II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-271/2025

Processo	-	TC/000594/2023
Representante	-	Telar Engenharia e Comércio S.A.
Representada	-	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Objeto	-	Representação interposta em face do Edital de Concorrência 11/2022/Siurb, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de projeto executivo e execução de galeria por meio de método não destrutivo – Tunnel Liner – e serviços complementares na Avenida Maria Coelho Aguiar, Jardim São Luis

3.365ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SIURB. EDITAL. CONCORRÊNCIA. PROJETO EXECUTIVO. EXECUÇÃO DE GALERIA. MÉTODO NÃO DESTRUTIVO. 1. Exigências de qualificação técnica e financeira para serviços de relevância são legítimas, especialmente quando o edital permite a comprovação por serviços similares ou de complexidade superior. Art. 30, II, L 8.666/1993. 2. A exigência de experiência anterior na execução de serviços especializados, mesmo que usualmente subcontratados, pode ser considerada razoável em face da complexidade do serviço e dos riscos específicos do local da obra. 3. O edital deve conter elementos técnicos suficientes para a elaboração da proposta. 4. O reconhecimento de uma infringência não inquina, automaticamente, o certame e o contrato dele decorrente de nulidade, para tanto, é necessário que a decisão controladora não seja baseada apenas em valores jurídicos abstratos, e considere as alternativas possíveis à decretação da invalidade da conduta administrativa. Art. 20 e art. 21, LINDB. 5. Inconsistências e/ou divergências nas especificações do projeto com as indicadas na previsão orçamentária, tem potencial risco para gerar remuneração inadequada do serviço, seleção incorreta de materiais e riscos técnicos na execução. CONHECIDA. Votação unânime. Itens 2.1, 2.2 e 2.3, IMPROCEDENTE. Votação por maioria. Item 2.4, PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO. 1. Apresente relatório sobre as medidas tomadas para a adequação do orçamento e do escopo do Contrato, por meio dos aditamentos realizados, bem como da efetividade das soluções realizadas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos 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 conhecer da representação interposta, pois estão presentes os requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la parcialmente procedente, quanto ao item 2.4, tendo em vista a constatação de inconsistências nas dimensões das galerias e tubulações, por divergência entre as medidas constantes dos projetos e do orçamento do serviço, possibilitando a geração de remuneração inadequada.

ACORDAM, ainda quanto ao mérito, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e do Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS, com base na manifestação dos Órgãos Técnicos desta Corte, em julgar improcedentes as impugnações suscitadas nos itens 2.1, 2.2 e 2.3.

Vencido, parcialmente no mérito, o Conselheiro JOÃO ANTONIO, que julgou a representação integralmente procedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, que apresente, no **prazo de 30 (trinta) dias**, um relatório sobre as medidas tomadas para a adequação do orçamento e do escopo do Contrato 009/SIURB/23, por meio dos aditamentos realizados, bem como da efetividade das soluções realizadas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à empresa Telar Engenharia e Comércio S.A. e à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, nos termos do artigo 58 do RITCMSP, assim como à Contratada Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar após o cumprimento das demais formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 07 de maio de 2025.

RICARDO TORRES – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

Processo **TC/000594/2023**
Interessadas: Telar Engenharia e Comércio S.A. e Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Objeto: **Representação** interposta em face do edital de Concorrência 11/2022/Siurb, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de projeto executivo e execução de galeria por meio de método não destrutivo – Tunnel Liner – e serviços complementares na Avenida Maria Coelho Aguiar, Jardim São Luis

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. MÉTODO NÃO DESTRUTIVO. INCONSISTÊNCIA DIMENSIONAL. ORÇAMENTO. 1. Exigências de qualificação técnica para serviços de relevância técnica e financeira são legítimas, especialmente quando o edital permite a comprovação por serviços similares ou de complexidade superior. Art. 30, II, L 8.666/1993. **2.** A exigência de experiência anterior na execução de serviços especializados, mesmo que usualmente subcontratados, pode ser considerada razoável em face da complexidade do serviço e dos riscos específicos do local da obra. **3.** O edital não é considerado omisso quanto aos estudos de sondagem se contiver elementos técnicos suficientes para a elaboração da proposta e prever a realização de sondagens no orçamento referencial. **4.** Configura inconsistência nas especificações do projeto a divergência entre as dimensões descritas para a recuperação de galerias nos projetos de engenharia (retangulares de 2,25m x 2,25m) e as dimensões indicadas na previsão orçamentária (tubulações de concreto com diâmetro de 1201 a 1500mm), o que tem potencial para gerar remuneração inadequada do serviço, seleção incorreta de materiais e riscos técnicos na execução. **PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO PARA A ORIGEM.** Apresente relatório sobre as medidas tomadas para a adequação do orçamento e do escopo do Contrato nº 009/SIURB/23, por meio dos aditamentos realizados, bem como da efetividade das soluções realizadas.

RELATÓRIO

1. Trata o presente de Representação de Telar Engenharia Comércio S/A em face do edital de Concorrência nº 11/22/SIURB, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de projeto executivo e execução de galerias por meio de método não destrutivo – *Tunnel Liner* – e serviços complementares na Avenida Maria Coelho Aguiar, no Jardim São Luís, na cidade de São Paulo.

2. A Representante alegou, em síntese, que o edital da Concorrência nº 011/22/SIURB apresenta limitação injustificada do número máximo de empresas em consórcio a duas; estabelece exigências desproporcionais de qualificação técnica, tanto para o serviço auxiliar de reforço de solo com uso de argamassa cimentícia com polímero incorporado, quanto para a execução de recuperação de galeria pelo método não destrutivo *Cured In Place Pipe* – CIPP; omite informações essenciais como os estudos e testes de sondagem do local da obra; e contém inconsistências nas informações técnicas referentes ao escopo dos serviços de restauração da galeria existente, especialmente no que tange às dimensões e formato da estrutura a ser recuperada.

3. Esta Relatoria determinou a imediata intimação da Origem para manifestação acerca das alegações da Representante (peça 11) e, concomitantemente, a Representante apresentou petição em que alegou a ocorrência de ato novo que corroboraria suas alegações, consistente na realização da sessão pública da Concorrência n.º 011/22/SIURB em 26/01/2023, na qual apenas uma empresa, a Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., apresentou proposta. Tal ocorrência, segundo a Representante, materializa o risco de restrição à competitividade decorrente das ilegalidades e irregularidades apontadas no edital, como a limitação do número de consorciadas e as exigências desproporcionais de qualificação técnica (peça 20).

4. A SIURB, em resposta, apresentou manifestação prévia defendendo a limitação do número de empresas em consórcio a duas como sendo uma prerrogativa da administração pública, respaldada pela Lei Federal nº 8.666/93, então vigente, e pela jurisprudência deste Tribunal, visando evitar a participação de empresas sem qualificação técnica. Quanto às exigências de qualificação técnica, tanto para o reforço de solo com polímero quanto para a recuperação de galeria por CIPP, a SIURB argumentou que estas eram pertinentes, de relevância técnica e financeira, e que estavam amparadas no artigo 30, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, que admitia a comprovação de serviços similares ou de equivalência superior. Em relação à ausência de divulgação dos estudos de sondagem, a Origem alegou que o projeto foi desenvolvido com base em perfil geotécnico por amostragem de regiões próximas, que as informações geológicas estão nas pranchas técnicas, e que o orçamento referencial prevê sondagens e a elaboração do projeto executivo para ratificação do perfil geotécnico. Por fim, a SIURB sustentou que as exigências técnicas foram definidas com base nos itens financeiramente mais significativos e que alguns quantitativos foram reduzidos para ampliar a participação, beneficiando o erário (peças 31/37).

5. O Relatório Conclusivo da Coordenadoria IV considerou parcialmente procedente a Representação. No subitem 2.1, a Auditoria considerou a impugnação procedente por entender que, embora a administração possa permitir ou não consórcios, limitar o número sem justificativa essencial para o interesse público interfere indevidamente na gestão privada e restringe a competição, sendo que a justificativa da Origem sobre as duas tipologias construtivas não demonstrou a essencialidade da restrição. No subitem 2.2, a Coordenadoria VII considerou que a exigência de qualificação técnica para reforço de solo com polímero incorporado é legítima e a impugnação improcedente, pois esse serviço representa 8% do valor total, o que o torna

financeiramente relevante, e porque o edital já permite a comprovação por serviços similares ou de complexidade superior. Quanto ao item 2.3, acerca da exigência de experiência anterior na execução de recuperação de galerias pelo método CIPP ser excessiva, por ser um serviço especializado comumente subcontratado, a Auditoria considerou o ponto procedente, por entender que exigir atestado de execução anterior para um serviço normalmente subcontratado restringe a competição de forma injustificada. Por fim, no item 2.4, a alegação era de omissão na divulgação dos estudos de sondagem e inconsistências nas dimensões das galerias a serem recuperadas por CIPP, o que foi considerado parcialmente procedente pela Especializada, tendo em vista que, embora os elementos técnicos e a previsão de sondagem no orçamento pudessem ser suficientes, a inconsistência entre o orçamento (tubulações de concreto) e os projetos (galerias retangulares) quanto às dimensões das galerias a serem recuperadas por CIPP poderia induzir os licitantes a erro e necessitaria de correção (peça 46).

6. Intimada para apresentar defesa em relação ao Relatório Conclusivo (peça 47), a SIURB, argumentou, em relação ao item 2.1, que a limitação de duas empresas em consórcio era uma prerrogativa administrativa permitida pela Lei nº 8.666/93, que inclusive autoriza a vedação total de consórcios, e que a definição do número máximo levou em consideração a existência de apenas duas tipologias construtivas especializadas no projeto, consideradas suficientes para o objeto, além de questões de gerenciamento contratual. Quanto ao item 2.2, defendeu a exigência de qualificação técnica para reforço de solo com polímero incorporado, por ser um serviço de relevância técnica e financeira, representando 8% do valor da obra e ressaltou a admissibilidade de comprovação por serviços similares ou de complexidade superior conforme a lei permite. No que concerne ao item 2.3, justificou a exigência de experiência anterior em recuperação de galerias pelo método CIPP também pela sua relevância técnica e financeira, afirmando que tal requisito foi decisivo para permitir a participação de consórcios dada a especificidade do serviço e que a exigência foi atenuada para ampliar a participação de empresas especializadas. Por fim, no item 2.4, negou a inconsistência nas dimensões das galerias, afirmando que as informações foram baseadas em levantamento cadastral e que os insumos previstos no orçamento referencial seriam suficientes para a execução, com a metodologia CIPP sendo aplicada de forma otimizada, conforme a verificação detalhada no projeto executivo, defendendo a legalidade e a conveniência da contratação já em andamento (peça 56).

7. A manifestação da C-VII, após analisar a defesa da Origem, alterou, em parte, o entendimento do Relatório Conclusivo. No item 2.1, referente à limitação de duas empresas em consórcio, houve maior fundamentação das justificativas da SIURB sobre a existência de apenas duas tipologias construtivas especializadas e os potenciais problemas de gestão com consórcios maiores, o que fez com que a Auditoria considerasse os esclarecimentos prestados como satisfatórios e reputasse improcedente este ponto. No item 2.2, a Especializada manteve sua conclusão pela improcedência da impugnação. Para o item 2.3, quanto à alegação de restritividade da exigência de experiências de recuperação de galerias com o método CIPP, a Auditoria pesquisou e constatou a existência de um grande rol de empresas com essa expertise no mercado,

o que afasta a alegação de restritividade. Ao mesmo tempo, a Auditoria considerou razoável a exigência de experiência anterior específica nessa metodologia, tendo em vista que a realização da obra se dará em área de grande fluxo de veículos e com construções de baixa integridade estrutural, passando, então, a considerar o item 2.3, improcedente. Por fim, quanto ao item 2.4, concernente à inconsistência entre o orçamento e os projetos em relação às dimensões das galerias a serem recuperadas por CIPP, a Auditoria considerou que a defesa da SIURB não apresentou elementos suficientes para alterar o entendimento, mantendo a conclusão anteriormente exposta. Em suma, a manifestação da Auditoria concluiu pela improcedência dos itens 2.1, 2.2 e 2.3, e pela procedência parcial do subitem 2.4 (peça 60).

8. O parecer da Assessoria Jurídica analisou a Representação e acompanhou o entendimento da Auditoria acerca da improcedência dos itens 2.1, 2.2 e 2.3, e da parcial procedência do item 2.4, em virtude da confirmação da inconsistência observada entre o orçamento e os projetos quanto às dimensões das galerias a serem recuperadas pelo método CIPP. A Assessoria Jurídica afirma, no entanto, que não foi constatado prejuízo imediato em razão da inconsistência detectada e registra a publicação do extrato do contrato resultante da licitação em 09 de fevereiro de 2023. Por fim, propõe a intimação da Contratada, para conhecimento e manifestação, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa (peças 62/63).

9. Acolhida a proposta da Assessoria Jurídica por esta Relatoria, foi determinada a intimação da empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda. (peça 64), e, não obstante regularmente instada a se manifestar (peças 65/66), a Contratada deixou transcorrer *in albis* o prazo assinalado para a defesa (peça 73).

10. Seguiu, então, a instrução processual, com a oitiva da Procuradoria da Fazenda Municipal que se manifestou preliminarmente pela prejudicialidade da Representação em virtude da conclusão da licitação e do início da execução contratual. Subsidiariamente, quanto ao mérito, a PFM requereu a improcedência da representação. Especificamente sobre o item 2.4 do relatório de auditoria, considerado parcialmente procedente quanto à inconsistência nas dimensões das galerias, a PFM destacou a justificativa da SIURB de que as dimensões correspondem ao levantamento cadastral e que a Auditoria não apontou prejuízo ao erário. Nesse sentido, a PFM invocou o artigo 20 da LINDB para que se considerem as consequências práticas de uma eventual decisão e reforçou a presunção de boa-fé dos atos administrativos (peça 79).

11. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral acompanhou as manifestações precedentes da Auditoria e da Secretaria Geral e opinou pela improcedência dos itens 2.1, 2.2 e 2.3. Em relação ao item 2.4, concernente à inconsistência entre o orçamento e os projetos quanto às dimensões das galerias a serem recuperadas por CIPP, a Secretaria Geral também concordou com a Auditoria e a Assessoria Jurídica, mantendo o entendimento de parcial procedência.

12. Registro que, em decorrência do prosseguimento do certame, foi firmado o Contrato nº 009/SIURB/23, no valor inicial de R$ 78.143.970,60, e período de vigência entre 13/02/2023 e 08/02/2024. Após 5 (cinco) aditamentos, o valor atual do Termo Contratual foi acrescido de R$ 682.473,18 e consolidado em R$ 78.826.443,78, o que caracteriza um aumento da ordem de 0,8%. A vigência da contratação, por sua vez, foi prorrogada até 04/05/2025.[1] Não obstante, conforme consulta realizada ao processo SEI 6022.2022/0006287-0, há pedido de prorrogação do prazo por mais 60 (sessenta) dias, feito pela Contratada, com justificativa na ocorrência de dificuldades de execução nos 3 metros finais do *Tunnel Linner,* pela presença de rocha no trecho. O último andamento disponível no processo SEI é o encaminhamento para análise e manifestação jurídico, ocorrido em 30/04/2025.[2]

13. É o relatório.

VOTO

14. Preliminarmente, **CONHEÇO** da Representação apresentada pela empresa Telar Engenharia e Comércio S/A, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

15. No mérito, considerando a instrução levada a cabo nestes autos, de plano acolho as manifestações da Auditoria, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, que adoto como razões de decidir, para reputar improcedentes as impugnações suscitadas nos itens 2.1, 2.2 e 2.3. Desta forma, faz-se necessário analisar o item 2.4.

16. O item 2.4, inicialmente, como deduzido pela Representante, tratava da omissão na divulgação dos estudos de sondagem e inconsistências nas dimensões das galerias a serem recuperadas por *Cured In Place Pipe* – CIPP. Em sua análise, a Auditoria considerou que o edital não era omisso quanto às sondagens, pois trazia elementos técnicos suficientes para a elaboração a proposta, além de conter previsão de sondagem no orçamento. Não obstante, a Especializada constatou que havia inconsistências nas dimensões das galerias, por divergência entre as medidas constantes dos projetos e do orçamento do serviço, o que tem potencial de gerar uma remuneração inadequada do serviço.

17. De fato, a disparidade entre a descrição das galerias como retangulares de 2,25m x 2,25m nos projetos de engenharia e a previsão orçamentária de reabilitação de "tubulações de concreto com diâmetro de 1201 a 1500mm", para uma extensão considerável, de 398 metros,

---

[1] As alterações decorrem de 4 (quatro) termos de aditamento firmados entre a Origem e a Contratada. Dados conforme consulta ao Sistema Átomo-Radar, em 05mai2025.
[2] Consulta ao processo SEI 6022.2022/0006287-0 efetivada por meio do Sistema Átomo-Radar, em 05mai2025.

configura uma falha relevante na especificação do escopo dos serviços, que conduz a um juízo de procedência parcial do item 2.4.

18. Isso porque se a empresa utilizar o orçamento como base pode haver um subdimensionamento dos insumos, porque ele não corresponde à real área das galerias retangulares. Como consequência, além da possibilidade de remuneração inadequada da contratada, que poderá alegar o desequilíbrio econômico-financeiro, em razão do custo real eventualmente ser maior que o previsto, pode haver a escolha incorreta de materiais, com espessuras inadequadas, e até riscos técnicos, caso a estrutura instalada não seja compatível com as cargas e vazios da galeria real.

19. Assim, fixada a parcial procedência do item 2.4, há que se verificar as consequências práticas da decisão e a necessidade de invalidação do certame, em face das possíveis alternativas. No caso em tela, esta análise é ainda mais relevante, pois a decisão acerca da nulidade do certame em virtude do apontamento em questão passa pela informação, constante do relatório deste voto, de que a Origem concluiu o certame e firmou o Contrato nº 009/SIURB/23 com a empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., no valor aditado de R$ 78.826.443,78.

20. Nesse sentido, é necessário estabelecer que o reconhecimento de uma infringência não inquina, automaticamente, o certame e o contrato dele decorrente de nulidade, no atual regime jurídico das nulidades em direito administrativo. Pela aplicação dos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, é necessário que a decisão controladora não seja baseada apenas em valores jurídicos abstratos, e considere as alternativas possíveis à decretação da invalidade da conduta administrativa.

21. Pois bem, partindo da premissa de que a declaração de nulidade deve ser medida extrema, mas que o risco de prejuízo ao erário deve ser afastado, aplicando-se o princípio da proporcionalidade ao caso em exame, como preconizado pela LINDB, a declaração de nulidade do certame não é medida necessária, nem adequada ao interesse público, tendo em vista que o contrato teve sua vigência exaurida e a declaração de nulidade com a devolução dos valores pagos consistiria em verdadeiro enriquecimento sem causa por parte da Municipalidade.

22. Nesta toada de análise da situação concreta atual, foi possível constatar, pela análise do processo SEI 6022.2022/0006287-0, que o Contrato nº 009/SIURB/23 sofreu 5 (cinco) aditamentos, sendo que, em um deles, o Termo de Aditamento nº 004/009/SIURB/23/25, foram excluídos itens originalmente previstos e incluídos novos itens contratuais e extracontratuais. Dentre eles, destaca-se a significativa redução do item tubos circulares (item 4.38), o que pode estar relacionado exatamente com a incorreta previsão orçamentária apontada pela Auditoria. Assim, cabe demandar da Origem as informações consolidadas sobre os aditamentos firmados,

para verificar se estes foram regulares e suficientes à solução da questão da disparidade entre o que foi previsto no projeto e o que foi efetivamente cotado no orçamento.

23. Diante do exposto, **CONHEÇO** da Representação, pois presentes os requisitos de admissibilidade. Considerando que a Auditoria, a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral consideraram improcedentes os itens 2.1, 2.2 e 2.3, e que o item 2.4 é procedente, em parte, devido à constatação de inconsistências nas dimensões das galerias e tubulações, por divergência entre as medidas constantes dos projetos e do orçamento do serviço, o que tem potencial de gerar uma remuneração inadequada, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Representação e **DETERMINO** que a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, um **RELATÓRIO** sobre as medidas tomadas para a adequação do orçamento e do escopo do Contrato nº 009/SIURB/23, por meio dos aditamentos realizados, bem como da efetividade das soluções realizadas.

24. **ENCAMINHEM-SE** cópias do relatório, voto e do Acórdão a ser proferido pelo Pleno, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, à Contratada – Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., e à Representante – Telar Engenharia e Comércio S.A.

25. Após, cumpridas as formalidades legais, **ARQUIVEM-SE** os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR