

**TC/002174/2025**

**Objeto:** 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.

**Interessado(s):** Secretaria Municipal Das Subprefeituras (\*), Jéssica Carolina Agostinho, Aline de Oliveira Silva

**Relator:** João Antonio

**Competência:** PLENO

## **SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE**

Por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro, encaminharam-se os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação (peça nº 109).

Trata-se de Representação proposta por Jéssica Carolina Agostinho (peças nº 01/09), em face da Concorrência Eletrônica nº 01/SMSUB/COGEL/2024, publicada pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), cujo objeto é o *“registro de preços para prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da cidade de São Paulo, subdividida em 11 agrupamentos/lotês”*.

A Representante inicialmente informou que, após julgamento das propostas e habilitação em 12/02/2025, *“a Comissão de Especial de Licitação disponibilizou a documentação ao público ora presente, momento em que foi possível identificar diversas irregularidades tanto na proposta*

quanto na documentação de habilitação da licitante NOVA DIMENSÃO ENGENHARIA LTDA”, primeira colocada no certame.

Com isso, fundamentou a Representação em três tópicos, conforme segue:

- 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. 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;

- Para comprovação de aptidão técnica referente ao Agrupamento 01 (...), o Edital permitia o somatório de quantitativos de diferentes atestados desde que a execução de ambos tenha sido simultânea e limitada ao período de 60 (sessenta) dias. 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 66.999,32m<sup>2</sup>, e executada no período de 20 (vinte) dias (...). Ocorre que a operação matemática realizada pela Licitante manifestadamente não é hábil a 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. Por fim, a Licitante busca somar atestados cujos períodos de execução extrapolam o prazo de 60 (sessenta) dias, em clara afronta ao Edital;

- 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”. 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.

Frisou ainda que “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”.

Sendo assim, requereu, ao final, o provimento da Representação, para que fosse declarada nula a habilitação da empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda..

Inicialmente, o Exmo. Senhor Conselheiro, “considerando os argumentos apresentados pela Representante e a necessidade de assegurar a regularidade e validade do processo licitatório”, **determinou à Origem** “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”, e ao pregoeiro responsável manifestação no prazo de cinco dias (peça nº 11). Tal medida foi posteriormente referendada pelo Plenário (peça nº 20).

Entrementes, a Representante peticionou nos autos (peças nº 17/19) e reforçou o entendimento de que a “Comissão Especial de Licitação valorou os documentos apresentados pela Licitante Nova Dimensão às margens do regramento imposto pelo Edital”.

Na sequência, após a devida intimação do despacho de peça nº 11 (peças nº 12/16), a SMSUB solicitou dilação de prazo para conclusão das análises necessárias e manifestação (peça nº 21), o que foi deferido pelo Exmo. Senhor Conselheiro (peça nº 34).

Ao mesmo tempo, a empresa interessada Nova Dimensão Engenharia Ltda. manifestou-se nos autos (peças nº 22/28) e refutou os argumentos da Representante, segundo tópicos acima elencados:

- Em 06/12/2024 foi publicado o edital n.º 01/SMSUB/COGEL/2024 com data de entrega da proposta agendada para o dia 23/12/2024, às 9h30min. No primeiro edital publicado, o item 9.1.4.1 determinava que o licitante deveria apresentar apenas o último balanço patrimonial,

*ou seja, do ano de 2023 (...). Posteriormente, sem qualquer aviso, às 11h40min do dia 20/12/2024, sexta feira, véspera da entrega da proposta, foi assinado pela agente de contratação uma republicação do referido edital, sem qualquer tipo de aviso ou publicação no Diário Oficial do Município, alterando de forma significativa as exigências de qualificação econômico-financeira, passando a exigir, de forma inédita, a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos últimos 02 (dois) exercícios sociais (...). Contudo, em violação ao art. 55, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, embora as alterações realizadas impactassem na elaboração das propostas pelas licitantes, foi mantida a data e hora de entrega da proposta para dia 23/12/2024 as 9h30 min, sem, portanto, a reabertura dos prazos para apresentação da documentação (...). Sendo assim, realizado o certame, e reconhecida a falha verificada na ausência de republicação e reabertura dos prazos, sabidamente o agente de contratação decidiu por habilitar as empresas proponentes, provavelmente após a constatação do equívoco e impossibilidade de exigir a nova documentação exigida ou após a realização de diligências internas para sanar eventuais dúvidas com relação à qualificação econômico-financeira das empresas;*

*- 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;*

*- 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.*

Ademais, informou, em caráter subsidiário, que, “com relação à simultaneidade exigida pelo Anexo VIII do Termo de Referência do instrumento convocatório, e também questionada pela Representante nos presentes autos, é preciso destacar que nenhuma das empresas habilitadas e declaradas vencedoras – com exceção da NOVA DIMENSÃO – comprovou a execução dos 03

*(três) serviços elencados acima em um mesmo contrato OU em atestados diversos que comprovassem a execução simultânea dos serviços no mesmo período de 60 (sessenta) dias, nas quantidades exigidas pelo edital”.*

*Com isso, “diante do exposto, resta claro que todas as outras empresas declaradas vencedoras dos 10 agrupamentos remanescentes não demonstraram atendimento aos requisitos de qualificação técnica exigidos pelo edital, e, portanto, não atenderam aos critérios definidos pelo instrumento convocatório, de modo que a que a imediata extensão dos efeitos da r. decisão proferida, para o fim de obstar a homologação de todos os 11 (onze) agrupamentos é medida que se impõe, com a consequente determinação de suspensão do certame”.*

Na sequência do tramite processual, mais uma vez a Representante se pronunciou, após petição da empresa interessada (peças nº 45/52).

Em síntese, aduziu preliminarmente que a manifestação da empresa é irregular, nos termos do RITCMSP, *“pois não se trata de parte nestes autos, inexistindo qualquer comprovação do seu inequívoco interesse no feito, como exige o Regimento Interno desta e. Corte de contas; e porque pretende incluir novos fundamentos e pedidos nesta Representação que NÃO foram formulados por esta Representante”.*

Subsidiariamente, requereu *“a intimação de todas as demais empresas participantes da Concorrência Pública nº. 01/SMSUB/COGEL/2024, pois evidente que a pretensão da Nova Dimensão afeta a esfera de direitos de referidas empresas, devendo ser oportunizado prazo para que se manifestem, em observância princípios da ampla defesa e contraditório, preconizados pelo artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal e artigo 121 e seguintes do Regimento Interno desta e. Corte de Contas”.*

Quanto à juntada do balanço patrimonial, indicou que *“a obrigatoriedade de apresentação dos balanços e demais demonstrações financeiras referentes aos 2 (dois) últimos exercícios está prescrita expressamente na própria legislação federal de regência do certame (artigo 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021)”.*

*E, “de igual modo, não há que falar em violação ao artigo 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, que expressamente disciplina não haver necessidade de republicação do instrumento convocatório quando a alteração promovida “não comprometer a formulação das propostas””.*

*Além disso, “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”.*

Por fim, em relação aos temas suscitados relacionados à aptidão técnica, ratificou os argumentos constantes na inicial.

Encaminhados os autos para o Exmo. Senhor Conselheiro, este, em sede de Despacho, reiterou o prazo improrrogável de quinze dias para manifestação da Origem (peça nº 54), que deixou transcorrer o prazo *in albis*, havendo a determinação de encaminhamento dos autos à Auditoria (peça nº 61).

Em seguida, houve a juntada de nova petição incidental nos autos, dessa vez por parte da empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda. (peças nº 68/73), em que solicita sua habilitação nos autos, nos termos do RITCMSP, e refuta os esclarecimentos apresentados pela empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. Por fim, requereu *“a intimação das demais empresas declaradas vencedoras do certame para que se manifestem nestes autos, em observância princípios da ampla defesa e contraditório, preconizados pelo artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal e artigo 121 e seguintes do Regimento Interno desta e. Corte de Contas”*.

O Exmo. Senhor Conselheiro deferiu a habilitação requerida pela empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda. (peça nº 74). Logo após, esta peticionou nos autos e trouxe, segundo suas alegações, fato novo (peças nº 78/81), que consiste *“na negativa de provimento ao Recurso Administrativo interposto por esta peticionária contra decisão que declarou a empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda habilitada no Agrupamento 01 daquele procedimento licitatório”*.

Finalmente, à peça nº 88, a Origem se manifestou nos autos, tendo informado que *“o Lote 1 da licitação em comento não foi homologada e segue aguardando decisão ulterior desta corte para prosseguimento do feito”*.

Encaminhados os autos para manifestação da Auditoria (peça nº 90), a Coordenadoria IX, em 13/05/2025, emitiu Relatório Conclusivo (peça nº 92) e **concluiu ser a Representação parcialmente procedente**: *“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”*.

Isso porque, quanto ao item 2.1, *“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”*. Houve também menção a precedentes jurisprudenciais do STJ e do TCU.

E, em relação ao item 2.3,

*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.*

*Já a procedência se deu em relação ao subitem 2.2 do Relatório, “quanto à insuficiência de atestados de qualificação técnica comprovando produtividade no período simultâneo de 60 dias”, pois*

*De acordo com a última revisão do edital publicada, o item 8 do Anexo VIII do Termo de Referência estabelece exigência de comprovação (...). 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 2.266,67m<sup>2</sup> por dia, como sugere a empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., mas sim 136.000,00/m<sup>2</sup> (CBUQ) somados a 91.800,00 m<sup>2</sup> (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.*

*Na sequência, o Exmo. Senhor Conselheiro decidiu que, “em razão da natureza eminentemente técnica das conclusões alcançadas pela equipe de Auditoria, as quais adoto como razões de decidir, verifico que de fato assiste razão à Representante no que toca à ausência de demonstração dos quantitativos mínimos exigidos no instrumento convocatório para comprovação da qualificação técnica da empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., indicando que a Origem incorreu em falha ao habilitar a*

*mencionada licitante, em afronta aos princípios da vinculação ao edital e ao julgamento objetivo do certame. Por todo o exposto, submeto à deliberação do Pleno desta Corte a REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR anteriormente concedida, com a DETERMINAÇÃO de retomada do procedimento licitatório referente ao Lote 1 da Concorrência 01/SMSUB/COGEL/2024, condicionada à observância das conclusões alcançadas pela Auditoria desta Corte” (peça nº 94).*

Em sede de despacho, foi determinado a expedição de ofícios à Origem e à Representante com o teor da decisão de peça nº 94 (peça nº 96).

Neste momento, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para conhecimento das manifestações expendidas.

**É o relatório.**

**Opina-se.**

### **1. Admissibilidade**

Os requisitos formais previstos no artigo 55 do RITCMSP (incisos I, II e IV) restaram cumpridos.

No que tange ao quesito material (caput do artigo 55 e inciso III), verifica-se que se trata de matéria afeta à competência desta Corte (possíveis irregularidades em Edital de Licitação executado por Secretaria municipal).

Em relação à exigência da prova de cidadania (§ 1º), ainda que não tenha havido a juntada nos autos, cabe destacar que a Representante é advogada no pleno exercício da profissão.

Segundo o artigo 8º, III, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), é pressuposto desse exercício possuir título de eleitor, ou seja, entendo cabível a dispensa *in casu*.

Ademais, a Representação foi devidamente recebida e processada pelo Tribunal.

Desta forma, opino pela possibilidade de recebimento da representação.

## 2. Mérito

Verifica-se, de imediato, que a Representação, **de caráter eminentemente fático e técnico**, foi considerada parcialmente procedente pela Auditoria em seu item 2.2, cujas razões restaram bem fundamentadas, eis que, tanto a Origem quanto a empresa interessada, não lograram êxito em infirmar o alegado pela representante, de modo que não houve o cumprimento da produtividade exigida simultaneamente pelo período mínimo de 60 dias e, via de consequência, de exigência prevista no item 8 do Anexo VIII do Termo de Referência.

Razões estas que também foram apreciadas pelo Exmo. Senhor Conselheiro e que são condicionantes para o devido prosseguimento do certame.

De resto, cabe menção ao item 2.1, que possui cunho mais jurídico, em que a Auditoria bem fundamentou a improcedência, em homenagem, sobretudo, ao princípio de instrumentalidade das formas, conforme precedentes jurisprudenciais colacionados, e com base no artigo 64 da Lei nº 14.133/2021.

Com isso, reporto-me aos termos do Relatório de Auditoria e **opino pela parcial procedência da Representação**.

Frise-se que a observância do item 2.2 impõe a necessária inabilitação da empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda. do certame. Nesse sentido, para que seja constatado o

cumprimento, nos termos da decisão do Exmo. Senhor Conselheiro, sugiro também seja oficiada a Origem, para que comprove nos autos a inabilitação.

### **3. Conclusão**

Ante todo o exposto, quanto à admissibilidade, opino pelo conhecimento da Representação.

No mérito, face ao conjunto das informações disponíveis, acompanho o exarado pela Auditoria e opino pela **procedência parcial** da Representação, face ao conjunto das informações disponíveis.

Sugiro também seja oficiada a Origem, para que comprove nos autos a inabilitação da empresa Nova Dimensão Engenharia Ltda., por descumprimento frontal ao item 8 do Anexo VIII do Termo de Referência.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 24 de junho de 2025 .

**Tácio Piacentini**  
Assessor de Controle Externo - Substituto  
OAB/SP nº 515.906

/TP