

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

Interessados: Secretaria Municipal Das Subprefeituras (*)

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata-se de **Acompanhamento do Edital da Concorrência Eletrônica nº 01/SMSUB/COGEL/2024¹**, da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), 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 abertura da sessão pública estava agendada para o dia 23.12.24, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade, de 09.12.24.

¹ SEI nº 6012.2024/0028075-3.

Em seu Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (peça 8, fls. 38/39), a Subsecretaria de Controle Externo (SCE), após minuciosa análise, consubstanciou em 11 achados² (item 3), e concluiu que o Edital nº 01/SMSUB/COGEL/2024 não reúne condições de prosseguimento (item 5).

O Conselheiro Relator considerou superados os achados 5, 6, 7 e 8 de auditoria que já tinham sido superados pelo Plenário desta Corte de Contas nos autos do TC nº 005034/2022 que teve como objeto a análise do Edital do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, com objeto semelhante. Determinou envio de ofício à Origem para ciência e manifestação à cerca dos demais achados (peça 10).

Oficiada a Origem³, apresentou Manifestação Prévia (peça 14), a qual foi analisada pelo Conselheiro Relator (peça 16)⁴:

Na sequência, passo a analisar pontualmente cada um dos apontamentos remanescentes, bem como a resposta oferecida pela Origem:

Achado 1. *O relatório apontou que a planilha orçamentária de referência do edital baseou-se em valores divulgados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) apenas para o insumo "CAP 50/70" (cimento asfáltico de petróleo), mas desconsiderou preços de outros insumos asfálticos, além de ignorar a incidência de impostos como ICMS sobre esses materiais. Adicionalmente, os coeficientes de produtividade não seguiram padrões específicos observados em contratos municipais anteriores. Essa inconsistência poderia gerar sobrepreço estimado em R\$ 92 milhões, o que representa aproximadamente 5% do valor total da licitação.*

² 3.1 Achado 1 – Sobrepreço de R\$ 92 milhões no certame devido à utilização de preços unitários e coeficientes de insumo inadequados na planilha orçamentária de referência;

3.2 Achado 2 – Potencial sobrepreço de no mínimo R\$ 237 milhões no certame devido à estimativa de preço unitário global inadequado;

3.3 Achado 3 – Definição incompleta do rol de serviços com limitação de remuneração de 8% do valor do contrato;

3.4 Achado 4 – Definição incompleta dos mecanismos de controle da remuneração de itens de serviço de natureza indireta;

3.5 Achado 5 – Exigência restritiva de comprovação de serviços em vias urbanas;

3.6 Achado 6 – Exigência de atestados com quantitativo mínimo superior a 50 % da quantidade estimada dos serviços;

3.7 Achado 7 – Adoção de modalidade licitatória concorrência pública presencial ao invés de concorrência pública eletrônica;

3.8 Achado 8 – Vedação indevida de participação de empresas reunidas em consórcio;

3.9 Achado 9 – Inconsistências técnicas nas matrizes de decisão;

3.10 Achado 10 – Ausência de cláusula editalícia estabelecendo a obrigatoriedade de controle tecnológico amostral pela SMSUB;

3.11 Achado 11 – Impropriedades formais.

³ Ofício SSG 17959/2024 (Secretário SMSUB, peça 11).

⁴ Decisão publicada no Diário Oficial da Cidade, em 20.1.2.2024 (peça 23).

A Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) esclarece que, em conformidade com apontamentos anteriores do Tribunal de Contas, utilizou os preços unitários da ANP para definir o valor do “CAP 50/70”. Quanto à ausência de ICMS nos cálculos, afirmou ser de responsabilidade dos licitantes incluir todos os tributos na proposta, conforme indicado no modelo de proposta comercial constante do edital. Os preços apresentados já incluem lucros, despesas diversas e tributos de qualquer natureza.

No que respeita aos coeficientes de produtividade, afirmou que estes seguem normas técnicas vigentes, que estabelecem limites de variação do teor de betume, garantindo a identidade da massa asfáltica. Assim, a SMSUB conclui que os coeficientes estão adequadamente definidos e devem ser rigorosamente respeitados.

Decisão:

Após análise dos apontamentos realizados no relatório preliminar e das manifestações apresentadas pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), conclui-se que as explicações fornecidas pela Secretaria são tecnicamente fundamentadas e encontram respaldo nas normas aplicáveis. Foi informado que a SMSUB se valeu, em observância a apontamentos anteriores feitos por esta Corte, se valeu dos preços da ANP- Agência Nacional de Petróleo para definir os valores de CAP 50/70 e de CAP 30/45. Ademais, no que toca a inclusão do ICMS e de outros tributos frisou que o modelo de proposta comercial do edital indica a necessidade de inclusão do ICMS, cabendo ao licitante informar o valor do tributo a ser recolhido.

Quanto aos coeficientes de produtividade, justificou SMSUB que estes seguem normas técnicas vigentes, com variações permitidas para o teor de betume, atendendo aos requisitos técnicos e assegurando a qualidade dos serviços a serem executados.

Comprometeu-se, ainda SMSUB a promover adequações no Edital para estabelecer cláusulas contratuais que assegurem que as variações de valores correspondentes aos derivados de petróleo serão observados, incluindo os preços estabelecidos por SIURB, com o fito de eventualmente repactuar valores e evitar eventuais prejuízos ao Erário.

Desse modo, ACOLHO a defesa apresentada por SMSUB por entender que as ações propostas, levadas a efeito, preservam o Erário de eventuais prejuízos. Entretanto, friso que a atuação do Tribunal de Contas não se encerra com esta decisão. O Tribunal permanecerá acompanhando o processo licitatório em todas as suas etapas até a assinatura do contrato, com o objetivo de garantir que os princípios da eficiência, economicidade e transparência sejam plenamente observados, evitando prejuízos ao erário. Caso sejam identificados prejuízos ou falhas durante o acompanhamento, ainda na fase de controle preventivo e concomitante, esta Corte poderá atuar.

Achado 2 - *A SMSUB utilizou um preço unitário global de R\$ 288,98/m² para a execução dos serviços. A auditoria verificou que esse valor está cerca de 16% acima do preço médio praticado em serviços similares no município de São Paulo (R\$ 248,68/m²). A ausência de justificativas técnicas detalhadas para a definição desse preço unitário compromete a transparência e eficiência da estimativa. A diferença foi considerada significativa, representando um acréscimo de R\$ 237 milhões ao valor global do certame, o que poderia resultar em desperdício de recursos públicos caso o preço final não seja ajustado.*

A Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) argumenta que os valores apontados como sobrepreço pela equipe técnica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) foram calculados com base na comparação com contratos derivados do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, os quais ainda estão em fase inicial e não foram definitivamente analisados pelo TCMSP. A utilização desses contratos como parâmetro definitivo é considerada precipitada, uma vez que os achados podem ser alterados no curso do processo.

A SMSUB destaca que os valores definidos na atual licitação foram estabelecidos após análise criteriosa de todos os contratos firmados no âmbito do Programa de Conservação e Manutenção da Malha Viária, enquanto a auditoria do TCM se baseou na revisão de apenas sete contratos. Por isso, a Secretaria considera inadequado generalizar essas conclusões.

Além disso, a metodologia empregada pela SMSUB para determinar os valores da licitação, especialmente o preço por metro quadrado, baseou-se em cálculos objetivos e em uma média ponderada, obtida a partir de um exame detalhado de

todos os instrumentos contratuais anteriores. Assim, reforça-se a validade técnica e a transparência dos valores apresentados.

Decisão:

Após análise dos elementos apresentados pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e considerando os apontamentos da auditoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), assiste razão à Secretaria Municipal das Subprefeituras, uma vez que possuem razoabilidade a metodologia adotada pela pasta para o alcance dos valores de referência. Desse modo, entendo que somente com o aperfeiçoamento da instrução processual e da formação do contraditório é que se terá uma precisão acerca dos valores praticados em contratos anteriores, servindo como dados históricos a serem observados. Dessa forma, supero o presente apontamento.

Nada obstante, embora os valores definidos pela SMSUB sejam acolhidos como justificados e adequados, esta relatoria ressalta a necessidade de acompanhamento contínuo do certame até a assinatura do contrato. Esse monitoramento visa assegurar que os princípios de economicidade e eficiência sejam plenamente respeitados, bem como evitar possíveis riscos de sobrepreço durante a execução dos serviços.

Achado 3 - *O edital definiu um limite de 8% do valor medido em contrato para itens de serviço classificados como indiretos, mas a lista apresentada no Termo de Referência omitiu diversos itens relevantes. Essa ausência permite que serviços não listados escapem do limite remuneratório, aumentando o risco de superfaturamento. Além disso, auditorias anteriores indicaram que a inadequação na classificação desses serviços já gerou prejuízos significativos em contratos similares. A falta de uma lista abrangente e clara fragiliza o controle financeiro e compromete o interesse público.*

Em observância ao apontamento acima transcrito, a SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras procederá à adequação da Tabela de Custos Indiretos, incluindo os itens indicados por esta r. Equipe Técnica.

Decisão:

Diante da concordância da origem o item passará a ser corrigido com a necessidade de publicação dos ajustes e restituição dos prazos.

Achado 4 - *Os mecanismos de controle definidos para a medição de serviços indiretos apresentaram falhas relevantes. A medição foi proposta com base em áreas executadas em metros quadrados ou horas demandadas, critérios considerados genéricos e inadequados pela auditoria. Isso contradiz a necessidade de critérios específicos e individualizados para cada item de serviço. Além disso, o edital não vedou expressamente a remuneração de itens não listados na Ata de Registro de Preços (ARP), o que abre espaço para cobranças indevidas. Essas fragilidades comprometem a eficiência e a economicidade do contrato, expondo a administração a possíveis superfaturamentos.*

A SMSUB argumenta que os apontamentos da equipe técnica do TCM/SP se baseiam em uma auditoria ainda em fase inicial e que o relatório correspondente (Peça 53 do TC/001077/2023) está pendente de manifestação por parte da Secretaria. Assim, os achados apresentados não podem ser considerados conclusivos, pois poderão ser revisados após os esclarecimentos a serem fornecidos pela SMSUB.

A Secretaria destaca que, neste momento processual, a análise deve focar nas questões que podem comprometer o procedimento licitatório, separando-as das relacionadas à execução contratual. Outrossim, afirma que, em sede de execução do contrato, somente serão medidos itens que constam da "Tabela 8 – Serviços Classificados como Custos Indiretos". Dessa forma, entendo que é na fiscalização da execução contratual que será possível aferir a questão.

A SMSUB afirma ainda que qualquer incongruência observada durante a execução será prontamente investigada, garantindo que os parâmetros do edital sejam rigorosamente seguidos pelas futuras contratadas e pela equipe fiscalizadora designada.

Decisão:

Após análise dos apontamentos apresentados pela equipe técnica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) e das justificativas fornecidas pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), conclui-se que o afastamento de

medição dos itens não constantes da “TABELA 8 – SERVIÇOS CLASSIFICADOS COMO CUSTOS INDIRETOS” deverá ser averiguado durante a execução dos contratos, devendo-se nesse momento ser considerado superado esse ponto.

De igual forma, acolho a justificativa de que os apontamentos da auditoria estão baseados em relatórios preliminares de uma auditoria ainda em fase inicial, cujo conteúdo não foi definitivamente analisado ou respondido pela Secretaria não estão em momento apto a servir de parâmetro definitivo. Dessa forma, os achados não podem ser considerados conclusivos, uma vez que eventuais ajustes e esclarecimentos serão oportunamente realizados.

A Secretaria destacou que o edital foi elaborado com critérios robustos e

Diante do exposto, acolho a justificativa da SMSUB. Malgrado, o Tribunal de Contas manterá o acompanhamento próximo e contínuo até a assinatura do contrato e durante sua execução, garantindo que eventuais inconsistências sejam objeto de análise.

Achado 9 – *A Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) esclareceu que as matrizes de decisão apresentadas no Anexo II do Termo de Referência possuem diferenças conceituais e operacionais importantes, embora ambas contemplem serviços estruturais e funcionais similares. As matrizes não são aplicadas de maneira genérica, mas ajustadas às particularidades de cada via, considerando critérios técnicos e as condições específicas identificadas durante a execução dos projetos de engenharia.*

A SMSUB argumenta que as planilhas referenciais utilizadas nos estudos de avaliação são elaboradas previamente à contratação, respeitando todas as normas técnicas exigidas. Bem como ressalta a experiência acumulada e a assertividade da Administração na execução de mais de 900 contratos derivados de Atas de Registro de Preços. Além disso, afirma que fatores como a viabilidade estrutural e irregularidades de drenagem são considerados de forma detalhada, evitando problemas como o acúmulo de água e impactos na segurança viária. A matriz de decisão, nesse contexto, serve como um parâmetro técnico mínimo, sem comprometer a flexibilidade necessária para buscar a solução mais adequada e eficaz. Por fim, a SMSUB reafirma que a qualidade técnica prevalecerá sobre critérios estritamente econômicos, garantindo que as soluções adotadas promovam maior durabilidade das vias e redução de custos de manutenção no longo prazo.

Decisão:

Após análise das alegações apresentadas pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e considerando os apontamentos feitos, conclui-se que os argumentos técnicos da Secretaria são, por ora, consistentes, especialmente no que diz respeito às diferenças conceituais e operacionais das matrizes de decisão incluídas no Anexo II do Termo de Referência.

A experiência acumulada na execução de mais de 900 contratos derivados de Atas de Registro de Preço reforça a eficácia da Administração Pública na definição de critérios mínimos que asseguram a viabilidade. As diferenças entre as soluções adotadas, como a variação na espessura da camada asfáltica para o método "overlay", são justificadas pela necessidade de atender a demandas específicas de cada pavimento, promovendo maior durabilidade e funcionalidade das vias.

Além disso, a consideração de fatores como viabilidade estrutural e irregularidades no sistema de drenagem cabe a Administração desenvolver estudos com técnicas cuidadosas, evitando problemas como acúmulo de água, que poderiam comprometer a segurança viária e a qualidade do serviço. A matriz de decisão, nesse contexto, funciona como um parâmetro técnico mínimo que, sem limitar a flexibilidade, assegura soluções adequadas para cada situação.

Entretanto, destaque-se que o Tribunal de Contas continuará acompanhando a execução do contrato, garantindo que os critérios adotados sejam cumpridos e que qualquer eventual incongruência seja prontamente sanada, promovendo assim a eficiência e a transparência do processo, assim, supero o apontamento.

Achado 10 - *O edital não incluiu uma cláusula específica para obrigar a realização de controles tecnológicos amostrais durante a execução do contrato. Essa prática é essencial para verificar a qualidade dos materiais e serviços, evitando problemas futuros como desgastes prematuros e custos adicionais de manutenção. A ausência dessa cláusula compromete o controle sobre a qualidade do serviço prestado. Em relação às considerações apresentadas, informamos que a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) incluirá uma cláusula nas obrigações contratuais da Contratante, especificando os critérios qualitativos e quantitativos amostrais para o controle tecnológico dos serviços.*

Decisão:

Diante da concordância da Origem registre-se a necessidade de nova publicação do edital, com o cumprimento do dispositivo indicado.

Achado 11 - *Foram identificadas diversas falhas formais no texto do edital, incluindo cláusulas pouco claras ou contraditórias e omissões que dificultam a compreensão e o cumprimento das exigências. Essas impropriedades podem gerar interpretações equivocadas, prejudicando tanto a administração quanto os participantes do certame.*

Neste ponto a Origem entende que os apontamentos são meramente formais e que serão corrigidos.

Decisão:

Diante da concordância da Origem registre-se a necessidade de nova publicação do edital, com o cumprimento do dispositivo indicado. 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, concluo que, neste momento, não há justificativas suficientes para interromper o prosseguimento do processo licitatório.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator retificou o R. Despacho retro
(peça 20):

*De ordem do Excelentíssimo Conselheiro Relator, solicito retificar o despacho feito no **TC/024111/2024** como segue:*

Deverá contar na decisão do apontamento item 3 apenas a seguinte redação:

“Decisão: Diante da concordância da origem o item 3 passará a ser corrigido com a necessidade de publicação dos ajustes”.

Oficiada a SMSUB⁵ para ciência dos R. Despachos retiros.

⁵ Ofícios SSG 17988/2024 e 8204/2024 (Secretário SMSUB, peças 17 e 21).

A SCE elaborou o Relatório Conclusivo (peça 28), e após minuciosa análise, concluiu pela superação dos achados 3 e 11, mantendo os demais. Em relação ao achado 10, observou 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)”.

Em seguida, o Conselheiro Relator proferiu o seguinte Despacho (peça 30):

Por ordem do Excelentíssimo Conselheiro Relator, oficial a Origem, com o conteúdo do relatório constante da peça 28, 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.

Regularmente oficiada⁶ a SMSUB encaminhou a sua ciência quanto ao Relatório Conclusivo (peças 54 e 57).

A Assessoria Jurídica entendeu que “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, sugeriu Recomendação à Origem para observância durante a vigência do contrato e nos próximos certames (peça 59).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da Concorrência Eletrônica nº 01/SMSUB/COGEL/2024, por estar regular (peça 63).

Nesse momento processual, conforme determinação do Nobre Conselheiro Relator, vieram os autos a esta Secretaria Geral para manifestação (peça 64).

⁶ Ofícios SSG 12688/2025, 12824/2025, 13561/2025, 14429/2025 e 15234/2025 (peças 31, 35, 40, 46 e 51).

É o relatório.

Trata-se de **Acompanhamento do Edital da Concorrência Eletrônica nº 01/SMSUB/COGEL/2024⁷**, da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), 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.

O procedimento de acompanhamento, previsto no art. 44, I do Regimento Interno⁸ deste E. Tribunal foi devidamente instruído, com análise dos órgãos técnicos desta Corte, bem como manifestação da Origem.

Fundamentado na jurisprudência desta Corte de Contas o Conselheiro Relator considerou superados os achados 5, 6, 7 e 8, (peça 10).

A Origem, em sua Manifestação Prévia (peça 14), acolheu os apontamentos dos achados 3, 10 e 11, e comprometeu-se a realizar as devidas alterações no edital. Em relação aos demais achados, (1,2,4 e 9), a Origem apresentou as suas justificativas, as quais foram analisadas pelo Conselheiro Relator (peças 16 e 20), que autorizou o prosseguimento do certame, mediante os ajustes a serem realizados no edital.

Em seu Relatório Conclusivo (peça 28), a SCE reconheceu a superação dos achados 3⁹ e 11¹⁰ e manteve os demais. Em relação ao achado 10¹¹, observou

⁷ SEI nº 6012.2024/0028075-3.

⁸ **Art. 44** - Os procedimentos de fiscalização têm a finalidade de assegurar a eficácia do controle, subsidiar o julgamento de contas, atos e contratos e propor recomendações e alternativas para a melhoria da gestão de seus jurisdicionados, sob as óticas da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, compreendendo as seguintes modalidades:

I - acompanhamentos;

⁹ A ausência de inclusão de todos os itens de serviço de natureza indireta no teto limitador remuneratório de 8% é inadequada e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias anteriores para realização do mesmo objeto. Em razão do acréscimo dos itens de serviço à Tabela 8 do Termo de Referência atualizado, considera-se superado o apontamento (**Achado 3**, subitem 3.3); (peça 28, fls. 50).

¹⁰ Observou-se impropriedades formais no Edital e Termo de Referência **Achado 11**, subitem 3.11. Considerando-se as alterações realizadas quando da republicação do edital, considera-se superado o apontamento (peça 28, fls. 52).

¹¹ A distinção entre as responsabilidades pela execução do serviço e pelo controle tecnológico do mesmo é imprescindível e deve ser incluída nas cláusulas que tratam das obrigações da contratante (**Achado 10**, subitem 3.10);

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)”.

Diante disso, o Conselheiro Relator determinou oficial a Origem “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).

Em consulta ao Sistema Átomo, em 26.09.25, SEI 6012.2024/0028075-3, consta a publicação do Despacho de Homologação de Licitação “130783065 – Publicação no DOC” em 07.08.25 e o último Ato do Processo consiste no “143136675 – E-mail (E-mail FBS. Pdf)”, de 30.06.25.

Em face do exposto, acompanho o entendimento da Assessoria Jurídica que, diante do prosseguimento do certame, determinado pelo Conselheiro Relator, houve exaurimento do objetivo do presente processo, sem prejuízo do acompanhamento durante a fase contratual, assim como da sua sugestão de Recomendação à Origem para observar durante a vigência do contrato e nos próximos certames os apontamentos em relação ao achado 10.

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

São Paulo, 29 de setembro de 2025.

Mariana Uyeda Ogawa

Assessora de Gabinete I

OAB/SP nº 165.914

