

TC/001708/2025

Objeto: Edital de Concorrência Eletrônica nº 5/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.

Valor contratual estimado: R\$ 98.390.843,49.

Interessados: Secretaria Municipal Das Subprefeituras (*)

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata o presente do acompanhamento do Edital da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025, deflagrada pela Secretaria Municipal das Subprefeituras para a celebração de ata de registro de preços de serviços técnicos especializados de elaboração de projeto executivo e execução de obras de drenagem e pavimentação em ruas de terra¹.

A Auditoria concluiu, preliminarmente, pela impossibilidade de prosseguimento do aludido certame em razão dos achados numerados de 1 a 9 na Peça 12, abaixo transcritos:

- *O objeto da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 não é compatível com o Sistema de Registro de Preços, uma vez que os*

¹ A realização da presente fiscalização justificou-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 (Peça 12).

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**).*

Intimada para manifestação, a Secretaria Municipal das Subprefeituras apresentou os esclarecimentos encartados na Peça 29, os quais foram analisados pela Auditoria, que, em sede de análise conclusiva, manteve o Achado 1 e considerou os demais apontamentos passíveis de superação caso corrigidos quando da republicação do Edital (Peças 34/35).

Na sequência, a Secretaria Municipal das Subprefeituras apresentou os esclarecimentos consubstanciados na Peça 46, os quais foram analisados pela Auditoria, que ratificou sua conclusão anterior (Peça 50).

Em seguida, a Secretaria Municipal das Subprefeituras, intimada para manifestação a respeito dos Achados 2 a 9 (Peça 51), apresentou os esclarecimentos constantes na Peça 59, os quais ensejaram a retificação² da conclusão da Auditoria constante na Peça 50, conforme segue (Peça 67):

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

² Nessa análise, a Auditoria considerou o Edital republicado no DOC de 18.08.2025 (fls. 01/02 da Peça 67).

*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);*

- 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).*

Diante dessa nova conclusão, a Secretaria Municipal das Subprefeituras apresentou seus esclarecimentos na Peça 78, os quais foram analisados pela Auditoria³, que manteve o Achado 1 e retificou o Achado 2 da seguinte forma (Peça 84):

- A ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP nos itens de serviço 05-024-001, 05-026-000, 05-027-000 e 05-029-000 ocasionou sobrepreço de R\$ 1.302.941,69, que poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao*

³ Nessa análise, a Auditoria considerou o Edital republicado no DOC de 22.09.2025 (fls. 02 da Peça 84).

erário durante a execução dos contratos (Achado 2, subitem 2.2) [destaques acrescentados].

A despeito da manutenção desses 2 Achados pela Auditoria, o Excelentíssimo Conselheiro Relator considerou inexistir óbices ao prosseguimento do certame (Peça 85):

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

(...) acolho os argumentos da Origem por entender que os serviços ora licitados comportam a sua prestação por meio do sistema de registro de preços e malgrado possa aventar-se sobre a melhor opção administrativa para a prestação dos serviços não vislumbro ilegalidade na utilização do sistema de registro de preços para os serviços licitados.

Achado 2 – A ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP nos itens de serviço 05-024-001, 05-026-000, 05-027- 000 e 05-029-000 ocasionou sobrepreço de R\$ 1.302.941,69, que poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

(...)

Em razão dos argumentos apresentados pela Origem, considerando o prazo para apresentação de propostas em curso, considerando ainda o princípio da razoabilidade e a necessidade da contratação por parte da SMSUB, entendo serem passíveis de superação, nesse momento processual, os apontamentos, sem prejuízo de exame mais detido no curso do aprofundamento da instrução destes autos.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do Edital, por entender superados os apontamentos da Auditoria, e, subsidiariamente, a aceitação de seus efeitos financeiros (Peça 92).

É a síntese necessária.

Passo a opinar.

Conforme relatado acima, os Achados 3 a 11 restaram superados no decorrer da instrução processual (Peças 34/35, 50, 67 e 84). Dessa forma, serão objeto de análise neste parecer apenas os apontamentos remanescentes, ou seja, os Achados 1 e 2, sendo que este último foi retificado pela Auditoria na Peça 84 após a análise dos esclarecimentos prestados pela SMSUB na Peça 78.

I. Achado 1 – objeto licitado incompatível com 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 2.1) [Peça 84 – destaques acrescentados].

A Origem alega, em síntese, que: **(i)** a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços de elaboração de projetos executivos e execução de obras de drenagem e pavimentação em vias de terra constituiria medida *juridicamente adequada, tecnicamente fundamentada e vantajosa* à Administração Pública; **(ii)** o uso do Sistema de Registro de Preços estaria autorizado por lei nas hipóteses de necessidade de *contratações frequentes de obras de engenharia com projetos padronizados e sem complexidade técnica e operacional*; bem como de impossibilidade de estimativa prévia dos quantitativos – condições presentes no caso em apreço; **(iii)** a *diversidade e a abrangência territorial* impediriam a *definição prévia exata dos locais e da extensão dos serviços a serem executados*; **(iv)** os serviços licitados teriam *natureza rotineira e padronizada, conforme demonstrado pelos projetos-padrão anexados (Anexos V e VI), bem como pela estimativa de custos por m² (Anexo VIII)*; **(v)** o Sistema de Registro de Preços traria vários benefícios, como *ganhos de escala, maior agilidade nas contratações, padronização dos serviços, flexibilidade na gestão das demandas, além da adequação orçamentária à medida da real necessidade*.

De minha parte, acompanho o entendimento da Auditoria no sentido de que o objeto da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 não é compatível com o Sistema de Registro de Preços. Isso porque: **(i)** os serviços são previsíveis – as vias objeto de intervenção foram identificadas e listadas no Anexo VII do Edital, permitindo o levantamento das condições físicas e a quantificação dos itens necessários ainda na fase interna da licitação; **(ii)** os serviços demandam projetos personalizados, pois as soluções de drenagem e pavimentação variam conforme as condições específicas de cada via, como topografia, suporte do leito e

entorno, inexistindo tipificação suficiente para padronização das soluções; (iii) não se trata de uma demanda frequente e rotineira de manutenção em ruas de terra, *mas sim de execução de obras de drenagem e pavimentação, com escopo definido e finito* (Peças 12, 34, 50, 67 e 84).

II. Quanto ao Achado 2 – não utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP:

A Auditoria verificou que, mesmo após a alteração da planilha de custos dos insumos asfálticos pela Origem (Peça 78), remanesceu a inobservância dos preços unitários divulgados pela ANP *nos itens de serviço 05-024-001, 05-026-000, 05-027-000 e 05-029-000*, circunstância que representou um **sobrepço no valor de R\$ 1.302.941,69** na planilha orçamentária.

De minha parte, observo que se trata de constatação fática, explicitada pela Auditoria nos quadros elaborados à fls. 08/09 da Peça 84, não havendo mais o que acrescentar:

Diante da ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP aplicáveis ao objeto licitado, a planilha orçamentária de referência do edital apresenta sobrepreço de R\$ 1.302.941,69⁴, conforme detalhado nos Quadros 3 e 4 a seguir, que poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

⁴ R\$ 13.685.553,12 – R\$ 12.382.611,43 = R\$ 1.302.941,69.

Quadro 3 – Valor da orçado pela SMSUB para os itens de serviço que utilizam insumos asfálticos

Código	Fonte	Descrição de Serviço	Un	Quantidade	Preço Unitário	Valor Total Sem BDI	BDI	Valor Total Com BDI
05-024-001	INFRA	BASE DE MACADAME BETUMINOSO	M3	4.441,86	808,83	3.592.713,11	22,76%	4.410.414,61
05-026-000	INFRA	INA.01 - IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA LIGANTE	M2	133.733,33	5,85	782.930,51	22,76%	961.125,49
05-027-000	INFRA	IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA IMPERMEABILIZANTE	M2	100.300,00	10,49	1.052.074,05	22,76%	1.291.526,10
05-029-000	INFRA	INA.01 - REVESTIMENTO DE PRÉ-MISTURADO À QUENTE (SEM TRANSPORTE)	M3	4.425,70	1.292,56	5.720.500,90	22,76%	7.022.486,90
TOTAL								13.685.553,12

Fonte: (1) Composições auxiliares dos custos unitários da planilha orçamentária de referência (Anexo X – Edital, peça 83, fls. 37/38).

Quadro 4 – Valor dos itens de serviço que utilizam insumos asfálticos com os preços divulgados pela ANP

Código	Fonte	Descrição de Serviço	Un	Quantidade	Preço Unitário	Valor Total Sem BDI	BDI	Valor Total Com BDI
05-024-001	INFRA + ANP	BASE DE MACADAME BETUMINOSO	M3	4.441,86	748,07	3.322.819,10	22,76%	4.079.092,73
05-026-000	INFRA + ANP	INA.01 - IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA LIGANTE	M2	133.733,33	5,57	745.188,88	22,76%	914.793,87
05-027-000	INFRA + ANP	IMPRIMAÇÃO BETUMINOSA IMPERMEABILIZANTE	M2	100.300,00	10,12	1.014.604,71	22,76%	1.245.528,74
05-029-000	INFRA + ANP	INA.01 - REVESTIMENTO DE PRÉ-MISTURADO À QUENTE (SEM TRANSPORTE)	M3	4.425,70	1.130,72	5.004.232,72	22,76%	6.143.196,09
TOTAL								12.382.611,43

Fonte: (1) Composições auxiliares dos custos unitários da planilha orçamentária de referência (Anexo X – Edital, peça 83, fls. 37/38). (2) Preço unitário dos insumos: fonte ANP região sudeste, junho/25, Figura 1.

Desse modo, (...) a ausência de utilização de todos os preços unitários de insumos asfálticos divulgados pela ANP nos itens de serviço 05-024-001, 05-026-000, 05-027- 000 e 05-029-000 ocasionou sobrepreço de R\$ 1.302.941,69, que poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos.

Assim sendo, mantenho a irregularidade apontada, valendo registrar que o certame prosseguiu mediante autorização do Excelentíssimo Conselheiro Relator (Peça 85) e que eventual prejuízo decorrente desse apontamento poderá, a critério superior, ser aferido por meio da verificação dos valores dos referidos itens de serviço constantes da proposta da licitante vencedora.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Informo, por fim, que a última publicação constante no *site* <https://www.gov.br/compras/pt-br/>⁵ se refere à reabertura do certame (DOC de 22.09.2025).

CONCLUSÃO

Do exposto, opino pela irregularidade do Edital da Concorrência Eletrônica nº 005/SMSUB/COGEL/2025 em razão dos Achados 1 e 2.

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

São Paulo, 2 de dezembro de 2025.

Daniela Shimizu
Auditora de Controle Externo
OAB/SP nº 208.355

⁵ Número da Licitação 900052025. UASG 925004.