## II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-487/2025

Processo - TC/001021/2024
Interessada - Secretaria Municipal das Subprefeituras
Acompanhamento do Edital da Concorrência Eletrônica 001/SMSUB/Cogel/2024
Objeto - Verificar a regularidade do Edital, cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso usinado a quente – CBUQ, inclusive CAP, e fornecimento de emulsão asfáltica, sem frete, sob gestão e fiscalização do Departamento de Zeladoria Urbana – DZU, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

3.375ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SMSUB. SERVIÇOS DE USINAGEM DE CONCRETO. TAPA-BURACO. 1. A modelagem de contratação para a manutenção da malha viária municipal merece um aperfeiçoamento, notadamente para um modelo que integre todos os serviços e imponha obrigações de resultado. 2. A modelagem de contratação será tratada no âmbito da Auditoria Operacional da Malha Viária. ACOLHIDO. Votação unânime.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto FILIPPE LIZARDO.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, diante de todo os elementos probatórios, notadamente das manifestações da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, em acolher o Edital de Concorrência Eletrônica 001/SMSUB/Cogel/2024.

**ACORDAM**, à unanimidade, após a providências de praxe, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de julho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
FILIPPE LIZARDO – Conselheiro Substituto Relator

/smv

# I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO FILIPPE LIZARDO – RELATOR

| | |
|---|---|
| **Processo:** | **TC/001021/2024** |
| **Interessada:** | Secretaria Municipal das Subprefeituras |
| **Responsáveis:** | Alexandre Modonezi de Andrade |
| **Objeto:** | Edital de Concorrência Eletrônica 001/SMSUB/COGEL/2024 – Contratação de empresa para prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), fornecidos sem frete à Prefeitura do Município de São Paulo, sob a gestão e fiscalização do Departamento de Zeladoria Urbana – DZU, da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, conforme especificações constantes do Termo de Referência, Anexo II do Edital |

Análise de Edital. SMSUB. 1. Inadequação do preço unitário para ao CAP 50/70. 2. Segregação do processo de usinagem com a aplicação do CBUQ. Acolhimento.

## RELATÓRIO

Cuida o presente do acompanhamento de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024, lançado pela Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, que tem como objeto a Contratação de empresa para prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), inclusive CAP e fornecimento de emulsão asfáltica, à Prefeitura do Município de São Paulo.

O relatório preliminar (Peça 6) da Secretaria de Controle Externo foi conclusivo no sentido de que o Edital em análise não reunia condições de prosseguimento, em razão dos seguintes apontamentos:

> *"4.1. O preço unitário estabelecido pela SMSUB para o CAP 50/70 é inadequado e ocasionou sobrepreço de R$ 34.063.200,00 ao certame, que representa aproximadamente 9% do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos. (subitem 3.4).*
> *4.2. A ausência de cláusula editalícia que estabeleça a necessidade de que a proposta comercial apresente coeficiente de consumo do CAP 50/70 compatível com o teor de betume específico de cada usina licitante é inadequada e ocasiona potencial sobrepreço de no mínimo R$ 11.318.400,00 ao certame, contribuindo para a possibilidade de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos. (subitem 3.5).*
> *4.3. Embora o presente Edital tenha incorporado o fornecimento do CAP, a segregação do processo de usinagem com a aplicação do CBUQ e a aquisição da emulsão de forma separada ainda persiste. Este modelo de licitação e contratação para os serviços de tapa-buracos destoa das demais contratações destinadas à manutenção da malha viária e outras obras e serviços de engenharia. Além de ser mais oneroso e complexo*

*administrativamente, apresenta fragilidades e não se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade, perpetuando a ocorrência de problemas na qualidade do serviço prestado e de prejuízos ao erário. (subitem 3.2).*
*4.4. Não foi demonstrado que os quantitativos estimados foram propriamente avaliados, conforme determina o inciso IV do § 1º do art. 18 e a alínea "i" do inciso XXIII do art. 6º da LF nº 14.133/21, podendo comprometer a competitividade do certame em decorrência das exigências de qualificação estabelecidas com base nesses quantitativos (subitem 3.3).*
*4.5. Inviabilidade da aplicação das regras previstas no item 3.2 e no item 8 do anexo V do edital para concessão de tratamento favorecido e diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do item 3.3 do edital e do art. 4º, § 1º, II da LF nº 14.133/2021 (subitem 3.6).*
*4.6. A licitação em análise é considerada de grande vulto, sendo obrigatório que conste do edital a matriz de alocação de riscos tanto para o contratante, como para a contratada e a previsão da obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, o que não ocorreu na presente licitação, em infringência ao disposto no § 3º do art. 22 da LF nº 14.133/21 e no § 4º do art. 25 da LF nº 14.133/21 e art. 34 do DM nº 62.100/22 (subitem 3.7).*
*4.7. A alteração do grau de endividamento geral para menor ou igual a 0,5, em relação à contratação anterior de insumos asfálticos (Pregão Eletrônico nº 12/SMSUB/COGEL/2023), sem justificativa técnica que leve em consideração a realidade do mercado e as características da contratação, caracteriza infringência ao art. 69 da LF nº 14.133/21 e à Súmula 289 do TCU (subitem 3.8).*
*4.8. A modalidade de garantia título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total, deveria ter sido facultada às licitantes, considerando que a data de início de vigência da LF nº 14.770/2023 é anterior à data de publicação do Edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024 (subitem 3.9).*
*4.9. Não consta da minuta do contrato a descrição de prazo de resposta a pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o prazo de garantia mínima do objeto, incluindo as condições de manutenção, em violação ao art. 92, XII e XIII, da LF nº 14.133/21 (subitem 3.10).*
*4.10. As planilhas orçamentárias não foram assinadas pelos responsáveis, em infringência ao art. 12, I da LF nº 14.133/2021 e ao art. 58, § 4º, I da LM nº 17.273/2020 (subitem 3.11).*
*4.11. Existência de divergência em relação ao início do prazo de vigência do contrato, se é a partir da assinatura do contrato ou da data indicada na ordem de início de serviços, ao comparar o item 2.6.1 do edital e o item 3.1 do Anexo I – Minuta do Termo de Contrato (subitem 3.12).*
*4.12. O item 8.8 do edital faz menção equivocada a empate no caso de modo de disputa aberto e fechado, porquanto conforme o caput e item 9 do edital, o modo de disputa a ser aplicado no Edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024 é o aberto (subitem 3.13)."*

Devidamente oficiada para conhecimento dos apontamentos, a Pasta suspendeu *sine die* o certame cuja sessão pública foi inicialmente prevista para o dia 23.02.2024 e encaminhou suas razões colacionadas às peças 13 a 16.

Em pronunciamento conclusivo, a auditoria manteve seu parecer no sentido de não prosseguimento do certame em análise, em virtude dos itens 4.1 e 4.3 indicados no relatório preliminar (Peça 25).

A especializada destacou ainda que "*em virtude das correções efetuadas no Edital, notadamente nos quantitativos previstos, o valor global anual estimado para a execução do objeto licitado foi reduzido de R$ 383.853.600,00 (peça 4, fl. 32) para R$ 287.256.996,00 (peça 23, fl. 35). Essa alteração representa uma diminuição de R$ 96.596.604,00, correspondente a cerca de 25% do valor previamente estipulado*".

Ato contínuo e diante da redesignação da sessão pública de abertura dos envelopes assinalada para o dia 12.03.2024, a Relatoria proferiu despacho superando os itens considerados procedentes por auditoria e autorizando o prosseguimento do certame. Determinou-se ainda que SCE instaurasse procedimento para acompanhamento do procedimento licitatório e da execução contratual decorrentes da licitação em andamento. (Peça 27).

Nos termos da Peça 37, a auditoria informou inicialmente que em face da capacidade operacional da Coordenadoria e do elevado número de editais na ocasião, não foi viável proceder, de forma concomitante, ao acompanhamento da referida licitação. Em seguida, registrou que os lotes foram homologados em 5 agrupamentos e que foi instaurado o acompanhamento do Agrupamento de maior valor, o nº 05 (TC/016938/2024) e que a modelagem de contratação será tratada no âmbito da Auditoria Operacional da Malha Viária (TC/016939/2024).

Por seu turno, a Assessoria Jurídica opinou pela superação dos itens 4.1, 4.2; 4.4.; 4.5; 4.6; 4.7; 4.8; e 4.9; 4.10; 4.11; 4.12; e 4.13 do Item 4 dos Relatórios de Peças 6 e 25. No que tange ao item 4.2 do relatório conclusivo, a especializada opinou que o achado de auditoria poderá ser alçado ao campo das recomendações (Peça 41).

Instada a se manifestar, a Procuradoria da Fazenda Municipal, com base e fundamento nos esclarecimentos, justificativas e documentos que foram trazidos pela Origem, bem como nos pareceres que foram emitidos pela AJCE, e, de forma especial, na decisão prolatada pela Relatoria, requereu que o Edital da Concorrência Eletrônica 01/SMSUB/COGEL/2024, ora examinado, seja tido por regular, e, via de consequência, reste acolhido (Peça 45).

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo acolhimento do edital em exame, com as recomendações assinaladas (Peça 48).

**É o Relatório.**

## VOTO

Em julgamento o Edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024, lançado pela Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), inclusive CAP e fornecimento de emulsão asfáltica, à Prefeitura do Município de São Paulo, sob gestão e fiscalização do Departamento de Zeladoria Urbana – DZU, da SMSUB.

Em análise preliminar, a auditoria desta E. Corte elencou 12 (doze)[1] apontamentos que representavam irregularidades que conduziam ao não prosseguimento do edital.

Diante da instrução processual, com a devida oitiva da Pasta, vários apontamentos foram superados pela auditoria, cujas razões acompanho integralmente, restando apenas os itens referentes a inadequação do preço unitário para ao CAP 50/70 e a segregação do processo de usinagem com a aplicação do CBUQ.

No que tange ao apontamento referente à inadequação do preço estabelecido para o CAP 50/70, como registrado pela auditoria, o valor indicado como possível sobrepreço representava aproximadamente 1% do valor global da contratação. Após as correções efetuadas no Edital houve uma diminuição de 25% do valor inicialmente estipulado, o que me levou à superação do apontamento à época, conforme despacho de Peças 27.

---

[1] 4.1. O preço unitário estabelecido pela SMSUB para o CAP 50/70 é inadequado e ocasionou sobrepreço de R$ 34.063.200,00 ao certame, que representa aproximadamente 9% do valor global, e poderá ocasionar superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos. (subitem 3.4). 4.2. A ausência de cláusula editalícia que estabeleça a necessidade de que a proposta comercial apresente coeficiente de consumo do CAP 50/70 compatível com o teor de betume específico de cada usina licitante é inadequada e ocasiona potencial sobrepreço de no mínimo R$ 11.318.400,00 ao certame, contribuindo para a possibilidade de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução dos contratos. (subitem 3.5).; 4.3. Embora o presente Edital tenha incorporado o fornecimento do CAP, a segregação do processo de usinagem com a aplicação do CBUQ e a aquisição da emulsão de forma separada ainda persiste. Este modelo de licitação e contratação para os serviços de tapa-buracos destoa das demais contratações destinadas à manutenção da malha viária e outras obras e serviços de engenharia. Além de ser mais oneroso e complexo administrativamente, apresenta fragilidades e não se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade, perpetuando a ocorrência de problemas na qualidade do serviço prestado e de prejuízos ao erário. (subitem 3.2). 4.4. Não foi demonstrado que os quantitativos estimados foram propriamente avaliados, conforme determina o inciso IV do § 1º do art. 18 e a alínea "i" do inciso XXIII do art. 6º da LF nº 14.133/21, podendo comprometer a competitividade do certame em decorrência das exigências de qualificação estabelecidas com base nesses quantitativos (subitem 3.3). 4.5. Inviabilidade da aplicação das regras previstas no item 3.2 e no item 8 do anexo V do edital para concessão de tratamento favorecido e diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do item 3.3 do edital e do art. 4º, § 1º, II da LF nº 14.133/2021 (subitem 3.6).; 4.6. A licitação em análise é considerada de grande vulto, sendo obrigatório que conste do edital a matriz de alocação de riscos tanto para o contratante, como para a contratada e a previsão da obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, o que não ocorreu na presente licitação, em infringência ao disposto no § 3º do art. 22 da LF nº 14.133/21 e no § 4º do art. 25 da LF nº 14.133/21 e art. 34 do DM nº 62.100/22 (subitem 3.7). 4.7. A alteração do grau de endividamento geral para menor ou igual a 0,5, em relação à contratação anterior de insumos asfálticos (Pregão Eletrônico nº 12/SMSUB/COGEL/2023), sem justificativa técnica que leve em consideração a realidade do mercado e as características da contratação, caracteriza infringência ao art. 69 da LF nº 14.133/21 e à Súmula 289 do TCU (subitem 3.8). 4.8. A modalidade de garantia título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total, deveria ter sido facultada às licitantes, considerando que a data de início de vigência da LF nº 14.770/2023 é anterior à data de publicação do Edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024 (subitem 3.9). 4.9. Não consta da minuta do contrato a descrição de prazo de resposta a pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o prazo de garantia mínima do objeto, incluindo as condições de manutenção, em violação ao art. 92, XII e XIII, da LF nº 14.133/21 (subitem 3.10). 4.10. As planilhas orçamentárias não foram assinadas pelos responsáveis, em infringência ao art. 12, I da LF nº 14.133/2021 e ao art. 58, § 4º, I da LM nº 17.273/2020 (subitem 3.11). 4.11. Existência de divergência em relação ao início do prazo de vigência do contrato, se é a partir da assinatura do contrato ou da data indicada na ordem de início de serviços, ao comparar o item 2.6.1 do edital e o item 3.1 do Anexo I – Minuta do Termo de Contrato (subitem 3.12) e 4.12. O item 8.8 do edital faz menção equivocada a empate no caso de modo de disputa aberto e fechado, porquanto conforme o caput e item 9 do edital, o modo de disputa a ser aplicado no Edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024 é o aberto (subitem 3.13).

Naquela decisão monocrática, foi levado em consideração ainda que o percentual indicado pela auditoria de 1% do valor global da contratação não representava, por si só, impacto significativo na contratação, ainda mais diante da perspectiva de possibilidade de ser equacionado no decorrer do próprio torneio licitatório que tem como critério de julgamento o menor preço global anual por agrupamento, motivo pelo qual foi determinado o acompanhamento do procedimento licitatório e da execução contratual.

Quanto ao item 4.2, que questiona o modelo de licitação e contratação para os serviços de tapa-buracos, como já tenho me manifestado em contratações que guardam semelhança com a aqui levada à cabo, o modelo de contratação para a manutenção da malha viária municipal merece um aperfeiçoamento, com a devida observância das considerações apontadas pela auditoria, notadamente para um modelo que integre todos os serviços e imponha obrigações de resultado, embora considerando que esse entendimento não impedia a continuidade do certame.

Vale destacar que nos termos informados pela Secretaria de Controle Externo, a modelagem de contratação será tratada no âmbito da Auditoria Operacional da Malha Viária.

Por fim, registro que os lotes 01 a 05 foram homologados a cinco empresas distintas e os contratos já estão sendo executados, inclusive com a instauração de processo para acompanhamento da execução contratual do agrupamento 05.

Diante de todo os elementos probatórios, notadamente das manifestações da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, acolho o edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024.

Após a providências de praxe, arquivem-se os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.

**FILIPPE LIZARDO**
**Conselheiro Substituto**