

TC/012271/2023

Objeto: Edital - Contratação de empresa para serviços especializados de engenharia para a elaboração de projetos e instalação de 158.145 km de estruturas cicloviárias em vias públicas da Cidade de São Paulo, conforme especificações constantes no Termo de Referência - Anexo I e as demais partes integrantes deste Edital.

Interessados: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito

Relator: Ricardo Torres

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Tratam os presentes autos de Acompanhamento de Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/SMT/2023, promovida pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), para a contratação de empresa para serviços especializados de engenharia para a elaboração de projetos e instalação de 158.145 m de estruturas cicloviárias em vias públicas da Cidade de São Paulo, com 3 lotes e valor estimado de R\$ 357.368.518,01.

A Subsecretaria de Controle Externo, peça 8, em seu relatório preliminar de acompanhamento de edital, sintetizado à peça 9, verificou que o mesmo não reúne condições de prosseguimento em razão da existência das seguintes irregularidades:

- 4.1. As justificativas apresentadas pela Administração para atendimento dos incisos V, VII, IX, X, XI e XII do §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, referentes ao Estudo Técnico Preliminar, foram excessivamente genéricas e sucintas, limitando-se em apresentar informações excessivamente básicas e sem apresentar dados que pudessem corroborá-las (item 3.2.2);
- 4.2. A Administração não apresentou nenhum elemento técnico determinante ou suficiente para justificar a subdivisão da presente licitação em 3 lotes, limitando-se a

reproduzir a justificativa adotada inicialmente para a divisão de objeto tecnicamente menos complexo (contratação de empresa especializada para elaborar projeto básico e demais elementos técnicos necessários para ampliar a rede cicloviária municipal) que o atualmente licitado (item 3.3.2.1);

4.3. Há informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência em relação ao regime de execução da presente contratação, as quais têm potencial de comprometer a formulação de propostas pelos licitantes (item 3.3.3.1);

4.4. Caso o certame seja realizado pelo regime de contratação integrada, não foi atendido o prazo mínimo para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, conforme previsto no artigo 55, II, 'c', da Lei Federal nº 14133/2021 (item 3.3.4);

4.5. A justificativa apresentada pela Administração para limitação de empresas consorciadas é insuficiente e inconsistente (item 3.3.5.1);

4.6. Ausência de previsão legal para exigência de apresentação decreto de autorização para licitantes estrangeiras (item 3.3.9.1.1); 4.7. O item 11.1.c.1 do Termo de Referência exige a apresentação de atestado para demonstrar a qualificação técnico-operacional de serviços cujos valores não são significativos (valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação) e cuja relevância técnica não restou demonstrada, em desacordo com o art. 67, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21 (item 3.3.9.2.1);

4.8. A exigência de que os atestados sejam relativos à execução de ciclovias, ciclofaixas ou similares se mostra restritiva à participação abrangente de mais empresas e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com o artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/21 (item 3.3.9.2.2);

4.9. A exigência de que pelo menos 80% dos itens de serviços constantes dos atestados apresentados para qualificação técnico-operacional refiram-se à execução em área urbana extrapola o previsto em legislação e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com os artigos 5º e 67, §2º, II, da Lei Federal 14.133/21 (item 3.3.9.2.3);

4.10. A exigência de que os atestados apresentados para comprovação do serviço de elaboração de projeto executivo sejam específicos de "projeto cicloviário" e de "levantamento planialtimétrico cadastral pertinentes a este tipo de implantação" tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com o artigo 5º da Lei Federal 14.133/21 (item 3.3.9.2.4);

4.11. A previsão de que os atestados relacionados a ciclovias, ciclofaixas ou similares sejam considerados como itens de maior relevância do que aqueles com maior complexidade técnica se configura como restritiva à participação abrangente de mais empresas e tem potencial de comprometer indevidamente o caráter competitivo certame, em desacordo com os artigos 5º e 67 da Lei Federal 14.133/21 (item 3.3.9.2.5);

4.12. Ausência de previsão no edital de licitação e nos seus respectivos anexos de matriz de alocação de riscos entre as partes e de prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, em desacordo art. 22, §3º, e 92, IX e XI, ambos da Lei Federal nº 14.133/21 (item 3.3.12.1.1);

- 4.13. Há informações conflitantes entre o Edital e o Termo de Referência em relação à possibilidade ou não de subcontratação do objeto licitado, as quais têm potencial de comprometer a formulação de propostas pelos licitantes. (item 3.3.14);
- 4.14. Os projetos básicos constantes do Anexo I-B do Edital não contêm os elementos necessários e suficientes, com adequado nível de precisão, para definir e dimensionar as obras e os serviços licitados, em desacordo com o inciso XXV do art. 6º da LF 14.133/2021 (item 3.3.15.1);
- 4.15. Em decorrência dos projetos básicos constantes do certame não apresentarem os elementos necessários e suficientes para caracterizar as obras e os serviços licitados, a Planilha Orçamentária do Edital não está fundamentada em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, com a composição de todos os custos unitários dos serviços, em infringência ao artigo previsto no inciso XXV do art. 6º da LF nº 14.133/2021 (item 3.3.15.2);
- 4.16. Não foram encontrados nos autos justificativas para a inclusão dos serviços de elaboração de projetos de sinalização semafórica no certame, com a respectiva avaliação da situação dos semáforos, haja vista se tratar de competência da CET. Ademais, cabe à SMT esclarecer se esses serviços semafóricos não fazem parte do escopo da PPP da Iluminação Pública - Contrato nº 003/SMSO/2018, possibilitando haver a coexistência de dois contratos distintos para o mesmo tipo de objeto (item 3.3.15.3);
- 4.17. O quantitativo previsto do serviço de instalação de gradis não está embasado por projetos ou outro documento técnico que o evidencie. Além disso, a composição de preços unitários não consta da Tabela de Preços Unitários do DER-SP (utilizado como referência), de forma que o total previsto para pagamento de R\$ 41.623.957,43 (c/ BDI) está injustificado (item 3.3.15.4);
- 4.18. O quantitativo previsto para o pagamento dos serviços relacionados à execução de pavimentos rígidos e flexíveis não está evidenciado por projetos ou outros documentos técnicos. Ainda, a metragem total calculada de pavimentação é maior do que a extensão de pista prevista no certame, acarretando em uma majoração injustificada do orçamento. (item 3.3.15.5);
- 4.19. Os quantitativos previstos para o pagamento de itens referentes à Administração Local, ultrapassaram o percentual médio de 6,99% para obras rodoviárias, se enquadrando como excessivo e desarrazoado, haja vista a ausência de respaldo técnico ou justificativa apresentada nos autos, gerando um risco de dano ao erário de aproximadamente R\$ 13 milhões (c/ BDI) (item 3.3.15.6);
- 4.20. Consta do Edital a previsão de itens de serviços relativos à permanência de equipamentos, sem apresentação de justificativa técnica, de forma que o montante total previsto para pagamento de R\$ 7.222.920,31 está injustificado (item 3.3.15.7);
- 4.21. Não foi atendida a Sumula nº 260/2010 do TCU, no tocante à apresentação de ART para indicação do responsável pela elaboração do orçamento-base (item 3.3.15.8);
- 4.22. Recomenda-se à Administração que inclua cláusulas específicas e explícitas na minuta do contrato para o adequado atendimento das exigências do artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/21 (item 3.3.12.1).

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, peças 22 e 23, em manifestação prévia, apresentou as justificativas apresentadas pelos seus órgãos técnicos, mostrando-se, inclusive, disposta a adequar o texto editálcio às recomendações propostas.

A Equipe de Fiscalização, em seu relatório conclusivo, peça 33, sintetizado à peça 34, concluiu que foram reiteradas as Conclusões 4.7 a 4.09, 4.11, 4.18, 4.19 e 4.21, foram modificadas as Conclusões 4.10, 4.12, 4.14, 4.15 e 4.17, e foram superadas as Conclusões 4.1 a 4.6, 4.13, 4.16, 4.20 e 4.22, todas do Relatório Preliminar de peça 8, e, ainda, foram acrescidas as Conclusões 4.23 e 4.24, a saber:

4.23. A Cláusula Quarta da Minuta de Contrato, que trata "das medições e das condições de pagamento", infringe o §9º, do art. 46, da LF 14.133/2021. (Item 3.3.3.2);

4.24. O edital indevidamente deixou de incluir no item 12, que trata da garantia contratual, a obrigatoriedade da "cláusula de retomada" prevista no art. 102 da LF nº 14.133/2021. Além disso, a minuta de contrato deve ser retificada para acompanhar as alterações trazidas no item 12 do edital, adequando-se às exigências dos arts. 99 e 102 da LF nº 14.133/21. (Item 3.3.12.1.2).

A Pasta, peças 45 a 49, apresentou suas novas justificativas trazidas por seus órgãos técnicos, reiterando a disposição em promover as alterações necessárias no texto editalício.

Após analisar a resposta de comunicação processual da Municipalidade, a Equipe de Auditoria, peça 53, concluiu que:

Diante do exposto, entende-se que a minuta de edital publicada e com sessão de abertura agendada para o dia 25.07.2024, 10h00, não reúne condições de prosseguimento, com destaque para o achado 4.19 (item 2.11 desta manifestação), a partir do qual se constata o risco de dano ao erário.

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, peças 58 e, posteriormente, peça 72, apresentou novos esclarecimentos e novas propostas de mudanças, que foram entendidas pela Subsecretaria de Controle Externo, peças 62 e 83, como insuficientes para que o edital reunisse condições de prosseguimento.

A Pasta, peças 88 a 90, juntou cópia do despacho de revogação do Edital da Concorrência Eletrônica nº 002/SMT/2023, devidamente publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (SEI 120458948).

A Equipe de Fiscalização, peça 94, confirmou que a licitação foi revogada para permitir que sejam feitas as correções necessárias, já que estas demandam alteração no instrumento convocatório.

A Assessoria Jurídica desta Egrégia Corte de Contas, peças 96 e 97, entendeu que, em razão da revogação do certame, resta prejudicada a apreciação do mérito do Acompanhamento de Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/SMT/2023.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, peça 100, requereu que este processado seja julgado extinto, como decorrência natural da perda do seu objeto.

Este é o breve relatório.

Com os apontamentos iniciais apresentados pela Equipe de Auditoria, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT) justificou diversas decisões relacionadas à licitação para contratação integrada de serviços de engenharia voltados à implantação de 158 km de estruturas cicloviárias. A mudança do modelo de contratação tradicional para o modelo integrado foi uma orientação do gabinete da Pasta, visando maior celeridade e economicidade, de

acordo com as metas do Plano Plurianual da cidade, que prevê a implantação de 1.400 km de ciclovias até 2028. A divisão do objeto em três lotes, em vez dos dois inicialmente previstos, foi considerada mais estratégica por equilibrar volume de serviço e distribuição regional, proporcionando uma execução mais eficiente.

A SMT reconheceu a existência de inconsistências entre o edital e o Termo de Referência e mostrou disponibilidade em promover as adequações legais necessárias. Também foi mencionado que o prazo mínimo legal para apresentação de propostas será respeitado. Com relação às limitações impostas à formação de consórcios, a Pasta explicou que buscou assegurar maior controle e eficiência, mas, igualmente, mostrou disposição para rever esse ponto conforme entendimento do TCM.

Sobre os critérios de qualificação técnica, a SMT argumentou que a exigência de experiência prévia em implantação de estruturas cicloviárias em via pública é essencial, dado o grau de especificidade dessas intervenções e o risco envolvido em trabalhos realizados em áreas urbanas ativas. A familiaridade com o Manual de Sinalização Urbana (Volume 13), por exemplo, é apontada como decisiva para o sucesso do projeto. Ainda assim, a Pasta se comprometeu a ajustar exigências que extrapolem os limites legais, especialmente aquelas envolvendo serviços com valores inferiores a 4% do total estimado da contratação.

Em relação à matriz de risco, a SMT considerou que a sua apresentação completa seria mais apropriada na fase contratual, já que os lotes podem ser vencidos por diferentes empresas, e reafirmou que os documentos anexados ao processo já contemplam uma análise de riscos suficiente para a fase licitatória. A ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para o orçamento-base foi justificada pelo fato de tratar-se de contratação integrada, em que o projeto executivo e o orçamento definitivo são responsabilidade do contratado.

Quanto à composição orçamentária, os custos foram estimados com base nos croquis de tipologia, extensão das estruturas e tipologias previstas (ciclofaixa, ciclovia, etc.). A SMT assegurou que há planilhas detalhadas por local de implantação e que eventuais itens com valores considerados excessivos, como administração local e permanência de equipamentos, serão revisados para republicação. Com relação à inclusão de projetos de adequação semaforizada, a secretaria esclareceu que não haverá execução desses serviços no contrato, apenas a sua elaboração, que será validada pela CET.

De modo geral, a SMT demonstrou disposição em acatar as recomendações do TCM, ajustar o edital conforme a legislação vigente e garantir a regularidade do processo licitatório, prezando pela economicidade, segurança viária e ampliação eficaz da malha cicloviária da cidade.

Após amplo debate e ao longo da instrução processual, a Equipe de Fiscalização destacou como mais crítico o apontamento relacionado à Administração Local (achado 4.19), que indicou um risco potencial de dano ao erário de aproximadamente R\$ 10,6 milhões, por conta de valores considerados excessivos e sem justificativa técnica adequada.

Mesmo após a manifestação da SMT, foram mantidos os apontamentos anteriores¹, considerando que não foram apresentados fatos

¹ Principais Apontamentos Mantidos

- **Exigência de qualificação técnica para serviços de baixo valor e relevância não demonstrada** (Conclusão 4.7): Mantido por contrariar o §1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21.
- **Restrição à execução prévia de ciclovias/ciclofaixas como critério técnico** (Conclusões 4.8 e 4.11): Consideradas excessivamente restritivas, comprometendo a competitividade do certame.
- **Exigência de execução em áreas urbanas como requisito técnico** (Conclusão 4.9): Critério mantido como indevido, por limitar empresas com experiência técnica válida em outros ambientes.
- **Exigência de projeto executivo como item de qualificação** (Conclusão 4.10): Valor insignificante e sem complexidade técnica.
- **Matriz de Riscos** (Conclusão 4.12): Falta de alocação clara da responsabilidade por danos à infraestrutura de concessionárias.
- **Divergências entre projetos e croquis** (Conclusão 4.14) e ausência de embasamento técnico para os quantitativos orçamentários (Conclusões 4.15 a 4.18): Persistem os questionamentos sobre inconsistências e justificativas insuficientes.

novos capazes de reverter as conclusões do relatório anterior. Além disso, observou que algumas alterações realizadas pela SMT ocorreram após a abertura da sessão pública da licitação, o que fere os princípios da legalidade, da vinculação ao edital e da segurança jurídica.

A Assessoria Técnica da Pasta se manifestou ao doc. 119754090, informando que em razão da abertura do certame já ter ocorrido, não havia mais possibilidade de realizar as correções necessárias, sugerindo, assim, a revogação do certame. O que, de fato, se efetivou.

Diante da revogação do procedimento licitatório, me coaduno à Assessoria Jurídica desta Egrégia Corte de Contas e à Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM pela perda do objeto do presente acompanhamento.

Por todo o exposto, opino pela prejudicialidade da apreciação do mérito do Acompanhamento de Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/SMT/2023, promovida pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), em razão da perda superveniente do objeto.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 1 de julho de 2025.

ANTONIO CARLOS MINGRONE
Assessor de Gabinete I

-
- **Custos excessivos na rubrica de Administração Local** (Conclusão 4.19): Indicada majoração injustificada, com potencial de dano ao erário de R\$ 10,6 milhões.
 - **Ausência de ART para orçamento-base** (Conclusão 4.21): Não atendida a Súmula nº 260/2010 do TCU.
 - **Cláusula contratual de medição** (Conclusão 4.23) e **cláusula de retomada na garantia** (Conclusão 4.24): Alterações publicadas após abertura do certame, o que fere princípios legais como segurança jurídica e vinculação ao edital.