ACO-UTR-53/2026

Processo - TC/006999/2022
Interessada - São Paulo Obras
Acompanhamento do Edital de Licitação 02/2022-SPObras
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a contratação de consórcio de empresas ou empresa especializada para prestação de serviços de apoio às atividades de gerenciamento e supervisão de obras novas, ampliações, adequações, reformas e serviços de manutenção de unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

71ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. SP OBRAS. GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS. ATIVIDADE MEIO. TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. CONCURSO PÚBLICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO TÉCNICA E PREÇO. SEGURANÇA JURÍDICA. 1. É juridicamente lícita a contratação de serviços técnicos especializados de apoio ao gerenciamento, por se tratar de atividade acessória, instrumental e complementar, que não se confunde com a atividade-fim da Administração nem com subcontratação vedada. Art. 5º, LM 15.056/2009. STF ADPF 324 e RE 958.252 (Tema 725 – STF). Precedente TC 13.638/2020. 2. A contratação de apoio técnico especializado não configura substituição indevida de servidores, nem afronta o art. 37, II, da Constituição Federal, quando destinada a suprir demanda pontual, excepcional e delimitada, incompatível com a estrutura ordinária de pessoal. STF ADPF 324 e RE 958.252 (Tema 725 – STF). Precedente TC 13.638/2020. 3. Na contratação em que a expertise técnica é determinante para o atingimento do interesse público deve se adotar o critério de julgamento de técnica e preço, sendo o critério de técnica e preço compatível e adequado para a contratação de serviços de apoio ao gerenciamento de obras, em razão do caráter predominantemente intelectual, técnico e especializado da prestação. TCU Acórdão 43/2024 – Plenário. Art. 46, L 8.666/1993. 4. A interpretação dos atos administrativos deve considerar as dificuldades reais do gestor e os impactos concretos da decisão de controle. Art. 22, LINDB. REGULAR. RECOMENDAÇÃO. 1. Adote as medidas necessárias para o aperfeiçoamento de futuros editais de mesmo objeto, atentando-se às questões suscitadas nestes autos. 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 julgar regular o Edital da Licitação 02/2022-SPObras.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à São Paulo Obras, com a recomendação de adoção das medidas necessárias para o aperfeiçoamento de futuros editais de mesmo objeto, atentando-se às questões suscitadas nestes autos.

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

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

São Paulo, 22 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/lsr/hc

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 04/03/2026 09:17:59 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 04/03/2026 16:53:14 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

71ª Sessão Não Presencial, de 07 a 22 de outubro de 2025.

Item 8 - Pleno

TC 6.999/2022 - São Paulo Obras - **Acompanhamento** - Verificar a regularidade do Edital de Licitação 02/2022-SP Obras, cujo objeto é a contratação de consórcio de empresas ou empresa especializada para prestação de serviços de apoio às atividades de gerenciamento e supervisão de obras novas, ampliações, adequações, reformas e serviços de manutenção de unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito (FCCF)

Acompanhamento. Edital. SPObras. Serviços de apoio às atividades de gerenciamento e supervisão de obras novas, ampliações, adequações, reformas e serviços de manutenção de Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação. Regular.

RELATÓRIO

01. Trata-se do acompanhamento do Edital da Licitação nº 002/2022, lançado pela São Paulo Obras – SP Obras, objetivando a contratação de consórcio de empresas ou empresa especializada para prestação de serviços de apoio às atividades de gerenciamento e supervisão de obras novas, ampliações, adequações, reformas e serviços de manutenção de Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação, no valor total estimado de R$ 18.899.111,00 (dezoito milhões oitocentos e noventa e nove mil cento e onze reais) – data base: julho de 2021.

02. O aviso de abertura da licitação foi publicado no DOC de 19/04/2022 (pg. 93), o qual fixou a data de 29/06/2022 para a realização da sessão pública de abertura.

03. Ao analisar o Edital em sede de Relatório Preliminar (peça 28 – 18/05/2022), a **Secretaria de Controle Externo**, inicialmente, destacou as razões contidas nas Justificativas da Origem para a realização do certame em foco, cujos serviços licitados relacionam-se ao "rol de uma primeira etapa de unidades educacionais e administrativas no Município de São Paulo que receberão intervenções visando melhorar os espaços físicos e ampliar o atendimento da demanda educacional", estabelecido na Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB, de 21/12/2021 (peça 9).

04. Com amparo na citada Portaria Conjunta, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB firmou em 30/12/2021 com a empresa São Paulo Obras - SPObras os Contratos nºs 128/SIURB/2021 e 129/SIURB/2021 (peças 18/19), com as seguintes condições:

Contrato	Objeto	Vigência	Valor Inicial P0 (R$)
128/SIURB/2021	Atender Anexo I da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB (manutenção e reforma de 736 escolas)	12 meses	75.357.163,89
129/SIURB/2021	Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB (construção de 22 escolas)	12 meses	19.425.154,37

05. Por sua vez, a SPObras licitou os serviços e obras, em 20 lotes, para atender 236 escolas das 736 unidades educacionais relacionadas Anexo I da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB, e contratou 20 (vinte) empresas vencedoras de cada lote, cujos contratos de nºs 001/SPOBRAS/22 a 0020/SPOBRAS/22, celebrados em 25/02/2022, os quais totalizam o valor de R$ 93.025.175,53.

06. A contratação de serviços para as demais unidades educacionais foram objeto de outras licitações abertas pela SPObras, a exemplo da Concorrência nº 001/SPOBRAS/2022, com data prevista para abertura dos envelopes em 10.06.2022, no valor referência de R$ 223.934.551,14,

07. Na presente Licitação, a Auditoria ressaltou que a SPObras justificou não dispor de uma equipe técnica gerencial especializada e multidisciplinar suficiente para a realização dos serviços, devido ao grande volume de contratos sob sua gestão, decorrentes dos Contratos nºs 128/SIURB/2021 e 129/SIURB/2021 (peça 8 – fl. 3).

08. Na sequência da análise do instrumento convocatório do certame em tela, a Especializada constatou 14 (quatorze) apontamentos, consubstanciados em ilegalidades, irregularidades e falhas formais, devidamente consignados no **Relatório Preliminar de Acompanhamento do Edital** (peça 28 – 18/05/2022), motivando a conclusão de que o procedimento licitatório não reunia condições de prosseguimento.

09. Na síntese do relatório preliminar, o Coordenador Chefe da C VII (peça 29 – 19/05/2022), ressaltou que a Portaria Conjunta nº 03 SME/SIURB, publicada no dia 21.12.2021, "prevê investimentos na reforma, ampliação e adequação de unidades educacionais no valor de R$ 753.571.638,84 e gerenciamento desses serviços no valor de R$ 75.357.163,88 (10%), peça 9."

10. Expedidos os ofícios dirigidos a São Paulo Obras, na pessoa do seu Diretor Presidente (Marcos Monteiro), à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, na pessoa do Secretário (Marcos Monteiro), bem como à Presidente da Comissão de Licitação (Maria Beatriz de Marcos Milan Oliveira), para ciência do relatório técnico e respectiva

manifestação, a SPObras encaminhou suas justificativas de peças 62/63, às vésperas da sessão de abertura do certame.

11. Em sede de Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (peça 68 – 28/06/2022), a **Secretaria de Controle Externo** examinou a Manifestação Prévia encaminhada pela SPObras abordando cada um dos 14 apontamentos consignados no relatório preliminar de peça 28 (fls. 27/29).

12. Ao apreciar os elementos apresentados, a Auditoria excluiu do rol de apontamentos os itens 5.1, 5.5 e 5.14, posto que superados com a retificação do Edital, mediante Errata publicada no DOC de 23/06/2022 (peça 67), consoante se confere dos itens I, II e IV , mantendo, no entanto, sua conclusão no sentido de que a licitação não reunia condições de prosseguimento, em virtude dos 11 (onze) apontamentos remanescentes, assim renumerados :

> *"5.1. A licitação nº 002/2022 não pode prosperar haja vista que os contratos nº. 128/SIURB/2021 e nº 129/SIURB/2021 não permitem a subcontratação (subitem 3.3.2.).*
>
> *5.2. Não existe razão para que a contratação seja considerada como serviços continuados, haja vista que o escopo dos serviços está definido na Portaria Conjunta, tratam-se de serviços por escopo. (subitem 3.3.2.).*
>
> *5.3. A reposição de mão de obra na SPObras deve ser feita via concurso público e não por meio de subcontratação. (subitem 3.3.2.).*
>
> *5.4. Como a SPObras está licitando o apoio ao gerenciamento, e não o gerenciamento, não cabe a utilização do critério de julgamento combinação de técnica e preço (subitem 3.3.3.2.).*
>
> *5.5. O órgão da Administração Pública Municipal responsável pela licitação, contratação e gerenciamento das obras de manutenção e de construção de novas de unidades educacionais é o Departamento de Edificações da SIURB, razão pela qual a SIURB não pode transferir essa competência com base numa Portaria Conjunta (subitem 3.3.3.2.).*
>
> *5.6. A avaliação do Conhecimento do Problema, além de não ser necessário para a contratação da licitante vencedora, apresenta itens de avaliação genéricos e, por consequência, de avaliação subjetiva por parte da SPObras (subitem 3.3.3.2.).*
>
> *5.7. Cabe à SPObras esclarecer se as empresas especializadas em arquitetura também poderão participar da licitação, haja vista que em nenhum dos objetos constantes nos vários documentos do Edital, consta a possibilidade da participação de empresas de arquitetura. (subitem 3.3.3.4.1.).*
>
> *5.8. O DM nº 56.475/15 não exige a assinatura, na declaração relacionada no subitem 6.3.2 do Edital, de um contabilista, razão pela qual caberá à SPObras corrigir esse equívoco. (subitem 3.3.3.4.2.).*

> *5.9. Apesar de constar no Edital que a futura contratada prestará serviços de apoio ao Gerenciamento, pela leitura do Termo de Referência, bem como pelo tipo de licitação adotado (técnica e preço) constata-se que a futura contratada prestará serviços de gerenciamento e não de apoio ao gerenciamento, razão pela qual não cabe à SPObras licitar o Gerenciamento das futuras obras e serviços haja vista que conforme já visto no subitem 3.3.3.2.deste Relatório, o órgão responsável pelo Gerenciamento das obras relativas à manutenção e construção de unidades educacionais é o Departamento de Edificações da SIURB. (subitem 3.3.4.).*
>
> *5.10. Cabe à SPObras esclarecer como chegou à quantidade de Relatórios Gerenciais a serem elaborados pela futura contratada, tendo em vista os quantitativos constantes nos Anexos I e II da Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB. (subitem 3.3.5.).*
>
> *5.11. Caberá à SPObras atualizar o orçamento dos serviços, haja vista que foi publicada a Tabela de Custos Unitários da SIURB, com data base janeiro/2022. (subitem 3.3.6.).*

13. Diante da demora da SPObras, que somente em 23/06/2022 apresentou manifestação prévia quanto ao relatório preliminar datado de 19/05/2022, provocando o retardamento a emissão do Relatório Conclusivo, o qual foi finalizado apenas em 28/06/2022, e manteve 11 dos 14 apontamento iniciais, o despacho desta Relatoria de peça 70 (28/06/2022), dirigido à SIURB e à SPObras: (i) recomendou o adiamento da abertura do certame, prevista para o dia 29/06/2022; (ii) determinou que fossem adotadas as eventuais medidas cabíveis para correção e saneamento do Edital e o envio de manifestação acerca das conclusões alcançadas no relatório conclusivo da Auditoria no prazo de até 5 dias; (iii) alertou sobre a responsabilidade administrativa do agente público no exercício da função, prevista em lei, destacando, ainda, que o artigo 28 da LINDB, prevê que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro".

14. Em resposta aos ofícios expedidos e recebidos em 28/06/2022, a SIURB encaminhou as peças 80/81 e 87/89, a SPObras manifestou-se à peça 84 e a Presidente da Comissão Permanente de Licitação (peça 79) informou que apresentou seus esclarecimentos em relatório encaminhado anteriormente pela SPObras (peças 62/63).

15. A **Auditoria** (peça 102 – 07/07/2023) analisou a documentação acima especificada e constatou que as respostas apresentadas têm o mesmo teor daquelas oferecidas em relação ao Relatório Preliminar (peça 28), portanto, devidamente analisadas no relatório conclusivo (peça 68) que, dos 14 itens iniciais, ratificou e remunerou os apontamentos de 5.1 a 5.11, os quais fundamentaram sua conclusão quanto a irregularidade do Edital da Licitação nº 02/2022.

16. Outrossim, informou que, apesar de tempestiva e regularmente oficiada por este Tribunal, com a recomendação de adiamento da abertura do certame, a SPObras

prosseguiu com o procedimento licitatório, resultando na formalização do Contrato nº 061/SPOBRAS/2022 com o Consórcio LBR-MODERA-MULTIPLANO, em 19/10/2022, mesmo ciente das 11 (onze) ilegalidades/irregularidades existentes no Edital.

17. Ao manifestar-se, a **Assessoria Jurídica** (peças 104/105 – 29/08/2023), após analisar os apontamentos 5.1 a 5.11, manteve os referentes aos itens **5.1, 5.3, 5.4, 5.6 e 5.10,** os quais comprometem a regularidade da licitação, endossando os fundamentos da Auditoria em relação às referidas inconformidades.

18. Quanto aos demais apontamentos, as razões da AJ para excluí-los do rol, sinteticamente, são as seguintes:

> Apontamento 5.2: esclarecido "com o reconhecimento da Origem de que se trata de contratação por escopo, inexistindo inclusive no edital qualquer informação em sentido contrário."
>
> Apontamento 5.5: esclarecido. A SPObras, argumentou que está legalmente vinculada à SIURB, sua competência está prevista no Contrato Social e não há incongruência ou ilegalidade na Portaria Conjunta SME/Siurb nº 03/2021.
>
> Apontamento 5.7: pode ser relevado, considerando que a SPObras esclareceu que analisará a participação das empresas especializadas em arquitetura, sem prejuízo de eventual recomendação para que a Origem, em certames futuros, apresente maior clareza nas cláusulas editalícias.
>
> Apontamento 5.8: superado pela retificação publicada no DOC de 23/06/2022, conforme item III da Errata (peça 67).
>
> Apontamento 5.9: superado, na mesma linha da manifestação para o item 5.5, não existindo óbice para que a SPObras licite o apoio ao gerenciamento das obras de manutenção e de construção novas de unidades educacionais.

19. Em relação ao apontamento 5.11, embora podendo ser superado, por considerar razoável não ter paralisado a licitação para atualização do orçamento, frisou que se a SPObras tivesse acatado a recomendação de suspensão do certame, poderia ter havido a competente atualização.

20. A Assessora Subchefe da **Assessoria Jurídica** (peça 105 - – 29/08/2023) acompanhou o entendimento da "Assessora preopinante no sentido de que persistem problemas que comprometem a regularidade do Edital de Licitação SPObras nº 002/2022", acrescentando, "a possibilidade de adoção do tipo técnica e preço para serviços de apoio de natureza técnica de engenharia, conforme precedentes deste Tribunal de Contas (TCs 11493/2019 e 11171/2019).

21. Em seu pronunciamento, a **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 108 – 26/09/2023) requereu o reconhecimento da regularidade do Edital examinado ou o reconhecimento dos efeitos econômicos do procedimento licitatório havido.

22. A **Secretaria Geral** (peças 110/111 – 13/05/2024) procedeu à análise de cada um dos 11 itens mantidos pela Auditoria, juntamente com todos os elementos que instruem os autos, e entendeu pelo afastamento dos itens 5.2, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9 e 5.11, na mesma linha exposta pela AJ.

23. Uma vez subsistentes os apontamentos **5.1, 5.3, 5.4, 5.6 e 5.10,** acompanhou a conclusão dos órgãos técnicos desta Corte de Contas e opinou pelo não acolhimento do Edital de Licitação SPObras nº 002/2022.

24. É o Relatório.

VOTO

01. Conforme relatado, trata-se do acompanhamento do Edital de Concorrência nº 002/2022, lançado pela São Paulo Obras, para a contratação de consórcio de empresas ou empresa especializada para prestação de serviços de apoio às atividades de gerenciamento e supervisão de obras novas, ampliações, adequações, reformas e serviços de manutenção de Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação – SME.

02. A citada licitação decorre do estabelecido na Portaria Conjunta nº 03/SME/SIURB, de 21/12/2021, da qual derivaram os Contratos nº 128/SIURB/2021 (para manutenção e reforma de 736 escolas) e nº 129/SIURB/2021 (para construção de 22 escolas), ambos firmados em 30/12/2021 entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e a São Paulo Obras - SPObras.

03. O processo foi devidamente instruído, com as manifestações dos órgãos técnicos deste Tribunal e com as intimações e respostas da SPObras, da SIURB e da Presidente da Comissão Permanente de Licitação da empresa.

04. Ultimada a instrução, a Secretaria de Controle Externo manteve o entendimento pela irregularidade do edital, tendo por base os 11 apontamentos elencados em seu relatório conclusivo. A Assessoria Jurídica acompanhou em parte a conclusão da Auditoria, opinando pela relevação dos apontamentos 5.2, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9 e 5.11 e manutenção dos itens 5.1, 5.3, 5.4, 5.6 e 5.10, no que foi seguida pela Secretaria Geral.

05. Neste sentido, acompanho o entendimento dos órgãos opinantes e considero superadas as irregularidades dos itens 5.2, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9 e 5.11 do relatório conclusivo. No caso, restou esclarecido que se trata de contratação por escopo, inexistindo informação no edital em sentido contrário (item 5.2). Ademais, entendo que a SPObras está legalmente vinculada à SIURB e sua competência está prevista no Contrato Social da Companhia, inexistindo incongruência ou ilegalidade na Portaria Conjunta SME/SIURB nº 03/2021, o que permite superar a irregularidade (item 5.5).

06. Na mesma linha, o apontamento 5.7 pode ser relevado, uma vez que a SPObras esclareceu que analisará a participação das empresas especializadas em arquitetura, revelando-se como melhor solução a sua conversão em recomendação, para que em certames futuros providencie maior clareza nas cláusulas editalícias. Quanto ao apontamento 5.8, este restou superado pela retificação publicada no DOC de 23/06/2022, conforme item III da Errata (peça 67). Em relação ao apontamento 5.9, pode ser igualmente afastado, uma vez que, como destacado acima, inexiste óbice para que a SPObras licite o apoio ao gerenciamento das obras de manutenção e de construção novas de unidades educacionais. Por fim, na esteira do entendimento da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, dou por superado o apontamento 5.11, já que o edital foi elaborado com a Tabela de Custos Unitários da SIURB então vigente, que só viria a ser alterada na data da publicação do instrumento convocatório Ou seja, a Administração usou os referenciais de custos vigentes durante a fase preparatória do certame, de modo que não se caracteriza irregularidade.

07. Passo agora a me manifestar acerca dos itens 5.1, 5.3, 5.4, 5.6 e 5.10 do relatório conclusivo.

08. Em relação à irregularidade constante no item 5.1, divirjo do entendimento esposado pela Auditoria, por entender que o objeto da contratação não padece de irregularidade, sendo, na verdade, complementar e acessório (de apoio), não se tratando de subcontratação. A matéria já foi enfrentada por este Tribunal de Contas, cuja jurisprudência se alinha à legalidade do objeto licitado. Neste sentido:

> **ACOMPANHAMENTO. EDITAL. LICITAÇÃO. SPOBRAS. Serviços de apoio técnico à supervisão do Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais da Cidade de São Paulo. 1. É perfeitamente lícita a contratação de atividade-meio pela Administração Pública, naquelas situações qualificadas como acessórias, instrumentais ou complementares. Acórdão 721/2019-TCU Plenário. Acórdão 1.069/2011-TCU Plenário. Art. 5°, LM 15.056/2009. 2. O objeto da contratação abrange serviços especializados de engenharia para execução de apoio técnico, não configurando licitação de atividade fim, se encontrando em conformidade com as normas jurídicas. 2. Inexiste a previsão legal que obrigue a submissão prévia de editais e ou das minutas de contratos a CGM. 3. A contratação em tela cuida de uma demanda específica, pontual e claramente delimitada, que supera o volume de atribuições normais do quadro de pessoal, não se justificando a realização de concurso público visando a contratação de funcionários para sua execução. 4. O objeto demandado comporta, no edital e na minuta do contrato, vedação à prorrogação contratual. ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. Votação unânime. TCM/SP - TC/013638/2020 – Relator Conselheiro Mauricio Faria - 43ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara – 24.05.2023**

09. Em reforço a esse entendimento, cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 324 e o RE 958.252 (Tema 725 da Repercussão Geral), firmou a tese de que é lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre

pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, desde que preservada a responsabilidade subsidiária da contratante. Assim, ainda que se cogitasse de atividade-fim, o que não se verifica no caso concreto, a contratação examinada estaria em plena conformidade com a orientação constitucional consolidada pela Suprema Corte, não subsistindo, portanto, a irregularidade apontada.

10. Portanto, acolho as justificativas trazidas pela Origem quanto ao apontamento 5.1 do relatório conclusivo, dando-o por superado. E com base no mesmo fundamento, afasto o apontamento 5.3 do relatório conclusivo, pois não há a alegada violação à regra estabelecida no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, remanescendo inalteradas as funções dos servidores da SP Obras.

11. Quanto ao apontamento 5.4, em que pese a licitação tenha por objetivo o apoio ao gerenciamento (e não o gerenciamento em si), entendo que, no caso, o critério adotado (técnica e preço) pode ser considerado válido, já que tal circunstância não afasta o caráter predominantemente intelectual da contratação. Corrobora este entendimento o fato de que a licitação teve seu trâmite regular e que a utilização de tal critério não prejudicou a competitividade do certame.

12. A contratação de serviços de apoio ao gerenciamento de obras possui caráter eminentemente intelectual e especializado, demandando a aplicação de conhecimentos técnicos de engenharia, arquitetura e gestão, bem como a emissão de pareceres e relatórios que influenciam diretamente a qualidade, a economicidade e a segurança das obras públicas. Não se trata de mera execução material, mas de uma prestação de natureza predominantemente intelectual, cuja adequada avaliação exige a ponderação de fatores qualitativos. Nesse contexto, o regime licitatório de técnica e preço mostra-se o mais adequado, pois permite equilibrar a análise da proposta econômica com a aferição objetiva da qualidade técnica das soluções apresentadas, em conformidade com o art. 46 da Lei Federal nº 8.666/1993, ainda aplicável subsidiariamente para o certame em análise. Tal orientação encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que tem reconhecido que contratações em que a expertise técnica é determinante para o atingimento do interesse público devem adotar o critério de julgamento de técnica e preço. Exemplo disso é a decisão proferida no Acórdão nº 43/2024 – TCU – Plenário,[1] no qual foi validado o uso do tipo licitatório técnica e preço para a contratação de serviços de supervisão e apoio à fiscalização de obras de manutenção e restauração rodoviárias.

13. Por tais razões, considero superado o item 5.4.

14. Em relação ao apontamento 5.6, entendo que a alegada imprecisão das cláusulas editalícias apontadas pela Auditoria podem ser objeto de recomendação para

[1] Tribunal de Contas da União, TC 040.455/2023-8, Acórdão nº 43/2024 – Pleno. Relator Ministro Jorge Oliveira. Data da sessão 17/01/2014.

aprimoramento em futuros editais, não se mostrando capaz de tornar irregular o edital, especialmente se considerado o fato de que a licitação prosseguiu sem que estes itens tenham sido questionados pelas interessadas, que não se insurgiram em face dos critérios de avaliação previstos no instrumento convocatório.

15. Por fim, no que se refere ao item 5.10, entendo que a justificativa em relação à quantidade de relatórios gerenciais é suficiente para que seja superado o apontamento. SPObras e SIURB sustentaram que a quantidade de relatórios foi definida considerando o número de obras/unidades e o prazo de execução, resultando em um número relatórios mensais por unidade. Tal afirmação pode ser confirmada com a análise do Termo de Referência – Anexo I do edital, item 12, em conjunto com o número de obras previstas para os Contratos 128/SIURB/2021 e 129/SIURB/2021. Além disso, como salientado tanto por SIURB quanto por SPObras, o pagamento será feito apenas após cada relatório ser apresentado e efetivamente aprovado pela fiscalização contratual, como também consta expressamente do item 12 do Termo de Referência. Assim, afasto o apontamento do item 5.10.

16. Por fim, há que se considerar que, por força do *caput* do artigo 22 da LINDB, na "*interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*." Conjuntamente, o §1º do mesmo artigo dispõe que "*em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente*."

17. Ensina no tema o professor Erik Federico Gramstup que a referida norma "*atenta ao que se convencionou chamar de primado da realidade: as circunstâncias concretas de cada gestor público devem ser consideradas na interpretação das normas aplicáveis. Norma dirigida ao intérprete tem em vista o aplicador da lei, notoriamente o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas*."[2]

18. Assim, não há como deixar de admitir que diante dos inúmeros desafios impostos aos gestores na tomada de decisão, impõe-se, neste momento, ao julgar o objeto destes autos, levar em conta todos "**os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**".

19. O citado artigo da LINDB previu que a conduta eivada de erro grosseiro ou dolo é que poderá ser responsabilizada, com a finalidade de evitar a chamada paralisia decisória na Administração Pública (o fenômeno também costuma ser denominado de "apagão das canetas"). No caso, infere-se que a maior parte dos apontamentos (incluindo

[2] Ramos, André de, C. e Erik Frederico Gramstrup. Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). SRV Editora LTDA, 2021. Pág. 366

os de maior relevância) foram sanados com as correções no edital, o que reforça a conclusão pelo acolhimento do edital examinado.

20. A corroborar o entendimento, destaco trecho do artigo de Fernando B. Meneguin e Amanda Flávio de Oliveira, ao discorrer o tema:

> *"O controle externo, ao emitir mandamentos para a administração pública, afeta a atuação do Estado e interfere no impacto das intervenções públicas. Cabe assim, por parte dos Tribunais de Contas, o dever de se preocupar com as consequências de suas decisões e não simplesmente com a conformidade legal.*
> *(...)*
> *Nesse aspecto, há que se comentar alvissareira mudança acontecida no ordenamento jurídico. Em 26 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, tendo por escopo conferir mais transparência para todos os envolvidos em processos nas esferas administrativa e judicial, bem como aprimorar a segurança jurídica na aplicação das normas. As mudanças trazidas pela Lei nº 13.655/2018 sinalizam um aprimoramento dos órgãos de controle no sentido de se favorecer uma maior eficiência na administração pública e, por conseguinte, na sociedade. O que se enxerga nos seus dispositivos é a mensagem de proteção à segurança jurídica, transparência e diálogo entre quem decide e os interessados. Toda sistemática inaugurada pela mencionada legislação caminha no sentido de criar um ambiente que não cause tanto prejuízo ao fluxo das atividades administrativas, evitando-se, o quanto possível, a interferência das decisões na rotina da Administração Pública, de modo também a não frear iniciativas inovadoras dos gestores públicos. Trata-se, assim, de um ajuste pragmático da matriz institucional com o objetivo de agregar eficiência à administração pública, mudando o foco de uma análise formalista para uma análise com ênfase nos resultados."*[3]

21. Desta forma, cabível o acolhimento do edital.

22. Diante do exposto, com amparo, em parte, nas manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, somados aos fundamentos que integram a presente decisão, **JULGO REGULAR** o Edital da Licitação SPOBRAS nº 002/2022, lançado pela São Paulo Obras – SPObras, para a contratação de consórcio de empresas ou empresa especializada para prestação de serviços de apoio às atividades de gerenciamento e supervisão de obras novas, ampliações, adequações, reformas e serviços de manutenção de unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação – SME.

[3] MENEGUIN, F. B.; OLIVEIRA, A. F. de. Intervenções públicas em um cenário de PANDEMIA e suas consequências: cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Setembro 2021 (Texto para Discussão nº 301). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 mar.2024.

23. **DETERMINO** o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada pelo Plenário à Origem, com a recomendação de adoção das medidas necessárias para o aperfeiçoamento de futuros editais de mesmo objeto, atentando-se às questões suscitadas nestes autos.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 09/12/2025 11:45:38 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo