

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator JOÃO ANTÔNIO**

**Ref.: Acompanhamento de Edital - Concorrência Eletrônica nº 05/SMSUB/COGEL/2025 - 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.
Processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.**

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.

Os termos do edital foram analisados pela auditoria por meio do Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (peça 12), onde restou consignada a ausência de condições de prosseguimento do certame em função, dentre outros, da incompatibilidade entre o objeto da licitação e a utilização do Sistema de Registro de Preços, não utilização de preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP, inclusão de serviços em duplicidade, incompatibilidade do objeto com situação atual de vias relacionadas, ausência de licenciamento ambiental, dentre outros.

Após ser oficiada (peça 15), a Origem apresentou Manifestação Prévia (peça 29) que foi considerada na elaboração do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (peça 34), onde os Achados 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 foram considerados passíveis de superação desde que as alterações propostas fossem incorporadas ao edital republicado. O Achado 1 foi reiterado pela auditoria.

Na sequência, a Origem foi novamente oficiada e apresentou reposta à peça 46, que foi analisada à peça 50. Dessa análise, resultou a manutenção do Achado 1 e a reiteração da condição de superação para os Achados 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

Neste momento, retornam os autos para análise de documentação acostada à peça 59, conforme determinado (peça 61). Em razão da republicação do edital CP nº 05/SMSUB/COGEL/2025 na

data de 18.08.25, além da documentação presente no TC/001708/2025, serão também analisados os documentos apensados ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

2. ANÁLISE

A análise do Achado 1 será realizada com base nas explicações apresentadas à peça 59. Quanto aos Achados 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, tendo em vista a republicação do Edital, a análise considerará os elementos novos existentes no processo SEI nº 6012.2025/0001300-5, bem como informações pontuais citadas nas peças 29, 46 e 59, quando pertinentes ao assunto do achado.

2.1. Da incompatibilidade do objeto do certame e o Sistema de Registro de Preços

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**)

Manifestação da Origem

Além de reforçar as alegações já apresentadas em manifestações anteriores, a SMSUB destaca a impossibilidade de precisar as ruas objeto do contrato e cita a existência de projeto padrão para a drenagem e para a pavimentação.

As contratações serão no mínimo frequentes, ante a necessidade que uma das maiores Cidades do Mundo em adequar suas ruas para os Municípios, sendo possível prever os serviços que poderão ser prestados e assim concluir tecnicamente que não haverá demasiada complexidade técnica e operacional.

Ora, não temos como precisar as ruas que serão acionadas com a finalização do certame, mas sim uma estimativa, ou melhor dizendo, uma base de logradouros com certa deficiência com relação a esse objeto, os quais foram utilizados como base para justamente proporcionar um estudo aprofundado e proporcionar a elaboração de projetos padronizados nos serviços que serão elaborados quando necessários.

Quiçá será disponibilizado para as licitantes as ruas que foram utilizadas para embasar o presente estudo técnico e financeiro, com o fito de manter a integridade e não macular o sistema de contratação adotado.

Desta feita, ante a documentação encartada nos autos, isto é, o Anexo V – PROJETO PADRÃO DRENAGEM (128783427) e Anexo VI - PROJETO PADRÃO PAVIMENTAÇÃO (128783494), não há o que se cogitar em ausência de “previsão

de utilização de projeto padronizado disponibilizado pela SMSUB”, um dos únicos argumentos que, em tese, embasaria a inadequação do sistema de contratação. (peça 59, fl. 4)

Análise

O principal elemento destacado pela Origem nesse momento processual refere-se à existência de um projeto padrão, o que embasaria a adequação da contratação ao Sistema de Registro de Preços.

Destaca-se que Nota Técnica IBR Nº 01/2024 ressalta que padronização significa “a execução de vários objetos com alterações mínimas do projeto”, ou seja, com pequenas adequações da obra ou ajustes nos quantitativos de serviços de engenharia.

Feita essa referência, os Anexos V e VI do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 correspondem, respectivamente, ao projeto padrão de drenagem e projeto padrão de pavimentação (peça 64, fls. 37/38). Ao analisar tais documento, observa-se que se tratam apenas de perfis tipo para drenagem e pavimento, não apresentado nível de detalhamento suficiente para possibilitar a correta identificação dos serviços de engenharia, de modo a ser possível reproduzi-lo repetidas vezes em locais distintos e com apenas pequenas adequações.

Isso porque os projetos apresentados não consideram, por exemplo, as inferências com instalações das concessionárias de serviços públicos, a compatibilização com os elementos de drenagem existentes (e que diferem de acordo com o local da obra) e o nível do lençol freático (a ser verificado após sondagem e que implica impacto significativo ao projeto).

Além disso, nota-se que o nível de detalhe apresentado não foi suficiente sequer para justificar os coeficientes de cada serviço, uma vez que a memória de cálculo juntada ao doc. SEI nº 129189416 utiliza como parâmetro custos médios de execução de contratos do ano de 2023, ao invés da quantificação a partir dos projetos-padrão.

Reforça esse entendimento a necessidade de elaboração de projeto executivo no trecho da intervenção, em conformidade com a característica da via e de orçamento próprio, como consta no Termo de Referência:

Considerando as vias à sofrerem intervenção, é notória a impossibilidade da limitação de quantitativos para cada item necessário à sua execução, evidenciando que **os valores por m² de cada trecho serão distintos**. Todavia, os quantitativos e o orçamento para cada trecho pretendido refletirão a atual situação em conformidade com o memorial descritivo e projeto padrão da presente contratação, sendo que somente após aprovação da fiscalização, terá o seu valor de execução determinado. (grifos nossos, peça 64, fl. 19)

Os termos que envolvem o Projeto Executivo descritos pelo TR distorcem o consignado nos normativos aplicáveis, conforme será demonstrado a seguir.

A Lei Federal nº 14.133/2021 define Projeto Executivo como:

Art. 6º

[...]

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o **detalhamento das soluções previstas no projeto básico**, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes (grifos nossos);

A NBR 16.636/2017, por sua vez, define projeto executivo como uma etapa destinada à concepção e à **representação final das informações técnicas** dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e de seus elementos, instalações e componentes, completas, definitivas, necessárias e suficientes à execução dos serviços de obra correspondentes (grifos nossos).

Por fim, conforme Orientação Técnica do Ibraop – OT – IBR 088/2020:

O projeto executivo constitui-se de projeto básico (conforme OT IBR 001/2006) **acrescido de detalhes construtivos necessários e suficientes** para a perfeita instalação, montagem e execução dos serviços e obras, elaborado de acordo com as normas técnicas pertinentes e sem alterar o projeto básico, inclusive seus quantitativos, orçamento e cronograma (grifos nossos).

Percebe-se que há uma definição oníssona no sentido que o projeto executivo deve detalhar situações já definidas em projeto básico, não sendo adequada a consideração de que os custos envolvidos na obra serão definidos detalhadamente por ele. Desta forma, “O projeto executivo é o projeto básico complementado por informações que não acarretem impacto no orçamento ou no prazo de execução dos serviços ou que tenham impacto mínimo”¹.

¹ Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU – Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário.

Quanto à imprevisibilidade, além do que já foi discutido nos relatórios anteriores, destaca-se que a lista de vias objeto do contrato foram atualizadas, com definição de área estimada e delimitação dos trechos de início e de fim da intervenção, demonstrando a possibilidade de se realizar um planejamento do objeto contratual (doc. SEI nº 129149521) por meio de levantamentos *in loco* da necessidade específica de cada via, por meio de sondagens, levantamentos topográficos, cadastro das interferências, dentre outros elementos que compõem o Projeto Básico.

Portanto, não se verifica o aspecto da imprevisibilidade, tampouco as condições impostas pelo inc. II do art. 89² do DM nº 62.100/2022, visto que a implantação da pavimentação nas vias a sofrerem intervenção é realizada de forma única.

Explica-se: Por exemplo, a construção dos elementos de fundação do pavimento (subleito, subbase, base, etc.) é feita de forma individualizada e pontual, sem necessidade de ser realizado permanentemente ou frequentemente, considerando cada via como um objeto individualizado. Da mesma forma a implantação/construção dos elementos de drenagem também é realizado de forma única.

Diferentemente, por exemplo, de serviços como tapa-buraco, que pode ocorrer ao longo do tempo em diversas situações sem uma possível antecipação da Administração.

Feita a análise dos fatos novos, **mantém-se o apontamento.**

2.2. Do 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 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**);.

² Art. 89. O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

[...]
II - quando, pelas características da obra ou serviços de engenharia, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes, desde que haja projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

Manifestação da Origem

Não foram apresentados novos elementos nessa fase processual. Contudo, na Manifestação Prévia - peça 29, a Origem informou que a planilha de custo dos insumos asfálticos seria atualizada conforme preços divulgados pela ANP e com a incidência de ICMS sobre esses insumos. Ademais, por ocasião da republicação do edital, foram anexados novos documentos ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

Análise

Da análise dos Anexos do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 (peça 64), observou-se que houve a revisão da planilha orçamentária para incorporar os preços unitário divulgados pela ANP para os insumos asfálticos.

No entanto, ao refazer os cálculos apresentados à peça 11 (Quadros 1, 2 e 3) considerando como referência o Anexo X do Edital (peça 64, fls 46/47) e as tabela de custos SIURB – Infra (data-base 01/2025) e ANP maio 2025, nota-se que o sobre-preço resultante passou de R\$ 8.657.969,96 para R\$ 2.152.379,67 (vide Anexo II – Memória de Cálculo (Edital Republicado), Quadros 1, 2 e 3).

Desse modo, **retifica-se a conclusão** para constar que 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\$ 2.152.379,67**, conforme detalhado no Quadro 3 da peça 66 (Anexo II – Memória de Cálculo (Edital Republicado)), que representa 3,44%³ do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

2.3. Do 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 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**);

³ $2.152.379,67 / 62.634.380,82 = 3,44\%$

Manifestação da Origem

Não foram apresentados novos elementos nessa fase processual. Contudo, na Manifestação Prévia - peça 29, a Origem informou que a planilha orçamentária havia sido atualizada com a devida correção dos itens de serviço referentes a isolamento, regularização e compactação, e abertura de caixa. Ademais, por ocasião da republicação do edital, foram anexados novos documentos ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

Análise

O apontamento da auditoria estava subdividido em três irregularidades, de modo que a análise também será feita para cada item do achado, tendo como base as informações do Anexo X do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 (peça 64, fls 46/47).

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

Observou-se que os itens de serviço 10-016-001 e 10-016-002 foram suprimidos da planilha orçamentária e o item 10-018-000 foi acrescentado, de modo que se considera solucionada a irregularidade, nesse quesito.

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”

Em relação aos itens de serviço 05-007-000 e 05-010-000, mantém-se as conclusões do achado, uma vez que ambos os itens permanecem no orçamento de referência. Além disso, o Anexo VI do Edital (peça 64, fl. 38) reforça a incompatibilidade do item de serviço “05-010-000 - Abertura de caixa até 40cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do sub-leito” e a viabilidade de se utilizar o item “05-011-000 - Abertura de caixa até 25cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do sub-leito”, vide **Figura 1**.

Figura 1 - Projeto padrão de pavimentação

e = 0,05	Concreto Asfáltico Usinado a Quente (CAUQ) - Revestimento Betuminoso	e = 0,05	Concreto Asfáltico Usinado a Quente (CAUQ) - Revestimento Betuminoso
-	Imprimação ligante (IMP LIGANTE)	-	Imprimação ligante (IMP LIGANTE)
e = 0,05	Macadame Betuminoso (MB)	e = 0,04	Pré-Misturado a Quente (PMQ) - Revestimento Betuminoso / BINDER
-	Imprimação impermeabilizante (IMP IMPERM.)	-	Imprimação impermeabilizante (IMP IMPERM.)
e = 0,10	Macadame Hidráulico (MH) / Brita Graduada Simples (BGS)	e = 0,10	Macadame Hidráulico (MH) / Brita Graduada Simples (BGS)
e = 0,15	Subleito compactado a 100% da energia normal CBR ≥ 19%	e = 0,15	Subleito compactado a 100% da energia normal CBR ≥ 19%

NOTA
 * Outras estruturas podem ser usadas desde que atendam o método em questão;
 * Medidas em metro.

Fonte: Anexo VI, peça 64, fl. 38.

Reforçando a ausência no processo administrativo da indicação de levantamentos topográficos e projetos que definam, por exemplo, o nível do greide do pavimento, de forma a subsidiar adequadamente as expectativas de escavação.

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

Permanece a irregularidade, já que o item 05-082-000 permanece no orçamento de referência.

Dado o exposto, **mantém-se as conclusões do achado e retifica-se a conclusão** para constar que a inclusão de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária ocasionou sobrepreço de **R\$ 4.609.536,97** ao certame, que representa 7,4% do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, vide Anexo II – Memória de Cálculo (Edital Republicado), Quadro 5.

2.4. Das vias inadequadas para a solução de pavimentação objeto do certame

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**);

Manifestação da Origem

Não foram apresentados novos elementos nessa fase processual. Contudo, na peça 29, a Origem indicou que as vias que já sofreram intervenções haviam sido retiradas do escopo do contrato.

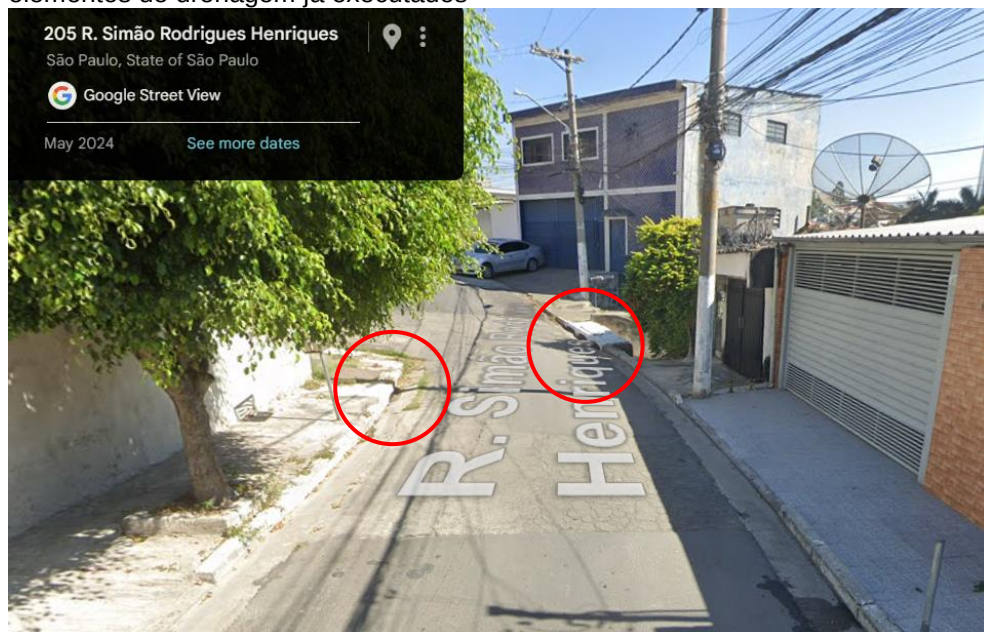
Análise

Nota-se que, conforme citado pela Origem na Manifestação Prévia, que as áreas de intervenção foram melhor delimitadas e as ruas citadas no Relatório Conclusivo (peça 34) foram de fato retiradas do escopo. No entanto, a listagem do doc. SEI nº 129149521 ainda inclui vias já consolidadas, com infraestrutura de drenagem, passeios, guias e pavimento, tal como as ilustradas da **Figura 2 à Figura 7**.

A map view showing a highlighted yellow route starting from the bottom left near 'Estr. do Campo Limpo' and heading towards the top right towards 'R. Simão Rodrigues Henriques'. The route follows a path through several streets including 'R. Diogo Rodrigues', 'R. Francisco Barriga de Souza', and 'Vila Três'. Landmarks like 'Academia Fitboxx Campo Limpo', 'Oficina de Brinquedos - Buffet Infantil - Zona...', 'Sena Academia', 'Espaço Lira Parque Ipê', 'Vidraçaria Pereira', and 'Guincho' are labeled. A red pin marks the destination at 'R. Simão Rodrigues Henriques'.

Cód. 042 (Versão 06)

Figura 3 - Situação da Rua Simão Rodrigues Henrique, com destaque para os elementos de drenagem já executados



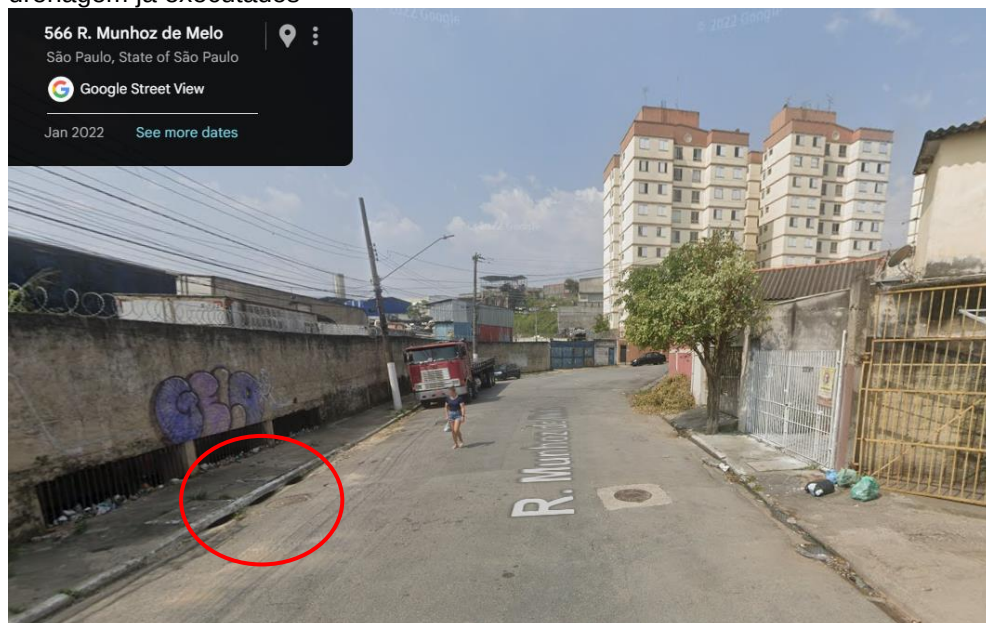
Fonte: google maps.

Figura 4 - Rua Munhoz de Melo, trecho entre Rua Floresta Azul e Rua Olho d'água do Borges



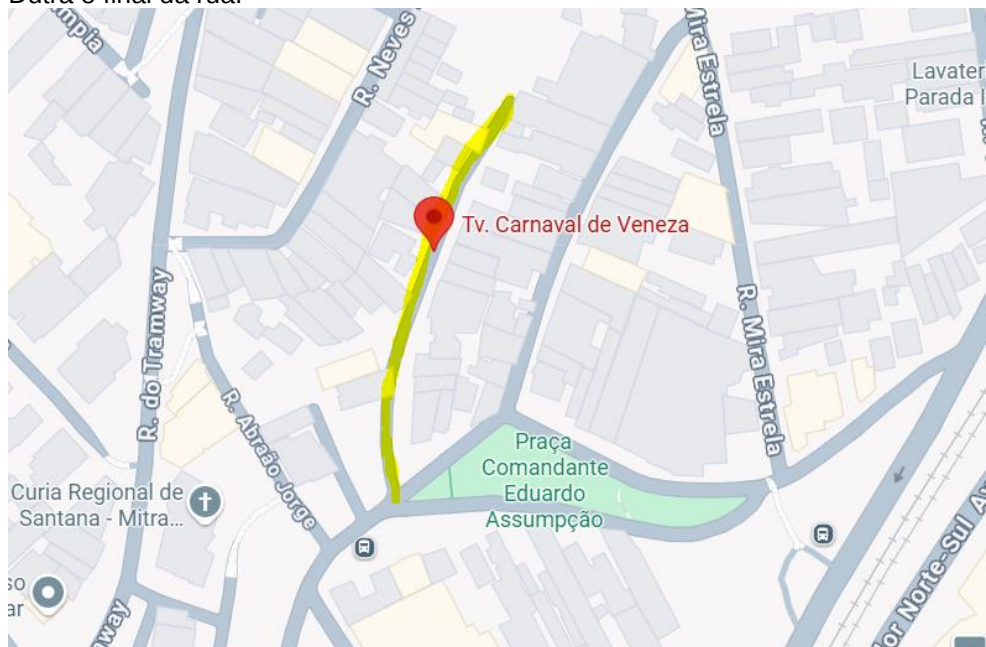
Fonte: doc. SEI nº 129149521

Figura 5 - Situação da Rua Munhoz de Melo, com destaque para os elementos de drenagem já executados



Fonte: google maps.

Figura 6 - Travessa Carnaval de Veneza, trecho entre Al. Marechal Eurico Gaspar Dutra e final da rua.



Fonte: doc. SEI nº 129149521

Figura 7 - Situação da Travessa Carnaval de Veneza, com destaque para os elementos de drenagem já executados



Fonte: google maps.

Diante do exposto, ainda que o escopo tenha sido revisado e melhor delimitado, tendo em vista a existência de vias com infraestrutura consolidada e sem correspondência com os exemplos do Anexo I, **ratifica-se as conclusões do achado.**

2.5. Da exigência de qualificação técnica restritiva através de comprovação de serviços específicos

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);**

Manifestação da Origem

Não foram apresentados novos elementos nessa fase processual. Contudo, na peça 29, a Origem consignou que o item referente à exigência de qualificação técnica seria atualizado, conforme apontamento da auditoria. Ademais, por ocasião da republicação do edital, foram anexados novos documentos ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

Análise

Da análise do Anexo XII do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 (peça 64, fls. 72/79), observou-se a supressão dos elementos de especificação dos itens de serviço exigidos na qualificação técnica. Desse modo, considera-se **superado o apontamento**.

2.6. Da ausência de Licença Ambiental Prévia e Licença Ambiental de Instalação

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. (**Achado 6**, subitem **3.6**);

Manifestação da Origem

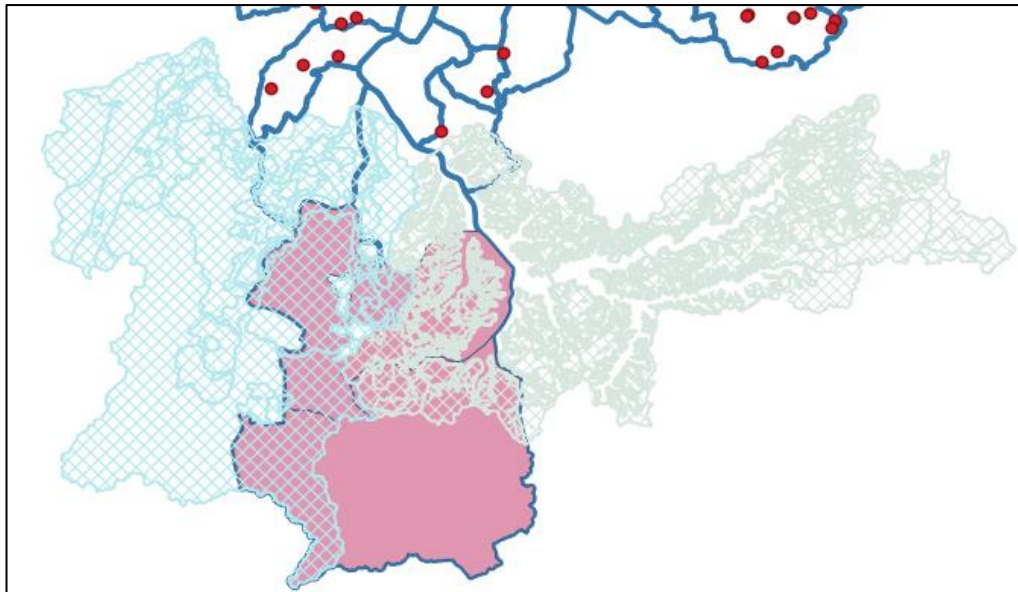
Não foram apresentados novos elementos nesse momento processual. Contudo, na peça 29, a Origem indicou que seriam removidas do edital as vias em áreas de proteção. Ademais, por ocasião da republicação do edital, foram anexados novos documentos ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

Análise

O documento juntado ao doc. SEI nº 129149521 contém a lista de ruas e trechos de ruas utilizados para a estimativa de área a ser executada, totalizando 100.300 m² de intervenção. Em relação ao edital anterior, a área de intervenção foi reduzida de 171 vias para 59 vias no município.

Ao analisar o posicionamento das vias, observa-se que foram de fato suprimidas as ruas nas áreas de proteção da APA Capivari-Monos, área da APA Bororé e área de proteção dos mananciais Billings e Guarapiranga, conforme **Figura 8**.

Figura 8 - Sobreposição das áreas de preservação ambiental (regiões hachuradas) e locais das ruas de terra



Fonte: Geosampa. Lista de ruas, doc. SEI nº 129149521

Deve-se destacar que o Edital e o Termo de Referência preveem a possibilidade de execução de serviços em locais diferentes dos inicialmente previstos.

2.5.1 Poderão ser realizadas intervenções em locais distintos dos previstos, desde que haja similaridade com os inicialmente estimados, conforme item 12.4 do Termo de Referência, ANEXO III deste Edital. (grifos nossos, peça 63, fl. 7)

A contratação dos serviços, **dentro das quantidades estimadas** para o local, independará de anuência da DETENTORA, **poderão ser realizadas intervenções em locais distintos dos previstos**, desde que haja similaridade com os inicialmente estimados. (grifos nossos, peça 64, fl. 19)

Diante dessa possibilidade, torna-se necessária a inclusão de cláusula restringindo a seleção e execução de vias em áreas com restrições ambientais, sem prévio estudo e licenciamento ambiental, especialmente nos casos em que houver alteração do escopo da área de intervenção. Ratifica-se a informação de 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.

Dessa forma, **recomenda-se** a inclusão de cláusula limitando a seleção de vias em áreas com restrições ambientais, sem prévio estudo e licenciamento ambiental, em razão do risco de

expansão urbana e de ocupação irregular nas áreas de produção hídrica e de recuperação ambiental.

2.7. Da ausência de controle específico e teto limitador para medição de itens de serviço não incorporados fisicamente à obra

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**);

Manifestação da Origem

Não foram apresentados novos elementos nessa fase processual. Contudo, na peça 29, a Origem indicou que o tetor limitador remuneratório havia sido limitado ao máximo de 8%. Ademais, por ocasião da republicação do edital, foram anexados novos documentos ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

Análise

No anexo III do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025, subitem 20.1, tópicos “c” e “d”, estão contempladas duas medidas para controle sobre a remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra: teto limitador de 8% para remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra e lista de todos os itens de serviço não incorporados fisicamente à obra (peça 64, fls. 27/29).

Além disso, o edital republicado também incorporou o modelo de ficha diária de presença no Anexo XVI (peça 64, fls. 85/86).

Diante da inclusão das três medidas para controle e remuneração dos itens de serviço não incorporados fisicamente à obra, considera-se **superado o apontamento**.

2.8. Da ausência de cláusula estabelecendo o reequilíbrio econômico-financeiro em casos de variação nos preços dos insumos asfálticos

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**);

Manifestação da Origem

Não foram apresentados novos elementos nesse momento processual. Contudo, na peça 29, a Origem indicou as cláusulas que seriam incluídas no Edital de Referência, quando republicado. Ademais, por ocasião da republicação do edital, foram anexados novos documentos ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

Análise

Na análise do Edital de Concorrência republicado (peça 63, fl. 31), verificou-se a inclusão dos subitens 14.3.6 e 14.3.6.1, referentes à revisão de preços:

14.3.6. O preço contratado poderá ser revisado, conforme estabelecido no artigo 13 do Decreto Municipal nº 49.286/08 alterado pelo Decreto Municipal nº 64.342/25.

14.3.6.1 Independente de solicitação, os preços contratados deverão ser revistos em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado.

Além disso, no item 4 Minuta da Ata de Registro de Preços (peça 63, fls. 79/81) há informações sobre o reajuste e revisão dos preços registrados. Nesse ponto, foram suprimidas as cláusulas que tratavam da ratificação e deliberação da COMPREM nos pedidos de revisão de preços.

Entretanto, que não foi observada a inclusão no edital das cláusulas descritas na peça 29, fls. 5/6, de modo que são mantidas as conclusões do achado.

Portanto, **mantém-se o achado** pelos mesmos fundamentos do Relatório Conclusivo (peça 34, fls. 37/38).

2.9. Da ausência de justificativa e memória de cálculo para os trechos e as quantidades previstas no orçamento

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**).

Manifestação da Origem

Não foram apresentados novos elementos nesse momento processual. Contudo, na peça 29, a Origem informou que a memória de cálculo havia sido atualizada, justificando as quantidades estimadas na planilha orçamentária. Ademais, por ocasião da republicação do edital, foram anexados novos documentos ao processo SEI nº 6012.2025/0001300-5.

Análise

Da análise dos documentos do edital republicado, observou-se a inclusão dos seguintes documentos:

- Estimativa de área de intervenção (doc. SEI nº 129149521): delimita o trecho de via selecionado para intervenção e sua respectiva área estimada em m²;
- Memória de cálculo (doc. SEI nº 129189416): contém a memória de cálculo dos coeficientes de consumo dos itens de serviço, definidos partir da média de contrados do ano de 2023;
- Anexo XI – Demonstrativo de custo estimado (peça 64, fls. 48/71): contém as quantidades de cada item de serviço, com base nos coeficientes e na área de intervenção estimada do lote.

Tendo em vista os documentos juntados ao Processo Administrativo nº 6012.2025/0001300-5, considera-se **superado o apontamento**.

3. ACHADOS DE AUDITORIA IDENTIFICADOS NO EDITAL REPUBLICADO

Além dos 09 Achados de Auditoria já consignados nos relatórios precedentes, a análise do Edital republicado permitiu identificar outros dois achados, decorrentes das alterações nele introduzidas.

3.1. Da exigência de atestados com quantitativo mínimo superior a 50% da quantidade estimada dos serviços

Situação encontrada:

Quanto ao quantitativo admitido para comprovação de qualificação técnico-operacional, o art. 67, §2º da LF nº 14.133/21 estabelece que “[...] será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo [...]”.

No Anexo XII do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 (peça 64, fls. 72/79), são listados os quantitativos exigidos na etapa de qualificação técnica, por lote. Já o Anexo XI (peça 64, fls. 48/71) demonstra as quantidades de serviços previstas para cada lote licitado.

Da análise dos documentos, observou-se que no Edital Republicado houve a redução da área aproximada a ser executada de 225.000,00 m² para 100.300,00 m², o que implica uma diminuição de 55,4%⁴ no escopo. No entanto, os quantitativos exigidos para a comprovação de qualificação técnico-operacional não foram reduzidos na mesma proporção, a exemplo da base de macadame hidráulico, cuja diminuição do quantitativo exigido foi na ordem de 10%.⁵

Dito isso, ao comparar os quantitativos dos referidos anexos, nota-se que para 50%⁶ dos itens da qualificação técnica, a exigência de comprovação é superior a 50% da quantidade estimada (vide Anexo II – Memória de Cálculo (Edital Republicado), Quadro 4), em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21.

Critério (s):

Princípios da eficiência, da competitividade e do interesse público, art. 67 da LF nº 14.133/21.

Evidência (s):

Anexo XII e Anexo XI do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025.

Efeito (s):

A inclusão de exigência de comprovação de qualificação técnica em quantidade superior a 50% da quantidade estimada frustra o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21.

⁴ 1-(100.300/225.000)

⁵ 1-(10.100/11.236) – valores referentes à soma de todos os lotes.

⁶ 28/56

3.2. Do sobrepreço de R\$ 10 milhões no certame devido à utilização de novos itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária de referência

Situação encontrada:

Embora a SMSUB tenha efetivado alterações no edital para adequá-lo aos apontamentos da auditoria, observou-se que Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025, quando republicado, resultou em um acréscimo de 43%⁷ no custo unitário por m² de serviço, conforme resumido no **Quadro 1**:

Quadro 1 - Comparativo de parâmetros entre edital original e republicado

Parâmetro	Edital Original	Edital Republicado
Área estimada (m²)	225.000	100.300
Valor Total Orçamento, com BDI (R\$)	98.390.843,49	62.634.380,82
Preço / m²	437,29	624,47

Fonte: peça 8, fls. 69/70 e peça 64, fls. 46/47.

Deve-se destacar que na elaboração do orçamento foram utilizados parâmetros de contratos do ano de 2023 (vide doc. SEI nº 129189416), ao invés de quantidades obtidas por meio de projeto básico, o que torna o orçamento impreciso e inclui itens de serviço indevidos, tais como os listados a seguir:

- **Transporte de terra com caminhão 14m³ em substituição ao caminhão de 17m³**

A inclusão na planilha orçamentária dos itens de serviço 04-011-000, 04-015-000 e 04-060-000 para remuneração de transporte de terra com caminhão capacidade 14m³ (menos eficiente e mais oneroso aos cofres públicos) em substituição aos itens de serviço 04-012-000, 04-016-000 e 04-061-000 para remuneração dos mesmos serviços com caminhão com capacidade 17m³ (mais eficiente e menos oneroso aos cofres públicos) é tecnicamente inadequada e ocasionou sobrepreço de **R\$ 373.465,44**, conforme detalhado no Quadro 6 da peça 66, Anexo II – Memória de Cálculo – Edital Republicado.

- **Duplicidade na remuneração dos itens de demolição**

⁷ (624,47 / 437,29)-1

A inclusão na planilha orçamentária dos itens de serviço 05-03-000 e 05-004-000, referentes à demolição de pavimento de concreto e de pavimento asfáltico, é indevida e implica duplicidade de remuneração do serviço de demolição, uma vez que o item 05-010-000 já contempla a abertura da caixa e a remoção do material até 5 km, além do primeiro quilômetro. Disso resulta sobrepreço de **R\$ 1.238.880,32**, conforme detalhado no Quadro 7 da peça 66, Anexo II – Memória de Cálculo – Edital Republicado.

- **Quantitativos em desconformidade com projeto padrão**

O Anexo VI do Edital (peça 64, fl. 38) apresenta o projeto padrão de pavimentação, vide **Figura 1**. Ao comparar o projeto padrão com orçamento global, nota-se que em quatro camadas ocorre a quantificação de itens de serviço em desacordo com a área estimada da intervenção e com as espessuras do projeto.

Desse modo, as quantidades previstas no orçamento para os itens de serviço 05-028-000, 05-026-000, 05-024-001, 05-025-001, 05-029-000, 05-021-001 e 05-048-000 são inadequadas e resultam sobrepreço de **R\$ 7.426.998,21**, conforme detalhado no Quadro 8 da peça 66, Anexo II – Memória de Cálculo – Edital Republicado.

- **Utilização de item da tabela Edif em substituição da tabela Infra**

A inclusão na planilha orçamentária nos serviços de Terraplenagem do item de serviço 01-003-010 – TRANSPORTE DE TERRA POR CAMINHÃO BASCULANTE, A PARTIR DE 1KM (Tabela Edif), em substituição ao item 04-060-000 (utilizado na versão anterior do orçamento), sendo que seria o mais indicado o item 04-061-000 – REMOÇÃO DE TERRA ALÉM DO PRIMEIRO KM COM CAMINHÃO DE 17 M3 (Tabela Infra).

Desta forma, a alteração é tecnicamente inadequada, visto que o item derivado da Tabela Edif prevê a utilização de caminhão basculante de 10 m³, e ocasionou sobrepreço de **R\$ 976.665,91**, conforme detalhado no Quadro 9 da peça 66, Anexo II – Memória de Cálculo – Edital Republicado.

Critério(s):

Princípios da eficiência e da economicidade.

Evidências(s):

Orçamento global (peça 64, fls. 46/47) e Projeto Padrão de Pavimentação (peça 64, fl. 38).

Efeito(s):

Dado o exposto, a inclusão de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária ocasionou sobrepreço de **R\$ 10.016.009,87** ao certame, que representa 16,0%⁸ do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, vide Anexo II – Memória de Cálculo (Edital Republicado), Quadros 6 a 9.

4. 2.3. CONCLUSÃO

Da análise da manifestação da SMSUB, bem como do Edital republicado e dos documentos existentes no processo SEI nº 6012.2025/0001300-5, conclui-se que o Edital republicado não reúne condições de prosseguimento, em razão das seguintes constatações:

- O **Achado 1** está mantido na íntegra.

Embora a SMSUB tenha se comprometido em sanear os demais apontamentos por ocasião da republicação, constatou-se que apenas os **Achados 5, 7, e 9** foram efetivamente saneados. Os **Achados 4 e 8** não foram integralmente corrigidos no novo Edital, ao passo que os **Achados 2 e 3** ainda persistem enquanto irregularidades, conforme detalhado a seguir:

- 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\$ 2.152.379,67**, que representa 3,44% do valor global e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos. (**Achado 2**, subitem **2.2**);

⁸ 10.016.009,87 / 62.634.380,82

- A inclusão de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária ocasionou sobrepreço de **R\$ 4.609.536,97** ao certame, que representa 7,4% do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos (**Achado 3**, subitem **2.3**);

Por seu turno, com relação ao **Achado 6**, embora tenham sido de fato suprimidas as ruas nas áreas de proteção da APA Capivari-Monos, área da APA Bororé e área de proteção dos mananciais Billings e Guarapiranga, **recomenda-se** a inclusão de cláusula limitando a seleção de vias em áreas com restrições ambientais, sem prévio estudo e licenciamento ambiental, em razão do risco de expansão urbana e de ocupação irregular nas áreas de produção hídrica e de recuperação ambiental (**Achado 6** subitem **2.6**);

Além disso, a análise do Edital republicado permitiu identificar outros dois achados, decorrentes das alterações nele introduzidas:

- A inclusão de exigência de comprovação de qualificação técnica em quantidade superior a 50% da quantidade estimada frustra o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 37, XXI da CF e ao art. 67, §2º da LF nº 14.133/21 (**Achado 10** subitem **3.1**);
- A inclusão de itens de serviço inadequados e em duplicidade na planilha orçamentária ocasionou sobrepreço de **R\$ 10.016.009,87** ao certame, que representa 15,5% do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos, (**Achado 11** subitem **3.2**).

É o que submetemos à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 27.08.25.

NEILA S. BOLZAN
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria VII

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria VII

De acordo, em

DIMITRI F. CARVALHO RODERMEL
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria VII