

TC/024111/2024

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

Interessado(s): Secretaria Municipal Das Subprefeituras (*)

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 56).

Tratam os presentes autos de Acompanhamento da Concorrência Eletrônica nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (peça nº 03), publicada pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e agendada para o dia 23/12/2024, 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.

Após instruir os autos (peças nº 03/06), a Coordenadoria VII, em 18/12/2024, emitiu Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, que indicou em sua conclusão não haver condições de prosseguimento do Edital (peças nº 08/09), conforme os seguintes achados:

- **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;

- **Achado 2:** Potencial sobrepreço de no mínimo R\$ 237 milhões no certame devido à estimativa de preço unitário global inadequado;
- **Achado 3:** Definição incompleta do rol de serviços com limitação de remuneração de 8% do valor do contrato;
- **Achado 4:** Definição incompleta dos mecanismos de controle da remuneração de itens de serviço de natureza indireta;
- **Achado 5:** Exigência restritiva de comprovação de serviços em vias urbanas;
- **Achado 6:** Exigência de atestados com quantitativo mínimo superior a 50% da quantidade estimada dos serviços;
- **Achado 7:** Adoção de modalidade licitatória concorrência pública presencial ao invés de concorrência pública eletrônica;
- **Achado 8:** Vedação indevida de participação de empresas reunidas em consórcio;
- **Achado 9:** Inconsistências técnicas nas matrizes de decisão;
- **Achado 10:** Ausência de cláusula editalícia estabelecendo a obrigatoriedade de controle tecnológico amostral pela SMSUB;
- **Achado 11:** Improriedades formais.

Inicialmente, o Exmo. Senhor Conselheiro determinou fosse oficiada a Secretaria Municipal das Subprefeituras para manifestação quanto aos achados 1, 2, 3, 4, 9, 10 e 11, no prazo de 24 horas. Quanto aos achados 5, 6, 7 e 8, entendeu *“como superados, de plano, os seguintes apontamentos ante a jurisprudência do Plenário desta Corte”* (peça nº 10).

Devidamente intimada (peças nº 11/13), a SMSUB, em sua manifestação prévia (peça nº 14), informou que, quanto aos achados 3, 10 e 11, irá acolher os apontamentos e realizar as devidas alterações no Edital.

Já em relação aos achados 1, 2, 4 e 9, justificou da seguinte forma:

Achado 1: Em alusão ao item acima transcrito, cumpre-nos elucidar que esta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras, em estrita observância aos apontamentos anteriormente realizados por esta r. Corte de Contas Municipal, adotou os preços unitários da ANP – Agência Nacional de Petróleo para definir os valores do “CAP 50/70” e “CAP 30/45”. No tocante ao suscitado acerca da ausência de inclusão do ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, cumpre-nos esclarecer que caberá ao licitante considerar, no momento da apresentação da proposta, todos os tributos que incidem sobre os itens que compõe a execução do serviço, conforme estabelecido no ANEXO I-A - MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL que compõe Edital da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (...). No que se refere ao coeficiente de produtividade, importa dizer que este deve respeitar as normas técnicas vigentes, que por sua vez permite um limite máximo e mínimo de variação do teor de betume sem que altere a identidade da massa produzida. Diante do exposto, entende-se que os coeficientes já se encontram estabelecidos nas normas técnicas vigentes e deverão ser obedecidos rigorosamente. Ademais, os critérios estabelecidos já são obedecidos nos contratos vigentes de Malha Viária e nos demais que se utilizam de pavimento asfáltico. Sem embargos ao exposto, no mais elevado fito de atender as orientações técnicas da Nobre Equipe Técnica da E. Corte de Contas, esta SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeitura incluirá cláusula contratual na qual se estabelecerá que durante a execução contratual todas as variações de valores correspondentes aos produtos derivados de petróleo serão observadas por esta Pasta, inclusive os preços estabelecidos pela tabela SIURB. Assim sendo, quando verificadas variações consideráveis, haverá a repactuação dos valores, evitando, portanto, eventuais prejuízos ao erário público;

Achado 2: Em detida análise ao apontamento acima transcrito, verifica-se que a r. Equipe Técnica do E. TCM/SP alcançou os valores apontados como sobrepreço a partir do cotejo entre os valores considerados para atual certame licitatório e a execução dos contratos derivados do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022. À luz de tal constatação, entende-se por necessário ponderar a fragilidade do achado supracitado. Isso porque, os contratos oriundos do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, que estão sendo auditados pela Nobre Equipe Técnica do E. TCM/SP, estão ainda em fase inicial do procedimento, não houve sequer manifestação desta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras sobre os achados. Utilizá-los, neste momento, como parâmetros e conclusões já consolidadas no E. Tribunal é desarrazoado e atenta ao Princípio do Julgamento Definitivo. É certo dizer que os achados da auditoria dos Contratos oriundos do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022 podem ser modificados – total ou parcialmente –, nessa senda, a reversibilidade do entendimento da

Nobre Equipe Técnica de Auditoria é possível e deve ser considerada, uma vez que não houve trânsito em julgado da matéria. Assim sendo, entendemos que os parâmetros utilizados para a atual licitação foram delineados a partir do último procedimento licitatório, contudo, ressalta-se: foram revestidos e detidamente analisados e considerados pelo corpo técnico responsável. Ademais, cumpre-nos ainda ressaltar que os preços estabelecidos por este SMSUB/CONSEMAVI – Núcleo de Gestão do Programa de Conservação e Manutenção da Malha Viária da Secretaria Municipal das Subprefeituras, foram embasados na análise, pormenorizada, de TODOS os contratos firmados no âmbito do Programa de Conservação e Manutenção da Malha Viária. A r. Equipe Técnica de Auditoria, por sua vez, alcançou os valores ora indicados a partir da análise apenas e tão somente de 7 (sete) contratos. Dessa forma, cumpre-nos ponderar que a generalização com base na análise sumária de sete contrato é inadequada para entender de forma detalhada o objeto que se pretende contratar. Por derradeiro, resta-nos reforçar que a metodologia utilizada por esta Pasta, para definir os números e valores correspondentes a atual licitação, notadamente o valor correlato ao metro quadrado do serviço, deu-se de forma objetiva, é certo dizer que os valores derivam de um preço médio, alcançado a partir da detida análise de todos os instrumentos contratuais e elementos que instruíram a contratação anterior;

Achado 4: No tocante ao apontamento acima transcrito, e na mesma esteira do já manifestado em resposta ao “ACHADO 2”, entende-se por necessário ponderar que a r. Equipe Técnica do TCM/SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo ao elaborar o presente apontamento se alicerça nos achados de uma auditoria que ainda está em fase inicial de seu procedimento. É imperioso frisar que o RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA (Peça 53 do TC/001077/2023), ainda está pendente de resposta por parte desta SMSUB, dito isso, os achados ali presentes não tem o condão de gerar dados conclusivos, uma vez que ainda podem sofrer alterações em razão dos esclarecimentos que serão oportunamente apresentados por esta Pasta. Ademais, não é demasiado mencionar que neste momento processual, discute-se itens do edital que possam macular todo procedimento, as ponderações, orientações e opiniões da Nobre Equipe Técnica do r. Tribunal de Contas Municipal são sempre zelosamente recebidas por esta Pasta, mas é necessário desmembrar questões relacionadas à execução contratual e ao procedimento licitatório. No caso do presente apontamento, sua conclusão é fundamentada em dados gerados de um procedimento ainda em fase inicial. Outrossim, as questões relacionadas ao relatório de auditoria programada, acima referenciados, estão sendo tratadas, por esta Pasta, com as cautelas necessárias, . Para além do exposto, ressalva-se que as questões relacionadas à execução contratual deverão sempre ser observadas com grande

proximidade pelo fiscal designado. Dessa forma, o edital, e seus respectivos anexos ora analisados, foram delineados de forma robusta, pensando-se que a atuação da equipe técnica que será formalmente designada para o acompanhamento da execução contratual deverá ser próxima, transparente e rigorosa para atender e fazer cumprir todas as exigências editalícias. À luz deste entendimento, importa ainda mencionar que, em sede de execução contratual, somente serão medidos os itens que estão presentes na “TABELA 8 – SERVIÇOS CLASSIFICADOS COMO CUSTOS INDIRETOS” e que caso se observe incongruências por parte da Equipe formalmente designada será prontamente averiguada as responsabilidades funcionais. Para essa SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras os parâmetros estabelecidos pelo edital devem ser observados – atentamente – tanto pelas licitantes e, futuras contratadas, quanto pelos agentes públicos que realizarão o acompanhamento de fiscalização, deste modo, exigir-se-á o comprometimento da Equipe Fiscalizatório para cumprir todas as diretrizes preconizadas pelos documentos que compõe a CONCORRÊNCIA PÚBLICA PRESENCIAL Nº 01/SMSUB/COGEL/2024;

Achado 9: A fim de demonstrar de forma inequívoca a consistência do fundamento aqui apresentado, primeiramente, esclarecemos que as matrizes de decisões não são iguais para todas as vias, deve-se observar suas particularidades para só assim estabelecer critérios e parâmetros que serão utilizados. Importante dizer que se procurou estabelecer critérios mínimos a serem observados, mas a análise técnica do local é imprescindível para entender e adequar o projeto às necessidades da via. Nessa esteira, é certo dizer que as planilhas referenciais para elaboração dos estudos de avaliação são anteriores à contratação, e não se repetem, sendo respeitadas todas as normas técnicas necessárias e obrigatórias a execução dos contratos. Em consonância ao até então exposto, destaca-se que ao longo dos mais de 900 (novecentos) contratos firmados a partir das ARP's - Atas De Registros De Preço oriundas do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, restou comprovada a assertividade da Administração Pública Municipal em estabelecer os critérios mínimos necessários para a execução do estudo de viabilidade. Necessário esclarecer que não se trata de uma linha rígida a ser seguida, mas sim de parâmetros mínimos que devem ser observados. Para melhor elucidação, importa dizer que a cidade de São Paulo apresenta vias das mais variados classes, e no decorrer da execução do Programa de Recapeamento observou-se e considerou-se cada particularidade, adotando os parâmetros mais adequados para aquela intervenção, além dos critérios mínimos já estabelecidos. Tudo isso, porque, são soluções necessárias que devem ser utilizadas com critérios e prudência. Diante disso, a partir da experiência adquirida com o acompanhamento pormenorizado dos Serviços de Manutenção e Conservação da Malha Viária

da cidade de São Paulo, estabelece-se, para o atual procedimento licitatório, que a Administração Pública terá uma diretriz que estabelecerá os padrões mínimos a serem observados, contudo, caberá ao técnico analisar detidamente cada uma das opções, visando encontrar a solução mais adequada e viável que atenda às especificidades de cada via. No tocante a diferença entre as duas soluções a serem utilizadas está na espessura de camada asfáltica a se remover, para execução do “overlay”, modalidade de intervenção, definida em Projeto de Engenharia específico relativamente à Restauração do Pavimento e/ou à Reabilitação do Pavimento, que consiste na adequada sobreposição ao pavimento existente de uma ou mais camada(s) constituída(s) de mistura betuminosa e/ou concreto de cimento Portland. Importa dizer que tal sobreposição conferirá ao pavimento existente adequado aporte estrutural, mantendo-o assim apto a exercer, em continuidade, um novo ciclo de vida, de conformidade com as premissas técnico-econômicas. -“ Para a adoção do overlay, deve-se observar entre diversos fatores, sendo que, nesta oportunidade, para melhor entendimento da matéria, cita-se dois cuja observação é imprescindível: i. Inviabilidade estrutural e de irregularidade de superfície, constantes na coluna 04 da matriz de risco; e ii. Inviabilidade “in loco” do sistema de drenagens superficiais, para aquelas localidades onde a captação de águas pluviais se encontra de um único lado da via, e a característica da drenagem oposta a captação e de “expulsar” águas direcionando sua captação no lado oposto. Nestes casos também temos as características do pavimento com seções transversais planas, e sem abaulamento central, fazendo com que a adoção do overlay crie retenção e acúmulo de águas na lateral da via, mudança nas características de seções e na retirada de superelevações, afetando a segurança na dirigibilidade dos motoristas, bem como no aumento de aquaplanagem. A vista de todo exposto, reiteramos que os coeficientes que serão utilizados dependerão de cada caso, sendo a matriz de decisão um parâmetro mínimo e básico a ser seguido. Com isso teremos que o critério da vantajosidade econômica não poderá superar ou desrespeitar o critério da qualidade técnica, pois para determinadas vias a utilização da tecnologia mais avançada, trazem mais durabilidade com as vias, diminuindo custos com manutenção.

Entrementes, o Exmo. Senhor Conselheiro, em sede de Despacho (peças nº 16 e 20), acolheu os argumentos da Origem (itens 1, 2, 4 e 9) e *“diante do exposto, considerando a necessidade de realização do certame licitatório e a importância da continuidade de um serviço público essencial para a cidade de São Paulo”*, concluiu que *“não há justificativas suficientes para interromper o prosseguimento do processo licitatório”*, que está condicionado também à realização dos ajustes informados (itens 3, 10 e 11), sendo oficiada a Origem a respeito (peças nº 17/19, 21/22 e 24).

Na sequência, o Exmo. Senhor Conselheiro determinou o encaminhamento para manifestação da Unidade Técnica (peça nº 25). A Coordenadoria VII deste E. Tribunal apresentou o seu “Relatório Conclusivo” (peças nº 28/29) e, **em que pese os argumentos da Origem, reconheceu apenas a superação dos itens 3 e 11 e manteve a conclusão anterior quanto aos demais achados.**

Especificamente quanto ao achado 10, informou 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)*”.

Após a elaboração do Relatório Conclusivo, o Exmo. Senhor Conselheiro determinou oficial a Origem, “*tendo em vista que, inobstante tenha havido a liberação da continuidade do processo licitatório a Auditoria deste TCMSP analisou o mérito da resposta oferecida pela Secretaria Municipal das Subprefeituras-SMSUB, 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*” (peça nº 30).

Formalizada a intimação (peças nº 31/33), a Origem inicialmente deixou transcorrer o prazo *in albis* (peça nº 34) e, posteriormente, solicitou diversas dilações de prazo (peças nº 38, 43 e 49). Ao final, encaminhou sua resposta e a apenas manifestou **ciência** quanto ao conteúdo do Relatório Conclusivo (peça nº 54).

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

É o relatório.

Opina-se.

Conforme se verifica nos autos, após o devido trâmite processual, a Origem cumpriu parte dos achados de Auditoria e encaminhou, quanto aos demais, justificativas que foram acatadas pelo Exmo. Senhor Conselheiro.

Ademais, parte dos achados de Auditoria (itens 5, 6, 7 e 8) vão de encontro à Jurisprudência deste Tribunal, de modo que foram superados de plano pelo Exmo. Senhor Conselheiro.

Não obstante o respeitável entendimento da Auditoria, no sentido de que o certame ainda não estaria apto para seguimento, tais impropriedades, **nos termos de decisão do Exmo. Senhor Conselheiro, não impediriam o andamento do certame licitatório.**

Inclusive, com base em informações coletadas nos autos do TC nº 2174/2025, referente à Representação cujo objeto é também a Concorrência nº 01/SMSUB/COGEL/2024, foi realizada a sessão pública em 12/02/2025 e, por conta de irregularidades na habilitação de empresa licitante, **houve determinação à Origem por parte deste Tribunal para se abster de proceder à homologação da Concorrência Pública nº 01/SMSUB/COGEL/2024, exclusivamente em relação ao lote 01.** Posteriormente, o Exmo. Senhor Conselheiro, decidiu pela *“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”*.

Ou seja, vislumbra-se, diante do contexto dos autos e do prosseguimento do certame, que houve exaurimento do objetivo do presente processo, sem prejuízo do acompanhamento durante a fase contratual.

Por fim, considerando que não houve comprovação de atendimento na republicação do Edital ao achado nº 10, que foi ratificado pelo Exmo. Senhor Conselheiro, **sugiro** o encaminhamento de Recomendação à Origem para observância durante a vigência do contrato e nos próximos certames.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 4 de julho de 2025 .

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

/TP