

**GABINETE DO CONSELHEIRO João Antonio
Excelentíssimo Senhor Conselheiro**

Relatório Conclusivo de Representação

Ref.: TC/002174/2025

Representação em face da Concorrência 1/SMSUB/COGEL/2024, cujo objeto é o Registro de Preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana, incluindo a execução de serviços de readequação da infraestrutura de drenagem superficial; execução de serviços de reforço estrutural; serviços de fresagem; execução de serviços de aplicação de Imprimação Betuminosa Impermeabilizante e de Imprimação Betuminosa Ligante; execução de serviços de aplicação do revestimento asfáltico; execução de serviços de compactação do solo e do revestimento asfáltico e execução de serviços de nivelamento.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação interposta pela Sra. Jéssica Carolina Agostinho em face da classificação e julgamento da proposta apresentada pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., no âmbito na Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024, realizada pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), no âmbito do processo SEI nº 6012.2024/0028075-3, cujo objeto é o registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da cidade de São Paulo.

A Representante pleiteia “que seja declarada NULA a decisão de habilitação da Licitante Nova Dimensão Engenharia Ltda. exarada pela Comissão Especial de Licitação no bojo da Concorrência Pública nº. 01/SMSUB/COGEL/2024” (fl. 7 da peça 1).

Considerando os argumentos apresentados pela representante, o Sr. Conselheiro Relator determinou à SMSUB que “[...] se abstenha de proceder a homologação da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024, exclusivamente em relação ao lote 01, até que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo conclua a análise da presente Representação.” (peça 11, fl. 3), decisão referendada pelo pleno desta Corte na 3.357ª S.O. (peça 20).

Por ordem do Sr. Conselheiro Relator a SMSUB foi oficiada para apresentar manifestação no prazo de cinco dias (peças 12/13).

A representante apresentou nova petição a este Tribunal (peças 17/19) acrescentando novos argumentos à sua representação inicial.

A empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. apresentou esclarecimentos (peças 22/28) quanto aos pontos impugnados pela representante.

A representante apresentou nova petição a este Tribunal (peças 45/52) acrescentando novos argumentos à sua representação inicial.

Considerando a ausência de manifestação da SMSUB e a publicação no DOC de ata de julgamento de recurso relativo à habilitação no Agrupamento 01 do certame em referência (peça 79), cujo conteúdo guarda similitude àqueles veiculados na presente representação, o Sr. Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para manifestação (peça 61).

A empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda., segunda classificada no Agrupamento 01 da licitação em tela, apresentou requisição para habilitação nos autos desta representação na qualidade de terceira interessada, teceu suas considerações sobre a representação e juntou documentos (peças 68/73). O Sr. Conselheiro Relator deferiu o pedido da empresa e determinou a análise conjunta dos argumentos apresentados (peça 74).

A empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda., apresentou nova petição a este Tribunal (peças 78/81) acrescentando novos argumentos à sua manifestação.

Em atendimento ao Ofício SSG nº 14230/2025, a SMSUB apresentou manifestação à peça 88.

Neste momento processual os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para conhecimento, análise e manifestação (peças 82/83).

Ressalta-se que o edital da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024, no valor de R\$ 1.702.617.923,98, foi objeto de acompanhamento por esta SCE no âmbito do TC/024111/2024.

2. ANÁLISE

A representação versa sobre três aspectos, dois relativos à qualificação técnica e um relativo à qualificação econômico-financeira, que serão analisados a seguir.

2.1. Balanço patrimonial e índices contábeis apresentados na qualificação econômico-financeira

Argumentos do Representante (peça 1, peça 17, peça 45))

7. Consoante ao disposto pelo art. 69, inciso I da Lei nº. 14.133/21, o Edital exigiu das empresas licitantes a juntada dos balanços patrimoniais referentes aos últimos 02 (dois) exercícios (item 9.1.4.1), bem como que para ambos os exercícios a Licitante comprovasse o atendimento aos índices contábeis indicados.

8. Ocorre que a Licitante apenas e tão somente apresentou balanço patrimonial e coeficientes de índices contábeis relativos ao último exercício, ano de 2023, em patente descumprimento ao regramento do Edital. (peça 01, fl. 3)

[...] conforme documentação disponibilizada nos autos desta Representação, no intervalo mencionado há apenas a juntada do balanço contábil e demonstração de atingimento aos índices referente ao ano de 2023.

Não houve a disponibilização de qualquer justificativa para superação da ausência de tais documentos. (peça 17, fls. 1/2)

De rigor, portanto, o reconhecimento da irregularidade/insuficiência dos documentos de habilitação apresentados pela Nova Dimensão, redundando em vício de processamento do certame que deverá ensejar o reconhecimento e a decretação de sua inequívoca inabilitação no certame, porque (i) a exigência de apresentação dos dois últimos balanços patrimoniais deriva da própria legislação de regência das licitações; (ii) a alteração no edital não compromete a formulação das propostas, não sendo necessária sua republicação e devolução de prazos, em conformidade com o artigo 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021; e (iii) a empresa possuía conhecimento das alterações promovidas no edital em 20/12/2024, deixando de promover a inclusão do balanço referente ao exercício de 2022 por vontade própria, sendo a ausência do documento de sua exclusiva responsabilidade. (peça 45, fl. 10)

Argumentos da empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. (peça 22)

[...] ao contrário do que quer fazer parecer a Representante, a NOVA DIMENSÃO não falhou na apresentação dos documentos ou descumpriu as exigências do instrumento convocatório, mas sim não tomou conhecimento das alterações realizadas no edital.

Sendo assim, considerando que as alterações realizadas não foram publicizadas, em afronta ao art. 55, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, acertadamente a agente de contratação relevou eventuais falhas verificadas na documentação apresentada, de modo a garantir a isonomia, segurança jurídica e competitividade do certame.

Por fim, é importante consignar que a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao ano de 2022 em nada afetaria a documentação apresentada pela NOVA DIMENSÃO, que demonstrou capacidade econômico-financeira suficiente para ser habilitada e, ao final, declarada vencedora do Agrupamento 01 do certame, conforme se verificou da análise e da decisão da agente de contratação responsável pela licitação.

Sendo assim, **restou demonstrada a regularidade da habilitação da NOVA DIMENSÃO no certame, diante da comprovação da capacidade econômico-financeira da licitante**, sendo certo que a pretensão da Representante é movida por mero inconformismo ou fundamento escusos sem fundamento fático ou jurídico, de modo que ao arquivamento da presente Representação é medida que se impõe, com a consequente autorização para prosseguimento do certame e da adjudicação do Agrupamento 01 do certame à NOVA DIMENSÃO. (peça 22, fls. 4/5, grifos no original)

Argumentos da empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda. (peça 78)

Illegal a “diligência” promovida pela Agente de Contratação para obter e “fazer juntar” Balanço e Demonstrações Financeiras do ano de 2022 da empresa Nova Dimensão, pois para além de a “diligência” não se prestar a apresentar documento novo (consoante artigo 64 da Lei Federal 14.133/2021 e jurisprudência consolidada sobre o tema), o balanço de 2022 contempla documento já existente quando da apresentação da documentação de habilitação e exigido pelo edital e pela legislação de regência (69, I, da Lei Federal 14.133/2021);

Edital não previa a possibilidade de realização de diligência em registros cadastrais, sendo certo, de todo modo, que a Instrução Normativa nº. 03/2018 não é capaz de alterar texto expresso de Lei Federal, que é hierarquicamente superior à instrução, devendo, outrossim, ser interpretada restritivamente, de modo que se aplicaria, exclusivamente, ao comando contido na Lei de Licitações já revogada;

A empresa Nova Dimensão faltou com a verdade em sede de contrarrazões de recurso administrativo ao alegar, de forma maliciosa, que “não tomou conhecimento das alterações realizadas no edital”, pois outras alterações promovidas no Edital pelo Comunicado veiculado em 20/12/2024 foram observadas pela empresa, que verdadeiramente optou por não apresentar a documentação exigida; (peça 78, fls. 3/4, grifos no original)

Manifestação da SMSUB (peça 88)

No mérito, apresenta considerações gerais e posteriormente encaminha diretamente a íntegra dos documentos do Recurso Administrativo da empresa Fremix, de que destacamos a Ata de Julgamento, que avalia o mérito do recurso:

É imperioso destacar que a licitação em referência se encontra em fase de julgamento, no que tange aos recursos administrativos, nesse sentido a empresa Fremix Pavimentação e Construções LTDA interpôs recurso contra a habilitação da empresa Nova Dimensão Engenharia LTDA referente ao Lote 1, conforme doc SEI (124859066), no qual foi apresentado contrarrazões pela empresa ora habilitada SEI (124859201).

Por conseguinte, a Comissão de licitação responsável pela condução do certame decidiu em sede recursal pelo N.º O acolhimento do recurso interposto, ou seja, mantendo a sua decisão e corroborando o seu entendimento técnico mediante a publicação da Ata de Julgamento do recurso SEI (124859325), tal decisão foi convalidada pela autoridade competente SEI (124859412). [...] (fl. 4 da peça 88)

[...] considerando o curto espaço de tempo entre a retificação do edital e a abertura do certame, esta Comissão, a fim de obter o melhor resultado ao menor custo possível, realizou uma diligência interna no sistema SICAF para validar o balanço do exercício de 2022.

[...]

É importante elucidar que o SICAF é um sistema de cadastramento unificado de fornecedores regulamentado pela instrução normativa nº 03/2018.

No artigo 15 da instrução normativa acima mencionada, dispõe que:

Art. 15. O registro regular no nível Qualificação Econômico-financeira supre as exigências dos incisos I e II do art. 31, da Lei nº 8.666, de 1993.

[...]

Os dispositivos acima são claros enquanto a possibilidade da Administração Pública validar os documentos mediante registros cadastrais, simplificando a atividade da Administração nas licitações, o que foi realizado no caso em tela.

Nesse sentido, além de todos os levantamentos e diligências realizadas por esta Comissão, verificamos que a recorrida é uma fornecedora ativa dentro da Administração Pública.

Posto isto, esta comissão atua com razoabilidade e proporcionalidade, a Administração pública deve ser rigorosa quanto ao cumprimento das formalidades, mas sem exageros que possam trazer prejuízos ao erário, visto que a proposta apresentada pela empresa Nova Dimensão é eficiente e mais econômica para os cofres públicos, estando em consonância com o princípio da economicidade e do critério de julgamento deste certame em referência.

Por fim, informamos que, após realizar análise minuciosa, o balanço patrimonial do exercício de 2022, constatamos que a empresa atende os parâmetros exigidos na qualificação econômica financeira do instrumento convocatório. (peça 88, fls. 451/453)

Análise conclusiva da Coordenadoria

Da análise do processo administrativo SEI nº 6012.2024/0028075-3, que trata da licitação em tela, verifica-se que a documentação apresentada pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. para comprovação de qualificação econômico-financeira contém o balanço patrimonial e demonstrações contábeis do ano de 2023, mas não contém o balanço e as demonstrações contábeis do ano de 2022 (documento SEI nº 117818411, fls. 128/138) em desacordo com a última revisão do edital publicada, que estabelece em seu item 9.1.4.1 exigência de apresentação de:

9.1.4.1. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa. (documento SEI nº 116722092, fl. 21)

Apesar de apresentação parcial da documentação exigida para qualificação técnica, a SMSUB declarou a empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. vencedora do Agrupamento nº 01, conforme Ata da Sessão Pública do certame (documento SEI nº 120315285).

Conforme consta da Ata de Julgamento do Recurso apresentado contra a decisão de habilitação da empresa no Agrupamento nº 01 (documento SEI nº 124409818, peça 88, fls. 445/454), SMSUB esclarece que realizou diligência junto ao Sistema SICAF para obtenção dos dados contábeis relativos ao ano de 2022, e concluiu que “[...] a empresa atende os parâmetros exigidos na qualificação econômico-financeira do instrumento convocatório” (peça 88, fl.453).

Considerando os argumentos apresentados pela representante, pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., pela empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda., pela SMSUB e os documentos encartados ao processo SEI da licitação, entende-se que o procedimento adotado pela SMSUB que resultou na habilitação econômico-financeira da empresa licitante Nova Dimensão está em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade e se coaduna com o artigo 64 da Lei Federal nº 14.133/2021, visto que privilegiou a realização de

diligência para elucidar a questão e promover a obtenção da proposta menos onerosa aos cofres públicos.

É importante considerar, nesse sentido, o contexto em que verificada a teórica falha na apresentação da documentação, já que houve mudança do edital em momento atípico, potencializando erros formais por parte dos licitantes. Em tal panorama, deve-se atentar ainda mais para o princípio do formalismo moderado, relevando-se falhas meramente formais que possam prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, uma vez que ficou constatado que o documento faltante foi eventualmente apresentado. É necessário que se note que as formalidades têm como finalidade justamente a garantia da obtenção da proposta mais vantajosa, de forma que devem ser aplicadas, nos casos concretos, à luz de tal desígnio, evitando-se que sejam tratadas como meros rituais desvinculados de sua finalidade. Nesse sentido, são recorrentes decisões do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). CONTRATO DE EXECUÇÃO DE OBRAS. CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS NO ESTADO DE MATO GROSSO. PARALISAÇÃO DA EXECUÇÃO POR DETERMINAÇÃO DO INCRA. IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. VÍCIO IMPUTÁVEL À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. BOA-FÉ DA CONTRATADA. INDENIZAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS PREÇOS PACTUADOS. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. UNIÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. SENTENÇA REFORMADA, EM PARTE. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. I - Trata-se de ação de indenização por responsabilidade civil objetivando ressarcimento em razão da finalização antecipada de Contrato Administrativo de Execução de Obras. II - A sentença considerou a União ilegítima e julgou improcedentes os pedidos, em relação ao Incra (fls. 1.069-1.079); o Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu parcial provimento ao apelo da parte autora para condenar o Incra ao pagamento de valores apurados em laudo pericial (fls. 1.184-1.203). **III - A instrumentalidade das formas suplanta a tecnicidade e o formalismo exacerbado quando a verdade real desponta evidente, ictu oli, no processo judicial, e muito mais no âmbito do processo administrativo, cuja tônica é o informalismo moderado, no qual prepondera a aplicação da formalidade de maneira relativizada, suficiente a se concluir com base no seu conteúdo material, com respeito ao princípio da proporcionalidade (nas suas vertentes de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), devendo o seu conteúdo material sobrepujar o rígido formalismo, quando daquele se possa concluir com segurança pela legitimidade das decisões da Administração**. IV - Nesse sentido, fica evidente que os procedimentos de medição em campo e a conferência dos serviços e respectivos quantitativos físicos, bem como o quadro comparativo entre os preços contratados e os de

mercado eram e são de pleno conhecimento da recorrida, não havendo falar em surpresa ou afronta ao contraditório e ampla defesa, plenamente exercido, como se depreende dos autos, quer no âmbito administrativo, quer judicial. V - Agravo interno improvido.

(STJ - AgInt no AREsp: 2282570 DF 2023/0017582-8, Relator.: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 15/04/2024, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/04/2024, grifo nosso)

De forma similar, o Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. SEBRAE/RO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE CURSO DE NÍVEL SUPERIOR PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. VEDAÇÃO INDEVIDA À INCLUSÃO POSTERIOR DE DOCUMENTO QUE ATESTASSE CONDIÇÃO PREEXISTENTE, EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. COMPROVAÇÃO DE ANULAÇÃO, DE OFÍCIO, DO ATO EIVADO DE IRREGULARIDADE. DESNECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/79292024>, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 17/09/2024)

Portanto, avalia-se que a falta de apresentação das demonstrações contábeis do ano de 2022 se tratou de falha meramente formal devidamente sanada no curso do processo licitatório, em observância aos princípios que regem as contratações administrativas.

Diante do exposto, conclui-se pela **improcedência** da Representação quanto a este ponto específico.

2.2. Quantitativos apresentados nos atestados para qualificação técnica

Argumentos do Representante (peça 1)

11. Quanto à aplicação de CBUQ, a Licitante apresentou a CAT 2620240004169 vinculada ao Contrato nº. 784/SMSUB/COGEL/2023 firmado junto à Municipalidade de São Paulo, o qual denota a execução de quantitativo menor ao requerido pelo Edital, mais precisamente 66.999,32m², e executada no período de 20 (vinte) dias.

12. A fim de driblar o regramento editalício, a Licitante calculou uma suposta produtividade diária na execução dos serviços e estendeu a produtividade por 60 (sessenta) dias, alcançando assim o quantitativo requerido.

13. Ocorre que a operação matemática realizada pela Licitante manifestadamente não é hábil à comprovar sua capacidade técnica **pois além de não se adequar**

às disposições do Edital é fruto de uma mera suposição, tendo em vista que a Licitante não executou serviços para além dos 20 (vinte) dias estampados no atestado de capacidade técnica.

14. Por fim, a Licitante busca somar atestados cujos períodos de execução extrapolam o prazo de 60 (sessenta) dias, em clara afronta ao Edital. (peça 1, fl. 4, grifos no original)

Argumentos da empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. (peças 22 e 25)

Considerando que os quantitativos indicados acima foram realizados em 20 (vinte) dias, é possível concluir que a capacidade de produção da NOVA DIMENSÃO ENGENHARIA LTDA. em 60 (sessenta) dias atende aos quantitativos exigidos pelo edital, evidenciando a capacidade técnica da empresa comprovada no âmbito da Concorrência Pública n.º 01/SMSUB/COGEL/2024.

É importante destacar que a interpretação das cláusulas do instrumento convocatório, bem como a avaliação conferida pela i. Agente de Contratação deve ser realizada em benefício da ampliação da competitividade do certame, de modo a favorecer o universo das licitantes.

[...]

Resta demonstrada, portanto, a partir do quadro colacionado acima, a inequívoca comprovação da capacidade técnica da NOVA DIMENSÃO, que demonstrou a capacidade de execução do quantitativo exigido pelo edital dentro do período/recorte de tempo consignado pelo instrumento convocatório, não deixando dúvidas, assim, sobre a regularidade e legalidade de sua habilitação para Agrupamento 11 do certame. (peça 22, fls. 7/9, grifos no original)

O Atestado de Capacidade Técnica Parcial nº 53/SMSUB/ATOS/2023 comprovou que a empresa Nova Dimensão atingiu uma produtividade média diária de 3.349,97 m² de "Revestimento de Concreto Asfáltico" naquele período, bem superior à média exigida no Edital de Licitação nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (2.266,67/m²). (peça 25, fl. 23)

[...] a empresa **NOVA DIMENSÃO ENGENHARIA** teve uma **capacidade de produção diária de 3.349,97 m²**. Logo, para um prazo de execução de 60 (sessenta) dias ela **tem como produzir 200.998,20 m² (duzentos mil novecentos e noventa e oito metros quadrados), de fresagem, de aplicação (e execução) de C.B.U.Q e de S.M.A.** (peça 25, fl. 32, grifos no original)

Argumentos da empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda. (peça 78)

[...] a empresa Nova Dimensão promove verdadeira manipulação de informações e distorce as exigências editalícias, com o inegável intuito de ludibriar a Administração Pública e os demais licitantes, na tentativa de promover uma "estimativa de produtividade diária" para os serviços executados na CAT 2620240004169 (Contrato 784/SMSUB/COGEL/2023), cujo proceder, além de não encontrar amparo na lei ou nas exigências editalícias, também se mostra

dissociado da realidade efetiva verificada naquele contrato, havendo distorção dos fatos;

[...]

[...] a soma das quantidades de CBUQ e de SMA prescritas pelo edital totaliza 227.800m² e a extrapolação de produtividade inventada pela Nova Dimensão no contrato 784 alcança quantitativo inferior — 200.997,96 m².

As medições do contrato 784 provam quantidades reais expressivamente inferiores à “construída” pela empresa em seus contorcionismos e, como era de se esperar, igualmente inferiores às demandadas pelo edital, não havendo, assim, que falar em ter capacidade (potencial) para fazer aquilo que já está documentado como não feito; (peça 78, fls. 5/6)

Manifestação da SMSUB (peça 88)

No mérito, apresenta considerações gerais e posteriormente encaminha diretamente a íntegra dos documentos do Recurso Administrativo da empresa Fremix, de que destacamos a Ata de Julgamento, que avalia o mérito do recurso:

É imperioso destacar que a licitação em referência se encontra em fase de julgamento, no que tange aos recursos administrativos, nesse sentido a empresa Fremix Pavimentação e Construções LTDA interpôs recurso contra a habilitação da empresa Nova Dimensão Engenharia LTDA referente ao Lote 1, conforme doc SEI (124859066), no qual foi apresentado contrarrazões pela empresa ora habilitada SEI (124859201).

Por conseguinte, a Comissão de licitação responsável pela condução do certame decidiu em sede recursal pelo N ã O acolhimento do recurso interposto, ou seja, mantendo a sua decisão e corroborando o seu entendimento técnico mediante a publicação da Ata de Julgamento do recurso SEI (124859325), tal decisão foi convalidada pela autoridade competente SEI (124859412).

Elucidamos que a decisão da Comissão de licitação para a qualificação técnica foi fundamentada e ratificada pela Câmara Especializada de Engenharia Civil, através de Parecer acerca da similaridade entre o CBUQ e SMA, no qual teve aprovação por 88 (oitenta e oito) conselheiros, apresentado pela empresa Nova Dimensão na fase de julgamento dos documentos de habilitação, conforme podemos observar em SEI (124861317). (fl. 4 da peça 88)

Esse argumento da recorrente não merece prosperar, uma vez que a recorrida, ora habilitada, apresentou atestado compatível com a execução do objeto, estando em consonância com as exigências editalícias.

[...]

Desta forma, a administração pública não pode restringir o caráter competitivo do certame, uma vez que foi apresentada pela recorrida a documentação da qualificação técnica exigida no instrumento convocatório.

Posto isto, restam demonstrados o completo atendimento aos requisitos editalícios e a regularidade da habilitação da empresa ora recorrida, não havendo qualquer erro a ser sanado, nem tampouco elementos que comprovem irregularidades que justifiquem a inabilitação da empresa vencedora. (peça 88, fls. 453)

Análise conclusiva da Coordenadoria

Da análise do processo administrativo SEI nº 6012.2024/0028075-3, que trata da licitação em tela, verifica-se que a documentação apresentada pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. para comprovação de qualificação técnica, contém dois atestados (documento SEI nº 117818411, fls. 84/98).

De acordo com a última revisão do edital publicada, o item 8 do Anexo VIII do Termo de Referência estabelece exigência de comprovação das seguintes quantidades:

8) Para os Agrupamentos I, II, X e XI descritos na Tabela II do item “2)” da Seção II do ANEXO II - Termo de Referência deste Edital de Licitação, serão aceitos Atestado(s) comprobatório(s) descritos no itens 1)”, “c)” e “d)” deste ANEXO VIII – REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA do Edital de Concorrência Pública Presencial nº ____/SMSUB/COGEL/2024, que tenham sido emitido(s) obrigatoriamente por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da empresa Licitante relativos a execução do objeto dos contratos em um período de 60 (sessenta) dias de um único contrato, ou a execução de objetos de contratos relativos a períodos simultâneos (execução do objeto dos contratos em um mesmo período), e que atestem a execução de no mínimo, as quantidades para cada respectivo serviço abaixo elencadas: a) Execução de Fresagem de Pavimentos Asfálticos de Vias Urbanas: comprovação de execução de fresagem de uma área mínima de 136.000,00m² (cento e trinta e seis mil metros quadrados); b) Aplicação em Vias Urbanas de Revestimento do Tipo CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente: comprovação de execução em uma área mínima de 136.000,00m² (cento e trinta e seis mil metros quadrados); c) Aplicação em Vias urbanas de Revestimento de Mistura Asfáltica do tipo SMA - Stone Matrix Asphalt com Polímero e Fibra: comprovação de execução em uma área mínima de 91.800m² (noventa e um mil e oitocentos metros quadrados); (documento SEI nº 116660488, fls. 93/94)

Da análise dos atestados apresentados pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., verifica-se que não houve comprovação de execução dos quantitativos mínimos exigidos simultaneamente no período de 60 dias.

A operação matemática realizada pela licitante, que considera a extrapolação da produtividade diária realizada com base em período de 20 dias não é compatível com as exigências editalícias e não comprova a efetiva manutenção da produtividade pelo período mínimo de 60 dias. O edital é explícito quanto aos quantitativos totais mínimos que têm que ser executados, estabelecendo que tais totais têm que ter sido realizados em até 60 dias. Essa exigência de um total em 60 dias não pode ser confundida como equivalente à exigência de uma produtividade diária proporcional, pois, se assim fosse, o edital teria exigido totais diários, e não totais em 60 dias. Em outras palavras, o edital não exige 2.266,67m² por dia, como sugere a empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., mas sim 136.000,00/m² (CBUQ) somados a 91.800,00 m² (SMA), em 60 dias. Assim, por força dos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, forçoso concluir assistir razão à Representante quanto a este ponto.

Além disso, como alega a empresa Fremix em sua manifestação, denota-se que a peticionária Nova Dimensão busca utilizar o mesmo quantitativo diário para atender tanto à exigência de CBUQ como à de SMA, sem, contudo, somar tais quantitativos (136.000,00/m² (CBUQ) e 91.800,00 m² (SMA)), pretendendo utilizar a mesma quantidade diária calculada para, “alternadamente”, satisfazer a ambas as exigências, o que não encontra previsão editalícia. Com efeito, independentemente de ser possível considerar a equivalência entre CBUQ e SMA, seria necessário somar seus quantitativos para fins de verificação da qualificação técnica, sob pena de torna inócua a exigência de 91.800,00 m², como se ela pudesse ser “absorvida” na exigência de 136.000,00m².

Constata-se, ainda, que a manifestação de SMSUB deixa de, no mérito, efetivamente abordar este tópico de maneira especificada, colacionando apenas afirmações genéricas que não se conectam especificamente aos elementos trazidos pela Representante, ora debatidos.

Vale salientar que esta Auditoria concluiu, no Relatório Conclusivo encartado no TC/024111/2024, 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” (fl. 32 da peça 28 do TC/024111/2024, Achado nº 6). Tal ponto somou-se ainda à constatação de que a

exigência do serviço apenas em vias urbanas tornava ainda mais restritivas as exigências de qualificação técnica (Achado nº 5, fls. 24/30 do TC/024111/2024). No entanto, no caso em tela, tendo permanecido o edital com a redação supracitada, não se pode dispensar a aplicação de sua redação, sendo forçoso reconhecer que a empresa não atendeu aos termos objetivamente dispostos no edital, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Assim, considerando os argumentos apresentados pela representante, pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., pela empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda., pela SMSUB e os documentos encartados ao processo SEI da licitação, entende-se que o procedimento adotado pela SMSUB que resultou na habilitação técnica da empresa licitante Nova Dimensão está em desacordo com o item 8 do Anexo VIII do Termo de Referência do edital, visto que tem como lastro operação matemática inadequada que não comprova a efetiva produtividade exigida.

Diante do exposto, conclui-se pela **procedência** da Representação quanto a este ponto específico.

2.3. Tipo de concreto betuminoso apresentado nos atestados de qualificação técnica

Argumentos do Representante (peça 1)

15. Já quanto à aplicação de SMA, a Licitante busca que a Administração Pública reconheça o quanto descrito na decisão emitida pela Câmara Especializada de Engenharia Civil do CREA/SP, a qual **apenas e tão somente se limita a afirmar o seguinte: “Quanto ao CBUQ com fibra de plástico ou ecológico e o SMA, entendemos apresentar complexidade similar ao CBUQ”**.

16. Além de tal afirmação ser ininteligível, fato é que a suposta afirmação de complexidade similar entre a aplicação de SMA e CBUQ não é acompanhada de qualquer justificativa técnica, o que desde já denota sua ilegalidade ante a necessidade de que as decisões administrativas sejam devidamente fundamentadas sob pena de nulidade, além de não ser capaz de vincular a Comissão Especial de Licitação.

17. No mais, de acordo com o Regimento Interno do CREA/SP as Câmaras Especializadas possuem competências descritas de forma taxativa pelo artigo 65 do aludido regimento, sendo certo que nenhuma delas corresponde ao teor do parecer exarado em benefício da Licitante, o que reforça a tese de que a Administração Pública não lhe deve qualquer obediência.

18.A Licitante apresentou a mesma documentação no bojo da Concorrência Eletrônica nº. 028/SMSUB/COGEL/2023 e, na oportunidade, a Comissão de Licitação rechaçou as conclusões técnicas exaradas no documento a fim de confirmar que as exigências editalícias devem ser cumpridas. Na época, a Licitante judicializou a questão através de Mandado de Segurança (Processo nº. 1011021-54.2024.8.26.0053), no qual não obteve êxito.

19.Acerca do teor técnico, a aplicação de SMA em nada se assemelha à aplicação de CBUQ, muito em razão de que o SMA possui características mecânicas ímpares que não são compartilhadas ao CBUQ e necessitam serem preservadas no momento de sua aplicação, com técnicas de manejo, controle e compactação diferenciadas.

20. Por fim, o debate técnico encontra fim no fato de que ainda que fosse entendida a similaridade entre as técnicas a Licitante não alcançaria o quantitativo de CBUQ necessário para atendimento ao Edital, posto que se vale de mera suposição de capacidade técnica como já exposto mais acima. (peça 1, fls. 5/6, grifos no original)

Argumentos da empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda (peça 22, peça 25).

[...] o próprio CREA/SP, em resposta à consulta formulada pela NOVA DIMENSÃO, ratificou o entendimento de que o SMA possui complexidade similar ao CBUQ, o que permita e valida a forma de comprovação de execução dos serviços apresentada pela empresa, ou seja considerando os quantitativos executados de CBUQ para atestar a experiência prévia em SMA.

Novamente, é importante frisar que as cláusulas dos instrumentos convocatórios não podem ser interpretadas de maneira restritiva, de forma a restringir o caráter competitivo do certame e, ao final, impedir e/ou dificultar a obtenção da melhor proposta pela administração pública contratante. (peça 22, fls. 9/10, grifos no original)

[...] a Câmara Especializada de Engenharia Civil do CREA ratificou o entendimento do consultor e atestou que a execução de CBUQ com fibra de plástico ou ecológico apresenta complexidade similar à execução do SMA.

Esta decisão foi aprovada por 88 (oitenta e oito) conselheiros, sendo que nenhum se absteve e nenhum votou contrariamente (peça 25, fl. 15)

[...] a empresa **NOVA DIMENSÃO ENGENHARIA** teve uma **capacidade de produção diária de 3.349,97 m²** . Logo, para um prazo de execução de 60 (sessenta) dias ela **tem como produzir 200.998,20 m² (duzentos mil novecentos e noventa e oito metros quadrados), de fresagem, de aplicação (e execução) de C.B.U.Q e de S.M.A.** (peça 25, fl. 32, grifos no original)

Argumentos da empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda. (peça 68, peça 78)

[...] frente ao conteúdo da aludida manifestação do CREA a peticionária formulou em 14/02/2025 solicitação de esclarecimentos ao órgão, que após regular processamento, por ocasião da 650ª reunião ordinária da sua **Câmara Especializada de Engenharia Civil, realizada em 26/03/2025**, proferiu decisão contemplando a unanimidade de seus membros, no sentido de que a aplicação de SMA e a aplicação de CBUQ, seja ele convencional ou com aditivos (fibras ou polímeros) não guardam semelhança, posto que o SMA requer técnicas de manejo, compactação e controle tecnológico diferenciadas a fim de preservar suas características mecânicas ímpares conferidas em razão da incorporação de fibra de celulose na mistura [...]

Desta feita, as conclusões exaradas pelo órgão colegiado do CREA em resposta a consulta da licitante Nova Dimensão foram afastadas em sua completude por meio das solicitações de esclarecimentos e correspondentes respostas acima referenciadas, evidenciando a fragilidade da documentação apresentada pela empresa.

Portanto, em não sendo possível equiparar os serviços de aplicação de CBUQ e SMA, evidente não ter a empresa Nova Dimensão comprovado satisfatoriamente sua experiência pretérita nos termos do quanto exigido pelo instrumento convocatório, sendo de rigor que haja determinação para que a Secretaria Municipal das Subprefeituras adote as medidas cabíveis para revisão da r. decisão que declarou habilitada a empresa Nova Dimensão no Agrupamento 1 do certame. (peça 68, fls. 4/6, grifos no original)

A decisão que nega provimento ao Recurso Administrativo desta Peticionária desconsidera a existência de decisão colegiada e unânime, tomada por ocasião da 650ª reunião ordinária da Câmara Especializada de Engenharia Civil do CREA-SP, em 26/03/2025, reconhecendo que a aplicação de SMA e a aplicação de CBUQ, seja ele convencional ou com aditivos (fibras ou polímeros) não guardam semelhança entre si, posto que o SMA requer técnicas de manejo, compactação e controle tecnológico diferenciadas a fim de preservar suas características mecânicas ímpares conferidas em razão da incorporação de fibra de celulose na mistura.

Significa dizer, portanto, que a comprovação de execução de quantitativos de CBUQ não é suficiente para comprovar execução de SMA e nem vice-versa, pois não há similitude entre aqueles serviços, que aplicam técnicas distintas, sendo mesmo equivocada a conclusão de que a documentação apresentada pela empresa Nova Dimensão atende a exigência de capacidade técnica do certame;

[...]

No caso da adoção da indevida equiparação entre CBUQ e SMA, a soma das quantidades de CBUQ e de SMA prescritas pelo edital totaliza 227.800m² e a extrapolação de produtividade inventada pela Nova Dimensão no contrato 784 alcança quantitativo inferior — 200.997,96 m², sendo certo que ele não pode ser somado ao quantitativo do contrato 241 — 81.892,33m² entre os meses de maio/23 e outubro/23, porque os períodos de execução em cada caso não comportam sequer 1 dia de simultaneidade; ao mesmo tempo, a hipótese de

produtividade extrapolada para o atestado 2 também resulta em quantitativos bastante inferiores; (peça 78, fls. 4/6)

Manifestação da SMSUB (peça 88)

No mérito, apresenta considerações gerais e posteriormente encaminha diretamente a íntegra dos documentos do Recurso Administrativo da empresa Fremix, de que destacamos a Ata de Julgamento, que avalia o mérito do recurso:

É imperioso destacar que a licitação em referência se encontra em fase de julgamento, no que tange aos recursos administrativos, nesse sentido a empresa Fremix Pavimentação e Construções LTDA interpôs recurso contra a habilitação da empresa Nova Dimensão Engenharia LTDA referente ao Lote 1, conforme doc SEI (124859066), no qual foi apresentado contrarrazões pela empresa ora habilitada SEI (124859201).

Por conseguinte, a Comissão de licitação responsável pela condução do certame decidiu em sede recursal pelo N ã O acolhimento do recurso interposto, ou seja, mantendo a sua decisão e corroborando o seu entendimento técnico mediante a publicação da Ata de Julgamento do recurso SEI (124859325), tal decisão foi convalidada pela autoridade competente SEI (124859412).

Elucidamos que a decisão da Comissão de licitação para a qualificação técnica foi fundamentada e ratificada pela Câmara Especializada de Engenharia Civil, através de Parecer acerca da similaridade entre o CBUQ e SMA, no qual teve aprovação por 88 (oitenta e oito) conselheiros, apresentado pela empresa Nova Dimensão na fase de julgamento dos documentos de habilitação, conforme podemos observar em SEI (124861317). (fl. 4 da peça 88)

A análise realizada por esta Comissão de licitação foi fundamentada pela decisão do CREA/SP, através da Câmara Especializada de Engenharia Civil, composta por 88 (oitenta e oito) conselheiros, no qual confirmou o entendimento acerca da similaridade entre o CBUQ e o SMA.

A Câmara Especializada de Engenharia Civil - CEEC é um órgão técnico que faz parte da estrutura do CREA que aprecia, decide e aperfeiçoa as atividades do Conselho.

Ainda nesse sentido, a recorrente alega que foram feitos vários pedidos de esclarecimentos ao CREA/SP neste espaço de tempo, onde o conselheiro relator elaborou um parecer contrário ao que foi elaborado à época do certame.

É importante ressaltar que a decisão da CEEC contou com a aprovação de oitenta e oito conselheiros, ou seja, oitenta e oito conselheiros concordam e ratificam a similaridade entre o CBUQ e o SMA, conforme demonstração abaixo: [...]

Considerando que o entendimento foi de que o SMA possui complexidade similar ao CBUQ, foi comprovado pela empresa os quantitativos executados pelos atestados apresentados.

Desta forma, a administração pública não pode restringir o caráter competitivo do certame, uma vez que foi apresentada pela recorrida a documentação da qualificação técnica exigida no instrumento convocatório. (peça 88, fl. 453)

Análise conclusiva da Coordenadoria

Da análise do processo administrativo SEI nº 6012.2024/0028075-3, que trata da licitação em tela, verifica-se que a documentação apresentada pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. para comprovação de qualificação técnica contém dois atestados de execução de concreto asfáltico do tipo “CBUQ”, não havendo atestados de execução de concreto asfáltico do tipo “SMA”(documento SEI nº 117818411, fls. 84/98).

De acordo com a última revisão do edital publicada, o item 8 do Anexo VIII do Termo de Referência (transcrito no item **2.2** desta representação) estabelece exigência de comprovação de execução de dois tipos de concreto asfáltico:

- Concreto asfáltico do tipo CBUQ;
- Concreto asfáltico do tipo SMA.

Ressalta-se que o questionamento quanto à aceitação de diferentes tipos de concreto asfáltico para comprovação de qualificação técnica não é inédito nesta Corte de Contas e já foi analisado anteriormente em outras ocasiões pela auditoria desta casa. A título exemplificativo, cita-se:

- Na representação tratada no TC/017388/2021 em face do edital de concorrência Pública nº 004/SMSUB/COGEL/2021, com o mesmo objeto do edital em tela, a exigência de qualificação técnica mediante experiência em execução de concreto asfáltico do tipo RAP foi considerada restritiva pela auditoria do TCM-SP, por se tratar de tipo específico de concreto asfáltico. Naquela ocasião a SMSUB concordou com o TCM-SP e excluiu esse item da qualificação técnica do edital.

- Na representação tratada no TC/000345/2023 em face do edital do Pregão Presencial nº 003/SMSUB/COGEL/2022, com objeto semelhante ao do edital em tela, a exigência de qualificação técnica mediante experiência em execução de concreto asfáltico do tipo Gap Graded foi considerada restritiva pela auditoria do TCM-SP, por se tratar de tipo específico de concreto asfáltico.
- No acompanhamento do edital do Pregão Presencial nº 003/SMSUB/COGEL/2022, com objeto semelhante ao do edital em tela, a exigência de qualificação técnica mediante experiência em execução de concreto asfáltico do tipo Gap Graded foi considerada restritiva pela auditoria do TCM-SP, por se tratar de tipo específico de concreto asfáltico.

O questionamento quanto à aceitação de diferentes tipos de concreto asfáltico para comprovação de qualificação técnica tampouco é inédito em outros Tribunais. A título exemplificativo, cita-se:

- No Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com base no relatório técnico elaborado no processo REC 09/00568500¹, foi decidido que:

Existem diferenças, porém pequenas, na execução de CBUQ com asfalto borracha do CBUQ convencional, mas que de maneira alguma é obstáculo para uma empresa com experiência em pavimentação asfáltica. Este fato contraria mais uma vez, o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, c/c art. 30, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 37, XXI, da Constituição Federal, pois pode ser considerada restritiva e, portanto, impedir a participação de um maior número de empresas. Ressalta-se que as empresas fornecedoras de cimento asfáltico com borracha (GRECA, PETROBRÁS, etc.) prestam toda a assistência necessária, como treinamento, execução de ensaios, consultoria etc. Inclusive, técnicos deste Tribunal, a convite de uma das empresas fornecedoras de CAP com borracha visitaram as instalações industriais e laboratórios da mesma, recebendo todas as informações sobre os materiais e tecnologias necessárias para a boa execução do serviço de revestimento asfáltico com CBUQ com borracha. Dessa forma, observo que as razões de ordem técnica demonstram claramente que houve restrição da competitividade na Cláusula 7.3.2 do Edital n. 001/2008, fato pelo qual, em que pese os argumentos depreendidos pelo recorrente, entendo que não há razões plausíveis para se modificar o acórdão recorrido.

¹ Disponível em <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3383820.HTM>. Acesso em 09.05.2025

- Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União determinou que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Trânsito “abstenha-se de exigir experiência técnico-profissional (...) em “CBUQ com CAP modificado” ou qualquer outra que contenha especificação ou detalhamento irrelevante para a qualificação técnica, ou seja, que não exija conhecimento e capacitação técnicos diferenciados, não usuais e infungíveis, conforme art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993” (Acórdão 1636-34/07-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar).
- O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná também firmou o entendimento no sentido de que, “restando demonstrado que quem já realizou serviços com asfalto convencional está apto a também realizar serviços no qual se faça uso de asfalto com borracha ou com polímeros, mostra-se ilegal a exigência de que os interessados a participar da concorrência apresentem comprovante de já terem realizado serviços de asfalto com borracha ou com polímeros, bastando a apresentação de comprovante de já terem realizado serviços com asfalto convencional” (Reexame Necessário nº 464.605-7, rel. Juiz Conv. 2º Grau EDUARDO SARRÃO, v.u., j. 09.12.2008).

Por analogia, os precedentes acima demonstram que a exigência de comprovação de aplicação de CBUQ do tipo específico “SMA” é indevida, uma vez que não possui respaldo técnico nem legal, de modo que seria suficiente que os licitantes comprovassem prévia experiência na execução de serviços envolvendo concretos asfálticos de quaisquer tipos similares, como CBUQ, Gap Graded, SMA etc.

Ressalta-se que este Tribunal realiza acompanhamentos periódicos de contratos firmados pela PMSP para realização da manutenção da malha viária do município (mesmo objeto do presente certame) e com base no acompanhamento desses contratos ao longo dos últimos dez anos (vide TC/001077/2023), verifica-se que as principais irregularidades cometidas pelas empresas contratadas independem do tipo de concreto asfáltico utilizado, haja vista que foram observadas nos serviços com concreto do tipo SMA, do tipo CBUQ e do tipo Gap Graded.

Frisa-se que o serviço de aplicação de concreto asfáltico usinado à quente (CBUQ) tradicional possui diferenças mínimas em relação ao tipo “SMA” e a princípio, qualquer empresa que já

executou pavimentação em CBUQ estaria habilitada, por ser serviço similar, a executar pavimentação em CBUQ do tipo SMA.

Assim, considerando os argumentos apresentados pela representante, pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., pela empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda., pela SMSUB e os documentos encartados ao processo SEI da licitação, entende-se que o procedimento adotado pela SMSUB que resultou na aceitação dos atestados de execução de concreto asfáltico sem distinção do tipo (CBUQ ou SMA), neste caso concreto está em conformidade com os princípios da eficiência, da economicidade e da competitividade e se coaduna com o artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, visto que privilegiou o princípio da competitividade para elucidar a questão e promover a obtenção da proposta menos onerosa aos cofres públicos.

Diante do exposto, conclui-se pela **improcedência** da Representação quanto a este ponto específico.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Conclusivo, consideramos a Representação **parcialmente procedente**:

Procedente em relação ao subitem **2.2** do Relatório, quanto à insuficiência de atestados de qualificação técnica comprovando produtividade no período simultâneo de 60 dias.

Improcedente em relação aos subitens **2.1** e **2.3** do Relatório, quanto aos balanços patrimoniais e índices contábeis comprovando qualificação econômico-financeira e quanto à aceitação de atestados de concreto asfáltico compatíveis para comprovação de qualificação técnica.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Por se tratar de certame em andamento, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 18/19 desta Corte de Contas, a Análise dos Elementos de Responsabilização será apresentada quando o certame tiver sido concluído, caso fiquem definitivamente constatados atos irregulares, em conformidade com o Anexo IV do MAG-SCE, versão 02.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 12/05/2025

EDUARDO S. CARVALHO
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria VI

**PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS
OLIVEIRA**
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

De acordo, em

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria IX

De acordo, em

HELEN CRISTINA STEFFEN
Subsecretária Adjunta de Controle Externo - Substituta