buscou-se também agregar/combinar a execução no período de 120 dias (4 meses) de forma a avaliar se em algum momento todo o quantitativo estimado pelo edital de 2022 foi realizado em 120 dias.

Conforme observa-se abaixo, mesmo nos meses de maior volume de execução nos serviços de conservação e manutenção da malha viária (meses de junho, julho, agosto e setembro de 2023), o quantitativo executado não foi maior do que 67,85%, em relação ao quantitativo total previsto.

**Figura 1** - Percentual máximo executado em 120 dias, em relação ao montante previsto



Fonte: Sistema Ábaco e montado pela auditoria.

**Quadro 7 - Valores liquidados nos meses de maior volume de serviços**

| Quantitativo Total Previsto pelo Edital 002/SMSUB/COGEL/2022 (m²): | 5.891.819,24 m²             | Estimativa SMSUB preço/m²: R\$ 288,98 |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Período                                                            | Quantitativo Executado (m²) | % Liquidado                           |
| Soma meses de jan/fev/mar/abr                                      | 2.856.637,01                | 48,5%                                 |
| Soma meses de fev/mar/abr/mai                                      | 3.602.019,01                | 61,1%                                 |
| Soma meses de mar/abr/mai/jun                                      | 2.411.284,71                | 40,9%                                 |
| Soma meses de abr/mai/jun/jul                                      | 3.026.029,86                | 51,4%                                 |
| Soma meses de mai/jun/jul/ago                                      | 3.632.499,41                | 61,7%                                 |
| Soma meses de jun/jul/ago/set                                      | 3.997.533,00                | 67,8%                                 |
| Soma meses de jul/ago/set/out                                      | 3.406.764,28                | 57,8%                                 |
| Soma meses de ago/set/out/nov                                      | 2.691.823,54                | 45,7%                                 |
| Soma meses de set/out/nov/dez                                      | 1.600.937,59                | 27,2%                                 |

Fonte: Sistema Ábaco e montado pela auditoria.

No mais, ainda que se considere no cálculo dos quantitativos mínimos o prazo máximo de 120 dias, conforme justificativa apresentada pela SMSUB, os resultados permanecem superiores a 50%, chegando a valores de até 95%, conforme **Quadro 8**.

**Quadro 8 - Proporção entre quantidades estimadas e exigidas na qualificação técnica considerando o período de execução de 120 d**

| Agrupamento | Area total (m²/120 d) | Área total (m²/60 dias) | Quantidade exigida - Fresagem e CBUQ (m²/60d) | Quantidade estimada - Fresagem (m²/60d) | Quantidade estimada - CBUQ (m²/60d) | Proporção - Fresagem | Proporção - CBUQ | Quantidade exigida - SMA (m²/60 d) | Quantidade estimada - SMA (m²/60d) | Proporção SMA |
|-------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| I           | 341.567,32            | 170.783,66              | 136.000,00                                    | 152.164,23                              | 143.767,05                          | 89%                  | 95%              | 91.800,00                          | 100.514,52                         | 91%           |
| II          | 348.563,35            | 174.281,68              | 136.000,00                                    | 155.280,88                              | 146.711,71                          | 88%                  | 93%              | 91.800,00                          | 102.573,27                         | 89%           |
| III         | 644.889,57            | 322.444,79              | 256.000,00                                    | 287.290,73                              | 271.436,60                          | 89%                  | 94%              | 172.800,00                         | 189.774,49                         | 91%           |
| IV          | 641.629,60            | 320.814,80              | 256.000,00                                    | 285.838,45                              | 270.064,46                          | 90%                  | 95%              | 172.800,00                         | 188.815,17                         | 92%           |
| V           | 651.220,39            | 325.610,20              | 256.000,00                                    | 290.111,04                              | 274.101,26                          | 88%                  | 93%              | 172.800,00                         | 191.637,49                         | 90%           |
| VI          | 644.695,93            | 322.347,97              | 256.000,00                                    | 287.204,47                              | 271.355,09                          | 89%                  | 94%              | 172.800,00                         | 189.717,51                         | 91%           |
| VII         | 641.393,90            | 320.696,95              | 256.000,00                                    | 285.733,45                              | 269.965,26                          | 90%                  | 95%              | 172.800,00                         | 188.745,81                         | 92%           |
| VIII        | 641.119,58            | 320.559,79              | 256.000,00                                    | 285.611,24                              | 269.849,79                          | 90%                  | 95%              | 172.800,00                         | 188.665,08                         | 92%           |
| IX          | 642.498,52            | 321.249,26              | 256.000,00                                    | 286.225,55                              | 270.430,19                          | 89%                  | 95%              | 172.800,00                         | 189.070,87                         | 91%           |
| X           | 352.972,31            | 176.486,16              | 136.000,00                                    | 157.245,02                              | 148.567,46                          | 86%                  | 92%              | 91.800,00                          | 103.870,72                         | 88%           |
| XI          | 341.268,77            | 170.634,39              | 136.000,00                                    | 152.031,23                              | 143.641,39                          | 89%                  | 95%              | 91.800,00                          | 100.426,66                         | 91%           |

Fonte: Quadros 9 e 10 (peça 7). Tabela II do Edital (peça 3, fls. 6/7)

Por fim, o argumento de que os quantitativos exigidos não restringem a competitividade por existirem no mercado empresas que realizam grandes obras, como “asfaltos em grandes vias e rodovias” não é justificativa válida, uma vez que a qualificação técnica é restrita a vias urbanas, vide subitem 3.5. Ademais, o resultado do procedimento licitatório confirmou a predominância de participação das mesmas empresas que já vinham prestando o serviço de conservação e manutenção da malha viária nos últimos dez anos no Município de São Paulo.

Portanto, conclui-se que os argumentos apresentados não explicam os quantitativos exigidos e **mantém-se o achado na íntegra.**

**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 facilmente 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. (TC/015379/2024, peça 35, grifos no original).

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.

Manifestação prévia da SMSUB:

Na manifestação prévia a SMSUB argumenta pela legalidade na realização do procedimento presencial, quando motivado. Defende, também, a impossibilidade técnica para a utilização das plataformas online em licitações cujo critério de julgamento seja menor coeficiente de desconto “k”, concluindo que:

Isto posto, sublinha-se que a **escolha pelo formato presencial dar-se-á apenas e tão somente em razão de limitações sistemáticas** (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, pautar-se em estrita observância aos institutos principiológicos do Direito Público, notadamente no que se refere ao Princípios da Transparência e da Vantajosidade. (peça 14, fl. 10, grifos no original)

Análise da manifestação prévia da Origem:

As explicações da Origem reiteram os mesmos argumentos apresentados no Estudo Técnico Preliminar – ETP (doc. SEI nº 114966332), os quais já foram devidamente avaliados e considerados na exposição das evidências do achado.

Face à ausência de novos elementos, conclui-se pela **manutenção na íntegra** do achado.

**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.

Manifestação prévia da SMSUB:

A SMSUB sustenta que a decisão pela vedação ou não de empresas reunidas em consórcio é uma decisão discricionária da Administração Pública. Além disso, alega que:

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. (peça 14, fl. 11, grifos nossos)

Análise da manifestação prévia da Origem:

As explicações da Origem reiteram os mesmos argumentos apresentados no Parecer do Núcleo de Parecer de Licitações (doc. SEI nº 115413990) e no Estudo Técnico Preliminar – ETP (doc. SEI nº 114966332), de modo que já foram devidamente avaliados e considerados na exposição das evidências do achado.

Face à ausência de novos elementos, conclui-se pela **manutenção na íntegra** do achado.

### 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):

Subitens 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 2** 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 2** – 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 $\leq 30$ (I)                 | Afundamento/ Bombeamento/ Panelas | Reparo Profundo                                                                                                 |
|                      |                          |                                                                  | ISU $\leq 45$ (II)                | Demais Defeitos                   | Fresagem até 3cm esp./Recomposição 3 cm CBUQ Convencional + regularização com MRAF (2 camadas) na pista inteira |
|                      |                          |                                                                  | 45 > ISU $\geq 55$ (III)          | Sem defeitos                      | Fresagem até 3cm esp./Recomposição 3 cm CBUQ Convencional + regularização com MRAF (1 camada) na pista inteira  |
|                      |                          |                                                                  | 55 > ISU $\geq 70$ (IV)           | Sem defeitos                      | Regularização com MRAF (2 camadas) na pista inteira                                                             |
|                      |                          |                                                                  | 70 > ISU $\geq 80$ (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 $\geq 5,0$                    | 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 3**, em que um pavimento na situação “sem defeitos” possibilita três opções de escolha, a depender do parâmetro escolhido para avaliação.

**Figura 3** – Matriz de decisão para vias coletoras, com destaque para três opções em um pavimento sem defeitos

|                    |                                 |                                                                                               |                                           |                     |                                                                                                |
|--------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| COLETORA PRINCIPAL | $> 10^6$ a $\leq 2 \times 10^7$ | INSPEÇÃO VISUAL DETALHADA/CÁLCULO DO ÍNDICE DE SERVIENTIA URBANO/LEVANTAMENTO DEFLECTOMÉTRICO | ISU < 30 E/OU D0 $\geq 100$               | Com defeitos        | Reparo Profundo                                                                                |
|                    |                                 |                                                                                               | ISU < 55 E/OU 70 $\leq$ D0 < 100          | Com defeitos        | Fresagem 4cm esp. e Recomposição 6cm CBUQ Convencional                                         |
|                    |                                 |                                                                                               | 80 > ISU $\geq 55$ E/OU 55 $\leq$ 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 4 e 5**

demonstram resultados diferentes para um trecho de via arterial, em faixas de tráfego leve e com defeitos:

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

|                                             |                                           |                                                                                               |                                 |                     |                                                                                                                  |            |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ARTERIAL OU ALTO TRÂNSITO DE VEÍCULOS LEVES | > 2x10 <sup>7</sup> a ≤ 5x10 <sup>7</sup> | 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 |
|                                             |                                           |                                                                                               | ISU > 80 (VI) E/OU D0 < 46      | Sem defeitos        | Fresagem até 4cm esp. e 4cm CBUQ Convencional                                                                    | ESTRUTURAL |
|                                             |                                           |                                                                                               |                                 | 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 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 5 - Matriz de decisão SEM restrição de espessura, que resulta em um serviço FUNCIONAL**

|                                             |                                           |                                                                                               |                                 |                                    |                                                                                                                  |            |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ARTERIAL OU ALTO TRÂNSITO DE VEÍCULOS LEVES | > 2x10 <sup>7</sup> a ≤ 5x10 <sup>7</sup> | 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.

Manifestação prévia da SMSUB:

A SMSUB defende que as matrizes são utilizadas para estabelecer critérios mínimos e que a decisão sobre a solução adotada caberá, de fato, ao responsável técnico, conforme se observa no trecho a seguir:

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.**

[...]

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

[...]

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. (peça 14, fl. 12, grifos nossos)

Além disso, afirma que houve assertividade da Administração Pública ao utilizar as matrizes de decisão em mais de 900 contratos firmados a partir das ARPs oriundas do Pregão Presencial

nº 02/SMSUB/COGEL/2022.

Análise da manifestação prévia da Origem:

A existência das matrizes de decisão e o conjunto de parâmetros técnicos nela discriminados, tais como parâmetros de tráfego “N”, índice de serventia urbano e índice de irregularidade longitudinal induz à conclusão de que a decisão será objetiva e observará tais critérios.

Essa mesma interpretação é possível a partir da alínea “a)”, do item “10)”, da Seção IV do Capítulo III do Anexo II – Termo de Referência – Atualizado:

- a) Toda e qualquer definição acerca de qualquer serviço que esteja descrita no ESTUDO DE VERIFICAÇÃO, deverá ser elaborada tomando-se por parâmetro os critérios estabelecidos no ANEXO III – MATRIZ DE DECISÃO deste Termo de Referência; (doc. SEI nº 116660488, fl. 16)

A resposta apresentada pela Origem contradiz a objetividade esperada na utilização das Matrizes de Decisão, já que a decisão final caberá ao responsável técnico, independentemente da solução resultante da utilização das matrizes.

Ademais, a assertividade presumida nos 900 contratos firmados a partir das ARPs oriundas do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022 é objeto de apontamento no âmbito do TC/001077/2023, no qual conclui-se que a SMSUB e as empresas contratadas não respeitaram os parâmetros objetivos para definição das camadas e dos serviços de pavimentação, ocasionando aumento injustificado no valor remunerado às empresas contratadas e potencial desperdício de recursos públicos.

Por fim, a resposta da SMUB também não explica objetivamente nenhuma das impropriedades e fragilidades apontadas na evidência do achado.

Portanto, conclui-se pela **manutenção na íntegra** do achado.

### 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.

Manifestação prévia da SMSUB:

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. (peça 14, fl. 13)

Análise da manifestação prévia da Origem:

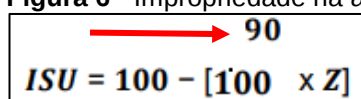
Observou-se que não foram incrementados critérios referentes ao controle tecnológico nas obrigações da Contratante quando da republicação do edital (doc. SEI nº 116722092, fls. 104/105).

Portanto, conclui-se pela **manutenção na íntegra** do achado.

### 3.11. Achado 11 – Impropropriedades 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 6**;

**Figura 6** - Impropropriedade na apresentação da fórmula do ISU



O diagrama mostra a fórmula  $ISU = 100 - [100 \times Z]$  dentro de um retângulo. Uma seta vermelha aponta da fórmula para o número 90, que está escrito em uma fonte maior e em negrito.

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).

Manifestação prévia da SMSUB:

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.

Análise da manifestação prévia da Origem:

Considerando-se as alterações feitas no edital republicado (doc. SEI nº 116722092, fls. 104/105), o **apontamento foi superado**.

#### **4. COMENTÁRIOS DO GESTOR**

O presente se trata de Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, atendendo ao § 2º, art. 2º, da Resolução nº 18/2019 deste Tribunal, uma vez que a Origem fez juntar aos autos a sua Manifestação Prévia, peça 14, em resposta ao Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, peça 8.

Dessa forma, os comentários do gestor estão reproduzidos na sequência de cada Achado de Auditoria e foram analisados em seguida. Assim, as conclusões a seguir já consideram esses comentários.

#### **5. CONCLUSÃO**

Como se verifica, neste momento processual, houve a liberação da continuidade do processo

licitatório, nos termos do despacho exarado à peça 16 e retificado à peça 20.

Todavia, consoante despacho de peça 25, realizou-se a análise do mérito das respostas encaminhadas, observando as demais atribuições do controle externo, tais como orientação (ou reorientação) da atividade administrativa, inclusive para situações futuras, balizamento dos demais passos da contratação, eventual exercício da pretensão punitiva, dentre outras.

Nesse contexto, os achados de auditoria encontram-se delineados a seguir:

- 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. Em razão do acréscimo dos itens de serviço à Tabela 8 do Termo de Referência atualizado, considera-se superado o apontamento (**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)** Considerando-se as alterações realizadas quando da republicação do edital, considera-se superado o apontamento.

São Paulo, em 07.02.25

**NEILA S. BOLZAN**  
**Auditora de Controle Externo**

De acordo,

**RODRIGO MACHADO SILVA**  
**Supervisor de Controle Externo**  
**Coordenadoria VII**