ACO-UTR-794/2025

Processo - TC/000314/2023
Interessada - São Paulo Obras
Acompanhamento do Edital de Concorrência 16/2022/SPObras
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a contratação de empresa ou de consórcio de empresas especializadas em engenharia, para a execução de obras de implantação de reservatório de contenção de cheias do Córrego da Mooca, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

70ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SP OBRAS. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE RESERVATÓRIO DE CONTENÇÃO DE CHEIAS. CÓRREGO MOOCA. PISCINÃO. REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. PESQUISA DE PREÇOS. NOTAS DE RESERVA. 1. A divergência de quantitativos e a valoração de estruturas pré-moldadas são superadas pela adoção do regime de empreitada por preço unitário, que vincula o pagamento às quantidades efetivamente executadas, e pela exigência de apresentação da composição de custos unitários dos licitantes, afastando o risco de prejuízo ao erário. 2. A insuficiência formal da pesquisa de preços e a incompatibilidade das cotações utilizadas, no caso, configura falha formal, passível de relevação quando não demonstrado sobrepreço material ou risco de prejuízo ao erário, devendo a análise considerar as dificuldades concretas do gestor. Art. 22, LINDB. 3. A falta de emissão das Notas de Reserva, quando sanada antes da contratação e comprovada a efetiva vinculação de recursos, não compromete a regularidade do certame. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher excepcionalmente o Edital da Concorrência 16/2022/SPObras, com amparo nas manifestações da Auditoria, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, à São Paulo Obras – SPObras e aos Responsáveis indicados nos autos (peça 46), arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 17 de setembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/js/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 24/11/2025 17:16:53 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 26/11/2025 09:26:24 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

70ª Sessão Não Presencial, de 02 a 17 de setembro de 2025.

Item 2 - Pleno

TC 314/2023 - São Paulo Obras - **Acompanhamento** - Verificar a regularidade do edital de Concorrência 16/2022/SP Obras, cujo objeto é a contratação de empresa ou de consórcio de empresas especializadas em engenharia, para a execução de obras de implantação de reservatório de contenção de cheias do Córrego da Mooca, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito (CAV)

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE RESERVATÓRIO DE CONTENÇÃO DE CHEIAS DO CÓRREGO DA MOOCA – MO-02 – PISCINÃO MO-02SME. ORÇAMENTO. ESTRUTURAS PRÉ-MOLDADAS. REGIME DE EMPREITADA. LEI Nº 8.666/93. FORMALIDADES PROCEDIMENTAIS. SUPERAÇÃO DE APONTAMENTOS. **1.** A divergência de quantitativos e a valoração de estruturas pré-moldadas são superadas pela adoção do regime de empreitada por preço unitário, que vincula o pagamento às quantidades efetivamente executadas, e pela exigência de apresentação da composição de custos unitários dos licitantes, afastando o risco de prejuízo ao erário. **2.** A atuação de empresa pública como prestadora de serviços para órgão da Administração Direta, com base em contrato e custeio pelo órgão contratante, é legítima e não configura transferência indevida de atividade-fim, aplicando-se a Lei nº 8.666/93. Precedente. **3.** Impropriedades de natureza formal e procedimental, relativas à justificação de quantitativos de transporte interno, pesquisa de preços para viaturas e emissão de notas de reserva orçamentárias, são passíveis de relevação por não configurarem descumprimento material da legislação ou prejuízo ao erário, tendo sido as pendências sanadas antes da autorização contratual. **ACOLHIDO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS.**

RELATÓRIO

1. Trata-se de fiscalização na modalidade de Acompanhamento do Edital da Concorrência nº 016/2022/SPObras, lançado pela São Paulo Obras, para a contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas em engenharia para execução das obras

de implantação de Reservatório de Contenção de cheias do Córrego da Mooca – MO-02 – Piscinão MO-02SME, conforme Anexo I – Termo de Referência e demais anexos, no valor total estimado de R$ 185.553.501,04 (cento e oitenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, quinhentos e um reais e quatro centavos), conforme constante dos autos (peça 05).

2. A Secretaria de Controle Externo apresentou Relatório Preliminar (peça 18), indicando que o procedimento licitatório não reunia condições de prosseguimento em razão dos seguintes apontamentos:

> **Achados relativos ao orçamento base das obras:**
> **4.1.** Resta evidenciado que a incorreção dos levantamentos permeia toda a memória de cálculo do presente Edital não refletindo os projetos executivos , em infringência ao disposto nos §§2º e 4º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93, cabendo à Origem a reformulação completa desta peça técnica efetuando as correções necessárias. (subitem 3.6.7.12).
> **4.2.** São injustificados os itens de serviços de impermeabilização que montam a R$ 14.107.324,32 e representam 7,60% do orçamento global, em infringência ao disposto nos §§2º e 4º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem 3.6.7.8.).
> **4.3.** É injustificada a inclusão do serviço de código 04-31-00 referente ao fornecimento de terra, assim como os serviços auxiliares de código 95876 e 93593, referentes ao transporte desses solos, no montante total de R$ 4.909.174,66 (Preço c/ BDI), cabendo à Origem as justificativas, não se abstendo de apresentar a devida documentação técnica comprobatória, como o Parecer técnico de solos. (subitem 3.6.7.6).
> **4.4.** Cabe à Origem a correção do item de orçamento '05.09.006 - Taxa de destinação de resíduo sólido em aterro, tipo inerte' cujo sobrepreço monta a R$ 3.920.649,77, em atendimento ao disposto nos §§2º e 4º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem 3.6.7.7).
> **4.5.** Cabe à Origem a correção do item de orçamento '95876 - Transporte com caminhão basculante de 14 m³, em via urbana pavimentada, dmt até 30 km (unidade: m3xkm) af_07/2020' cujo sobrepreço monta a R$ 2.976.171,29 , em atendimento ao disposto nos §§2º e 4º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem 3.6.7.7.).
> **4.6.** Cabe à Origem apresentar memória de cálculo dos itens de serviço componentes do subitem de orçamento '14.1.3 - Transporte interno da obra' de forma a justificar os quantitativos lançados no orçamento (subitem 3.6.7.4).
> **4.7.** Cabe à Origem corrigir os itens de orçamento de forma a contemplar os itens de estrutura pré-moldada do orçamento (subitem 3.6.7.3).
> **4.8.** Há um sobrepreço de R$ 633.669,32 no item de serviço 'CPU-021 - Execução de hélice continua em solo, d = 1,00m inclusive fornecimento e aplicação dos materiais, concreto e aço (exceto perfuração), devido a incorreções na composição do serviço. (subitem 3.6.7.10).
> **4.9.** A não aplicação do BDI diferenciado para o conjunto motobomba submersível acarreta sobrepreço no item, onerando indevidamente o orçamento no montante de R$ 589.909,97. Ademais, também faz-se necessário que a Origem inclua na Minuta Contratual cláusula ou condição relativa à garantia, instalação, assistência técnica, entre outros, a fim de proteger a Administração de eventuais prejuízos relativos ao conjunto de motobombas submersíveis. (subitem 3.6.7.2).

4.10. É injustificada a inclusão do item de serviço '90775 – Desenhista projetista com encargos complementares', no montante total de R$ 453.556,32 (Po c/ BDI), em infringência ao disposto nos §§2º e 4º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/934. (subitem 3.6.7.5).
4.11. Cabe à Origem apresentar as memórias de cálculos das estruturas a partir do qual foram elaborados os projetos executivos de Parede Diafragma Estrutural que justifiquem a taxa de aço do orçamento (subitem 3.6.7.11).
4.12. Cabe à Origem apresentar o Parecer Técnico de Fundações além dos estudos de viabilidade econômica que determinaram a fundação em Estaca Hélice Contínua em detrimento de estacas pré-fabricadas. (subitem 3.6.7.10).
4.13. Cabe à Origem apresentar o Parecer Técnico de Fundações além das devidas justificativas para a adoção de Parede Diafragma 'plástica' como elemento de fundação na obra do presente Edital. (subitem 3.6.7.9).
4.14. Cabe à SPObras esclarecer as razões que a levaram a incluir esses programas ambientais no objeto da presente licitação haja vista que eles não fazem parte da documentação técnica do projeto executivo além do que sua elaboração depende de profissionais e empresas qualificados tecnicamente. (subitem 3.6.7.13).
4.15. Cabe à SPObras informar quais os projetos executivos que não constam no conjunto de elementos técnicos apresentados no Edital. (subitem 3.6.7.14).
4.16. Cabe à Origem justificar os preços propostos, apresentando as diversas cotações efetuadas, contendo indicações por escrito da empresa proponente além do nome e assinatura do servidor responsável, de modo a comprovar a confiabilidade dos dados e a razoabilidade do valor constante do orçamento. (subitem 3.6.7.1).

Achados relativos à fase interna e externa da licitação:
4.17. Considerando-se que a última publicação do aviso de licitação ocorreu no Diário Oficial da União do dia 27.01.2023 (peça 13) caberá à SPObras alterar a data de abertura dos envelopes para uma data posterior a 27.02.2023 e não mais 16.02.2023. (subitem 3.1).
4.18. Cabe à SIURB apresentar os entendimentos mantidos com a SPObras a fim de atender aos Princípios Constitucionais retro elencados, bem como informar as razões e os respectivos fundamentos legais que permitiram a ela transferir a licitação sob análise para a SPObras bem como transferir a atividade fim da Divisão OBRAS 1, para a SPObras. Além disso, caberia à SPObras elaborar o Edital sob análise com base na LF nº 13.303/16 (subitens 3.2.1., 3.2.2. e 3.2.3).
4.19. Deverão ser excluídos do objeto contratual a prestação dos serviços de operação assistida haja vista que não pertencem ao escopo de uma obra de implantação de um reservatório de amortecimento de picos de cheias e que pelo disposto no §1º do art. 23 da LF nº 8.666/93, devem ser licitados separadamente (subitem 3.4.2).
4.20. Cabe à Sra. Gerente de Licitações e Contratos, Maria Beatriz M. Millan Oliveira juntar ao SEI nº 7910.2022/0000483-8 as sugestões apresentadas pela empresa Tríade Engenharia. (subitem 3.5).
4.21. Deve a SPObras excluir do Edital a obrigatoriedade da visita técnica. (subitem 3.6.2).
4.22. Considerando-se que a abertura dos envelopes da licitação está prevista para as 9h30min do dia 16.02.23, a data limite de 08.02.23 para a apresentação dos pedidos de esclarecimentos pode dificultar a elucidação de dúvidas e comprometer a elaboração das propostas, razão pela qual esta data limite deverá ser alterada para uma data mais próxima à data da abertura. (subitem 3.6.3).

4.23. Como se observa, o DM nº 56.475/15 não exige a assinatura, na declaração citada no Anexo XI, de um contabilista, razão pela que, caberá à SPOBRAS corrigir esse equívoco (subitem 3.6.4).
4.24. Cabe à SIURB justificar a exigência de quantitativos mínimos para fins de qualificação técnica-profissional em respeito aos termos do inc. I, art. 31 da LF nº 8.666/93 e jurisprudência correlata, bem como a exclusão da exigência de comprovação de Instalação de Sistema de Bombeamento e Recalque (subitem 3.6.6.1).
4.25. Carece de justificativa a adoção de serviços de menor relevância financeira em detrimento a serviços de maior monta. Caso da Parede Diafragma – Espessura 40 cm e Tirante 100 tf, bem como a exigência de comprovação de Instalação de Sistema de Bombeamento e Recalque, serviço que, conforme discorrido no subitem 3.6.7.2. deste Relatório, será objeto de subcontratação por parte da futura contratada (subitem 3.6.6.2).
4.26. Considerando-se que a contratante é a SIURB, todos os produtos elaborados pela CONTRATADA na vigência do futuro contrato pertencerão à SIURB, razão pela qual o item 15 do Termo de Referência deverá ser adequado para essa situação (subitem 3.6.7).
4.27. Cabe à SIURB se pronunciar sobre a contratação da SPObras para que a empresa desenvolva o procedimento licitatório, bem como anexar o contrato correspondente no SEI 7910.2022/0000483-8 (subitem 3.6.8).
4.28. Cabe à SPObras solicitar das licitantes a apresentação da composição de custos unitários no envelope nº 1 – Proposta Comercial e não somente da licitante vencedora e antes da homologação e adjudicação (subitem 3.6.9).
4.29. Cabe à SIURB disponibilizar o documento 1418-PMS-00-GL-RF-1100-R2 – Relatório Final – Volume 1 – Memorial Descritivo do Projeto Executivo do Piscinão MO-02 (subitem 3.6.10.).aos licitantes (subitem 3.6.10).
4.30. Cabe à SIURB fornecer um memorial descritivo das obras do piscinão. (subitem 3.6.11.). 4.31. Deverão ser corrigidas as incongruências observadas no Edital (subitem 3.6.12).

Achados relativos às fontes de recursos:
4.32. Cabe à SPObras esclarecer o porquê não consta no Edital a dotação 22.10.17.451.3008.5013.44905100.02, autorizada pela Diretoria da SPObras. (subitem 3.6.5).
4.33. Cabe à SIURB especificar quais obras/serviços serão cobertos com recursos das dotações relacionadas no Edital, bem como apresentar as respectivas Notas de Reserva (subitem 3.6.5).
4.34. Cabe à SIURB especificar quais obras/serviços serão cobertos com recursos da dotação 22.10.17.451.3008.5.013.44905100.01, bem como as características dessa operação de crédito e também apresentar a respectiva Nota de Reserva. (subitem 3.6.5).
4.35. Cabe à SIURB especificar quais obras/serviços serão cobertos com recursos da dotação 86.12.17.451.3008.5.013.44905100.03 bem como esclarecer a utilização de uma dotação da SMSUB em uma contratação da SIURB e apresentar a respectiva Nota de Reserva (subitem 3.6.5).
4.36. Cabe à SIURB esclarecer as características do Contrato nº 0505.972-67/2018 – Programa Saneamento para Todos firmado em 26.12.2018 e as razões da não utilização dos recursos desse contrato na futura contratação (subitem 3.6.5).

3. Com amparo nas conclusões alcançadas pela Auditoria, o Relator determinou a expedição de ofício à São Paulo Obras, para ciência e manifestação acerca do teor do relatório técnico, bem como recomendou que o certame fosse suspenso (peça 20).

4. Em resposta, a Origem informou haver procedido à suspensão do certame, conforme publicação no DOC de 14/02/2023 e solicitou dilação de prazo para a apresentação de esclarecimentos (peça 26). Deferido este pleito pela Relatoria (peça 28), a Empresa Pública encaminhou manifestação acompanhada de documentos (peças 33/37), que veio a ser complementada por esclarecimentos adicionais (peças 39/40).

5. Tornados os autos à Secretaria de Controle Externo, a Coordenadoria VII analisou a documentação apresentada pela SPObras e apresentou Relatório Conclusivo no qual considerou superados os apontamentos referentes ao item 4.14, relacionado ao orçamento; e aos itens 4.20, 4.22 e 4.27, relativos às fases interna e externa da licitação. A Auditoria também apontou que os itens 4.23, 4.26, e 4.31 a 4.36, são passíveis de superação, com a republicação do instrumento convocatório com as retificações propostas. E em relação ao item 4.17, a Especializada reputou-o prejudicado pela suspensão *sine die* do certame. Por conseguinte, restaram mantidos os demais apontamentos (peça 46).

6. Intimada do teor do Relatório Conclusivo, a SPObras foi instada a se manifestar (peça 48), ao que respondeu encaminhando os documentos encartados aos autos (peças 54/56).

7. Seguindo a instrução, a Auditoria analisou os esclarecimentos trazidos pela Companhia e se manifestou no sentido de que as novas alterações propostas possibilitavam a superação dos apontamentos dos itens 4.11, 4.19, 4.21, 4.28 e 4.29, em sua integralidade, e do item 4.25, parcialmente, apenas em relação às exigências de qualificação técnica relacionadas às paredes diafragma e aos tirantes, mediante efetivação das alterações propostas pela Origem. Os demais apontamentos foram mantidos pela Especializada (peça 60).

8. Novamente instada a se pronunciar (peça 61), desta feita sobre os apontamentos remanescentes, a SPObras apresentou nova minuta de edital, Termo de Referência, e dos Anexos 4, 6, 8 e 9 revistos (peças 78/84). A Auditoria examinou os documentos trazidos e apresentou manifestação na qual considerou que, mediante a efetivação das alterações propostas pela Origem, tornaram-se passíveis de superação, em acréscimo, os itens 4.10, 4.13 e 4.30. Em relação aos itens 4.2, 4.6, 4.24 e 4.25, a Especializada entendeu que a superação se dava de forma parcial (peça 87).

9. Ato contínuo, a SPObras fez republicar o edital do certame e informou a esta Corte tal providência, acrescendo que seria necessário proceder à publicação de uma errata, que seria enviada para verificação no âmbito do controle externo (peça 88). Em cumprimento ao compromissado, a SPObras encaminhou a errata e toda a documentação correlata (peças 92/103). Esta Relatoria determinou, então, que a Auditoria avaliasse as alterações promovidas pela Origem (peça 105), ao que a Especializada procedeu e apontou que poderiam ser tidos como integralmente superados os itens 4.3, 4.5, 4.8, 4.9. 4.12, 4.24 e 4.25, e parcialmente superados os itens 4.6, 4.33, 4.34 e 4.35 (peça 110).

10. Considerando que a SPObras havia adiado a data de entrega dos envelopes e sessão do certame, esta Relatoria franqueou à Origem a possibilidade de nova manifestação (peça 111). A Companhia Pública, então, trouxe aos autos uma manifestação sobre os apontamentos remanescentes (peça 119), nova minuta de Termo de Referência (peça 120), novo projeto executivo (peça 121) e nova memória de cálculo (peça 122). Em seguida, também aportou documentação complementar (peças 128). A Auditoria examinou a documentação e concluiu pela manutenção integral dos apontamentos 4.7 e 4.18 e pela superação parcial dos itens 4.6, 4.16, 4.33, 4.34 e 4.35 (peça 133).

11. Intimada sobre os apontamentos ainda considerados remanescentes (peça 134), a SPObras expôs suas razões (peças 139/140), apresentou a ata da sessão de abertura dos envelopes (peça 141) e apresentou o termo do Contrato nº 227/SIURB/2022, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e a SPObras para prestação dos serviços de licitação do objeto ora em exame (peça 142). A Auditoria analisou a documentação, mas não alterou as conclusões anteriores, registrando os mesmos itens como total ou parcialmente remanescentes (peça 146).

12. Tramitados os autos para parecer da Assessoria Jurídica, o Órgão ponderou que os apontamentos remanescentes tinham caráter preponderantemente fático-técnico, mas que, no que tange ao item 4.18, a matéria subjacente – transferência de atribuições da SIURB de licitar e contratar com terceiro para a SPObras, por meio de contrato – já havia sido examinada anteriormente. Assim, como feito em relação a processos anteriores, a Assessoria Jurídica opinou que as justificativas apresentadas poderiam ser acolhidas, a fim de afastar o item 4.18 uma vez que a atuação da SPObras estava amparada por uma contratação prévia, os recursos adviriam de dotações orçamentárias próprias de SIURB, e o regime da Lei Federal nº 8.666/1993 ainda era aplicável à Administração Direta (peças 158/159).

13. A Procuradoria da Fazenda Municipal sustentou a regularidade do edital de Concorrência nº 016/2022/SPOBRAS para a implantação do Reservatório MO-02,

defendendo que as justificativas apresentadas pela SIURB e SPObras foram exaustivamente consideradas, superando a maioria dos apontamentos técnicos e demonstrando a transparência e legalidade do certame. Argumentou que as ações da SPObras são amparadas por contrato e que a utilização da Lei nº 8.666/93 está em conformidade com o regime aplicável, com os recursos advindo de dotações orçamentárias próprias da SIURB. Destacou que as discordâncias remanescentes são divergências de natureza técnica e não representam ilegalidades ou vícios graves capazes de macular o edital ou a licitação, ressaltando que o controle externo deve coibir ilegalidades e não substituir a discricionariedade do administrador na escolha de soluções técnicas, especialmente diante da complexidade dos serviços. Diante disso, pleiteou que o edital seja julgado regular (peça 167).

14. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral considerou que a longa instrução do processo resultou no aperfeiçoamento do instrumento convocatório em análise e que os apontamentos remanescentes eram passíveis de relevação, com o acolhimento do edital da Concorrência nº 016/2022/SPOBRAS (peças 170/171).

15. Registro que, durante a instrução processual, foi recebido pedido de acesso a informações, via Ouvidoria desta Corte, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011, formulado pela Deputada Federal Juliana Cardoso, indagando sobre as obras do reservatório da Mooca e se a licitação correlata havia sido suspensa por esta Corte de Contas (peças 148/150). Em resposta, foi encaminhada cópia integral dos autos, no estado em que se encontravam (peças 153/154).

16. É o Relatório.

VOTO

1. Trata-se de fiscalização na modalidade de Acompanhamento de Edital da Concorrência nº 016/2022/ SPObras, cujo objeto consistia na contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas em engenharia para execução das obras de implantação de reservatório de contenção de cheias do Córrego da Mooca – MO-02 – Piscinão MO-02SME.

2. Instruídos os autos, com a devida efetivação do contraditório e diversas manifestações da SPObras a partir dos achados de Auditoria constantes dos Relatórios Preliminar e Conclusivo, foi registrada uma considerável melhoria nos termos do instrumento convocatório e na documentação de apoio, sobretudo no projeto e memorial de cálculo. Não obstante, remanesceram como não superados, em sua integralidade, os

itens 4.7 e 4.18, e, ao mesmo tempo, foram considerados parcialmente superados os itens 4.6, 4.16, 4.33, 4.34 e 4.35. Passamos à análise desses apontamentos.

3. O apontamento 4.7, mantido pela Auditoria como não superado em todas as suas manifestações, exigia que a Origem corrigisse os itens do orçamento para adequá-los às estruturas pré-moldadas previstas no projeto. Inicialmente, o orçamento havia sido calculado para estes itens com a metodologia convencional, pois, segundo a SPObras, essa seria uma opção mais econômica, que não definia previamente o método executivo, o que foi, no entanto, rejeitado pela Especializada. A SPObras procedeu a revisões e incluiu os itens pré-moldados no orçamento, passando a Auditoria, então, a apontar a divergência de quantitativos entre as cotações (3.470,80 m³) e a Planilha Orçamentária (4.262,09 m³). Além disso, a Especializada criticou a utilização de um preço unitário único para estruturas pré-moldadas com características distintas (diferentes resistências de concreto e tipos de peças como pilares, vigas e lajes). Por fim, a Auditoria acabou por apontar a ausência de justificativa adequada para os quantitativos na Memória de Cálculo, o que causava um aumento no valor do serviço e demandava a aplicação de um BDI diferenciado.

4. Conforme consta da última versão da Planilha Orçamentária e da Memória de Cálculo apresentadas pela Origem (peças 120/122), e da última manifestação da Auditoria (peça 146), as peças de pré-moldados foram consolidadas nos itens 151 (SPOBRAS CPU-100 - PEÇAS PRÉ MOLDADAS FCK=30MPA) e 152 (SPOBRAS CPU-101 - PEÇAS PRÉ MOLDADAS FCK=40MPA). Com relação ao item 152, a Especializada considerou que o quantitativo estava em consonância com o previsto na referida manifestação final, de modo que restou, então, apenas a diferença de quantitativo do item 151.

5. Assim, é certo que a divergência de quantitativos no item 151 não foi totalmente afastada. O volume total calculado para lajes pré-moldadas (LP) e vigas pré-moldadas (VP) somava 2.862,31 m³. No entanto, o previsto no orçamento para o mesmo item 151 era de 3.013,55 m³. Isso significa que a quantidade orçada era 151,24 m³ superior à quantidade calculada no preço referencial. De fato, havia, então, mesmo após todo o esforço de revisão da Origem, uma incorreção em um item, com potencial de elevar indevidamente o valor da contratação.

6. Não obstante a existência dessa falha, é necessário esclarecer que a existência de um sobrepreço orçamentário não necessariamente acarreta uma contratação por valor superior ao devido e um prejuízo ao erário.

7. Isso porque o edital de Concorrência nº 016/SPOBRAS/2022 estabelece que as obras e serviços serão executados sob o Regime de Empreitada por Preço Unitário (item 5.2) e neste regime, o pagamento à empresa contratada é efetuado com base nas quantidades de serviços efetivamente executadas e medidas, multiplicadas pelos preços unitários contratados. Isso significa que, mesmo que o orçamento inicial contenha uma quantidade superestimada, o desembolso real será proporcional ao que for construído. A minuta do Termo de Contrato constante dos autos (Anexo II) previa também o regime de empreitada por preços unitários na cláusula segunda e, na cláusula sétima, consta que *"o valor de cada medição será apurado com base nas quantidades de serviços efetivamente executados"*. E no termo contratual efetivamente firmado, consultado por meio do Sistema ETCM desta Corte, ambas as previsões foram mantidas: constam o regime de empreitada por preços unitários, na cláusula segunda, e o pagamento por medição de serviços executados, na cláusula sétima.

8. Portanto, se a quantidade efetivamente fornecida e instalada do item 151 for de 2.862,31 m³, como calculado pela Auditoria, o pagamento será feito sobre essa quantidade, e não sobre os 3.013,55 m³ orçados. Desse modo, o sobrepreço quantitativo de 151,24 m³ será naturalmente corrigido durante as medições e pagamentos mensais.

9. E, encerrando a análise do item 4.7, com relação à crítica de Auditoria em relação à utilização, pela SPObras, de um preço unitário único para estruturas pré-moldadas com características distintas na elaboração de seu orçamento, também é possível concluir que a questão foi superada pela dinâmica da apresentação obrigatória, pelos licitantes, da composição dos preços. Isso porque, conforme itens 10.1.4 e 10.1.7, os participantes do certame deveriam apresentar suas planilhas de orçamento com a composição unitária de seus custos, conforme o modelo do Anexo II, em planilha Excel, de modo que não havia obrigatoriedade de valorar com um preço único todos os itens de pré-moldados.

10. Assim, considerando todos os esforços empreendidos no aperfeiçoamento do edital, da memória de cálculo e do orçamento referencial, tendo em vista que resta afastada a possibilidade de prejuízo ao erário, excepcionalmente, considero o item 4.7 passível de relevação.

11. Quanto ao apontamento 4.18, a Auditoria expressou o entendimento de que a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras transferiu indevidamente uma atividade-fim de sua Divisão OBRAS 1 para a São Paulo Obras, no âmbito da concorrência ora em exame. A Especializada acresceu que, pelo fato de a SPObras ser uma empresa

pública, a licitação deveria ter sido regida pela Lei Federal nº 13.303/16 (Lei das Estatais), e não pela Lei Federal nº 8.666/93, ainda vigente à época.

12. Em relação a esse item, a Assessoria Jurídica dessa Corte posicionou-se pela possibilidade de acolhimento das justificativas da Origem, entendendo o apontamento como mera constatação e não como uma análise incidental e prejudicial à contratação. No entendimento do Órgão Jurídico, a SPObras atua em prol da SIURB com base no Contrato nº 227/SIURB/22, sendo a SIURB a entidade contratante, responsável pela adjudicação, assinatura do contrato e pelo custeio direto com suas próprias dotações orçamentárias. Consequentemente, o regime jurídico aplicável seria a Lei nº 8.666/93, em decorrência do papel preponderante da SIURB como órgão da Administração Pública municipal direta.

13. A Secretaria Geral endossou esse entendimento, afirmando que a atuação da SPObras é válida como prestadora de serviços à SIURB, não caracterizando transferência de atividade-fim, dado o vínculo legal entre as entidades e a competência da SPObras para executar obras e serviços para outros órgãos.

14. Esse entendimento da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, no que tange ao relacionamento contratual entre SIURB e SPObras e à adoção da Lei Federal nº 8.666/1993 como regente dos certames, foi suscitado anteriormente[1] e adotado pelo Plenário desta Corte, de forma unânime, no julgamento do TC/006660/2022.[2]

15. Assim, com amparo nas manifestações da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, as quais acolho como razões de decidir neste item, e no citado precedente julgado por esta Corte, considero superado o item 4.18.

16. No que diz respeito aos itens considerados parcialmente superados pela Auditoria, tem-se que o item 4.6 referia-se, inicialmente, à necessidade de apresentação de memória de cálculo de todos os itens de serviço componentes do "Transporte interno da obra", incluindo a análise do "Carro popular 50% em operação" e aumentos em outros transportes. A SPObras, em resposta, excluiu o item "Carro popular 50% em operação" da planilha orçamentária e apresentou cálculos que foram aceitos pela Auditoria para os itens "Caminhão trator com semirreboque" e "Furgão longo". Contudo, a superação foi apenas

[1] Ver manifestações da Assessoria Jurídica no âmbito dos processos TC/006794/2022, TC/000001/2023 e TC/000139/2023.

[2] TCMSP, TC/006660/2022, Relator Conselheiro Eduardo Tuma, 61ª Sessão Ordinária Não Presencial, julgada em 18 de dezembro de 2024, v.u.

parcial porque permaneceu sem justificativa o aumento da quantidade de horas de disponibilidade previstas para o "Caminhão carga seca 8 ton com guindaste".

17. Neste ponto, é necessário reconhecer que houve pronta resposta e adequação parcial significativa, por parte da SPObras com relação aos itens de transporte. Além disso, é necessário ponderar que algumas inconsistências são procedimentais ou documentais, de natureza estritamente formal, e que não configuram, por si sós, descumprimento material da legislação ou prejuízo ao erário, tampouco comprometem a competitividade, a isonomia ou a execução contratual. Trata-se de impropriedades que não afetam o mérito do ato administrativo ou a conformidade substancial do processo. No caso em tela, afigura-se essa hipótese, já que a questão remanescente no apontamento é a ausência de justificativa para a quantificação das horas de uso do caminhão. A Auditoria, neste caso, apontou a falha procedimental, mas não trouxe indicação de que a estimativa estaria incorreta a ponto de causar sobrepreço no orçamento referencial ou prejuízo ao erário, como ocorreu em outras hipóteses. Por tais razões, reputo o item 4.6 passível de superação.

18. Passando ao item 4.16, temos que nele foram identificadas três falhas: a falta de justificativa para apenas duas cotações de mercado na CPU-025, inconsistências no preço unitário da proposta da Bombas Grundfos para a CPU-096 e a ausência de consulta ao mercado para o PET3A. As manifestações subsequentes da Auditoria confirmaram que as questões relativas à CPU-096 ("Conjunto motor bomba submersível") e ao PET3A ("Centro de Controle de Motores") foram superadas, seja pela adequação dos preços ou pela exclusão do item da planilha orçamentária. Contudo, a falha permaneceu remanescente e não foi superada no que diz respeito à CPU-025 ("Viatura Padrão CET"), sendo considerada indevida a inclusão no orçamento desta CPU, principalmente devido à persistente ausência de justificativa para não terem sido realizadas, no mínimo, três consultas ao mercado para sua composição.

19. O cerne da manutenção do apontamento sobre a CPU-025 é a ausência de justificativa para não terem sido realizadas, no mínimo, três consultas ao mercado, conforme a Auditoria entendia exigível. Adicionalmente, as cotações existentes (COT-028), provenientes de obras da Av. Santo Amaro, foram consideradas inadequadas pela Especializada por englobarem "muitos outros serviços e insumos e não [serem] equivalentes a simples disponibilização de viatura no padrão CET". Desta forma, tal como apontado em relação ao item 4.6, a falha reside primariamente na insuficiência formal da pesquisa de preços e na compatibilidade das cotações utilizadas, e não em um sobrepreço material explicitamente quantificado para este item, diferentemente de outros

apontamentos deste acompanhamento que possuíam esse registro e foram posteriormente retificados e tidos como superados pela própria Auditoria.

20. Além disso, a seleção e adaptação das cotações de mercado, mesmo que de outros projetos, representou uma tentativa da SPObras/SIURB de balizar o preço da "Viatura Padrão CET" com base nas informações disponíveis. Obter três cotações idênticas e perfeitamente alinhadas para cada item de custo extratabela, como a "Viatura Padrão CET", pode ser desafiador na prática e o art. 22, *caput,* da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, aponta que a esfera controladora deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. A SPObras pode ter utilizado a cotação de um serviço mais abrangente (de outra obra) como a melhor referência possível sob as circunstâncias, dada a dificuldade de encontrar cotações para a "simples disponibilização de viatura no padrão CET" isoladamente. Com esses fundamentos, considero o item 4.16 passível de superação.

21. Prosseguindo na análise do item 4.33, a Auditoria apontou que a SIURB deveria especificar as obras e serviços a serem cobertos pelos recursos das dotações orçamentárias relacionadas no Edital e que, ademais, apresentasse as respectivas Notas de Reserva. Este item foi considerado parcialmente superado com a correção das inconsistências relativas às dotações orçamentárias no Edital republicado, permanecendo como não superada a questão da emissão das Notas de Reserva para os recursos previstos.

22. A falha remanescente no item 4.33 também possui natureza predominantemente formal e procedimental, concernente à ausência da efetiva emissão das Notas de Reserva para os recursos orçamentários previstos, e não a uma inexistência de dotação orçamentária ou de recursos financeiros para fazer frente às despesas da contratação. Com esse esclarecimento, a infringência já seria passível de superação, tendo em vista que a jurisprudência desta Corte tende a relevar esse tipo de falha, quando ela ocorre isoladamente de outros apontamentos que maculem o cerne de uma contratação.

23. Além disso, a SPObras informou que a emissão das respectivas reservas estava em trâmite, e, por isso, foi possível verificar no processo SEI 7910.2022/0000483-8 que as Notas de Reserva nº 33.014 e 44.490 foram emitidas em 19/04/2024 e 27/05/2024, respectivamente, anteriormente à prolação do despacho autorizatório da contratação do Consórcio vencedor do certame, o que ocorreu em 28/05/2024.

24. Por tais fundamentos, considero superado o item 4.33 e, juntamente com ele, os itens 4.34 e 4.35. Isso porque, em relação ao item 4.34, após o esclarecimento quanto às características da operação de crédito correspondente, por parte da Origem, a Auditoria entendeu que essa inconsistência havia sido superada e apenas pendia de

solução a questão da efetiva emissão das Notas de Reserva, o que, como visto, acabou sendo equacionado. Quanto ao item 4.35, o mesmo ocorreu, porque a dotação orçamentária inadequada (86.12.17.451.3008.5.013.44905100.03) foi excluída e incluída uma nova (86.22.17.451.3008.5.013.44905100.03) no Edital republicado. Assim, para o item 4.35 também restou pendente apenas a efetiva emissão das notas de reserva que, como visto para o item 4.33, foi resolvido.

25. Diante do exposto, com amparo nas manifestações da Auditoria, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, na medida em que foram acolhidas expressamente por este voto, e tendo em vista a superação dos apontamentos remanescentes pela adequação dos itens orçamentários, especialmente quanto aos pré-moldados, com a adoção do regime de empreitada por preço unitário, que afasta o prejuízo ao erário; a validação da atuação da SPObras e aplicação da Lei nº 8.666/93, respaldada por precedente desta Corte; a regularização das inconsistências formais e procedimentais relativas a justificativas de quantitativos, pesquisa de preços e dotações orçamentárias, com a efetiva emissão das Notas de Reserva, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Edital da Concorrência nº 016/2022/SPObras.

26. **OFICIE-SE** encaminhando cópia deste voto e do Acórdão, a ser prolatado pelo Pleno, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, à São Paulo Obras - SPObras e aos Responsáveis indicados nos autos (peça 46).

27. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 09/10/2025 11:38:32 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo