

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

Ordem de Serviço 2025/00528	e-TCM 001708/2025	Período de abrangência 23.01.25 a 14.02.25	Período da realização 05.02.25 a 14.02.25
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB.			
Objeto de fiscalização Registro de preços para contratação de serviços técnicos especializados de elaboração de Projeto Executivo e Execução de Obras de Drenagem e Pavimentação em ruas de terra, conforme especificações técnicas descritas no ANEXO I.			
Valor do objeto de fiscalização (em R\$) R\$ 98.390.843,49		Montante fiscalizado (em R\$) R\$ 98.390.843,49	
Objetivo(s) da fiscalização Analisar a conformidade do edital segundo a legislação vigente.			
Equipe técnica			
Eduardo S. Carvalho			RF nº 20.189
Neila Salete Bolzan			RF nº 20.326
Rodrigo Machado Silva (Supervisor)			RF nº 20.280

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Superestrutura para vias de tráfego leve	18
Figura 2 - Rua Francesco Granacci - Freguesia do Ó.....	21
Figura 3 - Rua Cachoeira São Domingos, 26 – Cidade Tiradentes	22
Figura 4 - Av. Euclides, 522 - Jabaquara	22
Figura 5 - Av. Prof. Oscar Augusto Guelli em dezembro de 2023 e sem pavimentação.....	23
Figura 6 - Av. Prof. Oscar Augusto Guelli em julho de 2024, com pavimentação	23
Figura 7 - Sobreposição das áreas de preservação ambiental e locais das ruas de terra	28
Figura 8 - Rua Kinoco, com destaque (amarelo) para o trecho análogo à rua de terra	34
Figura 9 - Situação da Rua Kinoco no trecho 1 em situação de rua de terra (esquerda) e trecho 2 já pavimentado (direita).....	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Editais para contratação de serviços de conservação da malha viária e correlatos acompanhados por este Tribunal nos últimos cinco anos.....	9
Quadro 2 – Contratos para execução de serviços de manutenção da malha viária acompanhados por este Tribunal nos últimos dez anos	9
Quadro 3 – Auditorias que tratam de assuntos correlatos realizadas por este Tribunal nos últimos cinco anos	10
Quadro 4 - Preços globais unitários para os diferentes tipos de pavimento.....	23
Quadro 5 – Exigência de qualificação técnica – itens de serviço.....	24
Quadro 6 – Itens de serviço não incorporados fisicamente à obra	29
Quadro 7 – Itens de serviço que contêm insumos de petróleo em sua composição.....	32

LISTA DE SIGLAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo

ARP – Ata de Registro de Preços

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas

CF – Constituição Federal

COGEL – Coordenadoria Geral de Licitações

DM – Decreto Municipal

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DOC – Diário Oficial da Cidade

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

LF – Lei Federal

LM – Lei Municipal

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras

SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Destinatário(s) da fiscalização	7
1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização	7
2. METODOLOGIA	8
2.1. Critérios adotados	8
2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados	11
2.3. Limitações do trabalho de fiscalização	11
3. ACHADOS DE AUDITORIA	11
3.1. Achado 1 – Objeto licitado incompatível com o Sistema de Registro de Preços	11
3.2. Achado 2 – Sobrepreço de R\$ 8,6 milhões no certame devido à utilização de preços unitários e coeficientes de insumo inadequados na planilha orçamentária de referência	14
3.3. Achado 3 – Sobrepreço de R\$ 6,2 milhões no certame devido à utilização de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária de referência	16
3.4. Achado 4 – Vias inadequadas para a solução de pavimentação objeto do certame	20
3.5. Achado 5 – Exigência de qualificação técnica restritiva através de comprovação de serviços específicos	24
3.6. Achado 6 – Ausência de Licença Ambiental Prévia e Licença Ambiental de Instalação	25
3.7. Achado 7 – Ausência de controle específico e teto limitador para medição de itens de serviço não incorporados fisicamente à obra	29

3.8. Achado 8 – Ausência de cláusula estabelecendo o reequilíbrio econômico-financeiro em casos de variações nos preços dos insumos de petróleo	31
3.9. Achado 9 – Ausência de justificativa e memória de cálculo para os trechos e as quantidades previstas no orçamento.....	33
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	35
5. CONCLUSÃO	36

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento de edital destinado ao registro de preços para contratação de serviços técnicos especializados de elaboração de projeto executivo e execução de obras de drenagem e pavimentação em ruas de terra.

A realização da presente fiscalização justifica-se pelo valor da contratação, estimado em R\$ 98.390.843,49, e pelo histórico de infringências e irregularidades observado ao longo dos últimos anos em editais e contratos elaborados pela SMSUB para serviços e obras de manutenção da malha viária do município.

1.1. Destinatário(s) da fiscalização

O presente relatório de acompanhamento de edital destina-se primeiramente aos conselheiros relator e revisor e à apreciação do colegiado do Tribunal. Além disso, os destinatários que, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a conformidade do presente edital são:

- Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos;
- Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico;
- Sociedade: visando ao controle social, à prestação de contas, ao atendimento às necessidades de informações e à tomada de decisões, podendo servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia.

1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização

O presente Acompanhamento de Edital, sob a forma de Relatório Preliminar, nos termos da Resolução 18/2019 - art. 2º, autuado sob TC/001708/2025 e autorizado pela Ordem de Serviço nº 2025/00528, tem como objeto o edital da Concorrência Eletrônica

nº 005/SMSUB/COGEL/2025, da Secretaria Municipal das Subprefeituras, destinado ao “Registro de preços para contratação de serviços técnicos especializados de elaboração de Projeto Executivo e Execução de Obras de Drenagem e Pavimentação em ruas de terra, conforme especificações técnicas descritas no ANEXO I”, (peça 7, fl. 1). O certame está sendo tratado no SEI nº 6012.2025/0001300-5.

A sessão de abertura dos envelopes está marcada para o dia 25.02.25, às 11h, conforme publicação no DOC de 04.02.25.

O valor estimado da contratação é de **R\$ 98.390.843,49**, data-base julho/24, sem desoneração (peça 8, fl. 69), o prazo de vigência da ARP é de um ano, prorrogável por igual período (peça 7, fl. 6), e o prazo de vigência dos contratos será de oito meses (peça 8, fl. 35).

A licitação rege-se pela Lei Federal nº 14.133/21, pelos Decretos Municipais nº 62.100/22 e 56.475/15 e pela Lei Complementar nº 123/2006 (peça 7, fl. 4) e as propostas serão julgadas pelo critério de menor preço (menor valor global por lote), na forma eletrônica, pelo modo de disputa aberto, cuja contratação se dará sob o regime de empreitada por preços unitários, vinculada ao Processo Administrativo nº 6012.2025/0001300-5 (peça 7, fl. 1).

Nessa auditoria foi verificado se o edital está compatível, em seus aspectos relevantes, com a legislação vigente e, principalmente, com os princípios constitucionais aplicados à Administração Pública, bem como com os princípios legais aplicados às licitações.

O trabalho foi realizado no período compreendido entre 05.02.25 e 14.02.25 e analisou os principais elementos editalícios que definirão as licitantes a serem futuramente contratadas.

Face à exiguidade de prazo para realização do presente Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, as irregularidades apontadas na conclusão poderão ser complementadas quando da elaboração do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram utilizados como critérios os seguintes normativos: princípios constitucionais da

Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988); Lei Federal nº 14.133/2021 e Decretos Municipais nº 62.100/2022 e 56.475/2015.

Subsidiariamente foram utilizados como parâmetro de referência os acompanhamentos de seis editais realizados nos últimos cinco anos, no âmbito deste Tribunal, para contratação de serviços de conservação da malha viária e correlatos, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Editais para contratação de serviços de conservação da malha viária e correlatos acompanhados por este Tribunal nos últimos cinco anos

e-TCM	Edital	Objeto
024111/2024	01/SMSUB/COGEL/2024	Registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da cidade de São Paulo
001021/2024	001/SMSUB/COGEL/2024	Serviços de usinagem de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), inclusive CAP e fornecimento de emulsão asfáltica, à Prefeitura do Município de São Paulo
007369/2023	12/SMSUB/COGEL/2023	Fornecimento de cimento asfáltico de petróleo (CAP 30/45, CAP 50/70) e emulsão asfáltica catiônica de ruptura rápida – RR-2C, insumos fundamentais para a execução dos serviços de conservação de pavimentos viários – “tapa-buraco” à Prefeitura do Município de São Paulo
000176/2023	003/SMSUB/COGEL/2022	Serviços de conservação e manutenção funcional da malha viária do município de São Paulo
005034/2022	02/SMSUB/COGEL/2022	Serviços de conservação e manutenção da malha viária da cidade de São Paulo
016588/2021	004/SMSUB/COGEL/2021	Serviços de conservação e manutenção da malha viária da cidade de São Paulo

Fonte: elaboração própria com base nos processos listados.

Subsidiariamente também foram utilizados como parâmetro de referência os acompanhamentos de 37 contratos realizados nos últimos dez anos, no âmbito deste Tribunal, para realização de serviços de conservação da malha viária, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 2 – Contratos para execução de serviços de manutenção da malha viária acompanhados por este Tribunal nos últimos dez anos

e-TCM	Contrato	ARP
001077/2023	192/SMSUB/COGEL/2022	24/SMSUB/COGEL/2022
	195/SMSUB/COGEL/2022	19/SMSUB/COGEL/2022
	206/SMSUB/COGEL/2022	18/SMSUB/COGEL/2022
	208/SMSUB/COGEL/2022	22/SMSUB/COGEL/2022
	209/SMSUB/COGEL/2022	23/SMSUB/COGEL/2022
	212/SMSUB/COGEL/2022	21/SMSUB/COGEL/2022

	225/SMSUB/COGEL/2022	16/SMSUB/COGEL/2022
008323/2018	05/SMPR/COGEL/2017	07/SMPR/COGEL/2017
008329/2018	07/SMPR/COGEL/2017	08/SMPR/COGEL/2017
008334/2018	08/SMPR/COGEL/2017	09/SMPR/COGEL/2017
009059/2018	09/SMPR/COGEL/2017	11/SMPR/COGEL/2017
	19/SMPR/COGEL/2018	
008338/2018	10/SMPR/COGEL/2017	12/SMPR/COGEL/2017
008371/2018	11/SMPR/COGEL/2017	13/SMPR/COGEL/2017
008372/2018	12/SMPR/COGEL/2017	10/SMPR/COGEL/2017
	59/SMSUB/COGEL/2018	
008374/2018	13/SMPR/COGEL/2017	15/SMPR/COGEL/2017
008375/2018	14/SMPR/COGEL/2017	14/SMPR/COGEL/2017
008376/2018	15/SMPR/COGEL/2017	16/SMPR/COGEL/2017
008377/2018	16/SMPR/COGEL/2017	17/SMPR/COGEL/2017
008378/2018	19/SMPR/COGEL/2017	11/SMPR/COGEL/2017
008380/2018	03/SMPR/COGEL/2018	14/SMPR/COGEL/2017
008381/2018	04/SMPR/COGEL/2018	15/SMPR/COGEL/2017
008382/2018	05/SMPR/COGEL/2018	16/SMPR/COGEL/2017
008386/2018	06/SMPR/COGEL/2018	17/SMPR/COGEL/2017
008387/2018	08/SMPR/COGEL/2018	08/SMPR/COGEL/2017
008394/2018	11/SMPR/COGEL/2018	10/SMPR/COGEL/2017
72.008.888/16-23	13/SMSP/SPUA/2016	28/SMSP/COGEL/2014
72.008.889/16-96	15/SMSP/SPUA/2016	29/SMSP/COGEL/2014
72.008.847/16-46	17/SMSP/SPUA/2016	26/SMSP/COGEL/2014
72.008.890/16-75	18/SMSP/SPUA/2016	30/SMSP/COGEL/2014
72.000.547/15-38	18/SMSP/SPUA/2014	28/SMSP/COGEL/2014
	21/SMSP/SPUA/2014	26/SMSP/COGEL/2014
	27/SMSP/SPUA/2014	29/SMSP/COGEL/2014
	31/SMSP/SPUA/2014	25/SMSP/COGEL/2014
	34/SMSP/SPUA/2014	27/SMSP/COGEL/2014
	35/SMSP/SPUA/2014	30/SMSP/COGEL/2014

Fonte: elaboração própria com base nos processos listados.

Subsidiariamente também foram utilizados como parâmetro de referência trabalhos de auditoria que tratam de assuntos correlatos ao objeto do presente edital, realizados nos últimos cinco anos no âmbito deste Tribunal, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 3 – Auditorias que tratam de assuntos correlatos realizadas por este Tribunal nos últimos cinco anos

e-TCM	Assunto
003883/2024	Inspeção para verificação por amostragem da metodologia utilizada na realização de termos de aditamento visando reequilíbrio econômico-financeiro em contratos que possuam em seu objeto serviços que envolvam produtos derivados do petróleo.
004610/2023	Memorando MEM-C7-22/2023 - Redução do preço de mercado dos produtos asfálticos e possibilidade de ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pela SMSUB para realização de serviços de manutenção e pavimentação asfáltica.

004431/2023	Memorando MEM-C7-19/2023 - Redução do preço de mercado dos produtos asfálticos e possibilidade de ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados pela SMSUB para realização de serviços de manutenção e pavimentação asfáltica.
017536/2021	Memorando C-VI nº 032/2021 - Alteração indevida de preços unitários pela SMSUB em contratos que contêm produtos derivados do petróleo
005950/2021	Análise de Termo de Aditamento derivado do Contrato nº 201/SMSUB/COGEL/2020, firmado com Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda., cujo objeto é o fornecimento de cimento asfáltico de petróleo - CAP 50 70, destinado à usinagem de concreto betuminoso usinado a quente - CBUQ, conforme determinação (eTCM nº 005918/2021).

Fonte: elaboração própria com base nos processos listados.

2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados

Para coleta da documentação foram utilizados dados existentes disponibilizados pela entidade fiscalizada e consulta aos processos administrativos por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), bem como publicações no Diário Oficial da Cidade - DOC.

2.3. Limitações do trabalho de fiscalização

Insuficiência na documentação disponibilizada na instrução do certame e exiguidade de prazo para realização do presente Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado 1 – Objeto licitado incompatível com o Sistema de Registro de Preços

a) Situação encontrada:

A Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 tem como objeto o regime de preços para a contratação de serviços técnicos especializados de elaboração de Projeto Executivo e Execução de Obras de Drenagem e Pavimentação em ruas de terra. Além disso, os contratos serão firmados por Ata de Registro de Preços, o que é incompatível com o objeto licitado.

b) Critério(s):

Princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e do interesse público.

c) Evidências(s):

O sistema de registro de preços previsto na LF nº 14.133/21 aplica-se à prestação de serviços, obras e aquisição e locação de bens.

Segundo a Nota Técnica IBR Nº 01/2024, o registro de preços é utilizado quando há imprevisibilidade em relação ao objeto (grifos nossos):

[...] é um procedimento auxiliar de licitação utilizado para a contratação de bens, serviços e obras que se caracterizam pela **imprevisibilidade, seja no quantitativo, seja no momento** em que serão necessários.

[...]

Nos casos em que não haja imprevisibilidade relativa ao quantitativo ou ao momento, ou seja, em que a contratação possa ser integralmente planejada, não há motivação que justifique a aplicação do SRP, ao contrário, essa prática permitiria “comercialização” da ata de registro de preço dele resultante, o que culmina na burla total a diversos princípios, dentre eles, ao princípio do planejamento.

Ademais, considerando que o Sistema de Registro de Preços (SRP) **deve observar o princípio do planejamento associado à existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional**, não é adequada a utilização do SRP para a contratação de serviços especiais de engenharia que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, devem ser objeto de contratação específica com delimitação individualizada do serviço que se pretende contratar.

Destaca-se, ainda, os seguintes requisitos para a utilização do SRP (grifos nossos):

Quanto aos requisitos específicos relacionados a obras e serviços de engenharia contratados por meio do SRP, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 85 transcrito a seguir, ainda elenca a **necessidade de existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional**; e a **necessidade permanente ou frequente** de obra ou serviço a ser contratado.

[...]

A padronização significa a **execução de vários objetos com alterações mínimas** do projeto, quando necessárias.

Ao se analisar o Termo de Referência (peça 8. fls. 1/24), observa-se que a solução contratada inclui os seguintes serviços (grifos nossos):

- A execução de uma **completa rede de drenagem profunda**, projetada para a captação e adequada disposição de águas pluviais advindas das áreas mais elevadas da localidade, com a finalidade de direcioná-las de maneira eficaz [...];

- É imperativo a **realização da pavimentação do trecho em questão, envolvendo a reestruturação do pavimento** já existente (se existente em alguns trechos), a fim de garantir a resistência e durabilidade da camada asfáltica. Além disso, o projeto prevê a construção de **passeios** e instalação de **guias e sarjetas** ao longo de toda a extensão da via, destinadas a orientar o escoamento das águas pluviais de forma eficiente e segura, evitando o desgaste do pavimento e contribuindo para a preservação do meio ambiente.

O documento também destaca a complexidade do objeto: “Diante da **complexidade inerente ao objeto a ser licitado**, torna-se imperativo destacar a importância de um planejamento minucioso e detalhado na condução do processo” (grifos nossos, peça 8, fl. 6).

Ainda, destaca-se a necessidade de observância das condições locais durante a elaboração do projeto executivo (grifos nossos):

O projeto executivo deverá atender as normas vigentes relacionadas ao escopo, considerando os conceitos de desenvolvimento que **consideram as condições de ocupação e uso dos locais, as demandas da população bem como da legislação urbanística da cidade**, atendendo as condições técnicas e de segurança. (peça 8, fl. 7)

Por fim, o Memorial Descritivo da Obra (peça 8, fl. 13) estabelece que o projeto de pavimentação deverá ser realizado de acordo com as necessidades individuais de cada rua.

Ao se analisar o Processo Administrativo SEI ° 6012.2025/0001300-5, percebe-se que não há imprevisibilidade temporal ou quantitativa nas vias objeto da licitação, pois as vias de terra já estão listadas no Anexo I-B e ocorrem em locais com necessidades já conhecidas.

Além disso, o objeto não será executado utilizando um projeto padronizado, já que o contratado deverá entregar projeto executivo com dimensionamento adequado à condição específica de cada rua, levando em conta, inclusive, os sistemas de micro e macrodrenagem, que exigem soluções personalizadas.

Também, por se tratar de obra de implantação de pavimentação e drenagem, não se trata de uma demanda frequente e rotineira como ocorre com os serviços de conservação de malha viária e tapa buraco.

Adiciona-se a isso que a execução de pavimentação de vias de modo desordenado e sem

planejamento favorece a expansão urbana e a ocupação irregular nas áreas de produção hídrica e de recuperação ambiental, em oposição aos objetivos das Leis Estaduais de proteção das áreas de mananciais (vide subitem **3.6** deste relatório)

d) Efeito(s):

O objeto da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 não é compatível com o Sistema de Registro de Preços, uma vez que os serviços são previsíveis, complexos e projetados de modo personalizado para cada condição de via e para as condições ambientais de cada local. Ademais, não se trata de uma demanda frequente e rotineira como ocorre com os serviços de conservação de malha viária e tapa buraco.

3.2. Achado 2 – Sobrepreço de R\$ 8,6 milhões no certame devido à utilização de preços unitários e coeficientes de insumo inadequados na planilha orçamentária de referência

a) Situação encontrada:

A planilha orçamentária de referência do edital e seus anexos (Anexo II-C do Edital, peça 8, fls. 69/70) utilizam os preços da tabela SIURB INFRA, sem desoneração, data-base julho/2024, para todos os insumos asfálticos, ao invés dos preços divulgados pela ANP. Além disso, os preços do orçamento não consideram a incidência de ICMS sobre esses insumos e não foram utilizados coeficientes de produtividade específicos para os itens de serviço.

b) Critério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade, preços de insumos asfálticos divulgados pela ANP, coeficientes de produtividade observados no município de São Paulo (TC/001077/2023).

c) Evidências(s):

A partir de 2024, em atendimento aos apontamentos da auditoria deste Tribunal, a SMSUB passou a utilizar em suas licitações o preço dos insumos asfálticos divulgados pela ANP – Agência Nacional do Petróleo e os coeficientes de produtividade (teor de betume) observados nos contratos do município em substituição aos preços e coeficientes divulgados nas tabelas de custos da SIURB (TC/001021/2024, vide **Quadro 1**).

A própria FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, responsável pela elaboração das tabelas de custos da SIURB, em consonância com os apontamentos da auditoria desse Tribunal, entende mais adequada a utilização dos preços divulgados pela ANP para os casos específicos de produtos asfálticos (TC/005950/2021, vide **Quadro 3**).

Além disso, durante auditoria do Programa de Manutenção da Malha Viária no período de 2022 a 2024 realizada por este Tribunal (TC/001077/2023, vide **Quadro 2**), foi constatado que:

- Os itens de serviço utilizados para realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo incluem em sua composição de preços diversos insumos asfálticos em que existe divulgação mensal de preços de mercado pela ANP, com valores diferentes dos divulgados nas tabelas de custos da SIURB;
- Os coeficientes de produtividade (teor de betume) dos produtos asfálticos utilizados no Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo são diferentes dos valores divulgados nas tabelas de custos da SIURB.

Em licitação realizada pela SMSUB no ano de 2024 para aquisição de CBUQ - Concreto Betuminoso Usinado a Quente para utilização nos serviços de Manutenção da Malha Viária do tipo "Tapa-Buracos" (TC/001021/2024, vide **Quadro 1**), a planilha orçamentária elaborada pela SMSUB considerou:

- Preço unitário dos insumos asfálticos divulgados pela ANP;
- Coeficiente de produtividade observado nos contratos do Município;
- Incidência de ICMS, PIS e Cofins e não incidência de ISS e INSS sobre os preços divulgados pela ANP;
- Irrelevância da parcela referente ao frete na aquisição dos produtos asfálticos.

Diante do exposto e considerando os trabalhos de auditoria deste Tribunal relacionados ao objeto ora licitado (**Quadros 1, 2 e 3**), conclui-se que a SMSUB deve realizar o aprimoramento da planilha de custos do edital, conforme detalhado nos **Quadros 1, 2 e 3** da peça 11 (Anexo I –

Memória de Cálculo), considerando:

- Utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP aplicáveis ao objeto licitado;
- Inclusão do valor do ICMS no preço dos insumos asfálticos;
- Utilização dos coeficientes de produtividade (teor de betume) específicos observados na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo.

d) Efeito(s):

A ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP aplicáveis ao objeto licitado, a ausência de inclusão do valor do ICMS no preço dos insumos asfálticos e a ausência de utilização dos coeficientes de produtividade (teor de betume) específicos observados na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo ocasionaram sobrepreço de **R\$ 8.657.969,96**, conforme detalhado no **Quadro 3** da peça 11 (Anexo I – Memória de Cálculo), que representa 8,8%¹ do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

3.3. Achado 3 – Sobrepreço de R\$ 6,2 milhões no certame devido à utilização de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária de referência

a) Situação encontrada:

A SMSUB elaborou a planilha orçamentária de referência do edital (peça 8, fls. 69/70) contendo 49 itens de serviço que totalizam valor global de R\$ 98.390.843,49. Da análise desses itens observa-se que existem itens de serviço inadequados e considerados em duplicidade, ocasionando sobrepreço de R\$ 6.157.549,54 ao certame, conforme detalhado no **Quadro 4** da peça 11 (Anexo I – Memória de Cálculo), que representa 6,3%² do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

¹ 8.657.969,96 / 98.390.843,49 = 8,8%

² 6.157.549,54 / 98.390.843,49 = 6,3%

b) Critério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade, superfaturamento observado em contratos passados fiscalizados pela SMSUB (**Quadro 2**) e tabelas de custos da SIURB data-base: jul/2024.

c) Evidências(s):

Da análise dos itens de serviço e preços da planilha orçamentária elaborada pela SMSUB, foram observadas as seguintes irregularidades:

Itens de serviço “10-016-001 – Sinalização – tapume móvel” e “10-016-002 – Sinalização – iluminação”

Os itens de serviço 10-016-001 e 10-016-002 representam 3,2% do valor global orçado (peça 8, fls. 69/70) e totalizam R\$ 3.185.253,73.

A inclusão desses dois itens de serviço 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 impraticável 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.

Em conformidade com os apontamentos deste Tribunal e com os princípios da eficiência e da economicidade, verifica-se que o isolamento mais adequado para o objeto do certame seria através do item de serviço “10-018-000 – Proteção para terceiros com tela de nylon”, mais adequado e menos oneroso ao erário, totalizando R\$ 176.498,19, conforme detalhado no **Quadro 4** da peça 11, propiciando potencial economia de R\$ 3.008.755,54³ ao presente certame.

³ 3.185.253,73 – 176.498,19 = 3.008.755,54

Itens de serviço “05-007-000 – Regularização e compactação de ruas de terra” e “05-010-000 - Abertura de caixa até 40cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do sub-leito”

Os itens de serviço 05-007-000 e 05-010-000 representam 9,5% do valor global orçado (peça 8, fls. 69/70) e totalizam R\$ 9.324.849,60.

A inclusão dos itens de serviço 05-007-000 e 05-010-000 é incompatível com o objeto licitado e considera remuneração em duplicidade; ademais a remuneração de abertura de caixa até 40cm não se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade, por ser superior à profundidade da intervenção prevista no orçamento e na Instrução de Projeto da PMSP IP 04/2004⁴ (vide **Figura 1**).

Figura 1 – Superestrutura para vias de tráfego leve

PMQ	4,0 cm	CAUQ	3,5 cm
IMP LIGANTE		IMP LIGANTE	
MB	5,0 cm	MB	5,0 cm
IMP IMPERM		IMP IMPERM	
MH	10,0 cm	MH	10,0 cm
subleito compactado a 100% da energia normal CBR ≥ 11%	15,0 cm	subleito compactado a 100% da energia normal CBR ≥ 11%	15,0 cm

Fonte: Figura 4.2 da Instrução de Projeto da PMSP IP 04/2004

Destaca-se que não há no processo administrativo da licitação qualquer levantamento topográfico e dados técnicos que informem, por exemplo, qual o nível do greide do pavimento, a partir dos quais poderíamos obter informações mais precisas acerca do objeto, como, por exemplo, a necessidade de abertura da caixa ou não. Esta situação reforça o **Achado 1**, tratado no subitem 3.1.

A tabela de custos da SIURB contém um item de serviço específico para abertura de caixa com

⁴
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/arquivos/SMSO%202018/NORMAS%20TECNICAS%20DE%20PAVIM ENTACAO/INSTRUCAO%20DE%20PROJETOS/ip_04_2004_dimensionamento_de_pavimentos_flexivies_para-trafego_leve_e_medio.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/arquivos/SMSO%202018/NORMAS%20TECNICAS%20DE%20PAVIM%20ENTACAO/INSTRUCAO%20DE%20PROJETOS/ip_04_2004_dimensionamento_de_pavimentos_flexivies_para-trafego_leve_e_medio.pdf)

dimensões compatíveis com o objeto licitado: “05-011-000 - Abertura de caixa até 25cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do sub-leito”, que remunera todos os serviços necessários para essa etapa da obra, conforme detalhado em seu critério de medição:

05-011-000

ABERTURA DE CAIXA ATÉ 25CM, INCLUI ESCAVAÇÃO, COMPACTAÇÃO, TRANSPORTE E PREPARO DO SUBLEITO

O serviço será medido por metro quadrado (m²) de abertura de caixa, medido no projeto.

O custo unitário remunera a execução da abertura de caixa com escavação até 25 cm e sua remoção até o primeiro quilometro; o transporte do material de bota-fora, até 5 km, além do primeiro quilometro; a execução do preparo do subleito compreendendo a regularização, escarificação e a compactação de camada de 15 cm, abaixo dos 25 cm escavados; o fornecimento de terra, caso não haja troca de solo, ou solo reforçado com aditivos químicos, brita, cal ou cimento. Entende-se, para fornecimento de terra, que o material escavado e não transportado além do primeiro quilômetro, passe a ser utilizado para a regularização da caixa. Para alturas de terreno escavado superiores a 25 cm os serviços remunerados por itens específicos, sendo que se a altura for até 40 cm, deverá ser remunerado através do item de abertura de caixa até 40 cm.

Para este serviço deverão ser contempladas todas as normas e melhores práticas de engenharia aplicáveis. Incluindo, mas não se limitando à NBR ISO 20474, NBR 9061, NBR 7182 e DNER M162.

Item de serviço “05-082-000 – Transporte de guias”

A inclusão do item de serviço 05-082-000 na planilha orçamentária é indevida e considera remuneração em duplicidade, visto que se aplica unicamente aos casos de arrancamento de guias existentes; para o caso de implantação de novas guias o item de serviço “05-014-001 - Fornecimento e assentamento de guias tipo PMSP 100, inclusive encostamento de terra - fck=20,0Mpa” já inclui todos os custos necessários, inclusive o transporte das guias, conforme detalhado em seus critérios de medição (grifos nossos):

05-082-000

TRANSPORTE DE GUIAS

O serviço será medido pelo produto do metro por quilômetro (m x km) sendo a medida definida pela extensão em metro (m) **de arrancamento de guia devidamente executado** e a distância média a estabelecida pela fiscalização de acordo com a localização do destino do material.

O custo unitário remunera todas as despesas com o transporte do material referente ao serviço, exclusive carga do material.

05-014-001

INC.27 - FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE GUIAS TIPO PMSP 100, INCLUSIVE ENCOSTAMENTO DE TERRA - FCK=20,0MPA

O serviço será medido por metro (m) de guia assentada, medida no projeto.

O custo unitário remunera **o fornecimento**, o assentamento e o escoramento das guias inclusive o material de escoramento (concreto com a mesma resistência do concreto utilizado para a base das guias), a execução de juntas e o aterro lateral (encostamento de terra). Para maior detalhamento, verificar projeto de referência INC.27.

Para este serviço deverão ser contempladas todas as normas e melhores práticas de engenharia aplicáveis. Incluindo, mas não se limitando à NBR 6118 e NBR 14931.

d) Efeito(s):

A inclusão de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária ocasionou sobrepreço de **R\$ 6.157.549,54** ao certame, que representa 6,3% do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

3.4. Achado 4 – Vias inadequadas para a solução de pavimentação objeto do certame

a) Situação encontrada:

O anexo I-B do Edital Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 contém a lista de ruas para o exercício de 2025 em 28 subprefeituras (peça 8, fls. 26/31), porém os serviços objeto do procedimento licitatório são inadequados para grande parte dos locais listados.

b) Critério(s):

Princípio Eficiência e Economicidade.

c) Evidência(s):

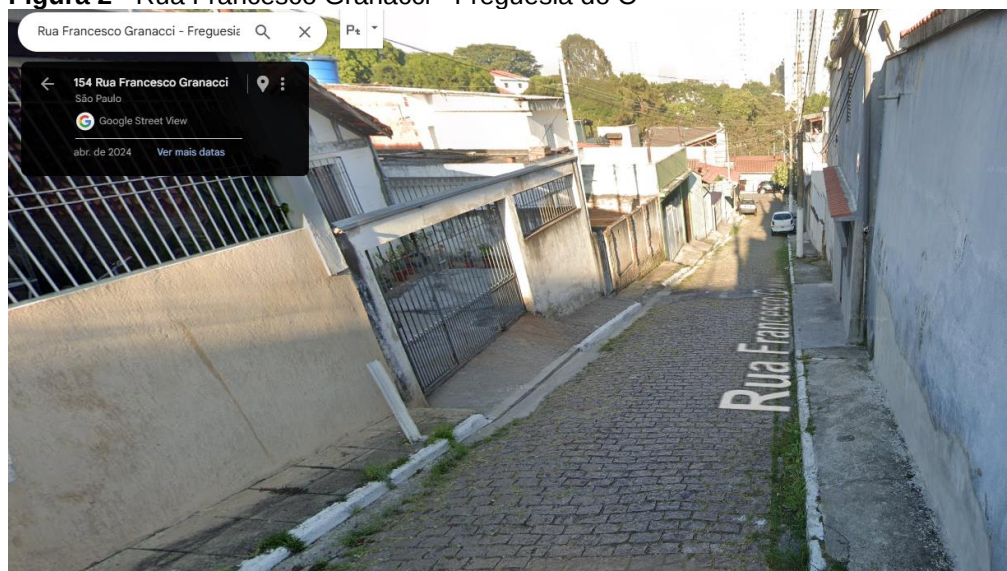
O objeto da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 são os serviços de elaboração de Projeto Executivo e Execução de Obras de Drenagem e Pavimentação em ruas de terra.

Conforme item 6 do Termo de Referência (peça 8, fls. 4/5), a solução contratada inclui a execução de rede de drenagem profunda completa, a execução do pavimento, a construção de passeios e a instalação de guias e sarjetas ao longo da extensão da via.

Ocorre que muitas ruas incluídas no planejamento para o ano de 2025 já são consolidadas, ou seja, possuem a infraestrutura de drenagem, passeios, guias e pavimento. Dessa forma, essas ruas são elegíveis para serviços de outros contratos, como os oriundos da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana) e do Pregão Eletrônico nº 43/SMSUB/COGEL/2023 (Manutenção da Malha Viária existente em Pavimento de Paralelepípedo).

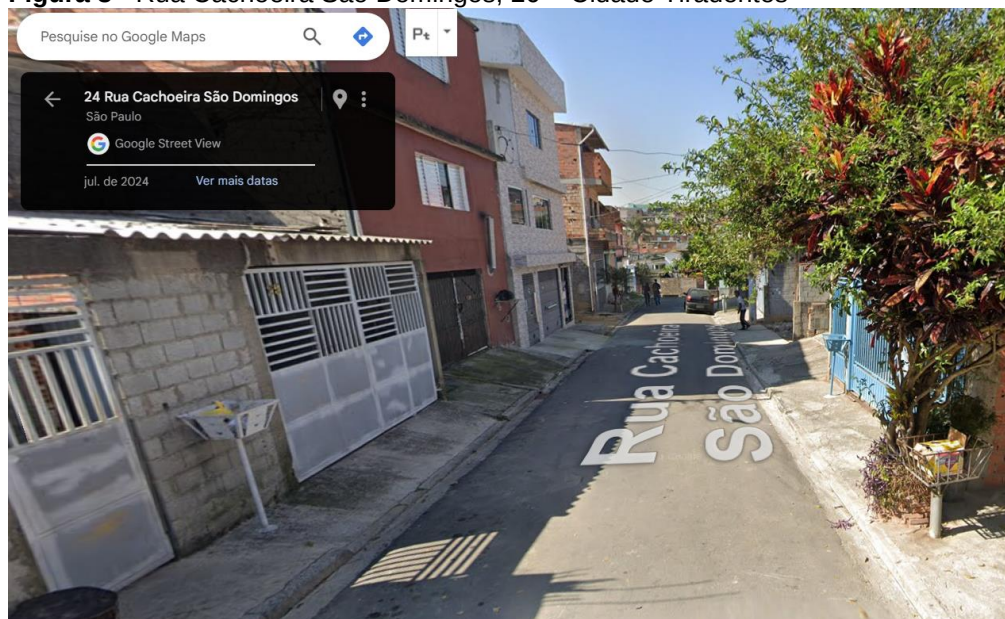
Como exemplo, as **Figuras 2, 3 e 4** ilustram ruas em três distritos diferentes e que já possuem os elementos objeto do edital aqui analisado.

Figura 2 - Rua Francesco Granacci - Freguesia do Ó



Fonte: google maps. Acesso em 06.02.25.

Figura 3 - Rua Cachoeira São Domingos, 26 – Cidade Tiradentes



Fonte: google maps. Acesso em 06.02.25.

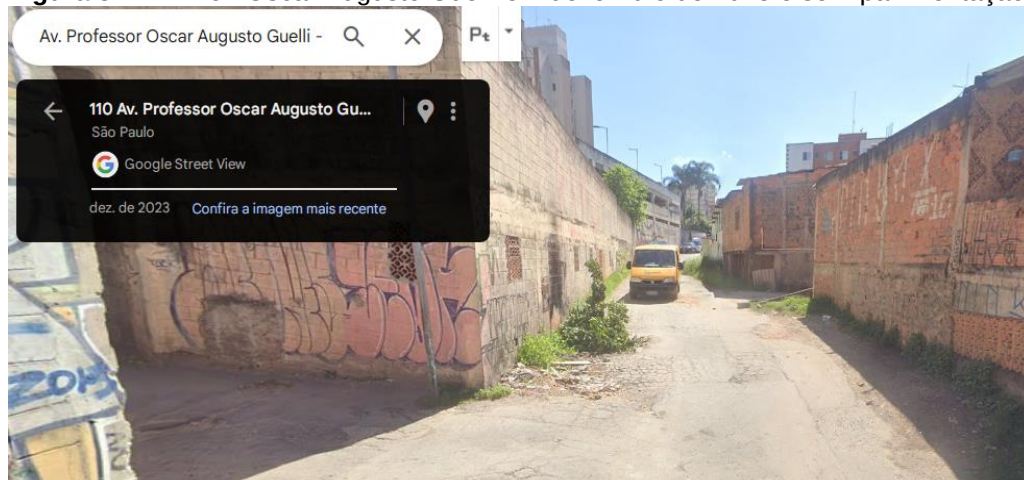
Figura 4 - Av. Euclides, 522 - Jabaquara



Fonte: google maps. Acesso em 06.02.25.

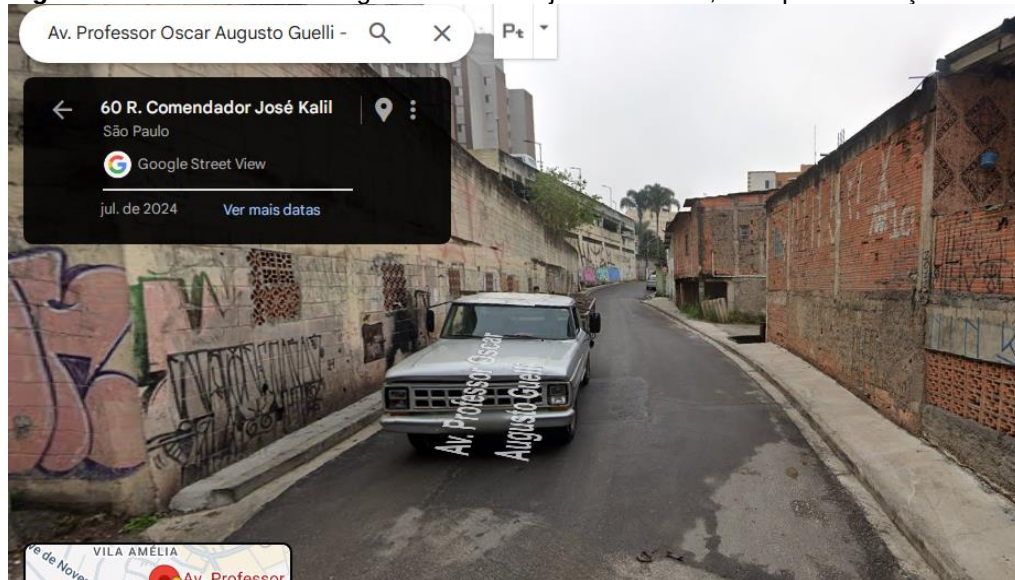
Ao se analisar imagens das 171 ruas listadas no anexo I-B, estima-se que cerca de 36% das vias já possuem, total ou parcialmente, infraestrutura de drenagem e pavimentação. Nas **Figuras 5 e 6** observa-se outro exemplo da Av. Prof. Oscar Augusto Guelli, Cachoeirinha que até 2023 poderia ser considerada no escopo do presente edital, mas foi contemplada com o serviço de pavimentação asfáltica no primeiro semestre de 2024.

Figura 5 - Av. Prof. Oscar Augusto Guelli em dezembro de 2023 e sem pavimentação



Fonte: google maps. Acesso em 06.02.25.

Figura 6 - Av. Prof. Oscar Augusto Guelli em julho de 2024, com pavimentação



Fonte: google maps. Acesso em 06.02.25.

Cabe ressaltar que os preços globais unitários variam conforme o tipo de via do Município. O serviço em ruas de terra apresenta o maior custo, em comparação com os serviços em ruas de paralelepípedo e ruas de pavimento asfáltico, conforme **Quadro 4**:

Quadro 4 - Preços globais unitários para os diferentes tipos de pavimento

Procedimento licitatório	Objeto	Preço unitário global	Representatividade
01/SMSUB/COGEL/2024	Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana	R\$ 288,98 / m ²	66,08%
43/SMSUB/COGEL/2023	Manutenção da Malha Viária existente em Pavimento de Paralelepípedo	R\$ 170,52 / m ²	38,99%

005/SMSUB/COGEL/2025	Drenagem e Pavimentação em ruas de terra	R\$ 437,29 / m ²	100%
----------------------	--	-----------------------------	------

Fonte: docs. SEI nº 115734102 (fl. 7), 094298565, 119042369

d) Efeito(s):

A inclusão de vias consolidadas e com infraestrutura de drenagem e pavimentação existente é incompatível com o objeto do certame e não se coaduna com os princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público, visto que a SMSUB possui Atas de Registro de Preços mais adequadas e menos onerosas para essas vias (manutenção da malha viária urbana e manutenção em ruas de paralelepípedo).

3.5. Achado 5 – Exigência de qualificação técnica restritiva através de comprovação de serviços específicos

a) Situação encontrada:

O Anexo I-D do Termo de Referência do edital (peça 8, fls. 36/44), estabelece exigência para comprovação de qualificação técnica nos seguintes serviços:

Quadro 5 – Exigência de qualificação técnica – itens de serviço

ITEM	CÓDIGO	DESCRIÇÃO
2.2	05-010-000	ABERTURA DE CAIXA ATÉ 40CM , INCLUI ESCAVAÇÃO, COMPACTAÇÃO, TRANSPORTE E PREPARO DO SUB-LEITO
2.5	05-021-001	BASE DE MACADAME HIDRÁULICO
2.6	05-024-001	BASE DE MACADAME BETUMINOSO
2.8	05-027-000	IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA IMPERMEABILIZANTE
2.9	05-028-000	REVESTIMENTO DE CONCRETO ASFÁLTICO (SEM TRANSPORTE)
3.1	17-002-043	PASSEIO DE CONCRETO ARMADO, FCK=25MPA , INCLUINDO PREPARO DA CAIXA E LASTRO DE BRITA
6.2	06-010-001	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE TUBOS DE CONCRETO ARMADO, DIÂMETRO 60CM - TIPO PA-2
6.6	06-022-004	BOCA DE LOBO DUPLA

Fonte: Anexo I-D do Termo de Referência do edital (peça 8, fls. 36/44).

Obs.: em vermelho foram destacados os termos que caracterizam serviços específicos

b) Critério(s):

Princípios da eficiência, da competitividade e do interesse público, art. 67 da LF nº 14.133/21, Sumula nº 30 do TCE-SP.

c) Evidência(s):

A inclusão de atividade específica na qualificação técnica (através dos termos grafados em vermelho no **Quadro 5** acima) é inadequada, pois restringe a participação ao certame exclusivamente às empresas e profissionais que tenham realizado tipos específicos de serviços, como “caixa até 40cm”, “concreto fck=25Mpa”, “tubo diâmetro 60cm Tipo PA-2” e “boca de lobo dupla”, em desacordo com o §2º do art. 67 da LF nº 14.133/21 e a sumula nº 30⁵ do TCE-SP.

O impedimento de qualificação de empresas e profissionais que tenham realizado esses mesmos serviços com especificações semelhantes é indevida, pois tecnicamente e operacionalmente inexistente diferença relevante entre eles, a título exemplificativo cita-se: “caixa até 25cm”, “concreto fck=30Mpa”, “tubo diâmetro 80cm” e “boca de lobo tripla”.

d) Efeito(s):

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de comprovação de qualificação técnica através de experiência em atividades específicas é indevida e restringe o caráter competitivo do certame, em desacordo com os princípios da eficiência, da competitividade e do interesse público, e com o §2º do art. 67 da LF nº 14.133/21 e a sumula nº 30 do TCE-SP.

3.6. Achado 6 – Ausência de Licença Ambiental Prévia e Licença Ambiental de Instalação

a) Situação encontrada:

O anexo I-B do Edital Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 contém a lista de ruas para o exercício de 2025 em 28 subprefeituras (peça 8, fls. 26/31), algumas das quais situadas nas Áreas de Proteção Ambiental – APA – Capivari-Monos e Borore-Colônia.

b) Critério(s):

Art. 15 e art. 25 da LF nº 14.133/21; art. 7º da LM nº 13.136/01; art. 7º da LM nº 14.162/06; art. 3º e art. 60 da LE nº 12.233/06; art. 3º e art. 59 da LE nº 13.579/09.

⁵ Súmula nº 30 – TCE-SP: Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

c) Evidência (s):

O § 4º do art. 15 da LF nº 14.133/21 especifica o momento do licenciamento ambiental, quando o ato estiver sob responsabilidade da Administração (grifos nossos):

§ 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser **obtidas antes da divulgação do edital**. (grifos nossos)

Por outro lado, o inciso I, § 5º do art. 25 da lei supracitada prevê a possibilidade de o contratado se responsabilizar pela obtenção do licenciamento ambiental, desde que previsto no edital.

O objeto licitado através do edital da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 prevê a realização de diversos tipos de serviço: pavimentação, reestruturação de pavimento já existente, drenagem, construção de passeio, guias e sarjetas etc., divididos em nove lotes, distribuídos geograficamente pela área de 28 subprefeituras.

Alguns lotes estão localizados dentro das seguintes áreas de proteção aos mananciais e de proteção ambiental:

Área de Proteção Ambiental (APA) Capivari-Monos

A Lei Municipal nº 13.136/01 (criação da APA Capivari-Monos) determina (grifos nossos):

Art. 7º - Na APA Capivari-Monos, **dependerão de licenciamento ambiental** as seguintes atividades:

[...]

III - o movimento de terra;

[...]

IX - a implantação de infra-estrutura, inclusive sanitária, nos loteamentos já existentes. (grifos nossos)

Assim, os serviços de infraestrutura, incluindo pavimentação e drenagem na área da APA Capivari-Monos exigem licenciamento ambiental.

Área de Proteção Ambiental (APA) Bororé-Colônia

A Lei Municipal nº 14.162/06 (criação da APA Bororé-Colônia) determina (grifos nossos):

Art. 7º - Na APA Bororé-Colônia, **dependerão de licenciamento ambiental** em especial as seguintes atividades:

[...]

III - o movimento de terra;

[...]

IX - a implantação de infra-estrutura, inclusive sanitária, nos loteamentos já existentes; (grifos nossos)

Assim, os serviços de infraestrutura, incluindo pavimentação e drenagem na área da APA Bororé-Colônia exigem licenciamento ambiental.

Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga

A Lei Estadual nº 12.233/06 (define a APRM Guarapiranga) determina (grifos nossos):

Artigo 3º - São objetivos da presente lei:

[...]

IX - disciplinar e **reorientar a expansão urbana para fora das áreas de produção hídrica e preservar os recursos naturais**;

[...]

Artigo 60 - Serão **objeto de licenciamento** pelos órgãos estaduais competentes, na forma desta lei, além daquelas atividades já definidas na Lei estadual nº 997, de 31 de maio de 1976, e em seu regulamento:

[...]

IV - os empreendimentos definidos nesta lei como de porte significativo;

[...]

VII - **a infra-estrutura urbana** e de saneamento ambiental.

[...]

§ 1º - Entende-se por empreendimentos de porte significativo, para efeito desta lei, aqueles que apresentem:

[...]

3. movimentação de terra em área superior a 10.000m² (dez mil metros quadrados). (grifos nossos)

Assim, os serviços na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga dependem de licenciamento para movimentação de solo superior a 10.000 m².

Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings

A Lei Estadual nº 13.579/09 (define a APRM-B) determina (grifos nossos):

Artigo 3º - São objetivos da presente lei:

[...]

XII - garantir, nas áreas consideradas de risco ou de recuperação ambiental, a implementação de programas de **reurbanização, remoção e realocação** de população, bem como a recuperação ambiental;

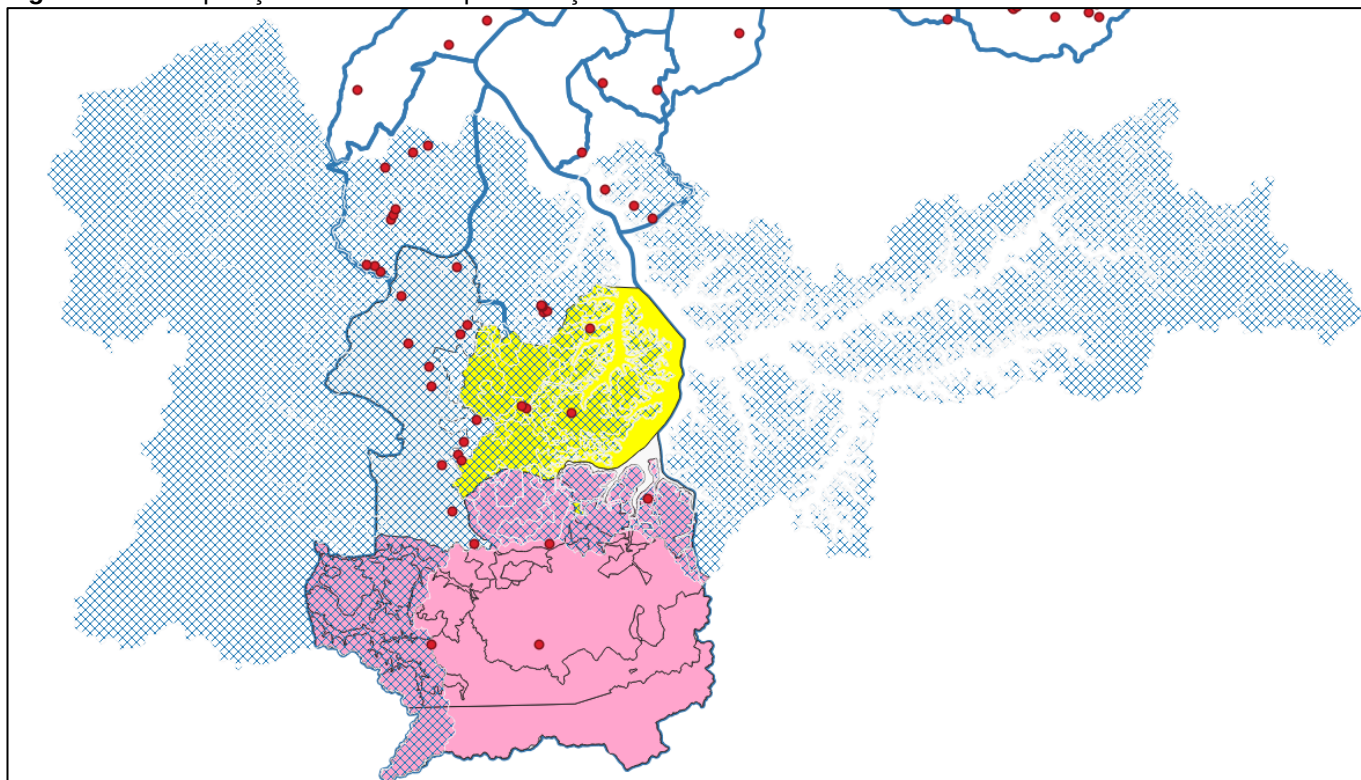
[...]

Artigo 59 - O licenciamento, a regularização, a compensação e a fiscalização dos empreendimentos, **dos projetos de arruamento**, loteamento, desmembramento, remanejamento, obras, ampliações de edificações existentes, instalação de estabelecimentos, alteração de usos, atividades minerais, cemitérios, atividades comerciais, industriais e recreativas, obras de infraestruturas sanitárias e viárias, na APRM-B, dependem de alvará a ser expedido pelo Estado e pelos Municípios, por intermédio de seus órgãos ambientais competentes.

Assim, os serviços na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings dependem de licenciamento.

Para ilustrar, na **Figura 7** estão sobrepostas as ruas de terra do anexo I-B (círculos vermelhos), área da APA Capivari-Monos (região rosa), área da APA Bororé-Colônia (região amarela) e área de proteção dos mananciais Billings e Guarapiranga (quadriculado). É possível observar a presença de obras em ruas de todas as áreas de proteção citadas, infringindo simultaneamente áreas de proteção municipais e estaduais.

Figura 7 - Sobreposição das áreas de preservação ambiental e locais das ruas de terra



Fonte: Geosampa. Lista de ruas, peça 8, fls. 26/31

Da análise dos elementos constantes do Processo SEI nº 6022.2025/0001300-5 não foram

localizadas as Licença Prévia e Licença de Instalação das obras objeto do presente certame, tampouco estudos de quantifiquem as áreas de movimentação de terra dentro das regiões com restrições ambientais.

Além disso, observa-se que a pavimentação de ruas sem o respectivo estudo e licenciamento ambiental favorece a expansão urbana e a ocupação irregular nas áreas de produção hídrica e de recuperação ambiental, em oposição aos objetivos das Leis Estaduais de proteção das áreas de mananciais.

Efeito(s):

A ausência de licença ambiental para vias em áreas de proteção afronta os art. 15 e art. 25 da LF nº 14.1333/21; art. 7º da LM nº 13.136/01; art. 7º da LM nº 14.162/06; art. 60 da LE nº 12.233/06; art. 59 da LE nº 13.579/09 e favorece a expansão urbana e a ocupação irregular nas áreas de produção hídrica e de recuperação ambiental.

3.7. Achado 7 – Ausência de controle específico e teto limitador para medição de itens de serviço não incorporados fisicamente à obra

a) Situação encontrada:

A SMSUB elaborou a planilha orçamentária de referência do edital (peça 8, fls. 69/70) contendo 49 itens de serviço que totalizam valor global de R\$ 98.390.843,49. Da análise desses itens observa-se que existem 25 itens de serviço que se referem a serviços não incorporados fisicamente à obra, que totalizam R\$ 8.956.660,39 e representam 9,1%⁶ do valor global estimado, conforme detalhado no **Quadro 6** a seguir:

Quadro 6 – Itens de serviço não incorporados fisicamente à obra

Item	Código	Descrição	Total com BDI
1.1	03-018-000	Vistoria técnica de vias de programa de pavimentação	149.153,40
1.2	01-011-000	Locação de eixo de referência para projeto de via pública	205.431,19
1.3	01-013-000	Nivelamento de seções transversais	119.115,56
1.4	01-015-000	Nivelamento do eixo de via pública inclusive soleiras, guias e tampões	184.370,18
1.5	10-016-001	Sinalização - tapume móvel	2.648.715,80
1.6	10-016-002	Sinalização - iluminação	536.537,93

⁶ 8.956.660,39 / 98.390.843,49 = 9,1%

1.7	Ed-50155	Locação de banheiro químico, dimensão (110x120x230)cm, linha padrão, contendo uma (1) pia/higienizador de mãos, inclusive manutenção e mobilização/desmobilização	399.384,35
1.8	Ed-16350	Locação de container com isolamento térmico, tipo 3, para depósito/ferramentaria de obra, com medidas referenciais de (6) metros comprimento, (2,3) metros largura e (2,5) metros altura útil interna, inclusive ligações elétricas internas, exclusive mobilização/desmobilização e ligações provisórias externas	421.445,03
1.9	17-030-002	Placa de obra em chapa de aço galvanizado	15.406,87
3.3	20-006-002	Concreto - ensaios de ruptura a compressão (corpos de prova)	20.029,89
4.1	02-001-001	Sondagem a trado manual	50.552,08
4.2	02-006-001	Ensaio de laboratório - umidade natural	7.429,68
4.3	02-006-002	Ensaio de laboratório - limite de liquidez	34.399,07
4.4	02-006-003	Ensaio de laboratório - plasticidade	27.652,67
4.5	02-006-004	Ensaio de laboratório - compactação	86.339,32
4.6	02-006-005	Ensaio de laboratório - granulometria	53.752,43
4.7	02-006-009	Ensaio de laboratório - cbr-5 pontos (moldado)	201.730,28
5.1	03-001-000	Dimensionamento de pavimento	51.862,41
5.2	03-027-000	Engenheiro/ arquiteto sênior	328.190,04
5.3	03-029-000	Engenheiro/ arquiteto pleno	234.484,21
5.4	03-030-000	Engenheiro/ arquiteto junior	372.674,95
5.5	03-033-000	Tecnólogo em construção civil nível superior, com 5 à 10 anos de experiência	344.266,64
5.6	03-051-000	Técnico - nível médio	422.337,24
5.7	03-052-001	Plotagem em papel sulfite, tamanho a1, colorida (arquivo original com extensão ".plt")	11.038,76
5.8	03-053-018	Projeto executivo (prancha a1)	2.030.360,41
Total dos serviços não incorporados fisicamente à obra			8.956.660,39
Valor global estimado			98.390.843,49

Fonte: Planilha orçamentária de referência do edital (peça 8, fls. 69/70).

b) Crítério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade, superfaturamento observado em contratos passados para manutenção da malha viária (**Quadro 2**).

c) Evidências(s):

Durante auditorias realizadas ao longo dos últimos dez anos em contratos de manutenção da malha viária pela SMSUB (vide **Quadro 2**), que tratam de objeto semelhante ao do edital acompanhado no presente trabalho, foram constatadas ocorrências reiteradas de superfaturamento devido a falhas no controle e na remuneração dos itens de serviço não

incorporados fisicamente à obra.

Face às irregularidades observadas e em consonância com os apontamentos realizados pela auditoria deste Tribunal, a SMSUB incorporou aos seus editais três medidas que promovem maior controle sobre a remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra. A título exemplificativo cita-se o edital recentemente elaborado pela SMSUB para a Concorrência nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (acompanhado através do TC/024111/2024), que contêm:

- Lista de todos os itens de serviço não incorporados fisicamente à obra (item 2.d, Seção I, Capítulo IV do Termo de Referência do edital da Concorrência nº 01/SMSUB/COGEL/2024);
- Mecanismos de controle específico para esses itens de serviço (Anexo XV – Modelo de ficha diária de presença, do edital da Concorrência nº 01/SMSUB/COGEL/2024);
- Teto limitador de 8% para remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra (item 2.c, Seção I, Capítulo IV do Termo de Referência do edital da Concorrência nº 01/SMSUB/COGEL/2024).

No entanto, diferentemente dos últimos editais elaborados pela SMSUB, no edital da licitação objeto do presente trabalho (Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025) a SMSUB não incluiu as três medidas para controle da remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra.

d) Efeito(s):

Diante do exposto, conclui-se que a ausência de inclusão das três medidas para controle e remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra é inadequada e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias de contratos dessa natureza fiscalizados pela SMSUB anteriormente.

3.8. Achado 8 – Ausência de cláusula estabelecendo o reequilíbrio econômico-financeiro em casos de variações nos preços dos insumos de petróleo

a) Situação encontrada:

A SMSUB elaborou a planilha orçamentária de referência do edital (peça 8, fls. 69/70) contendo

49 itens de serviço que totalizam valor global de R\$ 98.390.843,49. Da análise desses itens observa-se que existem quatro itens de serviço que contêm insumos de petróleo em sua composição, que totalizam R\$ 38.019.753,99 e representam 38,6%⁷ do valor global estimado, conforme detalhado no **Quadro 7** a seguir:

Quadro 7 – Itens de serviço que contêm insumos de petróleo em sua composição

ITEM	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	TOTAL COM BDI
2.6	05-024-001	BASE DE MACADAME BETUMINOSO	12.379.317,65
2.7	05-026-000	IMPRIMAÇÃO BETUMINO SALIGANTE	3.579.681,60
2.8	05-027-000	IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA IMPERMEABILIZANTE	4.333.734,90
2.9	05-028-000	REVESTIMENTO DE CONCRETO ASFÁLTICO (SEM TRANSPORTE)	17.727.019,84
Total dos serviços que contêm insumos de petróleo			38.019.753,99
Valor global estimado			98.390.843,49

Fonte: Planilha orçamentária de referência do edital (peça 8, fls. 69/70).

b) Critério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade, superfaturamento observado em contratos passados para manutenção da malha viária (**Quadro 2**).

c) Evidências(s):

Durante auditorias realizadas ao longo dos últimos dez anos em contratos de manutenção da malha viária pela SMSUB (vide **Quadro 2**), que tratam de objeto semelhante ao do edital acompanhado no presente trabalho, foram constatadas ocorrências reiteradas de superfaturamento devido a falhas no controle e na remuneração dos itens de serviço que incluem insumos asfálticos em sua composição.

Face às irregularidades observadas e em consonância com os apontamentos realizados pela auditoria deste Tribunal, a SMSUB incorporou aos seus editais cláusula editalícia para controle do reequilíbrio econômico financeiro em caso de variações nos preços dos insumos asfálticos.

A título exemplificativo cita-se o edital recentemente elaborado pela SMSUB para a Concorrência nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (acompanhado através do TC/024111/2024), que contém uma

⁷ 38.019.753,99 / 98.390.843,49 = 38,6%

seção específica para tratar do tema, denominada “Da Possibilidade de Revisão do Valor do contrato” (Seção III do Anexo IV do Edital da Concorrência nº 01/SMSUB/COGEL/2024).

d) Efeito(s):

Diante do exposto, conclui-se que a ausência de inclusão de cláusula específica prevendo a possibilidade de revisão do valor do contrato em casos de variação dos preços de mercado dos insumos asfálticos é inadequada e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias de contratos dessa natureza fiscalizados pela SMSUB anteriormente.

3.9. Achado 9 – Ausência de justificativa e memória de cálculo para os trechos e as quantidades previstas no orçamento

a) Situação encontrada:

No subitem 2.1 do edital da Concorrência eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 (peça 7, fl. 5) são apresentados os quantitativos previstos para cada subprefeitura e agrupamento. No entanto, não foi apresentada memória de cálculo que justifique as quantidades previstas.

b) Critério(s):

Princípios do planejamento, economicidade e interesse público.

c) Evidência(s):

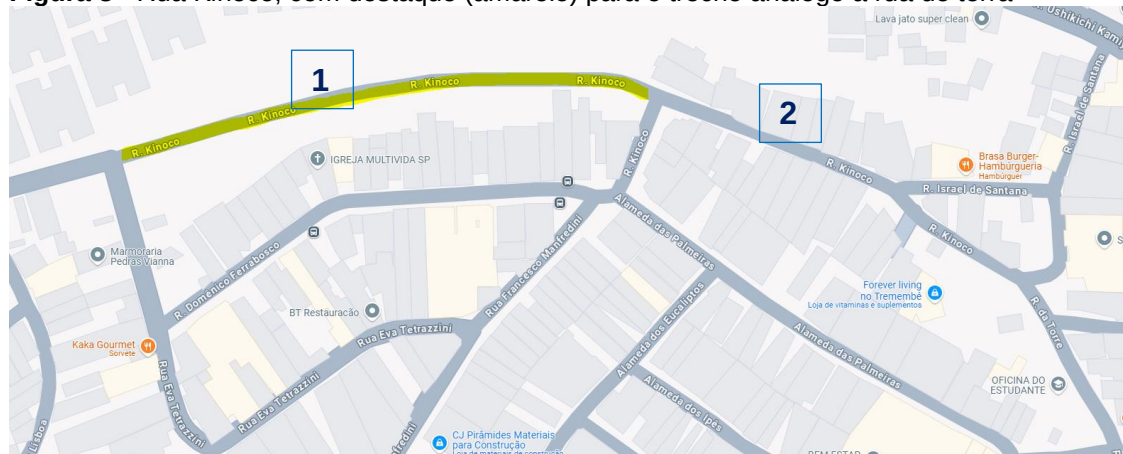
Não consta no Processo Administrativo da licitação memória de cálculo justificando matematicamente todas as quantidades estimadas na planilha orçamentária de referência do edital (peça 8, fls. 69/70). As únicas informações acerca das vias que receberão a intervenção se resumem ao Anexo I-F Relatório Fotográfico (pela 8, fls. 46/47) e ao Anexo I-B Lista de Ruas para o Exercício de 2025 (peça 8, fls. 26/31), que tampouco demonstram esses quantitativos.

O relatório fotográfico (Anexo I-F) contém apenas duas páginas com imagens da Avenida Nicolas Boer e da Rua Adalberto Kemeny, ambas sem qualquer indicação de área a ser pavimentada e sequer presentes na listagem de ruas do Anexo I-B.

Já no Anexo I-B são listadas 171 vias consideradas como ruas de terra. Contudo, também não há indicação de área a ser pavimentada em cada trecho de via, além de existirem outros problemas, tais como:

- Cerca de 36% das vias já existe infraestrutura de drenagem e pavimentação, conforme citado e ilustrado no subitem **3.4** deste relatório;
- A lista inclui referências vagas a regiões, como Botuquara (Distrito de Perus) e Jardim Jaraguá (Distrito de Anhanguera), sem especificar as ruas;
- Algumas ruas possuem revestimento de terra apenas parcialmente, o que não justifica sua inclusão completa no contrato. Como exemplo, as **Figuras 8 e 9** demonstram que a Rua Kinoco – Jardins Martins Silva (Distrito Jaçanã/Tremembé) possui revestimento análogo à rua de terra apenas em parcela da via.

Figura 8 - Rua Kinoco, com destaque (amarelo) para o trecho análogo à rua de terra



Fonte: google maps. Acesso em 10.02.25

Figura 9 - Situação da Rua Kinoco no trecho 1 em situação de rua de terra (esquerda) e trecho 2 já pavimentado (direita)



Fonte: google maps. Acesso em 10.02.25

Outra rua em situação semelhante é a Rua Freguesia de São Romão (Distrito Vila Seabro), que possui revestimento em terra apenas parcialmente.

Desse modo, as situações acima expostas e a ausência de memória de cálculo com dados precisos tornam injustificáveis as quantidades previstas no orçamento.

d) Efeito(s):

Diante do exposto, conclui-se que a ausência de memória de cálculo justificando matematicamente todas as quantidades estimadas na planilha orçamentária de referência do edital não se coaduna com os princípios do planejamento, da economicidade e do interesse público.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Considerando que o presente se trata de Relatório Preliminar, o § 1º, art. 2º, da Resolução nº 18/2019 deste Tribunal estabelece que o órgão ou ente da Administração Municipal tomará ciência deste e poderá apresentar manifestação prévia, em prazo não superior a 5 (cinco) dias úteis, para fornecer informações ou documentos complementares, prestar esclarecimentos e, na forma do art. 19, § 1º, da LM nº 9.167/1980, indicar os responsáveis diretos pelos atos analisados.

5. CONCLUSÃO

Em face dos achados de auditoria constantes no item **3**, apresentados nas conclusões a seguir, o Edital da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 não reúne condições de prosseguimento:

- O objeto da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 não é compatível com o Sistema de Registro de Preços, uma vez que os serviços são previsíveis, complexos e projetados de modo personalizado para cada condição de via e para as condições ambientais de cada local. Ademais, não se trata de uma demanda frequente e rotineira como ocorre com os serviços de conservação de malha viária e tapa buraco (**Achado 1**, subitem **3.1**);
- A ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP aplicáveis ao objeto licitado, a ausência de inclusão do valor do ICMS no preço dos insumos asfálticos e a ausência de utilização dos coeficientes de produtividade (teor de betume) específicos observados na realização do Programa de Manutenção da Malha Viária do Município de São Paulo ocasionaram sobrepreço de **R\$ 8.657.969,96**, que representa 8,8% do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos (**Achado 2**, subitem **3.2**);
- A inclusão de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária ocasionou sobrepreço de **R\$ 6.157.549,54** ao certame, que representa 6,3% do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos (**Achado 3**, subitem **3.3**);
- A inclusão de vias consolidadas e com infraestrutura de drenagem e pavimentação existente é incompatível com o objeto do certame e não se coaduna com os princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público, visto que a SMSUB possui Atas de Registro de Preços mais adequadas e menos onerosas para essas vias (manutenção da malha viária urbana e manutenção em ruas de paralelepípedo) (**Achado 4**, subitem **3.4**);
- A exigência de comprovação de qualificação técnica através de experiência em atividades específicas é indevida e restringe o caráter competitivo do certame, em desacordo com os

princípios da eficiência, da competitividade e do interesse público, e com o §2º do art. 67 da LF nº 14.133/21 e a sumula nº 30 do TCE-SP (**Achado 5**, subitem **3.5**);

- A ausência de licença ambiental para vias em áreas de proteção afronta os art. 15 e art. 25 da LF nº 14.133/21; art. 7º da LM nº 13.136/01; art. 7º da LM nº 14.162/06; art. 60 da LE nº 12.233/06; art. 59 da LE nº 13.579/09 e favorece a expansão urbana e a ocupação irregular nas áreas de produção hídrica e de recuperação ambiental (**Achado 6**, subitem **3.6**);
- A ausência de inclusão das três medidas para controle e remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra é inadequada e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias de contratos dessa natureza fiscalizados pela SMSUB anteriormente (**Achado 7**, subitem **3.7**);
- A ausência de inclusão de cláusula específica prevendo a possibilidade de revisão do valor do contrato em casos de variação dos preços de mercado dos insumos asfálticos é inadequada e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, conforme foi observado em auditorias de contratos dessa natureza fiscalizados pela SMSUB anteriormente (**Achado 8**, subitem **3.8**);
- A ausência de memória de cálculo justificando matematicamente todas as quantidades estimadas na planilha orçamentária de referência do edital não se coaduna com os princípios do planejamento, da economicidade e do interesse público (**Achado 9**, subitem **3.9**).

São Paulo, em 18.02.25

EDUARDO S. CARVALHO
Auditor de Controle Externo

NEILA S. BOLZAN
Auditora de Controle Externo

De acordo,

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria VII