

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/04792

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital de Licitação da Concorrência Pública nº 03/SMSUB/COGEL/2021

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos de legalidade, de formalidade e de mérito da Concorrência Pública nº 03/SMSUB/COGEL/2021

2.3. Área auditada

SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras

2.4. Período da realização

13.10.21 a 28.10.21

2.5. Equipe técnica

Eduardo Silveira Carvalho RF nº 20.189

Tatiane Monique Spieler RF nº 20.264

2.6. Procedimentos

- Análise dos documentos constantes no Processo Administrativo SEI nº 6012.2021/0009071-1 pertinentes à fase interna da licitação bem como do edital publicado de Concorrência Pública nº 03/SMSUB/COGEL/2021

2.7. Siglas

Cogel Coordenadoria Geral de Licitações

DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
LF	Lei Federal
RF	Registro Funcional
RP	Registro de Preços
Siurb	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCU	Tribunal de Contas da União

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Acompanhamento de Edital de Concorrência nº 03/SMSUB/COGEL/2021 (Peça 04) e dos demais elementos que instruem o Processo SEI nº 6012.2021/0009071-1.

O objeto da licitação é o registro de preços para a prestação de serviços de pavimentação de calçadas na cidade de São Paulo, inseridas no Plano Emergencial de Calçadas - PEC - 2019, submetidas exclusivamente ao tráfego de pedestres ou tráfego leve de veículos, quando da entrada dos mesmos junto aos lotes e o valor estimado para o registro de preços é R\$ 320.960.654,19 para os 11 agrupamentos, conforme consta do Edital (Peça 04).

Com base nos elementos que instruem o processo SEI, apresenta-se, a seguir, a análise dos principais aspectos do procedimento licitatório.

3.2. Fase Interna

3.2.1. Processo Administrativo

O Processo Administrativo que trata do certame analisado neste relatório foi autuado no sistema SEI sob o nº 6012.2021/0009071-1.

3.2.2. Comissão de licitação

Nos termos do subitem 8.1 do edital (Peça 04, fl. 08), a Comissão de Licitação foi designada pela Portaria nº 031/SMSUB/2021, publicada no DOC do dia 04.08.2021.

3.2.3. Consulta Pública

Nos termos do art. 1º do DM nº 48.042/06, foi aberta Consulta Pública nº 003/SMSUB/COGEL/2021, no período de 27.09.2021 a 05.10.2021 (conforme DOC de 25.09.2021 – documento SEI nº 052626014), para recebimento de pedidos de esclarecimentos e questionamentos, os quais foram apreciados pela Comissão de Licitação, conforme ata publicada no DOC de 08.10.2021 (documento SEI nº 053323910).

3.2.4. Justificativa da contratação

O documento SEI nº 052444215, intitulado “Justificativa Técnica”, justifica a necessidade da contratação do objeto para melhoria nas condições circulação dos pedestres e frente à inexistência de contrato para serviços de readequação vigente, além de atender ao que disciplinam, especialmente, o DM nº 58.611/2019 e o Plano Emergencial de Calçadas – PEC.

Informa ainda que referida contratação está descrita na meta 40 do Plano de Metas do Município, que prevê a execução de 1.500.000 m² de calçadas no período compreendido 2021/2024.

3.2.5. Modalidade, tipo e regime de execução

Para o certame em análise, foi adotada a modalidade Concorrência Pública, sendo o tipo menor preço e o regime de execução empreitada por Preços Unitários (cabeçalho e preâmbulo da Peça 04, fl. 01).

No documento SEI nº 053323934, a Cogel justifica a adoção da modalidade concorrência pública no valor da licitação. Vejamos:

[...] A modalidade escolhida para a presente licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação vigente, já que o valor orçado correspondente, conforme orçamentos em anexo, está estabelecido acima do montante de R\$ 3.300,000,00 (três milhões e trezentos mil reais), valor mínimo permitido para a modalidade concorrência pública que tenha como objeto serviços de obras e engenharia, conforme disposições contidas no art. 1º do Decreto nº 9.412/18, que alterou o art. 23, I, a da Lei de Licitações.

Ressalte-se, primeiramente, que, conforme disposição expressa do art. 2º, caput¹, do DM nº 46.662/2005, o pregão eletrônico pode ser utilizado independentemente do valor estimado da contratação, o que, de pronto, impede o uso da sua vultuosidade como justificativa para não realizar essa modalidade de licitação.

No mais, a adoção da modalidade pregão eletrônico para contratação de serviços comuns é regra no Município de São Paulo, conforme expressa previsão do art. 1º, caput do DM nº 54.102/2013, a saber:

Art. 1º A aquisição de bens e serviços comuns por todos os Órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta deverá ser precedida de licitação na modalidade pregão, na sua forma eletrônica, a ser realizada por meio da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras – BEC, do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET ou do sistema Licitações-e do Banco do Brasil. (Redação dada pelo Decreto nº 54.829/2014)

A adoção de qualquer outra modalidade de licitação é exceção e depende de autorização do Secretário Municipal de Justiça, calcada em solicitação tecnicamente motivada do titular do órgão ou entidade licitante, conforme previsto no art. 1º, § 3º, I² do DM nº 54.102/2013.

A ausência de motivação técnica que descaracterize os serviços objeto da presente licitação como sendo de natureza comum, afastando a obrigatoriedade do pregão e o critério de julgamento objetivo no edital da concorrência que contempla apenas a avaliação do maior índice de desconto (implicando no menor preço por Agrupamento) converge para a utilização da modalidade pregão, que quando bem conduzido pela autoridade competente garante segurança jurídica, transparência, maior competitividade e qualificação técnica mínima.

Importa destacar ainda que, em 2019, quando do processamento do certame licitatório³ visando a contratação de semelhante objeto, a modalidade adotada foi o pregão eletrônico.

¹ Art. 2º. O pregão destina-se à aquisição de bens e à prestação de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances sucessivos em sessão pública.

² Art. 1º, § 3º Excepcionalmente, mediante solicitação tecnicamente motivada do titular do órgão ou entidade licitante, poderá ser autorizada a contratação por outra modalidade de licitação: (Incluído pelo Decreto nº 58.022/2017)

I – pelo Secretário Municipal de Justiça no âmbito dos órgãos da Administração Direta, em despacho fundamentado; (Incluído pelo Decreto nº 58.022/2017)

³ Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019; Processo SEI nº 6012.2019/0002667-0

Desta feita, constata-se que a adoção da modalidade licitatória concorrência pública ao invés de pregão eletrônico, sem qualquer justificativa técnica e sem autorização, afronta o art. 1º, caput do DM nº 54.102/2013 c/c art. 1º, § 3º, I do mesmo decreto.

3.2.6. Regime de contratação - Sistema de Registro de Preços

A concorrência visa à contratação dos serviços licitados através do sistema de registro de preços.

Não consta dos autos, qualquer justificativa e/ou indicação do fundamento jurídico utilizado para amparar a adoção do Sistema de Registro de Preços nesse certame.

3.2.7. Parecer da Assessoria Jurídica

Compulsando os autos do Processo SEI nº 6012.2021/0009071-1, encontra-se a análise constante no Encaminhamento SMSUB/COGEL nº 053323934, com conteúdo eminentemente jurídico.

Entretanto, assinam a “nota” um assessor e uma assessora especial, designados pela Portaria nº 31/SMSUB/2021 como membro e presidente da Comissão Permanente de Licitação, respectivamente, não possuindo, portanto, a competência regulamentar de assessoria jurídica do órgão licitante, ainda que venham apresentar o registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), porquanto não foram nomeados para exercer a atribuição preconizada no art. 38, parágrafo único, da LF nº 8.666/93. Conforme consta no site⁴ da SMSUB, a assessoria jurídica é exercida por um agente público cujo parecer jurídico obrigatório não consta nos autos do processo.

Importante consignar a imprescindibilidade do parecer jurídico nos processos licitatórios, o qual, inclusive, foi realçado e detalhado na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LF nº 14.133/2021), na qual está elencado um conteúdo substancial do que deve estar contido no parecer jurídico, bem como a forma como ele deve ser redigido (incisos I e II do § 1º do artigo 53 da LF nº 14.133/2021). Assim, além de ser peça obrigatória em razão da disposição expressa da LF nº 8.666/93, mesmo que o certame em análise não seja regido pela Nova Lei de Licitações e

⁴ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/acesso_a_informacao/index.php?p=178390

Contratos Administrativos, é recomendável que a administração pública inicie a prática de adaptar-se as exigências da nova lei, que traz balizas mais detalhadas para a elaboração do parecer jurídico.

Dessa forma, a ausência do exame e da aprovação da Minuta do Edital pela assessoria jurídica do órgão afronta o art. 38, parágrafo único, da LF nº 8.666/93; o art. 3º, §1º, do DM nº 44.279/2003 e o art. 7º, V, do DM nº 46.662/2005.

3.2.8. Autorização para a realização da licitação

O despacho autorizando a abertura do certame foi exarado pela Chefia de Gabinete da SMSUB, em 08.10.2021, conforme documento SEI nº 053324210 e publicado no DOC no dia 09.10.2021, conforme Peça 06.

3.2.9. Prazo de publicidade

O aviso de abertura da licitação foi publicado em 09.10.2021, prevendo a entrega e abertura dos envelopes em sessão a ocorrer em 12.11.2021, totalizando 33 dias entre a data de publicação do aviso de abertura da licitação e o recebimento das propostas.

Não foi juntado ao processo administrativo o comprovante de publicação no DOC e no sítio eletrônico www.e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br. Consta tão somente o comprovante de publicação em jornal de grande circulação (documento SEI nº 053466782).

3.3. Edital

3.3.1. Objeto

O objeto da Concorrência nº 03/SMSUB/COGEL/2021, previsto no subitem 2.1 do instrumento convocatório é o “[...] registro de preços para a prestação de serviços de pavimentação de calçadas na cidade de São Paulo, inseridas no Plano Emergencial de Calçadas - PEC - 2019, submetidas exclusivamente ao tráfego de pedestres ou tráfego leve de veículos, quando da entrada dos mesmos junto aos lotes” (Peça 04, fl. 03).

Nos termos do item 4 do Termo de Referência – Anexo II (Peça 05, fl. 02),

Os serviços consistem no fornecimento, carga, transporte e descarga dos materiais, assim como a mão de obra e equipamentos necessários à execução e ao controle de qualidade da execução das calçadas, em conformidade com as diretrizes apresentadas a seguir e detalhes executivos, como paginação e seções típicas, [...].

Também fazem parte do edital os anexos detalhados no Quadro 1.

Quadro 1 – Anexos do edital

ANEXO I	Proposta
ANEXO I - A	Modelo do Impresso Oficial Proposta
ANEXO I - B	Modelo de Planilha de Composição do BDI
ANEXO II	Termo de Referência
ANEXO III	Minuta da Ata de Registro de Preços
ANEXO IV	Minuta do Termo de Contrato
ANEXO V	Modelo de declaração de atendimento aos procedimentos de Controle Ambiental
ANEXO VI	Modelo de Declaração de Contratação Futura
ANEXO VII	Indicação de Responsável Técnico
ANEXO VIII	Modelo de Declaração Sobre Tributos Municipais
ANEXO IX	Modelo de Declaração Conjunta
ANEXO X	Modelo de Declaração de Regularidade com a Segurança e Medicina do Trabalho
ANEXO XI	Declaração de enquadramento na situação de microempresa ou empresa de pequeno porte
ANEXO XII	Instrumento de Credenciamento

Fonte: subitem 1.1.4 do edital (Peça 04)

O subitem 2.3 do Edital divide a prestação dos serviços em 11 agrupamentos, correspondentes à área de circunscrição das Subprefeituras e determina as áreas aproximadas a serem executadas conforme detalhado no Quadro 2.

Quadro 2 – Divisão dos agrupamentos e quantitativos aproximados

AGRUPAMENTO	SUBPREFEITURAS INSERIDAS NO AGRUPAMENTO	ÁREA APROXIMADA A SER EXECUTADA (m2)
I	PERUS	15.000,00
	PIRITUBA - JARAGUA	31.000,00
	FREGUESIA DO Ó	40.000,00
II	CASA VERDE	27.000,00
	JAÇANÃ - TREMEMBE	16.000,00
	SANTANA- TUCURUVI	17.000,00
	VILA MARIA - VILA GUILHEME	28.000,00
III	BUTANTÃ	35.000,00
	LAPA	41.000,00
	PINHEIROS	35.000,00
IV	IPIRANGA	33.000,00
	JABAQUARA	33.000,00
	VILA MARIANA	37.000,00
	SÉ	85.000,00
V	CIDADE ADEMAR	28.000,00
	CAPELA DO SOCORRO	20.000,00
	SANTO AMARO	33.000,00

VI	PARELHEIROS	21.000,00
	M'BOI MIRIM	23.000,00
	CAMPO LIMPO	52.000,00
VII	PENHA	36.000,00
	ERMELINO MATARAZZO	20.000,00
	MOOCA	35.000,00
VIII	ARICANDUVA - FORMOSA	20.000,00
	VILA PRUDENTE	29.000,00
	SAPOEMBÁ	55.000,00
IX	SÃO MATEUS	34.000,00
	CIDADE TIRADENTES	43.000,00
X	ITAQUERA	40.000,00
	SÃO MIGUEL PAULISTA	52.000,00
XI	ITAIM PAULISTA	52.000,00
	GUAIANASES	34.000,00

Fonte: Subitem 2.3 do edital (Peça 04)

3.3.1.1. Ausência de fracionamento do objeto

O documento SEI nº 052444215, que trata da justificativa técnica da contratação, de forma geral, “[...] prevê a execução de 1.500.000 m² de calçadas no período compreendido dentro da gestão entre os anos de 2021 a 2024”.

Não há qualquer menção ao critério utilizado para a divisão nos 11 agrupamentos acima destacados.

O Edital, em seu subitem 2.3, elucida apenas que os agrupamentos correspondem “à área de circunscrição das Subprefeituras” (Peça 04, fl. 03).

De resto, não consta qualquer justificativa no processo administrativo para a divisão do objeto da licitação em 11⁵ agrupamentos.

Destaque-se que no certame lançado em 2019 com vistas à contratação de objeto semelhante, qual seja o Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019, autuado no processo SEI nº 6012.2019/0002667-0 (acompanhamento do edital tratado no TC nº 10.544/2019), o objeto estava fracionado em 24 agrupamentos.

⁵ A divisão em 11 agrupamentos é a mesma já utilizada pela SMSUB em outros contratos, tais como nos contratos de conservação e manutenção de malha viária.

O art. 23, § 1º, da LF nº 8.666/93 impõe o parcelamento do objeto como obrigatório. A regra busca ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados.

Além disso, o tamanho e as características de cada lote são relevantes na determinação do preço do serviço, daí a importância do dimensionamento adequado dos agrupamentos.

A opção por lotes de grande abrangência, com características heterogêneas e localizados em diversos pontos do Município, tende a diminuir a quantidade de possíveis interessados, já que empresas de menor porte serão impossibilitadas de participar do certame, diante de exigências superiores de comprovação de qualificação técnica, de qualificação econômico-financeira, e de possuir recursos necessários e complexidade operacional mais elevadas para a execução dos serviços, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Ou seja, o parcelamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de empresas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Assim, o fracionamento do objeto em maior número de agrupamentos contempla os princípios da isonomia e da eficiência, além de possibilitar maior competitividade, com redução de preços.

Desse modo, a divisão do objeto em apenas 11 agrupamentos carece de justificativa técnica e econômica, não restando demonstrada ser esta a opção mais vantajosa para a administração municipal, estando em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, além de prejudicar a competitividade do certame, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da mesma lei.

3.3.2. Especificações técnicas e anexos

Durante a elaboração da fase interna do edital, a Assessoria Técnica de Obras e Serviços da SMSUB anexou ao processo os documentos técnicos listados no Quadro 3 (Peça 05).

Quadro 3 – Documentação técnica anexada ao processo

Número SEI	Documento
053310422	Termo de Referência Anexo I - Termo de Referência
053310690	Planilha Anexo II - Estimativa de áreas a ser executada
053310918	Planilha Anexo III - Demonstrativo de Custo Estimado

053312413	Planilha Anexo IV - Tabela de Custos Unitários
053312727	Planilha Anexo V - Composição do BDI
053312871	Documento Anexo VI - Detalhe de Execução
053313197	Documento Anexo VII - Ofício de Solicitação de Serviço
053313438	Documento Anexo VIII - Modelo de Croquis
053313654	Cronograma Anexo IX - Cronograma Físico-Financeiro
053313825	Relatório Anexo X - Relatório de Execução Semanal
053314091	Documento Anexo XI - Ofício Comunicação de Serv. Adicionais
053314232	Planilha Anexo XII - Medição - Planilha de Custos Unitários
053314671	Planilha Anexo XIII - Modelo de Memória de Cálculo
053314870	Documento Anexo XIV - Relação de Documentos para Medição
053315269	Planilha Anexo XV - Quantitativos de Qualificação Técnica

Fonte: processo SEI 6012.2021/0009071-1.

Conforme já exposto, o objeto do edital em análise é semelhante ao objeto licitado através do Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019 (autuado no processo SEI nº 6012.2019/0002667-0, acompanhamento do edital TC nº 10.544/2019), que originou diversos contratos entre a SMSUB e as empresas detentoras das ARPs.

No ano de 2020 este Tribunal realizou o acompanhamento concomitante de quatro desses contratos, conforme detalhado no quadro 4.

Quadro 4 – Acompanhamentos de contratos de readequação e manutenção dos passeios públicos no ano de 2020

e-TCM	Contrato	ARP	Empresa contratada	Valor do contrato	Subprefeitura
9855/2020	113/SMSUB/COGEL/2020	53/SMSUB/COGEL/2019	Construtora Lettieri Cordaro Ltda.	R\$ 5.164.430,11	Lapa
9856/2020	114/SMSUB/COGEL/2020	47/SMSUB/COGEL/2019	JL Engenharia e Construção Ltda.	R\$ 4.338.411,88	Santana
9857/2020	140/SMSUB/COGEL/2020	40/SMSUB/COGEL/2019	Faconstru Construção, Sinalização, Administração e Participações Eireli	R\$ 2.511.969,00	Vila Mariana
9858/2020	144/SMSUB/COGEL/2020	56/SMSUB/COGEL/2019	Pilão Engenharia e Construções Ltda.	R\$ 4.012.938,46	Ermelino Matarazzo

Fonte: processos e-TCM citados no quadro.

Com base na análise da documentação técnica elaborada pela SMSUB (detalhada no Quadro 3) e com fulcro no acompanhamento de quatro contratos para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (conforme detalhado no quadro 4), constata-se as seguintes irregularidades e oportunidades de melhoria na documentação técnica anexa ao edital da Concorrência nº 03/SMSUB/COGEL/2021.

3.3.2.1. Ausência de definição única e precisa das características e das camadas do passeio

Durante o acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), verificou-se que a existência de incoerências na especificação técnica das camadas do passeio aliada às falhas na fiscalização dos contratos ocasionou prejuízo aos cofres públicos em decorrência da remuneração de passeios com espessura inadequada.

Apesar da realização de ajustes no presente edital, persistem incoerências nas definições das características e das camadas do passeio que podem levar a prejuízos futuros caso não sejam corrigidas.

Ademais, devido à relevância financeira dos itens de serviço relativos ao passeio e com o intuito de evitar novas ocorrências de prejuízos ao erário, faz-se necessário estabelecer cláusula vedando a remuneração de espessura de concreto, lastro de brita, demolição e escavação superiores aos valores estabelecidos no edital (vide Figuras 01 e 02).

- **Espessura da camada de concreto**

O item 5.1 do Anexo I – Termo de Referência do Edital (Peça 05, fl. 05) estabelece dois casos possíveis para a espessura do concreto, conforme sua utilização:

- ✓ Trechos destinados exclusivamente à circulação de pedestres, espessura de concreto de 7 cm;
- ✓ Trechos destinados também ao acesso de veículos, espessura de concreto de 10 cm.

A definição de duas espessuras é tecnicamente adequada e está em conformidade com a tabela de custos unitário da Siurb, que estabelece através do critério de medição do item de serviço 17-02-43 que:

O custo unitário remunera o fornecimento de material e a execução da pavimentação especificada, inclusive os serviços de preparo de caixa, lastro de brita, reparo e desempenamento da superfície, com espessura mínima de 7cm nos trechos destinados exclusivamente à circulação de pedestres e de 10cm nos trechos destinados também ao acesso de veículos. (grifo nosso)

Os casos ambíguos ou divergentes devem ser corrigidos, a título exemplificativo cita-se:

- ✓ O item 12.1.c do Anexo II - Termo de Referência estabelece espessura de concreto de 7cm e não menciona a espessura de 10 cm. (Peça 05, fl. 17)
- ✓ O item 17-02-43 do Anexo XIII – Modelo de memória de cálculo prevê apenas a espessura de 7cm, inexistindo separação do passeio por tipo e inclusão da espessura de 10 cm. (Peça 05, fl. 58)
- ✓ O Anexo III – Demonstrativo de custo estimado prevê apenas a espessura de 7cm e deve ser corrigido conforme detalhado no item **3.3.3.1** deste relatório. (Peça 05, fl. 29)

- **Resistência característica fck da camada de concreto**

O item 12.1 do Anexo II – Termo de Referência do Edital (Peça 05, fl. 17) estabelece a resistência característica fck de 25MPa, em consonância com o item de serviço 17-02-43 da tabela de custos unitário da Siurb que foi utilizado nos Anexos XII e XIII.

Os casos ambíguos ou divergentes devem ser corrigidos, a título exemplificativo cita-se:

- ✓ O item 5.1 do Anexo I - Termo de Referência estabelece resistência característica fck de 30 MPa. (Peça 05, fl. 05)

- **Espessura da camada de lastro de brita**

O item 5.1 do Anexo I – Termo de Referência do Edital (Peça 05, fl. 05) estabelece a espessura da camada de lastro de brita de 5 cm; no entanto esse valor não é típico para serviços dessa natureza e representa desperdício de recursos públicos, tanto para a escavação quanto para o lastro propriamente.

O item de serviço 17-02-43 da tabela de custos unitário da Siurb contém previsão de lastro de brita na proporção de 0,4286, portanto para concreto com espessura de 7 cm o lastro de brita deve ser de 3 cm e para o concreto com espessura de 10 cm o lastro de brita deve ser de 4 cm.

A definição da espessura do lastro de brita deve se adequar aos parâmetros da tabela da Siurb, podendo ser de 3 cm ou de 4 cm, dependendo do tipo de passeio. Os casos ambíguos ou divergentes devem ser corrigidos, a título exemplificativo cita-se:

- ✓ O item 5.1 do Anexo I - Termo de Referência estabelece espessura única de 5 cm para os dois tipos de passeio. (Peça 05, fl. 05)
- ✓ O item 11.1.a do Anexo I - Termo de Referência estabelece espessura única de 5 cm para os dois tipos de passeio. (Peça 05, fl. 15)
- ✓ O item 6 do Anexo VI estabelece espessura única de 5 cm para os dois tipos de passeio. (Peça 05, fl. 39)
- ✓ O Anexo III – Demonstrativo de custo estimado prevê a espessura de 5 cm do item de serviço 05-92-02, ocasionando distorções nos valores dos insumos e deve ser corrigido conforme detalhado no item **3.3.3.1** deste relatório. (Peça 05, fl. 29)

- **Espessura da demolição / escavação**

Tendo em vista que existem duas espessuras de passeios, também existem duas espessuras para a escavação da caixa, que pode ser de 10 cm (7 cm de concreto mais 3 cm de brita) ou de 14 cm (10 cm de concreto mais 4 cm de brita), dependendo do tipo de passeio a ser implantado.

Em ambos os casos a espessura do passeio existente a ser demolido raramente supera 10 cm, portanto, para passeios com caixas de 14 cm, a demolição mecanizada deve ser limitada a 10 cm e o restante deve ser remunerado como escavação mecanizada de solo (não como escavação manual), conforme detalhado nas Figuras 1 e 2.

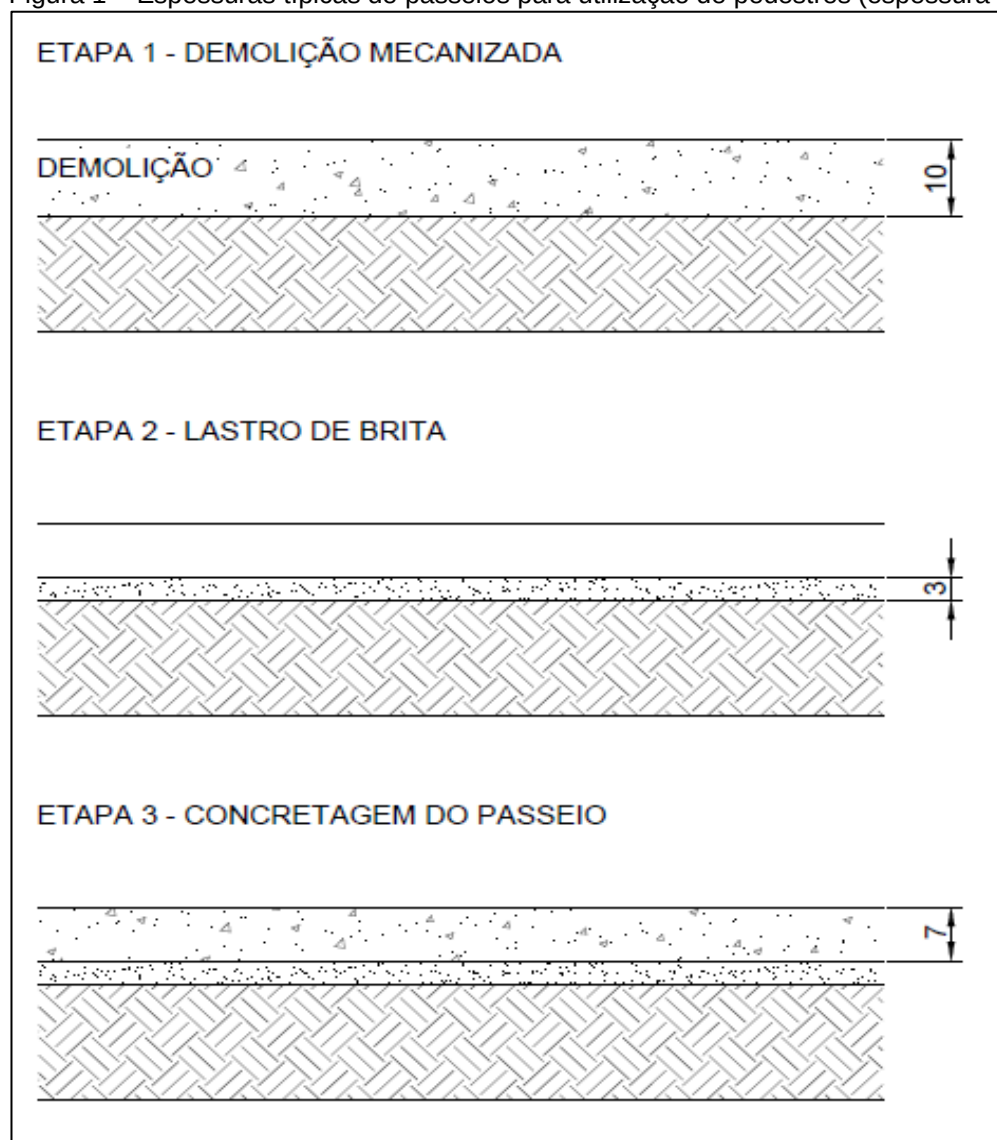
A definição da espessura de demolição e de escavação mecanizada complementar (itens de serviço 02-50-05, 02-50-06 e 01-03-03) deve ser tratada no edital de forma precisa, com o intuito de evitar desperdícios e prejuízo ao erário, face à dificuldade de verificação da efetiva espessura de demolição pelos responsáveis pela fiscalização do contrato.

A ausência de definição precisa das dimensões de demolição e de escavação mecanizada em contratos dessa natureza representa considerável risco de prejuízo ao erário, conforme

observado anteriormente em contratos da SMSUB tratados nos TCs 72.003.277/14-90, 72.000.605/15-32, 72.001.976/15-50, 72.002.167/15-38, 72.002.168/15-09 e 72.002.170/15-42.

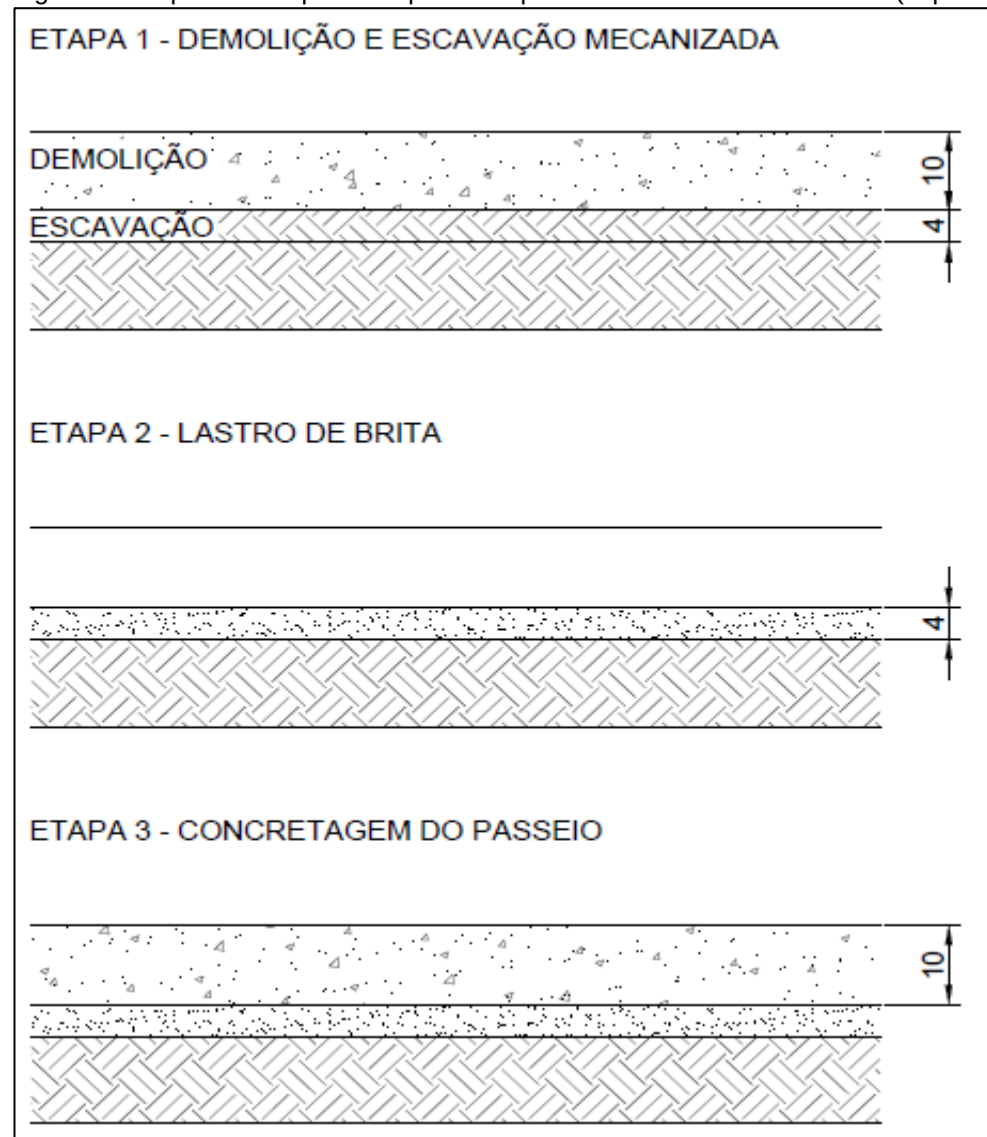
O risco de prejuízo ao erário também foi observado no acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), face à discrepância de até 300% entre a espessura de demolição estimada pela SMSUB de 6 cm e 10 cm (Peça 05, fl. 29) e as espessuras remuneradas nesses contratos, que chegaram a 30 cm em diversos trechos.

Figura 1 – Espessuras típicas de passeios para utilização de pedestres (espessura final do concreto 7 cm)



Fonte: item 17-02-43 da tabela de custos Siurb, data-base: jan/2021, acompanhamento dos contratos listados no Quadro 4.
Obs.: medidas em centímetros.

Figura 2 – Espessuras típicas de passeios para entrada de veículo no lote (espessura final do concreto 10 cm)



Fonte: item 17-02-43 da tabela de custos Siurb, data-base: jan/2021, acompanhamento dos contratos listados no Quadro 4.
Obs.: medidas em centímetros.

Diante do exposto, conclui-se que o edital deve conter definição única e precisa das características e das camadas do passeio, em consonância com as tabelas da Siurb, sendo necessário também estabelecer cláusula vedando a remuneração de espessura de concreto, lastro de brita, demolição e escavação superiores aos valores estabelecidos no edital.

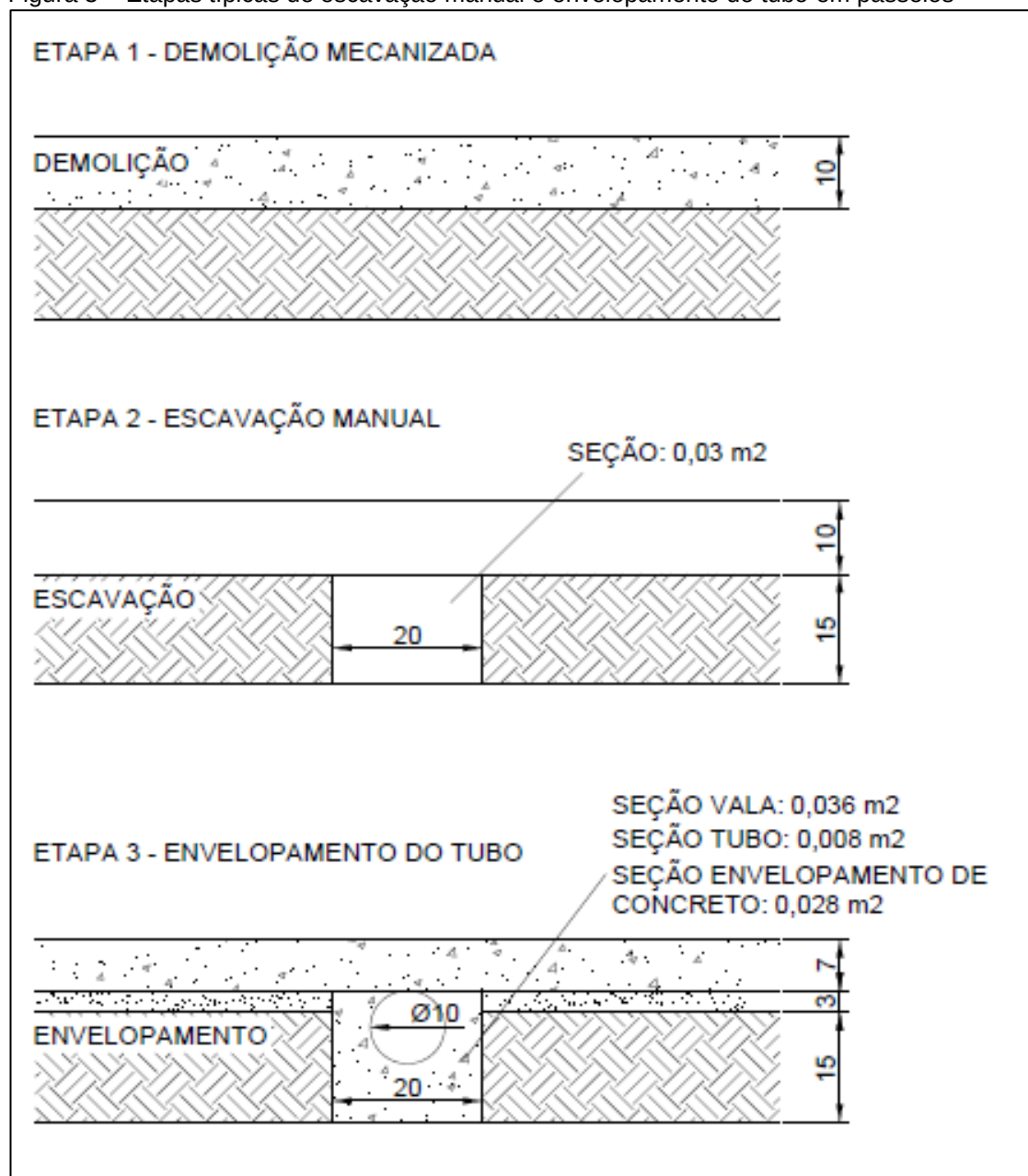
3.3.2.2. Ausência de definição precisa das dimensões de escavação manual e envelopamento dos dutos

Conforme detalhado no item **3.3.3.9**, as quantidades estimadas para os itens de escavação manual e envelopamento de dutos foram superdimensionadas e poderão ocasionar prejuízo ao erário quando da execução dos contratos.

A ausência de definição precisa das dimensões da escavação manual e do envelopamento (itens de serviço 04-01-00 e 10-01-98) em contratos dessa natureza representa considerável risco de prejuízo ao erário, conforme observado anteriormente em contratos da SMSUB tratados nos TCs 72.003.277/14-90, 72.000.605/15-32, 72.001.976/15-50, 72.002.167/15-38, 72.002.168/15-09 e 72.002.170/15-42.

Tendo em vista que o cobrimento mínimo recomendável para o envelopamento é de 5 cm (item 10.5.f do Anexo I – Termo de Referência) e que sua execução é padronizada, faz-se necessário que o edital contenha definição precisa das dimensões para execução e remuneração desses serviços e estabeleça cláusula vedando remuneração superior aos valores constantes no edital (vide Figura 3).

Figura 3 – Etapas típicas de escavação manual e envelopamento do tubo em passeios



Fonte: item 04-01-00 e 10-01-98 da tabela de custos Siurb, data-base: jan/2021, acompanhamento dos contratos listados no Quadro 4.
Obs.: medidas em centímetros.

Diante do exposto, conclui-se que o edital deve conter definição precisa das dimensões para execução e remuneração dos serviços de escavação manual de vala e envelopamento dos dutos e estabeleça cláusula vedando remuneração superior aos valores constantes no edital.

3.3.3. Orçamento e Preços unitários (art. 40, § 2º, inciso II da LF 8.666/93)

Da análise dos documentos técnicos citados no Quadro 3, levando-se em consideração o histórico das contratações objeto de auditoria, verifica-se que a inclusão indevida de itens de serviço e a utilização de quantidades e custos unitários equivocados na planilha orçamentária do edital ocasionou sobrepreço⁶ de R\$ 125.527.893,65, o que representa 39,1% do valor total estimado pela SMSUB de R\$ 320.960.654,19 (data-base: jan/2021), que deveria ser de R\$ 195.432.760,54, conforme detalhado no Quadro 5.

A ocorrência de sobrepreço na planilha orçamentária do edital prejudica a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente as exigências de comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira, e poderá ocasionar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução dos contratos.

⁶ Conforme definição trazida pelo art. 6º, LVI da LF nº 14.133/2021 sobrepreço é “preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada”.

Quadro 5 – Sobrepreço na planilha orçamentária do edital

ITEM DE SERVIÇO	DISCRIMINAÇÃO	UN.	ORÇAMENTO SMSUB				ORÇAMENTO APURADO				SOBREPREÇO		ITEM DO RELATÓRIO	SOBREPREÇO DO GRUPO
			QUANT. (10m² de passeio)	QUANT. TOTAL	CUSTO UNIT.	CUSTO TOTAL	QUANT. (10m² de passeio)	QUANT. TOTAL	CUSTO UNIT.	CUSTO TOTAL	CUSTO TOTAL (SEM BDI)	PREÇO TOTAL (COM BDI)		
05-92-02	Piso/ passeio de concreto armado, incluindo o preparo da caixa, lastro de brita, tela metálica e a mão de obra referente aos serviços no concreto: lançamento e acabamento (ripado e desempenado), exclusive o fornecimento do concreto	m3	0,50	55.000,00	578,64	31.825.200,00	-	-	-	-	31.825.200,00	39.068.615,52	3.3.3.1	-21.468.428,39
07-16-00	Fornecimento e aplicação de concreto usinado fck=25MPa	m3	0,70	77.000,00	398,15	30.657.550,00	-	-	-	-	30.657.550,00	37.635.208,38		
17-02-43	Passeio de concreto armado, fck=25MPa, incluindo preparo da caixa e lastro de brita	m3	-	-	-	-	0,80	88.000,00	908,76	79.970.880,00	-79.970.880,00	-98.172.252,29		
05-01-00	Arrancamento de guias, inclui carga em caminhão	m	3,00	330.000,00	7,78	2.567.400,00	1,89	207.900,00	7,78	1.617.462,00	949.938,00	1.166.143,89	3.3.3.2	14.830.828,33
05-14-02	Fornecimento e assentamento de guias tipo PMSP 100, inclusive encostamento de terra – fck = 25 Mpa	m	3,00	330.000,00	50,17	16.556.100,00	1,89	207.900,00	40,41	8.401.239,00	8.154.861,00	10.010.907,36		
05-17-00	Arrancamento e reassentamento de guias sobre concreto	m	2,00	220.000,00	27,61	6.074.200,00	1,02	112.200,00	27,61	3.097.842,00	2.976.358,00	3.653.777,08		
2254	Engenheiro de obra	m2	10,00	1.100.000,00	12,59	13.849.000,00	-	-	-	-	13.849.000,00	17.001.032,40	3.3.3.3	38.836.353,60
2108	Encarregado de obra (SGSP)	m2	10,00	1.100.000,00	4,07	4.477.000,00	-	-	-	-	4.477.000,00	5.495.965,20		

2251	Mestre de obras - sem curso superior	m2	10,00	1.100.000,00	6,82	7.502.000,00	-	-	-	-	7.502.000,00	9.209.455,20		
01-10-00	Levantamento planialtimétrico cadastral	m2	20,00	2.200.000,00	0,62	1.364.000,00	10,00	1.100.000,00	0,62	682.000,00	682.000,00	837.223,20		
CPU	Desenhista cadista	m2	20,00	2.200.000,00	2,33	5.126.000,00	-	-	-	-	5.126.000,00	6.292.677,60		
11-16-01	Sinalização – tapume móvel	m2	6,00	660.000,00	46,55	30.723.000,00	-	-	-	-	30.723.000,00	37.715.554,80	3.3.3.4	45.149.286,60
11-16-02	Sinalização – iluminação	m2	5,00	550.000,00	11,01	6.055.500,00	-	-	-	-	6.055.500,00	7.433.731,80		
10-17-00	Hidrojateamento de alta pressão para limpeza de superfícies	m2	10,00	1.100.000,00	6,64	7.304.000,00	-	-	-	-	7.304.000,00	8.966.390,40	3.3.3.5	8.966.390,40
06-21-00	Levantamento ou rebaixamento de tampão de poço de visita	un	1,00	110.000,00	136,91	15.060.100,00	0,14	15.400,00	136,91	2.108.414,00	12.951.686,00	15.899.489,73	3.3.3.6	15.899.489,73
17-30-02	Placa de obra em chapa de aço galvanizado	m2	0,25	27.500,00	266,91	7.340.025,00	0,0051	561,00	266,91	149.736,51	7.190.288,49	8.826.798,15	3.3.3.7	8.826.798,15
10-12-34	Ligação para despejo livre em sarjetas, com tubo de ferro fundido smu - 100mm	m	0,50	55.000,00	176,76	9.721.800,00	0,26	28.600,00	176,76	5.055.336,00	4.666.464,00	5.728.551,21	3.3.3.8	5.728.551,21
04-01-00	Escavação manual para fundações e valas com profundidade média menor ou igual à 1,50m	m3	0,36	39.600,00	54,68	2.165.328,00	0,05	5.500,00	54,68	300.740,00	1.864.588,00	2.288.968,23	3.3.3.9	8.758.624,01
10-01-98	Envelopamento de tubulação enterrada, com concreto	m	2,00	220.000,00	29,15	6.413.000,00	-	-	-	-	6.413.000,00	7.872.598,80		
04-09-00	Reenchimento de vala com compactação, sem fornecimento de terra	m3	0,60	66.000,00	11,37	750.420,00	-	-	-	-	750.420,00	921.215,59		
13-01-14	Lastro de concreto - 150kg cim / m3	m3	-	-	-	-	0,05	5.170,00	366,20	1.893.254,00	-1.893.254,00	-2.324.158,61		

Fonte: itens do relatório citados no quadro

Sobrepço total	125.527.893,65	39,1%
Valor estimado pela SMSUB	320.960.654,19	100,0%
Valor estimado sem sobrepço	195.432.760,54	60,9%
Custo unitário sem sobrepço	177,67	R\$/m2

3.3.3.1. Distorções nos preços e quantidades dos itens de serviço de preparo e concretagem do passeio

Os itens de serviço “05-92-02 – Piso/ passeio de concreto armado, incluindo o preparo da caixa, lastro de brita, tela metálica e a mão de obra referente aos serviços no concreto: lançamento e acabamento (ripado e desempenado), exclusive o fornecimento do concreto” e “07-16-00 - Fornecimento e aplicação de concreto usinado fck=25MPa” representam (de acordo com o levantamento da SMSUB) 23,9% do valor global do objeto $[(289,32 + 278,71) / 2.376,85]$, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 76.703.823,90.

Conforme exposto no item **3.3.2.1**, a espessura do passeio deve ser compatível com sua utilização: 7 cm nos trechos destinados exclusivamente à circulação de pedestres e 10 cm nos trechos destinados também ao acesso de veículos.

Devido a essa variação, a utilização de dois itens de serviços distintos para remuneração da execução do passeio é indevida e ocasionou distorção dos coeficientes dos insumos (aumento de previsão de pedreiro e servente e redução de previsão de lastro de brita e tela de aço).

A tabela de custos unitários da Siurb contém um item específico para esse serviço denominado “17-02-43 - Passeio de concreto armado, fck=25MPa, incluindo preparo da caixa e lastro de brita”, com custo unitário de R\$ 908,76 / m³, valor 7,0% inferior ao utilizado pela SMSUB de R\$ 976,79 / m³ (578,64 + 398,15). Ressalte-se que a SMSUB utilizou o item de serviço correto (17-02-43) na elaboração das planilhas anexas XII e XIII (Peça 5, fls. 54/58) e na elaboração do edital anterior para realização desse objeto (Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019).

A ausência de consideração das duas espessuras de passeios possíveis e a estimativa equivocada de quantidades na planilha presente no Anexo III (5 cm para o item 05-92-00 e 7 cm para o item 07-16-00) foram indevidas e ocasionaram subestimativa nos quantitativos, já que a espessura prevista no edital depende da utilização do passeio e pode ser de 7 cm ou 10 cm.

Com o intuito de estabelecer a proporção estimativa para cada tipo de utilização do passeio, foi feito um levantamento com base no acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4). Foram consideradas as características de trecho da via de maior relevância de cada contrato, que

resultou na proporção máxima de 33% dos passeios destinados também ao acesso de veículos, conforme detalhado no Quadro 6.

Quadro 6 – Proporção de passeios destinados também ao acesso de veículos

Contrato	Via	Trecho	Entrada de veículos (m)	Extensão total (m)	Proporção
113/SMSUB/COGEL/2020	Rua Doze de Outubro - lado ímpar	Rua Afonso Sardinha a Rua Dronsfield	0,00	315,00	0%
114/SMSUB/COGEL/2020	Rua Dr. Zuquim - lado ímpar	Rua Darzan e Rua Duarte de Azevedo	110,00	337,00	33%
140/SMSUB/COGEL/2020	Rua Vergueiro - lado ímpar	Rua Dr. José de Queiróz Aranha a Rua Dr. Nicolau de Souza Queirós	76,00	385,00	20%
144/SMSUB/COGEL/2020	Av. Olavo Egídeo de Souza Aranha - lado ímpar	Rua Tamboara a Rua Itapiruna	104,00	321,00	32%
Valor médio			72,50	339,50	21%

Fonte: vistorias *in loco*, Google Maps, processos citados no Quadro 4.

Considerando a proporção máxima para efeito de previsão orçamentária, o valor da espessura média dos passeios seria de 0,08 m, resultando na quantidade de 0,80 m³ por 10 m² de passeio, conforme detalhado no quadro 7.

Quadro 7 – Proporção entre a quantidade do item 17-02-43 e a área do passeio

Item de serviço		Espessura (m)	Proporção	Quant. (m3/10m2)
17-02-43	Passeio de concreto armado, fck=25MPa, incluindo preparo da caixa e lastro de brita	0,07	67%	0,47
		0,10	33%	0,33
Total				0,80

Fonte: Quadro 6.

Diante do exposto, conclui-se que a inclusão indevida dos itens de serviço 05-92-00 e 07-16-00 e as espessuras equivocadas previstas na planilha orçamentária para esses itens de serviços ocasionaram distorção a menor de R\$ 21.468.428,39 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade, pois trata-se do item de serviço de maior relevância financeira do objeto, podendo comprometer a compreensão do objeto e a formulação das propostas comerciais.

3.3.3.2. Sobrepreço nos itens de serviço de arrancamento, assentamento e substituição de guias

Os itens de serviço “05-01-00 - Arrancamento de guias, inclui carga em caminhão”, “05-14-02 – Fornecimento e assentamento de guias tipo PMSP 100, inclusive encostamento de terra – fck = 25 MPa” e “05-17-00 - Arrancamento e reassentamento de guias sobre concreto” representam

9,6% do valor global do objeto $[(23,34 + 150,51 + 55,22) / 2.376,85]$, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 30.932.696,52.

O custo unitário do item de serviço “05-14-02 – Fornecimento e assentamento de guias tipo PMSP 100, inclusive encostamento de terra – fck = 25 MPa” utilizado pela SMSUB na planilha orçamentária foi de R\$ 50,17 / m, no entanto o custo constante da tabela Siurb para esse item de serviço é de R\$ 40,41 / m.

De acordo com a planilha anexa III (Peça 05, fl. 29), a SMSUB estimou realização de 3 m para cada 10 m² de passeio para os itens de serviço 05-01-00 e 05-14-02; no entanto, durante o acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), verificou-se que a quantidade média efetivamente realizada foi de 1,89 m para cada 10 m² de passeio, portanto 63% do montante proposto na planilha orçamentária do presente edital, conforme detalhado no Quadro 8.

Quadro 8 – Proporção entre a quantidade arrancamento e assentamento de guias e a área do passeio

Contrato	Arrancamento e assentamento de guias (m)	Área total (m ²)	Quant. (m/10m ²)	SEI
113/SMSUB/COGEL/2020	819,00	10.883,47	0,75	6012.2020/0005493-4
114/SMSUB/COGEL/2020	3.440,00	13.761,49	2,50	6012.2020/0009825-7
140/SMSUB/COGEL/2020	227,00	10.140,50	0,22	6012.2020/0011091-5
144/SMSUB/COGEL/2020	6.722,06	24.552,94	2,74	6012.2020/0010996-8
Valor médio	2.802,02	14.834,60	1,89	-

Fonte: processos SEI citados no quadro.

De acordo com a planilha anexo III (Peça 05, fl. 29), a SMSUB estimou realização de 2 m para cada 10 m² de passeio para o item de serviço 05-17-00; no entanto, durante o acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), verificou-se que a quantidade média efetivamente realizada foi de 1,02 m para cada 10m² de passeio, portanto 50% do montante proposto na planilha orçamentária do presente edital, conforme detalhado no Quadro 9.

Quadro 9 – Proporção entre a quantidade de reassentamento de guias e a área do passeio

Contrato	Reassentamento de guias (m)	Área total (m ²)	Quant. (m/10m ²)	SEI
----------	-----------------------------	------------------------------	------------------------------	-----

113/SMSUB/COGEL/2020	754,00	10.883,47	0,69	6012.2020/0005493-4
114/SMSUB/COGEL/2020	1.456,00	13.761,49	1,06	6012.2020/0009825-7
140/SMSUB/COGEL/2020	1.629,88	10.140,50	1,61	6012.2020/0011091-5
144/SMSUB/COGEL/2020	2.205,08	24.552,94	0,90	6012.2020/0010996-8
Valor médio	1.511,24	14.834,60	1,02	-

Fonte: processos SEI citados no quadro.

Diante do exposto, conclui-se que o custo unitário equivocado do item 05-14-02 e as quantidades equivocadas dos itens de serviço 05-01-00, 05-14-02 e 05-17-00 previstos na planilha orçamentária ocasionaram sobrepreço de R\$ 14.830.828,33 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente as exigências de comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.3.3. Sobrepreço nos itens de administração local e levantamentos

Os itens de serviço “2254 – Engenheiro de obra”, “2108 – Encarregado de obra”, “2251 – Mestre de obras – sem curso superior”, “01-10-00 – Levantamento planialtimétrico cadastral” e “CPU – Desenhista cadista” representam 12,4% do valor global $[(125,90 + 40,70 + 68,20 + 6,50 + 23,30 + 6,50 + 23,30) / 2.376,85]$, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 39.754.598,40.

Em auditorias recentes deste Tribunal nos contratos da SMSUB para recapeamento da malha viária foi observado que a medida que visava trazer transparência ao determinar a obrigatoriedade de detalhamento dos custos com administração local, acabou servindo de artifício para a inserção de serviços e quantidades que não haviam sido realizadas, ocasionando superfaturamento e prejuízo ao erário (vide eTCM nº 8323/2018, 8329/2018, 8334/2018, 9059/2018, 8338/2018 etc.).

De acordo com a planilha anexa III (Peça 5, fl. 29), com exceção do item 01-10-00, a SMSUB utilizou coeficientes que transformaram a estimativa e a remuneração para a unidade de medida “área”; no entanto, os coeficientes utilizados apresentam-se equivocados e ocasionaram sobrepreço nesses serviços.

Ressalte-se que o item do BDI denominado “Escritório central”, estimado em 6,65%, representa mais de R\$ 17,3 milhões e inclui todos os custos indiretos com os profissionais responsáveis pela coordenação técnica e os procedimentos administrativos relativos aos contratos.

Da análise dos elementos técnicos que compõem a fase interna da licitação, verifica-se que a planilha anexa IV contém composições (Peça 05, fls. 31/32) que foram utilizadas para cálculo dos coeficientes; no entanto não foram localizadas justificativas técnicas para os valores e para as premissas adotadas, que resultaram na estimativa média mensal de gastos complementares com profissionais detalhado no Quadro 10.

Quadro 10 – Remuneração complementar mensal estimada pela SMSUB para cada agrupamento (área média de 100.000 m2/ano)

Profissional	Custo (R\$/m2)	Custo mensal com BDI (R\$)
Engenheiro de obra	12,59	128.795,70
Encarregado de obra (SGSP)	4,07	41.636,10
Mestre de obras - sem curso superior	6,82	69.768,60
Desenhista cadista	2,33	23.835,90
Total		264.036,30

Fonte: Peça 5, fl. 29.

Ressalte-se que o edital anterior para realização desse objeto (Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019) não continha qualquer previsão de remuneração desses profissionais.

Ademais, constata-se que os itens de serviço “01-10-00 – Levantamento planialtimétrico cadastral” e “CPU – desenhista cadista” foram estimados com previsão de 20 m2 para cada 10m2 de passeio. Tendo em vista que é necessária a realização de um único levantamento planialtimétrico da área, que será utilizado tanto para a execução das obras como para justificativa das medições, e que a remuneração do desenhista cadista já está incluída no item de serviço 01-10-00, conclui-se que esses itens foram considerados em duplicidade.

Diante do exposto, conclui-se que a inclusão indevida dos itens de serviço 2254, 2108, 2251 e “desenhista cadista” e as quantidades em duplicidade dos itens de serviço 01-10-00 e “desenhista cadista” previstas na planilha orçamentária ocasionaram sobrepreço de R\$ 38.836.353,60 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta

indevidamente as exigências de comprovação de qualificação econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.3.4. Inclusão indevida dos itens de serviço “11-16-01 – Sinalização – tapume móvel” e “11-16-02 – Sinalização – iluminação”

Os itens de serviço “11-16-01 – Sinalização – tapume móvel” e “11-16-02 – Sinalização – iluminação” representam 14,1% do valor global $[(279,30 + 55,05) / 2.376,85]$, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 45.149.286,60.

Além desses dois itens também consta na planilha orçamentária a realização de sinalização e isolamento através do item de serviço “10-18-00 – Proteção para terceiros com tela de nylon”.

A inclusão dos itens de serviço 11-16-01 e 11-16-02 em contratos dessa natureza representa considerável risco de prejuízo ao erário, conforme observado anteriormente em contratos da SMSUB tratados nos TCs (72.003.277/14-90, 72.000.605/15-32, 72.001.976/15-50, 72.002.167/15-38, 72.002.168/15-09 e 72.002.170/15-42), visto que são de difícil fiscalização, pois é inviável controlar se os tapumes móveis estão sendo utilizados mais de uma vez e quantas vezes foram reutilizados, além disso, há histórico nos contratos da PMSP de cobrança sem a disponibilização efetiva dos mesmos.

Ressalte-se que o edital anterior para realização desse objeto (Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019, tratado no TC nº 10.544/2019) não continha previsão desses dois itens de serviço.

Durante o acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), verificou-se que a sinalização e o isolamento dos locais foram realizados e remunerados através dos itens de serviço “10-18-00 – Proteção para terceiros com tela de nylon” e “CET - kit sinalização”, com valor médio de 1,4% do valor do contrato, portanto dez vezes inferior ao montante estimado para os itens 11-16-01 e 11-16-02, conforme detalhado no Quadro 11.

Quadro 11 – Proporção entre a remuneração de sinalização e isolamento e o valor global dos contratos

Contrato	Remuneração de sinalização e isolamento (R\$)	Remuneração total (R\$)	%	SEI nº
----------	---	-------------------------	---	--------

113/SMSUB/COGEL/2020	19.418,51	1.643.695,47	1,2%	6012.2020/0005493-4
114/SMSUB/COGEL/2020	66.476,68	2.389.125,24	2,8%	6012.2020/0009825-7
140/SMSUB/COGEL/2020	8.995,25	1.621.495,63	0,6%	6012.2020/0011091-5
144/SMSUB/COGEL/2020	39.680,33	4.008.885,02	1,0%	6012.2020/0010996-8
Valor médio	33.642,69	2.415.800,34	1,4%	-

Fonte: processos SEI citados no quadro.

Diante do exposto, conclui-se que a inclusão indevida na planilha orçamentária dos itens de serviço 11-16-01 e 11-16-02 ocasionou sobrepreço de R\$ 45.149.286,60 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente a exigência de comprovação de qualificação econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.3.5. Inclusão indevida do item de serviço “10-17-00 – Hidrojateamento de alta pressão para limpeza de superfícies”

O item de serviço “10-17-00 – Hidrojateamento de alta pressão para limpeza de superfícies” representa 2,8% do valor global (66,40 / 2.376,85, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 8.966.390,40.

A inclusão desse item de serviço é tecnicamente incompatível com o objeto deste edital, visto que o serviço de construção de passeios não requer qualquer tipo de limpeza adicional.

Após a realização da concretagem do passeio (item de serviço 17-02-43) é executado o acabamento tipo bambolê (item de serviço 13-02-04) e em seguida é aplicada a cura química (item de serviço 10-15-00), que já inclui em seu custo a limpeza, conforme detalhado no critério de medição desse item de serviço, transcrito a seguir.

10-15-00

CURA QUÍMICA

O custo unitário remunera o preparo da superfície; o fornecimento de mão de obra, materiais, a aplicação, a manutenção e posterior remoção e limpeza.

O serviço será pago por metro quadrado (m²) de cura química aplicada, medida no projeto. (grifo nosso)

Ressalta-se ainda que o custo unitário utilizado pela SMSUB foi de R\$ 6,64 / m²; no entanto de acordo com a Tabela SINAPI data-base: set/21, o custo unitário do item de serviço “99814 - Limpeza de superfície com jato de alta pressão. AF_04/2019” é de R\$ 1,95 / m²⁷.

Diante do exposto, conclui-se que a inclusão indevida na planilha orçamentária do item de serviço 10-17-00 ocasionou sobrepreço de R\$ 8.966.390,40 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente a exigência de comprovação de qualificação econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.3.6. Sobrepreço no item de serviço “06-21-00 – Levantamento ou rebaixamento de tampão de poço de visita”

O item de serviço “06-21-00 – Levantamento ou rebaixamento de tampão de poço de visita” representa 5,8% do valor global (136,91 / 2.376,85, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 18.487.778,76.

De acordo com a planilha anexa III (Peça 5, fl. 29), a SMSUB estimou realização de 1 unidade para cada 10 m² de passeio; no entanto, durante o acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), verificou-se que a quantidade média efetivamente realizada foi de 0,14 unidade para cada 10 m² de passeio, portanto sete vezes inferior ao montante proposto na planilha orçamentária do presente edital, conforme detalhado no Quadro 12.

Quadro 12 – Proporção entre a quantidade de nivelamentos de PV e a área do passeio

Contrato	Nivelamento de PV (un)	Área total (m ²)	Quant. (un/10m ²)	SEI
113/SMSUB/COGEL/2020	159	10.883,47	0,15	6012.2020/0005493-4
114/SMSUB/COGEL/2020	48	13.761,49	0,03	6012.2020/0009825-7
140/SMSUB/COGEL/2020	224	10.140,50	0,22	6012.2020/0011091-5
144/SMSUB/COGEL/2020	397	24.552,94	0,16	6012.2020/0010996-8
Valor médio	207	14.834,60	0,14	-

Fonte: processos SEI citados no quadro.

Diante do exposto, conclui-se que a quantidade equivocada prevista na planilha orçamentária do item de serviço 06-21-00 ocasionou sobrepreço de R\$ 15.899.489,73 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente as exigências de comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.3.7. Sobrepreço no item de serviço “17-30-02 – Placa de obra em chapa de aço galvanizado”

O item de serviço “17-30-02 – Placa de obra em chapa de aço galvanizado” representa 2,8% do valor global (66,73 / 2.376,85, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 9.010.614,69.

De acordo com a planilha anexa III (Peça 5, fl. 29), a SMSUB estimou realização de 0,25 m² para cada 10 m² de passeio; no entanto, durante o acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), verificou-se que a quantidade média efetivamente realizada foi de 0,0051 m² para cada 10 m² de passeio, portanto 50 vezes inferior ao montante proposto na planilha orçamentária do presente edital, conforme detalhado no Quadro 17.

Quadro 13 – Proporção entre a quantidade de placas de obra e a área do passeio

Contrato	Placa de obra (m ²)	Área total (m ²)	Quant. (m ² /10m ²)	SEI
113/SMSUB/COGEL/2020	2,00	10.883,47	0,0018	6012.2020/0005493-4
114/SMSUB/COGEL/2020	20,00	13.761,49	0,0145	6012.2020/0009825-7
140/SMSUB/COGEL/2020	4,00	10.140,50	0,0039	6012.2020/0011091-5
144/SMSUB/COGEL/2020	4,00	24.552,94	0,0016	6012.2020/0010996-8
Valor médio	7,50	14.834,60	0,0051	-

Fonte: processos SEI citados no quadro.

Diante do exposto, conclui-se que a quantidade equivocada prevista na planilha orçamentária do item de serviço 17-30-02 ocasionou sobrepreço de R\$ 8.826.798,15 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente a exigência de comprovação de qualificação econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.3.8. Sobrepreço no item de serviço “10-12-34 - Ligação para despejo livre em sarjetas, com tubo de ferro fundido smu - 100mm”

O item de serviço “10-12-34 - Ligação para despejo livre em sarjetas, com tubo de ferro fundido smu - 100mm” representa 3,7% do valor global (88,38 / 2.376,85, Peça 5, fl. 29), totalizando R\$ 11.934.481,68.

De acordo com a planilha anexa III (Peça 5, fl. 29), a SMSUB estimou realização de 0,5 m para cada 10 m² de passeio; no entanto, durante o acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4), verificou-se que a quantidade média efetivamente realizada foi de 0,26 m para cada 10 m² de passeio, portanto 50% do montante proposto na planilha orçamentária do presente edital, conforme detalhado no Quadro 14.

Quadro 14 – Proporção entre a quantidade tubo de ferro fundido e a área do passeio

Contrato	Tubo ferro fundido (m)	Área total (m ²)	Quant. (m/10m ²)	SEI
113/SMSUB/COGEL/2020	371,50	10.883,47	0,34	6012.2020/0005493-4
114/SMSUB/COGEL/2020	414,00	13.761,49	0,30	6012.2020/0009825-7
140/SMSUB/COGEL/2020	123,00	10.140,50	0,12	6012.2020/0011091-5
144/SMSUB/COGEL/2020	609,00	24.552,94	0,25	6012.2020/0010996-8
Valor médio	379,38	14.834,60	0,26	-

Fonte: processos SEI citados no quadro.

Diante do exposto, conclui-se que a quantidade equivocada prevista na planilha orçamentária do item de serviço 10-12-34 ocasionou sobrepreço de R\$ 5.728.551,21 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente a exigência de comprovação de qualificação econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.3.9. Sobrepreço nos itens de escavação, envelopamento e reenchimento

Os itens de serviço “04-01-00 - Escavação manual para fundações e valas com profundidade média menor ou igual à 1,50m”, “10-01-98 - Envelopamento de tubulação enterrada, com concreto” e “04-09-00 - Reenchimento de vala com compactação, sem fornecimento de terra”

representam 3,6% do valor global $[(19,68 + 58,30 + 6,82) / 2376,85]$, Peça 5, fl. 29], totalizando R\$ 11.451.971,04.

De acordo com a planilha anexa III (Peça 5, fl. 29), a SMSUB estimou realização de 0,36 m³ do item 04-01-00, 2,00 m do item de serviço 10-01-98 e 0,60 m³ do item 04-09-00 para cada 10 m² de passeio; no entanto, com base no acompanhamento de quatro contratos no ano de 2020 para realização dos mesmos serviços propostos no presente edital (vide Quadro 4) e considerando as seções transversais efetivamente necessárias para cada um dos serviços (vide Figura 3 do item 3.3.2.2), verifica-se que a quantidade correta para esses itens seria de 0,050 m³/10m² de passeio para o item 04-01-00, 0,047 m³/10m² de passeio para o item 13-01-14 (em substituição ao item 10-01-98⁸) e 0,00 para o item 04-09-00, que deve ser excluído da planilha.

Quadro 15 – Proporção entre a quantidade tubo de PVC e a área do passeio

Contrato	Tubo PVC 100mm (m)	Área total (m ²)	Quant. (m/10m ²)	SEI
113/SMSUB/COGEL/2020	2.632,52	10.883,47	2,4188	6012.2020/0005493-4
114/SMSUB/COGEL/2020	2.663,95	13.761,49	1,9358	6012.2020/0009825-7
140/SMSUB/COGEL/2020	1.185,61	10.140,50	1,1692	6012.2020/0011091-5
144/SMSUB/COGEL/2020	3.327,07	24.552,94	1,3551	6012.2020/0010996-8
Valor médio	2.452,29	14.834,60	1,6531	-

Fonte: processos SEI citados no quadro.

Quadro 16 – Quantidade dos itens de serviço de escavação e envelopamento

Item de serviço		Seção transversal (m ³)	Quant. (m/10m ²)	Quant. (m ³ /10m ²)
04-01-00	Escavação manual para fundações e valas com profundidade média menor ou igual à 1,50m	0,030	1,6531	0,050
13-01-14	Lastro de concreto - 150kg cim /m ³	0,028	1,6531	0,047

Fonte: Quadro 19, Figuras 3.

A inclusão indevida do item de serviço 04-09-00 e as quantidades equivocadas dos itens de serviço 04-01-00 e 10-01-98 previstos na planilha orçamentária ocasionaram sobrepreço de R\$ 8.758.624,01 (vide Quadro 5), prejudicando a competitividade do certame, pois aumenta

⁸ O custo unitário do item 10-01-98 é de R\$ 29,15 enquanto, para o mesmo volume de concreto de 0,05m³, o custo unitário do item 13-01-14 é de R\$ 18,31 (R\$ 366,20 x 0,05), o que representa 63% do custo do primeiro.

indevidamente as exigências de comprovação de qualificação econômico-financeira, e poderá acarretar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução contratual.

3.3.4. Condições de Participação

O item 3 do edital trata das condições de participação do certame.

Em seu subitem 3.3.6, veda, expressamente, a participação de empresas “constituídas em forma de consórcio e não sejam controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si, qualquer que seja sua forma de constituição” (Peça 04, fl. 05).

É bem verdade que decisão acerca da admissão ou não da participação de empresas em consórcio é uma escolha discricionária da Administração licitante. Porém, por tratar-se de imposição que restringe o caráter competitivo do certame, a escolha deve ser justificada de forma fundamentada⁹.

Não há qualquer justificativa, técnica ou financeira, nos autos do processo administrativo para a vedação de participação de empresas em consórcio.

No caso da licitação em análise, a vedação torna-se ainda mais restritiva à competitividade se considerada a redução do número de agrupamentos de 24 (edital anterior), para os atuais 11, destacada no item **3.3.1** deste relatório.

Em outras palavras: agrupamentos maiores implicam em quantitativos de serviço maiores. Vedar a participação de empresas constituídas em forma de consórcio, impede que empresas menores possam participar do certame licitatório, já que, dificilmente, terão condições técnicas de prestar o serviço em grandes quantitativos de forma isolada.

Desta feita, entende-se que a vedação de participação de empresas em consórcio, sem fundamentada justificativa, afronta o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 3º, §1º, I da LF nº 8.666/93.

⁹ A jurisprudência é vasta nesse sentido. São exemplos os Acórdãos nº 1.165/2012, nº 2.831/2012 do Plenário do TCU.

3.3.5. Credenciamento, Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal e Trabalhista

As regras sobre o Credenciamento estão dispostas no item 7 do edital.

Os documentos exigidos para a Habilitação Jurídica estão elencados no subitem 10.1.1 do Edital (Peça 04, fls. 13), enquanto aqueles referentes à regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista constam do subitem 10.2 do edital (Peça 04, fls. 14/15).

3.3.6. Qualificação Técnica

3.3.6.1. Exigência restritiva de comprovação de serviços irrelevantes

Os subitens 10.3.5 e 10.3.6 do edital (Peça 04, fls. 15/16) exigem, para fins de comprovação de qualificação técnica, experiência anterior nos serviços de:

- a) execução de passeio de concreto armado;
- b) acabamento de piso em concreto tipo bambolê;
- c) demolição de piso de concreto;
- d) levantamento e rebaixamento de tampão de poço de visita;
- e) execução de assentamento de guias.

Da análise dos cinco serviços listados nos subitens 10.3.5 e 10.3.6 do edital, verifica-se que somente o serviço “Passeio de concreto armado” possui relevância técnica, já que os demais se referem a serviços tecnicamente simples e de características complementares ao serviço principal de execução de passeio. Quanto à relevância financeira, o serviço “Passeio de concreto armado” representa 48% do valor do objeto e os demais são irrelevantes, conforme detalhado no Quadro 17¹⁰.

¹⁰ TCU, **SÚMULA Nº 263**: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Ressalte-se que o edital anterior para realização desse objeto (Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019, tratado no TC nº 10.544/2019) não continha exigência de qualificação técnica para os quatro serviços irrelevantes ora exigidos.

Quadro 17 – Relevância financeira dos itens exigidos para comprovação de qualificação técnica

Serviço	Valor estimado		Itens de serviço
Passeio de concreto armado	98.172.252,29	48%	17-02-43
Acabamento de piso em concreto tipo bambolê	7.048.879,20	3%	13-02-04
Demolição de piso de concreto	22.387.010,78	11%	02-50-05 e 02-50-06
Levantamento e rebaixamento de tampão de poço de visita	2.588.289,03	1%	06-21-00
Assentamento de guias	10.313.361,00	5%	05-14-02
Valor total do objeto	202.795.531,33	100%	-

Fonte: Quadro 5, planilha Anexa III, Peça 5, fl. 29.

Ademais, as quantidades exigidas no subitem 10.3.6 do edital foram calculadas com base em planilha orçamentária equivocada, conforme exposto no item **3.3.3**, e não foram localizadas justificativas para os quantitativos exigidos para os serviços “d) levantamento e rebaixamento de tampão de poço de visita” e “e) execução de assentamento de guias”

Diante do exposto, conclui-se que as exigências de qualificação técnica do edital frustram o caráter competitivo do certame, pois exigem comprovação de capacitação técnica de itens sem relevância técnica e sem relevância financeira, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

3.3.6.2. Exigências restritivas de comprovação de qualificação técnica no Termo de Referência

O subitem 20 do Anexo I – Termo de Referência (Peça 5, fls. 24/25), inclui exigências de qualificação técnica restritivas e incompatíveis com o subitem 10.3 do edital:

20.5. Capacidade técnico-operacional: nos termos do Artigo 30, Inciso II, da Lei 8.666/93, comprovação de possuir em nome da empresa licitante, atestado(s) ou certidão(ões) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprovem, isoladamente ou somados: [...]

c) Comprovação de execução de rampa para acessibilidade;

[...]

20.5.2. Não será considerado nos quantitativos pertinentes e compatíveis com a exigência prevista no Item 20.5., a execução de pisos em concreto armado de quadras poliesportivas.

20.5.3. Os serviços descritos nos Atestados de Capacidade Técnica apresentados deverão ter sido executados no período máximo de 12 (doze) meses.

20.5.5. Para alcançar o quantitativo exigido para os Lotes pretendidos, poderá a licitante utilizar-se de mais de um atestado, que comprovem isoladamente ou somados, desde que no mesmo período máximo de 12 meses, a quantidade exigida no ANEXO XV, objetivando comprovar que terá condições de atender ao(s) Lote(s) para o(s) qual(is) tenha se sagrado vencedora. (grifos nossos)

O texto do TR contém exigências que não constam do edital e que comprometem a competitividade do certame, visto que incluem comprovação de realização de serviço irrelevante (rampa de acessibilidade), por período máximo de 12 meses, e contém vedação indevida de comprovação de execução de pisos em quadras poliesportivas.

Ressalte-se que o edital anterior para realização desse objeto (Pregão Eletrônico nº 023/SMSUB/COGEL/2019, tratado no TC nº 10.544/2019) não continha exigência de qualificação técnica para rampa de acessibilidade, não continha exigência de período máximo de 12 meses e permitia expressamente a comprovação com atestados de execução de pisos em quadras poliesportivas.

Nesse mesmo sentido, destaca-se que mesmo no pregão nº 02/SMSUB/COGEL/2018, para “Registro de preços para a prestação de serviços de manutenção de vias, logradouros, áreas públicas e desfazimento” não havia exigência expressa de comprovação de realização de rampa de acessibilidade.

Diante do exposto, conclui-se que o subitem 20 do Anexo I – Termo de Referência contém exigências de qualificação técnica incompatíveis com o subitem 10.3 do edital e frustram o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

3.3.7. Qualificação Econômico-Financeira

Os comprovantes de qualificação econômico-financeira estão relacionados no subitem 10.4 do edital (Peça 04, fls. 17/20).

3.3.8. Critério de julgamento

O edital estabelece no subitem 13.1, que o julgamento obedecerá ao critério de menor “K” – Coeficiente de Desconto, para cada Agrupamento (Peça 04, fl. 24).

3.3.9. Classificação, homologação e da adjudicação

O item 14 do edital (Peça 04, fls. 25/26) trata da classificação das propostas, homologação do certame e adjudicação do objeto.

3.3.10. Recursos Administrativos

O regramento acerca de recursos está descrito no item 15 do edital (Peça 04, fls. 26/27).

3.3.11. Minuta do contrato - ANEXO IV

Quadro 22 - Controle de cláusulas contratuais

Art. 55. Incisos / §	Requisitos	Cláusula	Fls. da Peça 04
I	o objeto e seus elementos característicos;	1ª	58/59
II	o regime de execução ou a forma de fornecimento;	2.3	59
III	o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	5ª, 6ª	60/65
IV	os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	3ª e 9ª	59/60 e 67
V	o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	N.A.	N.A.
VI	as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;	N.A.	N.A.
VII	os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;	7ª, 8ª e 10	65/67 e 68
VIII	os casos de rescisão;	11	68/69
IX	o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;	11.3	69
XI	a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;	Não há	
XII	a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;	7.1.2, 7.1.3, 7.1.4, 7.1.10, 7.1.11, 7.1.12, 7.1.13, 7.1.14 e 13.7	65/66 e 70
XIII	a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.	13.3	70

Fonte: Própria

3.3.11.1. Garantia do contrato

A minuta do contrato – Anexo IV (Peça 04, fls. 58/71) não exige do futuro contratado, prestação de garantia contratual.

Ainda que o art. 56 da LF nº 8.666/93 admita que a exigência de prestação de garantia fica a critério da autoridade licitante, no caso específico dos vislumbrados contratos, entendemos recomendável que o edital assim o faça.

A garantia do contrato é dispensável, de pronto, em casos em quem não há qualquer risco de lesão ao interesse público, o que ocorre, por exemplo, em compras de entrega imediata.

A licitação em análise prevê contratações de valor expressivo, execução de uma gama variada de serviços, alguns dos quais dependem de aferição de qualidade. A durabilidade do produto desses serviços ultrapassa a vigência da contratação, o que, por si só, já representa um risco para a Administração, já que a possibilidade de retenção de futuros pagamentos por falhas na execução se esgota com o final da vigência contratual.

Ao não exigir garantia contratual, esse risco é potencializado, já que a Administração licitante abre mão de uma cautela, de um cuidado que lhe ressarça por eventuais danos, inclusive aqueles pelos pode ser responsabilizada por terceiros.

Assim sendo, recomenda-se a exigência de prestação de garantia contratual nas futuras contratações decorrentes desta licitação

3.3.11.2. Penalidades

Especificamente sobre penalidades, tratadas na cláusula 10ª (Peça 04, fls. 67/68), a minuta contratual carece de melhorias.

A falta de graduação de níveis de gravidade para a multa por descumprimento de cláusula contratual, para a qual é culminada a multa diária de 0,5% (meio por cento) sobre o valor global do Agrupamento, nos termos do subitem 10.2.4, ofende o princípio da legalidade estrita que norteia os poderes disciplinar e sancionatório da administração pública.

Ora, nem todas as cláusulas contratuais atingem a execução dos serviços da mesma forma¹¹.

É desarrazoado, por exemplo, que à contratada seja aplicada multa idêntica pelo não preenchimento do Livro de Ordem para e serviços de engenharia, de forma clara, objetiva e transparente, obrigação prevista no subitem 7.1.11 da minuta do contrato e pela falta de comparecimento, conforme determinado pela Contratante, a fim de receber instruções e acertar providências (subitem 7.2 da minuta).

Além disso, fixar as multas em percentuais a serem aplicados sobre o valor global do Agrupamento (caso das penalidades previstas nos subitens 10.2.2, 10.2.3 e 10.2.4) tem caráter excessivo o que acaba por impedir que a sanção cumpra sua função que é, justamente, impor um poder de intimidação ao particular que contrata com a Administração Pública, para garantir que o interesse público fique resguardado dos prejuízos advindos de eventual desobediência contratual.

E pode criar distorções ilógicas. Tanto é assim que o não atendimento das exigências formuladas pela fiscalização (penalidade prevista no subitem 10.2.3 e que estabelece multa diária de 0,5% sobre o valor global do Agrupamento até seu cumprimento) pode implicar em valor de multa maior que a inexecução parcial do contrato (20% do valor da parcela inexecutada), a depender do valor da parcela inexecutada.

Carecem também de complementação, os subitens 10.2.5 e 10.2.6 que estipulam multas pela inexecução parcial e total do contrato, respectivamente, sem, entretanto, caracterizar o que o órgão licitante considera inexecução total ou parcial.

Assim sendo, entendemos a cláusula décima da minuta de contrato ofende o princípio da estrita legalidade, pela falta de previsão e caracterização de condutas individualizadas e pela falta de graduação proporcional das multas ao nível gravidade destas condutas.

Ademais, consideramos excessivo o percentual de multa previstos nos itens 10.2.2, 10.2.3 e 10.2.4.

3.4. Responsáveis

Itens da Conclusão	Nome e Cargo
4.1 a 4.11	Alexandre Modonezi – Secretário Municipal das Subprefeituras
4.1 a 4.11	Rode Felipe Bezerra – Chefe de Gabinete
4.1, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6	Fernando Elias Alves de Mello - Chefe de Assessoria Técnica SMSUB/ATOS
4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.10 e 4.11	Nancy Salles – Presidente da COGEL
4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.10 e 4.11	Henrique Silva Costa – Membro da COGEL
4.9	Rodrigo Garla Jorge - Assessor Jurídico SMSUB

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, concluímos que o Edital de Licitação da Concorrência Pública nº 03/SMSUB/COGEL/2021 **não reúne condições de prosseguimento**, em razão da existência de **infringências/impropriedades** que maculam o certame, a saber:

- 4.1. A inclusão indevida de itens de serviço e a utilização de quantidades e custos unitários equivocados na planilha orçamentária do edital ocasionou sobrepreço de R\$ 125.527.893,65, o que representa 39,1% do valor total estimado pela SMSUB de R\$ 320.960.654,19 (data-base: jan/2021), que deveria ser de R\$ 195.432.760,54. A ocorrência de sobrepreço na planilha orçamentária do edital prejudica a competitividade do certame, pois aumenta indevidamente as exigências de comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira, e poderá ocasionar prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento durante a execução dos contratos (item **3.3.3**);
- 4.2. A adoção da modalidade licitatória concorrência pública ao invés de pregão eletrônico, sem qualquer justificativa técnica e sem autorização, afronta o art. 1º, caput do DM nº 54.102/2013 c/c art. 1º, § 3º, I do mesmo decreto (item **3.2.5**);
- 4.3. O edital deve conter definição única e precisa das características e das camadas do passeio e das dimensões dos serviços de envelopamento dos dutos, em consonância com as tabelas da Siurb, sendo necessário também estabelecer cláusula vedando a remuneração de espessura de concreto, lastro de brita, demolição, escavação mecanizada, escavação manual e envelopamento dos dutos superiores aos valores estabelecidos no edital (item **3.3.2**);

- 4.4.** As exigências de qualificação técnica do edital frustram o caráter competitivo do certame, pois exigem comprovação de capacitação técnica de itens sem relevância técnica e sem relevância financeira, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 (item **3.3.6.1**);
- 4.5.** O subitem 20 do Anexo I – Termo de Referência contém exigências de qualificação técnica incompatíveis com o subitem 10.3 do edital e frustram o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 (item **3.3.6.2**);
- 4.6.** A divisão do objeto em apenas 11 agrupamentos carece de justificativa técnica e econômica, não restando demonstrada ser esta a opção mais vantajosa para a administração municipal, estando em desacordo com o art. 23, § 1º, da LF nº 8.666/93, além de prejudicar a competitividade do certame, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da mesma lei (item **3.3.1.1**);
- 4.7.** A vedação de participação de empresas em consórcio, sem fundamentada justificativa, afronta o caráter competitivo do certame, em infringência ao art. 3º, §1º, I da LF nº 8.666/93 (item **3.3.4**);
- 4.8.** Não consta do processo administrativo, justificativa para a não exigência de garantia contratual, necessária diante do valor expressivo envolvido nas contratações, da diversidade dos serviços envolvidos, alguns dos quais dependem de aferição de qualidade, da durabilidade do produto desses serviços, que ultrapassa a vigência da contratação e carece de cautelas (item **3.3.11.1**);
- 4.9.** A ausência do exame e da aprovação da Minuta do Edital pela assessoria jurídica do órgão afronta o art. 38, parágrafo único, da LF nº 8.666/93; o art. 3º, §1º, do DM nº 44.279/2003 e o art. 7º, V, do DM nº 46.662/2005 (item **3.2.7**);
- 4.10.** Não consta dos autos, qualquer justificativa e/ou indicação do fundamento jurídico utilizado para amparar a adoção do Sistema de Registro de Preços (item **3.2.6**);
- 4.11.** A cláusula décima da minuta de contrato - Anexo IV, que trata das penalidades, ofende o

princípio da estrita legalidade, seja pela falta de previsão e caracterização de condutas individualizadas, seja pela falta de graduação proporcional das multas à gravidade destas condutas. Ademais, o percentual de multa previsto nos itens 10.2.2, 10.2.3 e 10.2.4 da minuta de contrato - Anexo IV, revela-se excessivo (item **3.3.11.2**).

Em 28.10.21.

EDUARDO SILVEIRA CARVALHO
Agente de Fiscalização

TATIANE MONIQUE SPIELER
Agente de Fiscalização

RORIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle