II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-591/2025

Processo - TC/006996/2022
Interessada - São Paulo Obras
Acompanhamento da Concorrência 11/2022-SP Obras
Objeto - Verificar a regularidade do edital da concorrência, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para execução das obras de requalificação urbana e reforma de calçadas e de calçadões do centro velho do município de São Paulo – Lotes 1 e 2, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

3.381ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SP OBRAS. REQUALIFICAÇÃO URBANA, REFORMA DE CALÇADAS E DE CALÇADÕES. ATUAÇÃO CONJUNTA DE SECRETARIAS. EMPENHO INTEGRAL. LINDB. 1. A atuação conjunta da SPObras e da SIURB na condução de licitação para obras públicas é legítima. LM 15.056/2009. 2. A ausência de empenho integral na fase de edital não inviabiliza, por si só, o prosseguimento do certame, desde que assegurados recursos suficientes antes das despesas. Art. 21, LINDB. Art. 7º, III, L 8.666/1993. 3. A contratação separada de serviços ambientais é considerada válida, mas as lacunas ou sobreposições na prestação desses serviços deverão ser monitoradas nos processos de acompanhamento de execução contratual, em observância ao princípio da proporcionalidade e equidade. Art. 21, LINDB. 4. É indevida a exigência de comprovação de vínculo de profissionais de Engenharia Elétrica e Especialista Ambiental na fase de habilitação, quando suas atividades não se relacionam a parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto licitado. Art. 58, II, L 13.303/2016. ACOLHIDO excepcionalmente. 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 acolher, excepcionalmente, o Edital da Concorrência 11/2022-SP Obras.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que as observações relativas aos itens 5.3 e 5.22 sejam objeto de exame nos processos de acompanhamento de execução, constantes dos processos TC/006934/2023 e TC/014936/2023, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 03 de setembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/cv/js

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/006996/2022 – São Paulo Obras – **Acompanhamento** – Verificar a regularidade do edital de Concorrência 11/2022-SP Obras, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para execução das obras de requalificação urbana, reforma de calçadas e de calçadões do centro velho do Município de São Paulo – Lotes 1 e 2, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito (FHMC)

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. REQUALIFICAÇÃO URBANA. CALÇADAS. ORÇAMENTO. COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. COMPETÊNCIA. RECURSOS FINANCEIROS. LINDB.
1. A participação da SPObras e da SIURB em procedimentos licitatórios, contratação e fiscalização de obras definidas pela Administração Direta, bem como a execução de serviços para outros órgãos, encontra amparo legal na Lei Municipal nº 15.056/2009, que vinculou a SPObras à SIURB e definiu seu objeto social. **2.** Consideram-se superados os apontamentos relativos à obrigatoriedade da Municipalidade de fazer o traslado das chapas de aço e à inclusão no edital da exigência de os licitantes apresentarem a composição dos preços unitários, em virtude das adequações promovidas no instrumento convocatório. **3.** As impropriedades residuais relativas à composição de preços da Administração Local (THI-168) e à ausência de cotações para insumos específicos (concreto 35Mpa em período noturno para as composições THI-008(N) e THI-009(N)) são passíveis de superação, uma vez que o risco de sobrepreço foi mitigado e os preços não se mostram incompatíveis ou excessivos, podendo o desconto por profissionais não alocados ser objeto de averiguação em acompanhamentos futuros. **4.** A relevação da insuficiência de recursos empenhados do FUNDURB é cabível, com base no artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que orienta a esfera controladora a considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor na interpretação de normas sobre gestão pública, especialmente em intervenções de infraestrutura urbana em grandes metrópoles, e considerando que os recursos empenhados se mostram suficientes para as despesas contratuais no exercício em curso. **5.** Divergências técnicas relativas ao reaproveitamento de materiais de escoramento e à elaboração de projetos "as built" pela empresa contratada podem ser relevadas, considerando as justificativas apresentadas de que o reaproveitamento depende dos processos de montagem e desmontagem e que a contratada EGIS não teria todos os dados técnicos para os "as builts" completos, além da expertise das licitantes na composição de preços e do percentual reduzido do valor do serviço em relação ao total contratado. **6.** A contratação separada de serviços ambientais é considerada válida, mas as lacunas ou sobreposições na prestação desses serviços deverão ser monitoradas nos processos de acompanhamento de execução contratual, em observância ao princípio da proporcionalidade e equidade estabelecido no artigo 21 da LINDB. **7.** A exigência de comprovação de vínculo de profissionais de Engenharia Elétrica e Especialista Ambiental na fase de habilitação foi devidamente suprimida do edital, solucionando a irregularidade apontada. **ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. 1.** Que o desconto por profissionais não alocados na composição de preços da Administração Local (item 5.3) seja objeto de averiguação nos processos de acompanhamento das execuções contratuais (TC/006934/2023 e TC/014936/2023). **2.** Que as observações relativas aos serviços ambientais (item 5.22) sejam objeto de exame nos processos de acompanhamento de execução contratuais (TC/006934/2023 e TC/014936/2023), para verificar a suficiência, abrangência e ausência de lacunas ou sobreposições na prestação destes serviços.

RELATÓRIO

01. Trata o presente de Acompanhamento do Edital da Concorrência nº 011/2022-SPOBRAS, promovido pela São Paulo Obras – SPObras, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução das obras de requalificação urbana e reforma das calçadas e calçadões no Centro Velho do Município de São Paulo – Lote 1 e Lote 2, com prazo de execução de 22 meses e valores estimados de **R$ 40.291.477,13** (quarenta milhões duzentos e noventa e um

mil quatrocentos e setenta e sete reais e treze centavos – lote 1) e **R$ 39.089.397,13** (trinta e nove milhões oitenta e nove mil trezentos e noventa e sete reais e treze centavos - lote 2).

02. A **Secretaria de Controle Externo** elaborou o Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, com a seguinte conclusão (peça 32 – 10.05.2022):

> ***5. CONCLUSÃO***
> *Em face de todo o exposto, conclui-se que o presente procedimento licitatório não reúne condições de prosseguimento, diante das seguintes ilegalidades, irregularidades e falhas formais constatadas:*
> *Aspectos atinentes à própria concepção do certame:*
> ***5.1.*** *Cabe à SPObras/SIURB esclarecer se os logradouros Av. São João, entre a Rua Líbero Badaró e a Rua São Bento, a Praça Antônio Prado, a Rua João Brícola, a Rua 3 de Dezembro, o Largo do Café e a Praça do Patriarca pertencem ou não à licitação sob análise (subitem 3.3.).*
> ***5.2.*** *As obras de requalificação das calçadas e calçadões do Centro de São Paulo pertencem ao rol de intervenções da Operação Urbana Centro, razão pela qual o órgão responsável pela sua licitação, contratação e fiscalização é a SPObras e não a SIURB (subitem 3.5.).*
> ***5.3.*** *Não constam no SEI nº 7910.2021/0001245-6 as deliberações da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro deliberando sobre a contratação das obras de requalificação das calçadas e calçadões do Centro de São Paulo. (subitem 3.5.).*
> ***5.4.*** *A SPObras dever esclarecer o fundamento para que a lei regedora da licitação seja a LF nº 8.666/93 e não a LF nº 13.303/16 (subitem 3.6.).*
> ***5.5.*** *Cabe à SPObras/SIURB esclarecer o fundamento para a utilização de recursos do FUNDURB e do Tesouro Municipal na implantação das obras de requalificação das calçadas e calçadões do Cento de São Paulo, e não os recursos da Operação Urbana Centro (subitem 3.7.).*
> ***5.6.*** *Não consta comprovação de reserva de recursos para a licitação das obras em pauta, em afronta ao disposto no inciso III, do art. 7º da LF nº 8.666/93 (subitem 3.7.).*
> ***5.7.*** *Não consta no SEI nº 7910.2021/0001245-6 a manifestação do Grupo Gestor do FUNDURB autorizando a utilização de recursos na Requalificação das Calçadas e Calçadões do Cento Velho. (subitem 3.7.)*
> *Aspectos atinentes ao projeto básico e ao orçamento das obras:*
> ***5.8.*** *A Origem deve detalhar o reaproveitamento dos Tapumes metálicos no Termo de Referência, nos projetos e na memória de cálculo além de corrigir devidamente a planilha de orçamento, com a consequente redução do preço da obra. (subitem 3.4.1.)*
> ***5.9.*** *É dever da Origem justificar as quantidades utilizadas no orçamento além dos motivos pelos quais a Prefeitura se propõe a fornecer e instalar os Microdutos nas galerias técnicas no lugar das Concessionárias locais. (subitem 3.4.6.).*
> ***5.10.*** *É injustificada a composição de preços THI-168 – Administração Local cujos insumos demonstram duplicidades e inconsistências), em infringência ao inciso I, § 1º, do art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016. (subitem 3.4.7.).*
> ***5.11.*** *Diante do valor expressivo de aquisição das chapas de aço, cabe à Origem a retificação do Edital e seus anexos, fazendo constar que a propriedade das chapas remuneradas através do serviço em tela será da Prefeitura ao final da obra, indicando o local de guarda. (subitem 3.4.2.).*
> ***5.12.*** *É dever da Origem corrigir o insumo utilizado nas Composições de Preços dos serviços de código THI-008, THI-009, sem o qual haverá incidência de sobrepreço no valor de R$ 224.792,61 (Io, c/BDI)., nos termos do inciso I, § 1°, do art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016.(subitem 3.4.4.).*
> ***5.13.*** *A Origem deve retificar as quantidades previstas para os serviços de Escoramento Contínuo, fazendo constar o necessário reaproveitamento dos materiais de escoramento ao longo das fases determinadas para a obra. (subitem 3.4.3).*

5.14. *Cabe à Origem apresentar 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 3.4.5.).*

5.15. *A Origem deve justificar a utilização de eletricista e ajudante de eletricista na composição de preço extratabela THI-046 – Galeria Técnica, bem como os coeficientes adotados. (subitem 3.4.8.).*

5.16. *A Origem deve detalhar propriamente as quantidades utilizadas, corrigindo a memória de cálculo, de forma a evidenciar a correta quantificação e o necessário reaproveitamento das placas de obra. (subitem 3.4.9.).*

5.17. *Não estão justificadas as quantidades utilizadas para os itens componentes do serviço Caixa de ligação ou inspeção, cabendo à Origem a confecção das memórias de cálculo que demonstrem devidamente as quantidades utilizadas na confecção do orçamento, além da disponibilização de tais memórias para consulta dos interessados no processo licitatório. (subitem 3.4.10.).*

5.18. *A Origem deve demonstrar quais elementos tornam necessárias 30h adicionais de pintor e seu ajudante para a 'Reforma dos postes existes São Paulo antigo' após estes terem sido tratados com Jateamento, além de suprimir o insumo '37520 - Selador p/ tinta epóxi (p/fundo de paredes/massa corrida' da referida composição. (subitem 3.4.11.).*

5.19. *Cabe à Origem justificar e demonstrar quais elementos tornam necessárias 2 horas/homem adicionais de Eletrotécnico Montador, uma vez que a composição já conta com 6 horas/homem de Eletricista, além de justificar as 12 horas/homem de ajudante alocadas na composição de serviço 'THI-054 - Poste de concreto 10/400'. (subitem 3.4.12.).*

5.20. *Não constam no Ofício nº 0404/SIURB.G/2021, que determinou o início dos procedimentos para a licitação em pauta, as justificativas para a contratação das obras e serviços de requalificação das calçadas e calçadões do Centro Velho de São Paulo (subitem 3.5.).*

5.21. *Considerando-se o Contrato nº 003/SIURB2022, firmado com a Empresa EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda., cujo objeto é a Prestação de serviços para a elaboração de projeto básico, projeto executivo e ATO – Assessoria Técnica de Obra para a fase 2 da Requalificação Urbana da Área dos Calçadões do Triângulo Histórico na Região Central de São Paulo, cabe à projetista EGIS a elaboração dos referidos projetos como construído, razão pela qual esse item deve ser excluídos das Planilhas Orçamentárias da obras. (subitem 3.12.)*

5.22. *Considerando-se a Concorrência nº 005/SPOBRAS/2021, cujo objeto é Contratação de empresas especializadas para implementação e supervisão de Serviços Ambientais nas obras para Requalificação e Reforma de Calçadas e Calçadões do Centro Velho no Município de São Paulo, os relatórios retro elencados devem ser elaborados pela futura Contratada pela Concorrência nº 005/SPOBRAS/2022. (subitem 3.13.).*

Demais aspectos relativos ao Edital:

5.23. *Cabe à SPObras e à SIURB esclarecer como será feita a compatibilização entre as obras de requalificação das calçadas e calçadões do Centro de São Paulo, com as obras de instalações do banheiros públicos e bebedouros também nessa região. (subitem 3.9.).*

5.24. *A obrigação de que um contabilista assine a "Declaração, sob as penas do artigo 299 do Código Penal, de que se enquadra na situação de microempresa ou empresa de pequeno porte" não é exigida pelo §1º do art. 3º do DM nº 56.475/15. (subitem 3.10.).*

5.25. *Cabe à SPObras compatibilizar as penalidades constantes na Cláusula Décima Primeira da Minuta do Contrato, com as penalidades previstas no item 8 do Termo de Referência (subitem 3.17.).*

5.26. *Cabe à SIURB/SPObras esclarecer a quem caberá a fiscalização das obras a serem contratadas (subitem 3.5.).*

5.27. *Cabe à SPObras e à SIURB esclarecerem a necessidade de a SIURB adjudicar o objeto da licitação à empresa vencedora bem como firmar contrato com a SIURB (subitem 3.7.).*

> ***5.28.*** *Cabe à SPObras informar a data base das Propostas Comerciais a serem apresentadas pelas licitantes (subitem 5.29. Não cabe à fiscalização suprimir, reduzir ou aumentar os serviços a executar, pois essa prerrogativa é da Contratante, razão pela qual esse dispositivo deve ser revisto. (subitem 3.14.).*
> ***5.29.*** *Não cabe à fiscalização suprimir, reduzir ou aumentar os serviços a executar, pois essa prerrogativa é da Contratante, razão pela qual esse dispositivo deve ser revisto. (subitem 3.14.).*
> ***5.30.*** *A composição dos preços unitários deve ser apresentada no Envelope nº 1 – Proposta Comercial e não no momento da contratação, pois se não o forem, a SPObras não terá condições de analisar a exequibilidade dos preços apresentados pelas licitantes. (subitem 3.15.).*
> ***5.31.*** *Considera-se injustificada a exigência constante no subitem 11.4.5. do Edital, em desacordo inciso II, art. 58 da Lei Federal nº 13.303/2016. (subitem 3.16.)*
> ***5.32.*** *As observações verificadas pela futura contratada deverão ser submetidas à SPObras, que posteriormente deverá submetê-las à projetista EGIS (subitem 3.11.)*

03. Determinada a expedição de ofício à SPObras, para que essa fosse intimada a se manifestar (peça 34). Em resposta, a empresa comunicou a suspensão do certame (peça 50) e apresentou manifestação às peças 55 e 56.

04. Ao examinar a manifestação encaminhada, a **Auditoria** apresentou o Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, concluindo pela possibilidade condicionada de superação dos apontamentos elencados nos itens 5.1 a 5.28 desde que efetivamente adotadas as medidas anunciadas. Já as infringências dos itens 5.29 a 5.32 foram mantidas, conforme análise efetuada nos itens 3.11 e 3.14 a 3.16 (peça 64 – 20.06.2022).

05. Novamente oficiada, a SPObras apresentou uma segunda manifestação às peças 71 e 72, acerca das quais a **Auditoria** formulou novo relatório no qual concluiu o que segue (peça 88):

> *Em face de todo o exposto, conclui-se que o presente procedimento licitatório não reúne condições de prosseguimento, tendo em vista:*
> ***4.1.*** *O não atendimento aos apontamentos 5.14 a 5.24 e 5.26 a 5.28 do Relatório Conclusivo;*
> ***4.2.*** *Retifica-se o apontamento 5.3 do Relatório Conclusivo para constar que o critério de medição do item de serviço 'Administração Local' deve ser adequado, mantendo-se a previsão de medição em percentual conforme evolução financeira da obra, mas acrescentando a indicação de que serão descontados o(s) profissional (is) eventualmente não alocado(s) no período da medição;*
> ***4.3.*** *Retifica-se o apontamento 5.4 do Relatório Conclusivo para constar que a destinação das placas deve constar das obrigações da Contratante na minuta de Contrato, além da comprovação do seu translado, como item obrigatório para o recebimento da obra;*
> ***4.4.*** *Retifica-se o apontamento 5.5 do Relatório Conclusivo para constar que, para o insumo de fornecimento de concreto 35Mpa em período noturno para as composições THI-008(N) e THI-009(N), não foram apresentadas cotações de preço, de forma que as composições resultam injustificadas;*
> ***4.5.*** *Retifica-se o apontamento 5.9 do Relatório Conclusivo para constar que as quantidades utilizadas para os subitens 10-10-97, 10-10-95, 10-10-96 e 10-10-98 nos orçamentos dos Lotes 1 e 2 não estão justificadas, cabendo à Origem a devida correção.*

Foram considerados superados os apontamentos 5.1; 5.2; 5.6 a 5.8; 5.10 a 5.13 e 5.24 do Relatório Conclusivo.

06. Após, apresentaram manifestações a SPObras (peças 99 a 105) e a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB (peças 108 a 114).

07. Neste sentido, a **Auditoria**, após nova análise, concluiu pela manutenção dos apontamentos referentes às conclusões 5.3 a 5.5, 5.14 a 5.24, 5.26 e 5.27 e superados os apontamentos das conclusões 5.9 e 5.28 (peça 117 – 20.06.2023).

08. A **Assessoria Jurídica** apresentou parecer nos termos seguintes (peça 119):

> *"CONCLUSÃO*
> *Do exposto, opino pelo afastamento dos apontamentos relacionados ao entendimento de que o procedimento deveria ser realizado pela SPUrbanismo. Destaco as conclusões da Coordenadoria VII nas questões cuja apreciação é essencialmente técnica. Entendo que deva constar na Minuta do Contrato a obrigação da contratada de entregar as placas de aço em local indicado pela PMSP e que as composições de preços unitários devem ser entregues pelas licitantes com a Proposta Comercial. Por fim, em minha opinião, a Concorrência nº 011/2022-SPOBRAS, promovida pela São Paulo Obras (SPObras) não reúne condições de prosseguimento."*

09. À peça 120, o **Assessor Subchefe** se pronunciou como segue:

> *Acompanho o entendimento alcançado pela Ilustre Assessora preopinante acerca da fiscalização sub examine – **a Concorrência nº 011/2022- SPOBRAS não reúne condições de prosseguimento** – em face da permanência de diversos achados de auditoria, a exemplo dos itens **5.3, 5.4, 5.5, 5.19, 5.21, 5.22 e 5.27** (peça 117).*
> *Não obstante, acompanho e ora elevo à superior apreciação de Vossa Excelência as ponderações lavradas pela Assessora que me precede em relação aos achados de auditoria consubstanciados nos itens **5.14, 5.15, 5.16, 5.17, 5.20, 5.23 e 5.24**, cuja tese sustenta a superação de cada um, observando, em especial, que o certame em referência é posterior à cisão da EMURB - Lei Municipal nº 15.056/09 e Decreto Municipal nº 51.415/10 – e que os diplomas regentes da matéria atribuíram competência para a SPObras figurar como responsável pela execução técnica, prestar serviços executar obras para outros órgãos e entidades, o que, em tese, validaria a sua participação e da Siurb na presente licitação.*

10. À peça 123, a **Procuradoria da Fazenda Municipal** apresentou manifestação requerendo nova intimação da Origem.

11. A SPObras apresentou esclarecimentos informando que o procedimento licitatório foi encaminhado para homologação e formalização dos contratos pela SIURB em 04.11.22. Afirmou que retificou a Minuta de Contrato para constar como obrigação da PMSP a retirada e traslado das chapas de aço e que retificou o Edital para constar que o Envelope nº 01, da Proposta Comercial, deveria conter obrigatoriamente as CPU's (peças 130/131).

12. À peça 133, a **Assessoria Jurídica** entendeu pela superação do item 5.4, uma vez que quanto às chapas de aço, a Origem incluiu obrigação da PMSP de retirada e traslado. Também entendeu pela superação do item 5.26, uma vez que a Origem incluiu no Edital a obrigatoriedade de apresentação, pelas licitantes, das composições de preços unitários no envelope da Proposta Comercial. Com relação aos demais apontamentos reiterou, na íntegra, sua manifestação de peça 120. Não obstante, diante da persistência de pontos de irregularidade e ante a informação de que o certame havia sido concluído, suscitou a possibilidade, em sede de julgamento deste processo de fiscalização, da subsunção dos fatos ao art. 21 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

13. À peça 152, a **PFM** requereu o acolhimento do edital ou o acolhimento dos efeitos jurídicos, patrimoniais e financeiros.

14. À peça 154, a **Secretaria Geral**, ao se pronunciar na finalização da instrução processual, registrou que vários apontamentos foram superados ao longo da instrução processual por meio de ajustes realizados. Entre os pontos superados, destaca-se o entendimento de que não haveria ilegalidade na participação da SIURB e SPObras na licitação, contratação e fiscalização do objeto licitado, superando as questões relacionadas à competência da SPUrbanismo (apontamentos 5.14, 5.15, 5.16, 5.17, 5.20, 5.23 e 5.24). Os outros apontamentos superados em razão das alterações promovidas abrangem os itens 5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13 e 5.28. Além disso, os apontamentos 5.4, referente à propriedade das chapas de aço, e 5.26, sobre a obrigatoriedade de apresentação das composições de preços unitários no Envelope nº 1 da Proposta Comercial, também foram superados em função das modificações noticiadas pela Administração. Por outro lado, permaneceram apontamentos de ordem técnica, para os quais a Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Auditoria, referentes à composição de preços injustificada THI-168 (ponto 5.3), à incidência de sobrepreço nos serviços THI-008 e THI-009 (ponto 5.5), à necessidade de retificação das quantidades de Escoramento Contínuo (ponto 5.19), à exclusão de itens orçamentários relacionados a projetos da EGIS (ponto 5.21), à responsabilidade da futura contratada da Concorrência nº 005/SPOBRAS/2022 pela elaboração de relatórios ambientais (ponto 5.22) e ao apontamento 5.37. Considerando os pontos remanescentes e diante da informação da conclusão dos atos licitatórios, a Secretária-Geral acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica na ponderação quanto à aplicação do conteúdo do art. 21 da LINDB (Lei

de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a este caso, quando do julgamento do processo pelo Egrégio Plenário desta Corte.

15. É o relatório.

VOTO

01. Conforme relatado, trata o presente de Acompanhamento do Edital da Concorrência nº 011/2022-SPOBRAS, promovido pela São Paulo Obras – SPObras, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução das obras de requalificação urbana e reforma das calçadas e calçadões no Centro Velho do Município de São Paulo – Lote 1 e Lote 2, com prazo de execução de 22 meses e valores estimados de **R$ 40.291.477,13** (quarenta milhões duzentos e noventa e um mil quatrocentos e setenta e sete reais e treze centavos – lote 1) e **R$ 39.089.397,13** (trinta e nove milhões oitenta e nove mil trezentos e noventa e sete reais e treze centavos - lote 2).

02. O processo foi regularmente instruído com as manifestações da SPObras e da SIURB, relatórios da Auditoria e pareceres da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral. A licitação prosseguiu e resultou nos Contratos 215/SIURB/2022 e 249/SIURB/2022, pactuados com o Consórcio Calçadas, formado pelas empresas HESE Empreendimentos e Gerenciamento Ltda. e AMF Company Ambiental Ltda., o primeiro com valor de R$ 31.916.866,12 (lote 1) e o segundo com valor de R$ 31.181.033,38 (referente ao lote 2).

03. A instrução processual neste processo de fiscalização gira em torno dos apontamentos dos itens 5.1 a 5.32. De plano, tendo em vista as modificações empreendidas pela São Paulo Obras, o que fez com que fosse registrada uma considerável melhoria nos termos do instrumento convocatório e na documentação de apoio. Tanto que o exame realizado pela Auditoria, no Relatório Conclusivo e nas manifestações posteriores, considerou superados os itens **5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13 e 5.28.** Assim, não havendo controvérsia de que tais apontamentos restaram afastados, este voto deve se voltar aos itens remanescentes, quais sejam, **5.3, 5.4, 5.5, 5.14, 5.15, 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.21, 5.22, 5.23, 5.24, 5.25, 5.26, 5.27, 5.29, 5.30, 5.31 e 5.32**.

04. Inicio com a análise dos itens **5.14, 5.15, 5.16, 5.17, 5.20, 5.23 e 5.24**, acompanhando o entendimento da **Assessoria Jurídica**, da **Procuradoria da Fazenda**

Municipal e da **Secretaria Geral**, no sentido de não haver ilegalidade na participação da SIURB e da SPObras na licitação, contratação e fiscalização do objeto licitado, contrariamente ao apontado pela **Auditoria,** que considera que o procedimento deveria ser realizado e conduzido pela SPUrbanismo, conforme itens de seu relatório.

05. Entendo, por consequência, que tais apontamentos devem ser afastados, uma vez que a SPObras, por lei, foi vinculada à SIURB, e o seu objeto é a execução de programas e obras definidos pela Administração Direta, podendo também prestar serviços e executar obras para outros órgãos e entidades, sem que se verifique ilegalidade no procedimento adotado.

06. É o que se concluiu do exame da Lei Municipal nº 15.056/2009, que dispõe:

> **Art. 1º.** Fica o Executivo autorizado a realizar a cisão da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, que passará a ser denominada São Paulo Urbanismo - SP-Urbanismo, na qualidade de empresa pública cindida, e São Paulo Obras - SP-Obras, na qualidade de empresa pública cindenda, com prazos de duração indeterminados.
> (...)
> **§ 3º.** Decreto do Poder Executivo aprovará os respectivos estatutos, que definirão as demais medidas e atos necessários à constituição, instalação e funcionamento de cada uma das empresas.
> **§ 4º.** Realizada a cisão prevista no caput deste artigo, ficará vinculada:
> **I -** a SP-Urbanismo à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU;
> **II -** a SP-Obras à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB.
> (...)
> **Art. 3º.** Constituem objeto:
> (...)
> **II -** da SP-Obras, a execução de programas e obras definidos pela Administração Direta, de acordo com as atribuições definidas no estatuto da empresa.
> (...)
> **§ 3º**. A SP-Obras terá também como objetivo prestar serviços ou executar obras para as entidades da Administração Direta ou Indireta, bem como para entidades em que o Poder Público seja detentor da maioria do capital social, cabendo-lhe, ainda, a exploração, concessão e permissão do mobiliário urbano, nos termos da legislação em vigor.
> (...)"

07. Verifica-se, portanto, que a SPObras foi vinculada à SIURB por previsão legal e, como destacado, o seu objeto é a execução de programas e obras definidos pela Administração Direta, podendo também prestar serviços e executar obras para outros órgãos e entidades.

08. Acrescente-se que o certame em questão é posterior à cisão da EMURB – Lei Municipal nº 15.056/2009 e Decreto Municipal nº 51.415/2010 – e os diplomas

regentes da matéria atribuíram competência à SPObras para figurar como responsável pela execução técnica, prestar serviços e executar obras para terceiros, o que infunde legitimidade à sua participação e da SIURB na presente licitação.

09. Por último quanto a este ponto, esse relacionamento entre SPObras e SIURB, atuando a primeira como prestadora de serviços à segunda, na qualidade de executora de obras, já foi suscitado anteriormente perante esta Corte, que fixou entendimento pela regularidade dessa transferência de atribuições.[1] De modo que ficam, assim, superados os itens **5.14, 5.15, 5.16, 5.17, 5.20, 5.23 e 5.24.**

010. Dando sequência à apreciação dos pontos remanescentes, com relação aos itens **5.4 e 5.26**, acompanho a **Assessoria Jurídica** e a **Secretaria Geral** quanto à superação de ambos, em função dos ajustes noticiados, relacionados à obrigação da Municipalidade de fazer o traslado das chapas de aço e a inclusão no Edital da obrigatoriedade de os licitantes apresentarem a composição dos preços unitários. Em tempo, como o item 5.26 constou do Relatório Preliminar como item **5.30**, registra-se apenas que a superação exclui ambas as numerações empregadas.

011. Assim, cabe passar à análise dos pontos que não foram saneados ou tidos como superados pelos Órgãos Técnicos na instrução processual. Seguindo, então, para o item **5.3**, o Relatório Conclusivo da Auditoria considerou injustificada a composição de preços THI-168 – Administração Local, cujos insumos demonstravam duplicidades e inconsistências. Após as correções realizadas pela SPObras, passando a constar a previsão de medição em percentual conforme evolução financeira da obra, o apontamento 5.3 foi retificado. Não obstante, a SCE entendeu pela manutenção parcial do apontamento, por não ter constado no edital retificado a indicação de que seriam descontados o(s) profissional(is) eventualmente não alocado(s) no período da medição.

012. Entretanto, independentemente de previsão expressa no edital, o desconto em caso de profissional não alocado é uma consequência lógica e deve ser adotado pela Administração, no momento da medição dos serviços prestados. Sendo certo que este ponto poderá ser objeto de averiguação no bojo do acompanhamento das execuções contratuais, que é realizado

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

nos processos TC/006934/2023 e TC/014936/2023. Dessa forma, consideradas estas premissas, é possível superar o apontamento do item **5.3.**

013. Em continuidade, tem-se o item **5.5**, no qual foi apontado que a SPObras deveria corrigir o insumo utilizado nas Composições de Preços dos serviços de código THI-008, THI-009, sem o que haveria incidência de sobrepreço no valor de R$ 224.792,61. Compulsando os autos, infere-se que a providência foi realizada, o que levou à retificação da irregularidade pela Auditoria, que passou a considerar que para o insumo de fornecimento de concreto 35Mpa em período noturno para as composições THI-008(N) e THI-009(N), não foram apresentadas cotações de preço, de forma que as composições resultariam injustificadas.

014. Em que pese a impropriedade residual, considerando que o risco de sobrepreço foi superado com as medidas adotadas e que os preços para o referido insumo não se mostram incompatíveis ou excessivos – mormente considerando o valor total dos contratos –, dou por superado o apontamento **5.5**.

015. Dando sequência, aborda-se o item **5.18**, cuja questão principal consistia na insuficiência dos recursos disponibilizados especificamente pelo FUNDURB para as obras dos calçadões. Pois bem, em diversas oportunidades, esta Corte já analisou casos similares e considerou que a mera ausência de empenho no valor total previsto não constituiria infringência suficiente a obstar o andamento de um certame, sobretudo pela possibilidade de os recursos serem destinados àquele objeto em montantes adequados previamente à contratação e/ou ao desembolso.

016. No caso concreto, em consulta ao Sistema Átomo-Radar desta Corte de Contas, verifica-se, em relação ao Contrato nº 215/SIURB/2022 (lote 1), cujo valor foi avençado em R$ 31.916.866,12, que o montante empenhado até o momento é de R$ 27.696.609,07. Considerando que a execução ainda está em andamento e foram liquidados e pagos apenas R$ 20.968.456,77, é possível afirmar que muito provavelmente os recursos empenhados serão suficientes para fazer frente às despesas contratuais que ocorrerem no exercício em curso, para o qual restam apenas 4 (quatro) meses. O mesmo pode ser dito em relação ao Contrato nº 249/SIURB/2022 (lote 2), para o qual foram empenhados recursos na ordem de R$ 35.776.289,55 e liquidados e pagos apenas R$ 22.017.931,30.

017. Considero, assim, que embora o empenhamento deva preceder a despesa pública, que o item **5.18** é passível de relevação, sobretudo considerando o disposto no artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que exige que a esfera

controladora, na interpretação das normas sobre gestão pública, considere os obstáculos e dificuldades reais do gestor. Nesse sentido, não se pode ignorar que em uma metrópole como São Paulo, a quantia de recursos para fazer todas as intervenções necessárias na infraestrutura urbana sempre será insuficiente, levando o agente público a buscar formas de viabilizar o maior número de ações possíveis para os recursos dos quais dispõe.

018. Por conseguinte, examina-se o item **5.19**, relativo às quantidades previstas para os serviços de Escoramento Contínuo e à necessidade de reaproveitamento dos materiais de escoramento ao longo das fases determinadas para a obra. No entanto, constam das informações prestadas nos autos, que o reaproveitamento das peças de madeira tem como principais parâmetros os sucessivos processos de montagem e desmontagem dos escoramentos ao longo da extensão da vala, e não o período em que permanecem instaladas a cada trecho, o que é uma questão a ser considerada, já que isso poderia gerar custos adicionais de mão de obra para inspeção, seleção, reparo e transporte das peças reutilizáveis entre os diferentes trechos da vala.

019. Outrossim, as tabelas da SIURB, empregadas neste caso para a formação do orçamento referencial, tendo natureza de orientação, mas resta cabível a cada empresa licitante compor sua própria CPU com base em sua expertise. Tendo sido o preço final ofertado pelas empresas reputado exequível e a metodologia de reaproveitamento (ou não) justificada em suas propostas, a diferença na estimativa de reuso apontada pela Auditoria pode ser considerada uma divergência técnica, mas não uma ilegalidade apta a impedir o prosseguimento da licitação. Com isso, entendo superado o item **5.19.**

020. Para o apontamento seguinte, o item **5.21**, a Auditoria afirmou que, face aos termos do Contrato 003/SIURB/2022, firmado com a Empresa EGIS - Engenharia e Consultoria Ltda., caberia à referida empresa a elaboração dos projetos como construído (*"as built")*, razão pela qual esse item deveria ser excluído das Planilhas Orçamentárias da obra.

021. SIURB e SPObras alegaram que esse entendimento se aplicaria caso o acompanhamento das obras pela empresa EGIS fosse por completo, mas que, no caso específico do Contrato 003/SIURB2022, a contratada EGIS não estaria presente nas obras durante todo o período, já que seu objeto não prevê dessa forma, mas somente nos momentos pontuais e específicos em que a SPObras a acione.

022. Informou que a EGIS sequer teria todos os dados técnicos para emitir os *as builts* completos, tratando-se, portanto, de serviços distintos, já que o primeiro cuidaria da

análise e solução de problemas pontuais durante as obras e o segundo cuidaria da descrição completa do resultado das obras como construídas. Em que pese o caráter técnico do apontamento, diante das informações prestadas, acompanhadas de documentos e tabelas aptas a corroborá-las, somando-se ainda o fato de que se trata de serviço de valor com percentual reduzido diante do total contratado, considero a infringência tratada no item **5.21** passível de relevação.

023. Na sequência lógica dos apontamentos, tem-se o item **5.22**, o qual indicava que a futura Contratada na concorrência em exame deveria elaborar os respectivos relatórios ambientais. Quanto a este apontamento, a SPObras esclareceu que os serviços ambientais, embora de suma importância, são considerados complementares, não se justificando a sua inclusão para efeito de análise de qualificação técnica, não se confundindo o certame em análise, Concorrência nº 011/2022-SPOBRAS (obras de requalificação de calçadas/calçadões), com o objeto da Concorrência nº 005/SPObras/2021 (serviços ambientais), que gerou o Contrato nº 284/SIURB/2022.

024. A justificativa trazida por SIURB e SPObras é válida, na medida em que a contratação de serviços ambientais pode ser feita em separado, desde que devidamente planejada e compatibilizada. Não obstante a validade da escolha, há um risco técnico, pois pode haver descompasso de prazos, responsabilidades e integração das informações ambientais às frentes de obra, podendo haver sobreposição ou omissão.

025. Considerando que os contratos derivados desta concorrência em análise estão vigentes e em plena execução, e que o artigo 21 da LINDB determina que a decisão controladora deve indicar as condições para que a regularização de um ato ou contrato ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se impondo ônus excessivo ou anormal, relevo o item **5.22**, mas determino que a Auditoria, nos processos relativos às execuções contratuais, proceda à análise da suficiência do Contrato nº 284/SIURB/2022 quanto à abrangência dos serviços ambientais necessários para as obras de requalificação e reforma de calçadas e calçadões do Centro Velho e verifique a ocorrência de lacunas ou sobreposições na prestação dos serviços ambientais.

026. O item seguinte seria o apontamento **5.25**, já que ele não constou expressamente como superado nas conclusões dos Relatórios e manifestações de Auditoria. No entanto, verificando-se o teor da manifestação da Especializada na peça 88, consta do item 2.25 daquele documento que a previsão relativa à fiscalização foi suprimida do Termo de Referência

republicado, de modo que o item **5.25** foi tido como superado. Portanto, acolho a manifestação do Órgão Técnico e supero o apontamento. Por fim, necessário se faz esclarecer que no Relatório Preliminar a infringência constava como item 5.29, que no Relatório Conclusivo foi renumerado para 5.25, de modo que a superação do item 5.25 afasta também o registro do item **5.29.**

027. No item **5.27**, a Auditoria considerou injustificada a exigência constante do subitem 11.4.5 do Edital, que requeria a comprovação de vínculo de profissionais de Engenharia Elétrica e Especialista Ambiental já na fase de habilitação. A Auditoria fundamentou seu entendimento na violação do inciso II do artigo 58 da Lei Federal nº 13.303/2016, argumentando que as atividades desses profissionais não estavam ligadas a parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto da licitação.

028. Em sua defesa, a SPObras alegou que o edital era regido pela Lei Federal nº 8.666/93 e não pela Lei nº 13.303/2016, mas reconheceu a importância técnica das funções, apesar de elas não serem financeiramente relevantes. A SPObras afirmou que promoveria a adequação do edital para excluir a exigência do subitem 11.4.5. Mas, ao se verificar o edital republicado em 20 de julho de 2022, constata-se que o item 11.4.5 passou a tratar de outro tema[2] e a exigência impugnada passou para o item 15.6[3] do instrumento convocatório.

029. No entanto, apesar de a exigência indevida ter constado do edital republicado, em 19 de agosto de 2022 foi publicada uma Errata do Edital e anexos no Diário Oficial da Cidade, na qual constava *"(i)Fica excluído o item 15.6 do Edital"*. Em conclusão, a exigência feita no item 11.4.5 foi inicialmente transferida para o item 15.6 e, depois, excluída definitivamente. Desse modo, considero superado o apontamento **5.27** do Relatório Conclusivo e, consequentemente, afastado também o item **5.31**, já que esta foi a numeração inicial dada a essa infringência no Relatório Preliminar de Auditoria.

---

[2] *11.4.5. Declaração de que tem total conhecimento dos serviços e das condições locais de execução dos trabalhos, conforme modelo do Anexo VIII deste Edital, estando ciente de que na formulação de sua proposta não poderá alegar desconhecimento das especificações técnicas e dos fatores envolvidos para a realização dos serviços.*

[3] *Equipe Técnica - 15.6. A futura CONTRATADA deverá entregar à SPObras, em até 10 (dez) dias corridos, contados da data de assinatura do Contrato a comprovação de possuir no seu quadro permanente, para cada Lote, os seguintes profissionais: a) 01 (um) Profissional Sênior com formação em Engenharia Elétrica, com experiência mínima de 10 anos; b) 01 (um) Profissional Sênior (Especialista Ambiental), sendo profissional de nível superior com experiência mínima de 10 anos em trabalhos implementação e supervisão de serviços ambientais.*

030. Encerrando a análise, o item **5.32** do Relatório Preliminar passou a ser tratado como item 5.28 no Relatório Conclusivo, no qual foi considerado superado pela própria Especializada, estando, portanto, definitivamente afastado.

031. Ante todo o exposto, com amparo nos posicionamentos da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, na medida em que foram expressamente acolhidos por este voto, somados aos fundamentos expostos na presente decisão, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Edital da Concorrência nº 011/2022-SPOBRAS.

032. **DETERMINO**, não obstante, na forma desse voto, que as observações relativas aos itens 5.3 e 5.22 sejam objeto de exame nos processos de acompanhamento de execução, constantes do TC 6934/2023 e TC 14936/2023.

033. Cumpridas as formalidades legais, **ARQUIVEM-SE** os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR