I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR (Juntado aos autos na 3.360ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR (Juntado aos autos na 3.360ª S.O. – Certidão)

III – ACÓRDÃO

Processo - TC/009314/2021 ACO-UTR-452/2026
Interessada - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Acompanhamento do Edital de Concorrência 01/2021/Siurb
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados em engenharia consultiva para apoio no gerenciamento, supervisão e assessoria técnica na implementação e execução dos programas e empreendimentos de infraestrutura urbana e edificações públicas, dividido em três lotes, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

3.416ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SIURB. GERENCIAMENTO, SUPERVISÃO E ASSESSORIA TÉCNICA NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO. PROGRAMAS E EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA URBANA E EDIFICAÇÕES PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. VINCULAÇÃO DE RECURSOS. CONSULTA PÚBLICA. FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. COMPETITIVIDADE. SOBREPREÇO. SUPERFATURAMENTO. DUPLICIDADE DE CONTRATAÇÃO. COMPREENSÃO DO ESCOPO PELO LICITANTE. METODOLOGIA DE EXECUÇÃO. MARGEM DE DISCRICIONARIEDADE. CRITÉRIOS DE JULGAMENTO. QUANTITATIVOS MÍNIMOS. CAPACIDADE TÉCNICA. INDICADORES DE DESEMPENHO. JUSTIFICATIVA DETALHADA DO PRODUTO. 1. A suplementação orçamentária realizada em conformidade com as formalidades legais, sem indícios de vícios, mediante alocação em dotação específica do programa de obras urbanas da Municipalidade, abrangendo as intervenções sob gestão da Origem, é apta a sanar falha editalícia relativa à vinculação dos recursos exclusivamente a obras e serviços em sistemas de drenagem, ainda que a regularização ocorra posteriormente. Art. 165, § 8º, CRFB/1988. LC 101/2000. Art. 7º, LM 17.728/2021. DM 61.299/2022. DM 62.094/2022. 2. A ausência de fundamentação nas decisões durante a fase de consulta pública do edital não enseja, por si só, a invalidação do procedimento quando demonstrado que a falha não causou prejuízo, não comprometeu a finalidade da consulta e não restringiu a participação dos interessados. 3. A ampla divulgação da consulta pública e o efetivo recebimento de contribuições de empresas interessadas evidenciam o atendimento de sua finalidade e a preservação do caráter competitivo da contratação. Art. 55, L 9.784/1999. Princípio da instrumentalidade das formas. 4. O sobrepreço, verificado na fase pré-contratual, distingue-se do superfaturamento, caracterizado pelo dano ao erário decorrente de pagamento indevido na execução contratual, e da duplicidade de contratação, configurada pela sobreposição de objetos contratados e pelo pagamento em duplicidade. OT-IBR 005/2012 – IBRAOP. 5. A exigência de compreensão do escopo pelo licitante não implica, por si só, transferência indevida da responsabilidade da Administração pela definição do objeto, quando o edital estabelece previamente as características e elementos necessários à formulação das propostas e a exigência se limita à demonstração da compreensão do empreendimento pelo licitante. 6. Em contratações destinadas ao gerenciamento de empreendimentos complexos, a capacidade de apresentação de metodologia adequada aos desafios específicos do objeto pode constituir fator de maior relevância para a seleção da proposta técnica do que a experiência genérica da empresa ou a experiência individual dos profissionais, sem que estas últimas sejam desconsideradas. 7. Em contratação de natureza multidisciplinar e tecnicamente complexa, a Administração dispõe de margem de discricionariedade para estabelecer critérios de julgamento que privilegiem a qualificação técnica em detrimento do preço, desde que as exigências sejam pertinentes e proporcionais ao objeto. Art. 46, L 8.666/1993. 8. A exigência de quantitativos mínimos de experiência para pontuação da proposta técnica é admissível quando relacionada às características, à

escala e à complexidade dos serviços a serem contratados, não caracterizando restrição à competitividade, quando guarda pertinência com as necessidades concretas da contratação e busca reduzir os riscos decorrentes da seleção das empresas. Art. 30, II, L 8.666/1993. 9. A previsão de informações relativas ao acompanhamento físico e financeiro, controle de prazos, medições, cronograma integrado e demais aspectos do empreendimento é suficiente para estabelecer métricas concretas de avaliação do progresso, ainda que os indicadores de desempenho não estejam discriminados em item específico do Termo de Referência. 10. A ausência de detalhamento exaustivo dos indicadores e das informações a serem contempladas no relatório não afasta, por si só, a pertinência do produto, quando sua finalidade, conteúdo mínimo e vinculação às necessidades da gestão do contrato estiverem suficientemente caracterizados no Termo de Referência. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro RICARDO TORRES, após vista que lhe fora concedida, na fase de votação, na 3.360ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator e ROBERTO BRAGUIM – Revisor.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos de seu relatório e voto, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO, à vista dos elementos constantes dos autos e das manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, em acolher, excepcionalmente, o Edital da Concorrência 001/2021/Siurb, uma vez que os apontamentos remanescentes podem ser superados ou relevados.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar a expedição de ofícios acompanhados de cópia da íntegra do relatório, voto, declaração de voto e do Acórdão à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – Siurb e aos interessados.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, que não acolheu o Edital da Concorrência 001/2021/Siurb, diante das irregularidades constatadas pela Secretaria de Controle Externo ao longo da instrução processual, em especial as indicadas nos itens 4.8, 4.11, 4.17 e 4.19.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

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, 19 de agosto de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/smv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 31/08/2026 10:28:25 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 31/08/2026 16:09:21 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Sessão Ordinária nº 3.360ª, de 02 de abril de 2.025.

Item 01

TC 9.314/2021 - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - **Acompanhamento** - Verificar a regularidade do edital de Concorrência 01/2021/SIURB, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados em engenharia consultiva para apoio no gerenciamento, supervisão e assessoria técnica na implementação e execução dos programas e empreendimentos de infraestrutura urbana e edificações públicas, dividido em três lotes, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito.

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. GERENCIAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS. IMPROPRIEDADES. ACOLHIMENTO EXCEPCIONAL. 1. Verificação de diversas impropriedades e infringências no Edital de Concorrência nº 001/21/SIURB, conforme apontamentos da Auditoria (itens 4.1 a 4.25). 2. Superação das irregularidades relativas aos itens 4.6, 4.7, 4.10 e 4.21, em consonância com as manifestações da Auditoria, Assessoria Jurídica e Secretaria Geral. 3. Acolhimento da possibilidade de superação do item 4.11, conforme pareceres da Assessoria Jurídica e Secretaria Geral. 4. Consideração das contribuições da Secretaria Geral quanto à possibilidade de superação ou relevação dos apontamentos 4.1, 4.2, 4.3, 4.9, 4.11, 4.17, 4.18, 4.19 e 4.25, que passam a integrar o voto. 5. Análise detida dos itens remanescentes: 4.4, 4.5, 4.8, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.20, 4.22 a 4.24. 6. Acolhimento da justificativa da Origem e saneamento da falha do item 4.4, relativa à dotação orçamentária. 7. Relevação do item 4.5 (ausência de fundamentação na consulta pública) com a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, considerando que a inobservância dos requisitos não causou prejuízo e a consulta atingiu sua finalidade. 8. Consideração como sanado o item 4.8 (possibilidade de sobrepreço por duplicidade) diante da exclusão de obras de SPObras. 9. Afastamento da alegação de sobrepreço nos itens 4.23 (Relatório de Desapropriação) e 4.24 (Relatório Específico), entendendo-se o primeiro como complementar e o segundo como previsão para demandas específicas. 10. Afastamento dos itens 4.12, 4.13 e 4.14 relativos à qualificação técnica e metodologia de

execução, considerando a importância do entendimento do escopo, a minimização da subjetividade e a legitimidade da ponderação entre metodologia e experiência. 11. Validação da exigência do item 4.15 (serviços específicos) dentro da discricionariedade da Administração. 12. Afastamento do item 4.16 (quantitativos inexatos) diante da relação com a Carteira de Empreendimentos. 13. Solução do item 4.20 (Relatório de Portfólio) com a correção da denominação e a natureza das informações requeridas. 14. Afastamento do item 4.22 (Relatório do Plano de Gestão) considerando sua função essencial no gerenciamento. **ACOLHIDO EXCEPCIONALMENTE. OFÍCIOS.**

RELATÓRIO

01. Trata-se de Acompanhamento do Edital da Concorrência nº 001/21/SIURB, lançado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, objetivando a prestação de serviços técnicos especializados em engenharia consultiva para apoio no gerenciamento, supervisão e assessoria técnica na implementação e execução dos programas e empreendimentos de infraestrutura urbana e edificações públicas, divididos em três lotes, no valor total estimado de R$ 60.260.566,57 (sessenta milhões duzentos e sessenta mil quinhentos e sessenta e seis reais e cinquenta e sete centavos – janeiro/21).[1]

02. O aviso de abertura da licitação foi publicado no DOC de 01/06/2021 (pg. 110),[2] do qual constou a data de 20/07/2021 para a abertura da sessão pública, posteriormente designada para o dia 16/08/2021 e, ao final, realizada em 30/11/2021, após a SIURB retomar a licitação (DOC de 14/10/2021 – pg. 124). [3]

[1] A divisão do valor por lotes foi efetuada da seguinte forma: lote 1 - R$ 21.520.472,89; lote 2 - R$ 21.170.988,19; lote 3 - R$ 17.569.105,49. Estes valores também têm como base o mês de janeiro de 2021.

[2] Disponível em http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipId=40ee9bae1b66df106c0caea68f09ce1b. Consulta em 18/05/2023.

[3] Disponível em http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=81582f1bdf11edb6e23745f2894e669c&PalavraChave=6022.2021/0000543-3. Consulta em 18/05/2023.

03. A **Secretaria de Controle Externo – SCE** elaborou o competente Relatório Preliminar de Acompanhamento do Edital (peça 19 – 13/07/2021), registrando, em suas páginas iniciais, procedimentos fiscalizatórios autuados neste Tribunal de Contas, relacionados aos serviços de gerenciamento e assessoria técnica para implantação de programas de infraestrutura urbana, em que foram identificados reiterados problemas na elaboração dos Editais da SIURB decorrentes da má técnica e da inobservância de recomendações e determinações de longa data desta Corte, cabendo destacar as determinações do Pleno deste Tribunal dirigidas à SIURB para atender em futura licitação, contidas no Acórdão prolatado no TC/002356/2018:[4]

> *[...]* ***ACORDAM,*** *ainda, à unanimidade, em determinar à Origem que, na hipótese de vir a realizar nova licitação, com o mesmo objeto,* ***observe os termos da Instrução 2/2015*** *desta Corte de Contas.*
> ***ACORDAM,*** *ademais, à unanimidade, tendo em vista que a SIURB, reiteradamente, revoga seus editais para serviços de gerenciamento sempre que este Tribunal aponta irregularidades a serem sanadas, optando pela contratação emergencial com as mesmas empresas e nos mesmos termos, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Controladoria Geral do Município de São Paulo, para as providências que entender necessárias. (grifos nossos e no original).*

04. Conforme indicam os trabalhos da Auditoria, realizados em sede de Inspeção, a definição imprecisa do objeto licitado dá margem a alterações contratuais e descontrole durante a execução contratual, com ônus para o Poder Público Municipal, atraindo a atuação também do Ministério Público e da Controladoria Geral, consoante assim explicitado:

> *"Ademais disto, conforme está sendo apurado nos autos do e-TCM nº 002171/2021* [Inspeção], *com acompanhamento do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Controladoria Geral do Município, a definição imprecisa e não detalhada do objeto em licitação semelhante ao que ora se licita, acabou por gerar subcontratações e o conhecido "jogo de planilha", que ocasionou acréscimos e supressões além dos 25% tolerados pela Lei Federal de Licitações, artigo 65, §1º."*

05. Feitas essas considerações e após analisar detidamente o Edital da Concorrência 001/2021, objeto do presente, a Equipe Auditora concluiu que o certame "***não*** possui condições de prosseguimento em face das seguintes infringências/irregularidades" constatadas:

> *" 4.1. O objeto licitatório não está caracterizado de maneira precisa, suficiente e clara de forma a possibilitar a elaboração das propostas pelos licitantes, em*

[4] Proferido na 3053ª Sessão Ordinária, realizada em 11/10/2019.

ofensa ao disposto na Lei Federal nº 8.666/93 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como no disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/03 (subitem 3.2.1.).

4.2. Se há necessidade de realização de atividade pública em atendimento às políticas fixadas no Plano Plurianual, conforme previsão da cláusula 2.1 da Minuta de Contrato e há margem no teto de gastos para funcionalismo, com a respectiva previsão dos cargos públicos a executar tais tarefas, evidente que a licitação que prevê a terceirização dessa mão de obra está em desacordo com a Constituição Federal, artigo 37, inciso II (subitem 3.2.3.).

4.3. Há infringência à Constituição Federal, artigo 74, inciso II pela não observância da eficaz e eficiente aplicação dos recursos públicos (subitem 3.2.3.).

4.4. A utilização da dotação apresentada só autorizará a prestação dos serviços referentes às obras e serviços relativos à "Intervenções no Sistema de Drenagem", ficando prejudicados os pagamentos pelos serviços relativos às obras cujos recursos são originários de outras secretarias, tais como Educação e Saúde, em ofensa ao inciso III, do §2º do art. 7º e ao art. 8º da LF nº 8.666/93, e ao inciso VII, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.279/2003 (subitem 3.4.).

4.5. Houve infringência ao artigo 4.º do Decreto Municipal nº 48.042/2006 e do princípio da necessidade de fundamentação dos atos decisórios de direito administrativo na fase de consulta pública (subitem 3.5.).

4.6. O Anexo III – "Carteira de Empreendimentos SIURB" é insuficiente por apresentar ausência de identificação dos lotes; não discriminação/indicação de qual atividade será realizada por projeto, repetição de páginas e distribuição das atividades incompatível com os lotes constantes no Anexo I – Mapa Divisão dos lotes, em ofensa ao art. 6º, inciso IX da Lei de Licitações (subitem 3.6.)

4.7. As constatações evidenciam que o acompanhamento das atividades do Programa de OAEs estão em execução e gerenciamento pela SPObras, não cabendo a inclusão de qualquer obra ou serviço no presente Edital, incorrendo no risco de contratação em duplicidade para o mesmo objeto (subitem 3.7.).

4.8. Há sobrepreço de, no mínimo, R$ 6.302.278,93 (c/ BDI) devido a inclusão de serviços referentes a inspeções especiais e a recuperações estruturais, os quais estão em execução pela SPObras através do Programa de Manutenção de Ativos da Cidade (subitem 3.8.).

4.9. A competitividade será ampliada (maior) se o objeto for dividido em tantos lotes quantos são os tipos de objetos a serem licitados, além de evitar a ocorrência de conflitos na execução dos contratos oriundos desta licitação, nos quais obras similares são distribuídas geograficamente dentro de um mesmo contrato (subitem 3.9.).

4.10. Não está justificada a exigência na fase de Habilitação Técnica a apresentação de atestado/certidão que contemple a quantidade de 10 empreendimentos. Tampouco é possível relacionar tal quantidade com a Carteira de Empreendimentos da SIURB constante no Anexo III, como também no Anexo IV (subitem 3.10.).

4.11. A adoção de critérios subjetivos para julgamento das propostas técnicas, com a existência de uma parametrização insuficiente elaborada pela Administração, ofende o disposto no art. 40, inciso VII c/c o art. 44 da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.11.).

4.12. A SIURB transferiu para a licitante a tarefa de conhecer do escopo a ser contratado ao considerar a componente NT1a na Qualificação Técnica, em infringência ao artigo 7º, §2º, inciso I da Lei Federal de Licitações (subitem 3.12.).

4.13. As componentes da metodologia da execução NT1b e NT1c apresentam subjetividade e podem ser objeto de direcionamento, além de que vão de

encontro aos critérios estabelecidos para determinar a Experiência da Empresa (NT2) (subitem 3.12.).

4.14. A soma dos percentuais das componentes NT1b e NT1c são superiores às componentes Experiência da Empresa (NT2) e à Experiência Técnico Profissional (NT3), estas que deveriam ser relevantes para o tipo de licitação adotada pela SIURB (subitem 3.12.).

4.15. A exigência da comprovação de realização de serviços somente para edificações não residenciais e de reservatório de retenção restringe a competitividade indevidamente constituindo violação direta ao art. 3º da LF nº 8.666/93 (subitem 3.13.).

4.16. Não é possível relacionar os quantitativos exigidos no subitem 11.2 com a Carteira de Empreendimentos da SIURB (Anexo III do Edital), tampouco foi localizado qualquer demonstrativo que fosse capaz de corroborar os quantitativos exigidos. Ademais, a exigência de obter no mínimo 5 pontos em cada um dos quantitativos, para todos as alíneas a., b. e c. no subitem 11.2 restringe o certame, infringindo, assim, o art. 3º, §1º, inciso I, da LF nº 8.666/93 (subitem 3.14.).

4.17. Há desproporcionalidade da ponderação 70/30 entre a nota técnica e a nota de preços, excessiva segundo a CGU, o TCU e o próprio entendimento do Exmo. Conselheiro Domingos Dissei (subitem 3.15.).

4.18. O escopo no Termo de Referência não está suficiente delimitado, uma vez que constam afirmações de que a relação de empreendimentos do Anexo III é inicial; que as obrigações e atividades detalhadas para a futura contratada são mínimas, passíveis de ampliação, além de constar no Termo de Referência expressões relacionadas a não limitar as atividades da Contratada, em ofensa ao art. 6º, inciso IX da Lei de Licitações (subitem 3.16.1.).

4.19. A SIURB está terceirizando da sua atividade fim, burlando o dispositivo constitucional que obriga aos órgãos públicos a abrir concursos públicos para o preenchimento das vagas em aberto, em infringência à Lei Federal nº 8.666/93 em seus artigos 6º, inciso IX, artigo 7º, §2º, incisos I e II e artigo 40, inciso I, bem como o disposto nos incisos II, III, IV e V, do artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.179/03 (subitem 3.16.2.).

4.20. O produto do Relatório de Portfólio constante no Termo de Referência trata de um resumo dos serviços prestados, além de que a Secretaria não especificou quais indicadores que as futuras contratadas terão que apresentar e medir, tendo em vista que são informações chaves em infringência ao art. 6º, inciso IX da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.16.3.).

4.21. Há incompatibilidade no Termo de Referência do produto relatório de assessoria técnica entre os itens 3.3. e 4.3, pois no item 4.3.b consta que deverão ser elaborados relatórios para cada empreendimento, enquanto que no item 3.3 consta que as informações deverão ser consolidadas, atualizadas e revisados os planejamentos integrados (subitem 3.16.4.).

4.22. O produto REL–002 – "Relatório do Plano de Gestão", no montante total de R$ 936.347,76 por lote, não está justificado, pois não constam especificações do que se pretende obter com este relatório no Termo de Referência, em infringência ao art. 6º, inciso IX da LF 8.666/93 (subitem 3.16.5.).

4.23. A inclusão do produto REL–005 – "Relatório de Desapropriação" no orçamento gera indício de sobrepreço de R$ 849.540,00 (c/BDI) por lote, haja vista que a SIURB apresenta em sua estrutura o NDAP, este que tem as mesmas funções previstas no Termo de Referência (subitem 3.16.6.).

4.24. A previsão orçamentária do item " 12 – REL-012 – Relatório Específico" caracteriza verba, infringindo o art. 6º, inciso IX, alínea "f"; c/c com o art. 7º, §2º,

> *inciso II da Lei de Licitações, ocasionando sobrepreço de R$ 2.029.627,44 no presente certame (subitem 3.16.7.).*
> *4.25. Houve infringência da SIURB na presente licitação aos arts. 3º, 4º e 6º da Instrução nº 02/2015 desta Corte de Contas (subitem 3.3.)*

06. A SIURB e os responsáveis indicados no relatório (peças 19/20) foram devidamente cientificados do teor da análise do Edital realizada pela Auditoria, nos termos do **despacho de peça 21** (22/07/2021), que definiu as seguintes providências para serem adotadas:

> *1 – "recomenda-se, a título de alerta, **o adiamento por esta Secretaria, da data prevista para o recebimento das propostas** (agendada para o próximo dia 16.08.2021), **a fim de que sejam esclarecidas e/ou sanadas as infringências detectadas** pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle;*
> *2 – "Recomenda-se, ademais, que sejam adotadas as medidas cabíveis para eventual correção e saneamento do Edital e/ou para o envio de justificativas para este Tribunal, no prazo regimental (até 15 dias), ressaltando-se a necessidade de envio de resposta a este Tribunal com a maior brevidade possível"* (grifos nossos).

07. Ao final, o despacho do Conselheiro Relator fez constar "*que a responsabilidade administrativa do agente público no exercício da função, tem previsão no artigo 180 da Lei 8989/79 e, em termos de licitações e contratos públicos, está prevista nos artigo 51, § 3º e 82 da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 8º da Lei 14.133/2021, destacando, ainda, a previsão do artigo 28 da LINDB, que considera que **'o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro'***.". (grifos nossos).

08. Em resposta, a SIURB apresentou suas justificativas (peças 35/37 – 12/08/2021) com a informação de que o certame havia sido adiado "sine die", conforme Comunicado publicado no DOC de 28/07/2021 (pg. 9 da peça 36).

09. Após analisado o teor da documentação enviada pela Origem, a **Secretaria de Controle Externo** emitiu o **Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital** (peças 41/42 – 23/08/2021), reiterando o rol inicial de irregularidades, em sua totalidade, uma vez que não saneadas pela SIURB, mantendo, por conseguinte, a conclusão de que o certame licitatório não reunia condições de prosseguimento.

010. Cientificada do relatório conclusivo, com base na Resolução nº 18/2019 (§§ 5º e 6º do art. 2º) desta Corte e aberto novo prazo para manifestação, a Origem, também fazendo referência aos responsáveis intimados, requereu a dilação do prazo regimental e, uma vez que esta foi concedida, apresentou, em 08/10/2021, suas

justificativas de peças 68/72, incluindo versão reformulada do edital, datada de 05/10/2021 (peça 71).

011. A **Secretaria de Controle Externo** analisou a documentação acrescida e emitiu seu parecer à peça 76 (03/02/2022), examinando as justificativas complementares da Origem e a nova versão do Edital. A Auditoria, então, identificou elementos para considerar sanados apenas os itens 4.6, 4.7, 4.10 e 4.21, relativamente às seguintes questões:

> *4.6. O Anexo III – "Carteira de Empreendimentos SIURB" é insuficiente por apresenta ausência de identificação dos lotes; não discriminação/indicação de qual atividade será realizada por projeto, repetição de páginas e distribuição das atividades incompatível com os lotes constantes no Anexo I – Mapa Divisão dos lotes.*
> *4.7. As constatações evidenciam que o acompanhamento das atividades do Programa de OAEs estão em execução e gerenciamento pela SPObras, não cabendo a inclusão de qualquer obra ou serviço no presente Edital, incorrendo no risco de contratação em duplicidade para o mesmo objeto.*
> *4.10. Não está justificada a exigência na fase de Habilitação Técnica a apresentação de atestado/certidão que contemple a quantidade de 10 empreendimentos. Tampouco é possível relacionar tal quantidade com a Carteira de Empreendimentos da SIURB constante no Anexo III, como também no Anexo IV.*
> *4.21. Há incompatibilidade no Termo de Referência do produto relatório de assessoria técnica entre os itens 3.3. e 4.3, pois no item 4.3.b consta que deverão ser elaborados relatórios para cada empreendimento, enquanto que no item 3.3 consta que as informações deverão ser consolidadas, atualizadas e revisados os planejamentos integrados.*

012. Ao final de sua análise, a Auditoria registrou sua conclusão pela manutenção de 21 itens, constantes dos 4.1. a 4.5., 4.8., 4.9., 4.11. a 4.20. e 4.22. a 4.25, todos do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (peça 41).

013. Por fim, informou a publicação dos seguintes atos do procedimento licitatório em andamento: (1) a ata da Sessão de Julgamento de Habilitação na qual todos os licitantes participantes do certame foram habilitados; (2) a previsão de abertura dos envelopes "B" da proposta técnica das licitantes habilitadas para o dia 01.02.2022; e (3) a Ata de Abertura das Propostas Técnicas.

014. A SIURB, oficiada em 03/03/2022 para manifestar-se a respeito do relatório técnico de peça 76, obteve deferimento de pedido de dilação de prazo por ela formulado, motivo pelo qual, em 05/05/2022, apresentou resposta contida nas peças 90/91.

015. A **Equipe Auditora**, na peça 95 (10/10/2022), ao analisar as justificativas trazidas pela Origem mencionou a publicação, no DOC de 29/05/2022, de Autorização de Abertura de Concorrência de idêntico objeto ao do Edital objeto do presente processo. E, no tocante aos 21 apontamentos remanescentes, a Especializada entendeu que a SIURB não apresentou elementos novos que permitissem alterar sua anterior conclusão, motivo pelo qual ratificou e reiterou todos os apontamentos, exceto os itens 4.6, 4.7, 4.10 e 4.21, superados na manifestação anterior (peça 76).

016. Ao pronunciar-se sobre a matéria, a **Assessoria Jurídica** (peças 98/99 – 29/11/2022) fez juntar os extratos dos contratos publicados no DOC de 12/11/2022 (peça 97), decorrentes do certame em comento, assim identificados:

> *"Em breve consulta à imprensa oficial, destaca-se, em relação ao SEI nº 6022.2021/0000543-3, como mais recente, a publicação no D.O.C. de 12/11/22, p. 168 (Anexo), relativa ao* ***Contrato nº 048/SIURB/2022*** *(Lote 01), firmado com o Consórcio LBR-HAGAPLANMODERA, ao* ***Contrato nº 049/SIUBR/2022*** *(Lote 02), com o Consórcio SGP (SONDOTÉCNICA – GERIBELLO – PLANSERVI), e ao* ***Contrato nº 050/SIURB/2022*** *(Lote 03), com o Consórcio Gerenciador SCP (SYSTRA – COBRAPE – PLANAL)."*(grifos originais).

017. Reportando-se às conclusões da Auditoria consignadas nas peças 41, 76 e 95, o Órgão Jurídico acompanhou as análises técnicas quanto à persistência dos apontamentos 4.1, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.18, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23 e 4.24 do Relatório Conclusivo (peça 41), bem como no tocante aos itens 4 superados, 4.6, 4.7. 4.10 e 4.21 (peça 76). Com relação aos apontamentos 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.17, 4.19 e 4.25 do Relatório Conclusivo, ressaltou inexistirem elementos na documentação apresentada pela SIURB, que permitissem sua superação, motivos pelos quais endossou as respectivas conclusões da última manifestação da Auditoria (peça 95), que os manteve.

018. Sobre o item 4.11, que versa acerca da "adoção de critérios subjetivos para julgamento das propostas técnicas", opinou pela possibilidade de sua superação, ao ponderar que "em licitações do tipo "técnica" e "técnica e preço", a adoção de margem mínima de subjetividade na apreciação das propostas técnicas é admitida pelo ordenamento jurídico pátrio" e que no caso concreto, encontra-se dentro da margem mínima tolerável, pelos seguintes motivos:

> *"por terem sido estipulados previamente no correspondente ato convocatório, ... por se alinharem a uma metodologia objetiva amplamente utilizada em outros casos semelhantes (graduação de notas ou escalonamento de pontos, comissão de avaliação), que não se demonstrou, do que se tem notícia nos autos, impertinentes frente ao objeto contratado."*

019. Portanto, exceto no tocante ao **item 4.11**, a AJ acompanhou integralmente o entendimento da Auditoria quanto aos apontamentos remanescentes no Edital, significando reconhecer que dos 21 itens indicados na peça 95, persistem 20 não sanados pela Origem.

020. A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 102 – 27/01/2023) entendeu que após as questões técnicas serem exaustivamente enfrentadas pela Origem, não remanesceram vícios de monta que maculem o Edital e a licitação e, ainda, considerou preclusos os apontamentos considerando a homologação do certame e a assinatura dos respectivos contratos. Ao final propugnou que o julgamento seja pela regularidade do Edital ou, aceitos os efeitos dele decorrentes.

021. Em seu pronunciamento, a **Secretaria Geral** (peça 104 – 02/05/2023), com amparo nos relatórios da Auditoria, endossou as conclusões quanto: à superação dos apontamentos 4.6, 4.7, 4.10 e 4.21; à permanência dos apontamentos 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.20, 4.22 e 4.23, devido à natureza técnica de engenharia dessas questões; à manutenção dos apontamentos 4.4 (até que SIURB comprove as dotações de outras Secretarias) 4.5, 4.8 e 4.24. Acompanhou a AJ na superação do item 4.11 e, no que tange aos demais itens, opinou como segue.

022. Item 4.1 - O objeto licitatório não está caracterizado de maneira precisa, suficiente e clara de forma a possibilitar a elaboração das propostas pelos licitantes. Entendeu a Secretaria Geral estar superado este item com base no tópico 4 do TR (peça 72), em que a "SIURB relaciona todos os produtos pretendidos como resultados dos serviços que serão prestados pelas futuras contratadas". Assim, considerou estarem estabelecidos as atividades e os resultados esperados da contratação. Todavia, ressaltou "como fundamental a necessidade de a SIURB apresentar justificativa plausível para os quantitativos estimados para cada relatório (homem-hora), para ser possível concluir pela regularidade desse edital."

023. Itens 4.2, 4.3 e 4.19 - Terceirização da atividade-fim da SIURB. Aplicação eficaz e eficiente dos recursos públicos: *"Pela leitura da justificativa apresentada para a contratação, fica claro que são dois os motivos que conduziram a SIURB à decisão de terceirizar as atividades materiais da Secretaria: a necessidade de profissionais especializados e o número insuficiente de servidores no quadro." (...) a transferência da execução dos serviços de gerenciamento e supervisão de contratos de obras (atividades executivas, materiais) encontra respaldo na Lei fed. n.º 8.666/93, não havendo*

incompatibilidade com a regra do art. 17 da Lei municipal nº 16.974/18, que estabelece a função institucional (macro) da SIURB, de planejar, formular, aprovar, gerir, normatizar e fiscalizar a execução de programas, projetos e sistemas relacionados com a implementação da política pública de desenvolvimento urbano do Município. Como decorrência lógica dessa premissa, opino pelo afastamento dos apontamentos ***4.2, 4.3 e 4.19***."

024. Item 4.17 – Desproporcionalidade na ponderação (70/30) entre a nota técnica e a nota de preços: "*Entendo que, neste caso, não há comprovação nos autos que permita concluir pela irregularidade do percentual adotado pela Origem, motivo pelo qual, submeto a critério de Sua Excelência essa ponderação*."

025. Item 4.18 – O escopo do Termo de Referência não está suficientemente delimitado: "(...) referido apontamento pode ser afastado, a juízo de Vossa Excelência.Com efeito, alinhada aos argumentos apresentados quando apreciamos o apontamento 4.1, parece-me prudente que seja a Origem **advertida** de que a inclusão de novos empreendimentos no escopo do objeto representa alteração quantitativa, e está sujeita ao percentual de 25% previsto no art. 65, inciso I, alínea "b" e §1º da Lei fed. 8.666/93, assim como ocorre com os aditamentos de prazo."

026. Item 4.25 – Infringência aos arts. 3º, 4º e 6º da Instrução TCM n. 02/2015, pela SIURB: expõe a possibilidade de relevação desse apontamento, por configurar irregularidade formal e não acarretar prejuízo para o exercício do controle externo, o que não impede de ser aplicada sanção ao servidor responsável.

027. Em suma, finalizando a instrução processual, a Secretaria Geral, excluiu os 4 itens regularizados (4.6, 4.7. 4.10 e 4.21) e os que são passíveis de afastamento/ponderação (4.1, 4.2, 4.3, 4.9, 4.11, 4.17, 4.18 e 4.19) ou relevação (4.25). Concluiu, assim restarem no Edital irregularidades não sanadas consubstanciadas em 12 (doze) apontamentos, quais sejam: 4.4 (até que SIURB comprove as dotações de outras Secretarias), 4.5, 4.8 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.20, 4.22, 4.23 e 4.24.

028. É o Relatório.

VOTO

029. A fim de se proceder à análise do mérito da presente fiscalização, consistente no Acompanhamento do Edital de Concorrência nº 001/21/SIURB, à luz dos

elementos colhidos na instrução do feito, observando-se as garantias constitucionais, do exercício do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo (Constituição Federal, art. 5º, inciso XLV), é possível delimitar os pontos controvertidos a partir dos apontamentos de infringências contidos no Relatório Preliminar de Auditoria, itens 4.1 a 4.25 (peça 19).

030. De plano, sem necessidade de maior perquirição, diante de toda discussão técnica aprofundada desenvolvida no processo, restam superadas as infringências relativas aos itens 4.6, 4.7, 4.10 e 4.21, tendo em vista a manifestação da Auditoria nesse sentido (peça 76), acompanhada tanto pela Assessoria Jurídica (peças 98 e 99) e pela Secretaria Geral (peça 104), que adoto como razões de decidir. O mesmo pode ser afirmado em relação ao item 4.11, tido como passível de superação pela Assessoria Jurídica (peça 98) e pela Secretaria Geral (peça 104), o que, igualmente acolho. Considerando, ainda, as contribuições trazidas pela Secretaria Geral, no tocante à possibilidade de superação ou relevação dos apontamentos correspondentes aos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.9, 4.11, 4.17, 4.18 e 4.19 e 4.25, que passam a integrar o presente voto, o juízo sobre a regularidade do Edital da Concorrência nº 001/21/SIURB recai, essencialmente, sobre a análise dos itens 4.4, 4.5, 4.8, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.20, 4.22 a 4.24.

031. Começando pelo **item 4.4**, o ponto suscitado pela Auditoria foi que a dotação orçamentária constante do Edital não se referia à contratação de gerenciamento de obras e só autorizaria a prestação dos serviços referentes às obras e serviços relativos ao sistema de drenagem, o que não abrangeria outras obras e serviços de SIURB que demandam atividades de gerenciamento, como obras de arte especiais (pontes, viadutos, túneis e passarelas), escolas, CEUs, creches, hospitais, UBSs, por exemplo.

032. Embora seja proibido formalizar contratos sem disponibilidade orçamentária ou com disponibilidade orçamentária inadequada, o Tribunal de Contas da União preconiza que existem mecanismos legais para se proceder a ajustes durante a execução contratual, como a dotação de créditos adicionais ou suplementares, desde que isso encontre respaldo na Lei Orçamentária Anual, de forma compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, e observe a Lei de Responsabilidade Fiscal.[5]

[5] Lei Complementar Federal nº 101/2000.

033. Em sua defesa, a Origem informou haver solicitado à Secretaria Municipal da Fazenda a suplementação de recursos relativos a "Intervenções em Próprios Municipais" (22.10.15.451.3022.5085), visando à autorização dos serviços originários de outras Secretarias da Administração Municipal (peça 91). Com isso, a inadequação da dotação orçamentária utilizada para os serviços de gerenciamento, que deve ser atrelada a um objeto específico, ou remunerada pelos recursos que financiam a execução do objeto principal, poderia ser superada.

034. A respeito, verifica-se que o Decreto Municipal nº 61.299/2022 abriu crédito adicional suplementar no valor de R$ 1.227.680,40 para as "Intervenções em Próprios Municipais" (22.10.15.451.3022.5085) em "Obras e Instalações" (44905100.00) e que o Decreto Municipal nº 62.094/2022 abriu crédito suplementar para a mesma rubrica 22.10.15.451.3022.5085.44905100.00, no valor de R$ 7.995.821,83.

035. Todos os decretos analisados foram publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 2022, garantindo sua vigência durante o exercício fiscal daquele ano. O artigo 165, § 8º da Constituição Federal permite que a própria Lei Orçamentária Anual (LOA) já contenha autorização prévia para abertura de créditos suplementares, dentro de certos limites, sem necessidade de nova aprovação legislativa a cada necessidade de suplementação. A Lei Municipal nº 17.728/2021, que estimou a receita e fixou as despesas para o exercício de 2022, possuía tal autorização em seu art. 7º, com o limite de 10% do valor total das despesas daquele ano, que eram da ordem de R$ 82 bilhões.

036. Além disso, a dotação orçamentária empregada, 22.10.15.451.3022.5085.44905100.00, guarda compatibilidade com a variedade de obras que podem ser objeto de gerenciamento, considerando que ela possui a seguinte classificação: 22 – Código do Órgão – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB; 10 – Código da Unidade Orçamentária – Gabinete do Secretário; 15 – Função – Urbanismo; 451 – Subfunção – Infraestrutura Urbana; 3022 – Código do Programa de Governo – Programa específico de obras urbanas no Município; 5085 – Ação/Projeto/Atividade – Intervenções em Próprios Municipais; 4 – Categoria Econômica – Despesa de Capital; 4.90 – Grupo de Natureza da Despesa – Investimentos; 4.4.90.51 –

Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa – Aplicações Diretas e Obras e Instalações.[6]

037. Considerando que a suplementação orçamentária foi realizada em conformidade com as formalidades legais, sem indícios de vícios, e alocada em dotação específica do programa de obras urbanas da Municipalidade — abrangendo as intervenções sob gestão da SIURB na contratação em questão —, conclui-se que a falha editalícia apontada pela Auditoria, no **item 4.4**, relativa à vinculação dos recursos exclusivamente a obras e serviços em sistemas de drenagem, foi sanada, ainda que de forma posterior.

038. Passando ao **item 4.5,** a infringência apontada pela Auditoria encontrar-se-ia na ausência de fundamentação nas decisões tomadas pela SIURB durante a fase de consulta pública do edital.

039. A SIURB defendeu (peças 68/70 e 90/91) que cumpriu integralmente os requisitos fixados pelo Decreto Municipal nº 48.042/2006 tendo em vista: (i) a publicação do aviso da Consulta Pública nº 001/21/SIURB, no Diário Oficial da Cidade em 26 de março de 2021; (ii) a publicação da minuta do Edital no mesmo ato; (iii) a publicação de síntese das contribuições oferecidas, com o resultado das análise realizada e as correções/incorporações ao texto do Edital consideradas pertinentes no Diário Oficial da Cidade em 23 de abril de 2021. A SIURB argumentou que essa ampla divulgação e a consideração das contribuições superam o apontamento da auditoria.

040. Apesar da motivação realmente não ter sido satisfatoriamente minudenciada, como apontado pela Auditoria, isso não impede o reconhecimento da validade da Consulta Pública, como analisaremos a seguir.

041. O primeiro ponto é que restou demonstrado que SIURB deu ampla divulgação à Consulta Pública nº 001/21/SIURB. Essa ampla divulgação garantiu a oportunidade para que os interessados apresentassem suas críticas e sugestões, um dos objetivos principais da consulta pública, conforme o Decreto Municipal nº 48.042/2006. Os documentos constantes do processo SEI 6022.2021/0000543-3 comprovam recebimento

[6] Essa classificação segue as normas brasileiras de contabilidade pública e a estruturação determinada pela Lei Federal 4.320/1964, complementada por normativas mais recentes de padronização da contabilidade pública brasileira, em especial, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

de diversas contribuições de empresas interessadas e que elas foram processadas e analisadas pelos órgãos técnicos da Pasta, sendo aceitas ou não, gerando modificações do edital. Tudo isso indica que a administração deu a devida atenção ao *feedback* dos potenciais licitantes, embora essa análise não tenha sido registrada de forma detalhada para cada ponto.

042. Outrossim, o recebimento de diversas contribuições também autoriza considerar que a Consulta Pública potencialmente ampliou o caráter competitivo da futura contratação, pois as alterações do edital conduzem à obtenção de melhores propostas. Assim, é lícito inferir que a Consulta Pública atingiu seus objetivos, independentemente da ausência de motivação expressa para cada decisão.

043. Também é necessário considerar que caso as contribuições recebidas fossem claramente improcedentes, repetitivas ou visassem restringir a competitividade, a necessidade de uma motivação detalhada para cada rejeição poderia onerar excessivamente o processo administrativo, sem agregar valor significativo ao resultado final da licitação. Priorizar a publicação da análise geral e das alterações incorporadas pode ser interpretado como uma medida de eficiência, desde que garantida a transparência sobre o tratamento dado às contribuições relevantes.

044. Neste sentido, ponderar que deve ser priorizado o alcance da finalidade do ato administrativo sobre uma estrita observância do rigor formal, desde que os vícios formais não causem prejuízos (*"pas de nullité sans grief")*, é o cerne do princípio da instrumentalidade das formas, que se aplica não só para o direito processual civil, mas também para o direito administrativo.

045. No Direito Administrativo, o princípio da instrumentalidade das formas manifesta-se como uma relativização do rigor formal em favor da eficácia administrativa. Este princípio está alinhado com a moderna concepção de juridicidade administrativa, pela qual a Administração pode fundamentar suas decisões não apenas na letra da lei, mas no ordenamento jurídico como unidade, incluindo princípios e valores jurídicos que permeiam o sistema.

046. Esse entendimento, de que a instrumentalidade se presta à aplicação no direito administrativo, encontra respaldo tanto no art. 55 da Lei Federal nº 9.784/99, que

disciplina o processo administrativo da União,[7] como em precedentes tanto no Superior Tribunal de Justiça (STJ) como no Tribunal de Contas da União (TCU).

047. O STJ tem reiterado que exigências puramente formais não podem se sobrepor ao objetivo da licitação. No REsp 797.170/MT, a Primeira Turma enfatizou que *"rigorismos formais extremos e exigências inúteis não podem conduzir à interpretação contrária à finalidade da lei, notadamente em se tratando de concorrência pública, do tipo menor preço, na qual a existência de vários interessados é benéfica, na exata medida em que facilita a escolha da proposta efetivamente mais vantajosa (Lei 8.666/93, art. 3º)"*.[8] Nesse caso, aquela Corte entendeu que desclassificar licitantes por formalidades insignificantes violaria os princípios da competitividade e da seleção da melhor proposta, aos quais o procedimento licitatório se destina. E assim vêm se pronunciando em vários outros casos ao longo dos anos:

a) STJ – MS 5.418/DF, julg. 25/03/1998, Rel. Min. Demócrito Reinaldo (1ª Seção): formalidade do valor por extenso relativizada em favor da finalidade do certame;
b) STJ – REsp 797.170/MT, julg. 24/10/2006, Rel. Min. Denise Arruda (1ª Turma): vedado rigorismo formal excessivo que contrarie a finalidade da licitação e a busca da proposta mais vantajosa;
c) STJ – AgInt no REsp 1.620.661/SC, julg. 27/06/2017, Rel. Min. Og Fernandes (2ª Turma): confirmou orientação de que exigências formais irrelevantes não invalidam o certame, devendo prevalecer a seleção do melhor contrato (formalismo moderado).

048. De igual modo, o TCU também vem adotado a instrumentalidade das formas e o formalismo moderado, podendo ser citado como exemplo o caso em que uma ausência de publicação de edital de grande circulação foi considerada irregular, mas passível de *"ser relevada, excepcionalmente, quando se tratar de caso isolado e quando a comprovação da retirada do edital por grande número de interessados demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade"*.[9]

---

[7] ***Art. 55.*** *Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.*

[8] STJ – REsp 797.170/MT, Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, jul. 24/10/2006, DJ 07/11/2006.

[9] TCU, Processo nº 00712120075, Acórdão 2510/2007. Relator: Ministro AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 18/09/2007. REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDOR NA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. RECOMENDAÇÕES. 1. A ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, excepcionalmente, quando se tratar de caso isolado e quando a comprovação da retirada do edital por grande número de interessados demonstrar a ausência de lesão grave

049. Portanto, com a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, tendo em vista que a inobservância de requisitos do ato não causou nenhum prejuízo – não há qualquer anotação nesse sentido no Relatório de Auditoria –, e não impediu que a Consulta Pública atingisse sua finalidade, relevo o **item 4.5**.

050. Dito isso, deve ser enfrentado o **item 4.8**, que aponta a possibilidade de sobrepreço nas contratações decorrentes do edital analisado, no valor de R$ 6.302.278,93. Isso decorreria, segundo a Auditoria, em razão da duplicidade de previsão de alguns serviços, nesta Concorrência nº 001/21/SIURB e, ao mesmo tempo, no Programa de Manutenção de Ativos da Cidade, que estava já em fase de execução, pela SPObras.

051. Para analisar adequadamente este item, é necessário distinguir com clareza as hipóteses de sobrepreço, superfaturamento e duplicidade ou sobreposição de contratações, sob a perspectiva de que os três institutos podem acarretar danos ao erário, mas que decorrem de hipóteses diversas. E, com isso, faz-se possível a análise conjunta do item 4.8 com os **itens 4.23 e 4.24**, já que estes também suscitam uma possibilidade de sobrepreço no edital.

052. Pois bem, atualmente o superfaturamento e o sobrepreço estão definidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, nos incisos LVI e LVI do art. 6º, mas o edital em exame foi elaborado com base na Lei Federal nº 8.666/1993, que ainda estava em vigência e, portanto, era aplicável, mas que não contemplava esses conceitos.

053. Antes da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelecer definições legais específicas para os termos sobrepreço e superfaturamento, diversos órgãos de controle e entidades técnicas já haviam formalizado as distinções para os institutos referidos em orientações técnicas, manuais e jurisprudência. Essas definições técnicas serviram como base conceitual para a fiscalização de obras e contratos públicos por muitos anos, e, até pela relevância que esses conceitos assumiram nos últimos anos é que eles foram incorporados ao texto da Nova Lei de Licitações.

---

ao princípio da publicidade. 2. É dispensável a aplicação de sanção a servidor incluído no quadro de responsáveis técnicos de empresa participante de licitação quando inabilitada a licitante e demonstrada a ausência de responsabilidade do servidor pela ocorrência.

054. A principal fonte técnica que definiu formalmente estes conceitos foi a Orientação Técnica OT-IBR 005/2012 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), publicada em 2012. Este documento estabeleceu metodologias e definições precisas para a apuração de sobrepreço e superfaturamento, sendo amplamente utilizado pelos órgãos de controle.

055. De acordo com esta orientação, o sobrepreço era definido como *"valor representativo da diferença positiva entre o orçamento contratado ou orçamento base e o orçamento paradigma, podendo se referir a um valor unitário de um item de serviço ou a um valor global do objeto licitado ou contratado"*.[10] Esta definição, que foi adotada pelo Tribunal de Contas da União em seu Roteiro de Auditoria em Obras Públicas,[11] evidenciava o sobrepreço como uma condição potencial, ainda não materializada em dano efetivo.

056. Já o superfaturamento era classificado em diferentes modalidades pela mesma orientação técnica do IBRAOP, destacando-se o superfaturamento por preços, definido como *"o dano ao erário caracterizado pelo pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores aos tomados como referência"*. A orientação também estabelecia outras modalidades como superfaturamento por quantidade e superfaturamento por qualidade, mas que mantinham a nota característica de um pagamento indevido.

057. Ou seja, enquanto o sobrepreço ocorre essencialmente na fase interna da licitação ou pré-contratual, o superfaturamento acontece com os atos de execução contratual, como a medição de quantidades superiores às executadas, a deficiência na execução que diminua qualidade ou vida útil, ou por alterações orçamentárias que causem desequilíbrio econômico-financeiro favorável ao contratado.

058. Ambos os institutos diferem da duplicidade de contratação, caracterizada pela sobreposição contratual, onde há pagamentos duplicados pelo mesmo bem ou serviço. A duplicidade contratual se verifica na contratação de fornecimento de itens ou serviços idênticos, ou substancialmente semelhantes, com sobreposição de períodos e cobranças em duplicidade pelos mesmos objetos, configurando duplo pagamento sem a correspondente contraprestação adicional.

---

[10] Disponível em https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf. Consulta em 14mar2025.
[11] Portaria – SEGECEX nº 33, de 7 de dezembro de 2021.

059. Assim, é necessário apontar que, essencialmente, há uma impropriedade na redação do apontamento do item 4.8, quando este afirma que há sobrepreço devido à inclusão de serviços já contemplado pelo Programa de Manutenção de Ativos da Cidade da SPObras. O que, na verdade existia no caso em tela, era a possibilidade de dano ao erário em razão de uma potencial sobreposição parcial de objetos entre o(s) contrato(s) resultante(s) da Concorrência nº 001/21/SIURB e a contratação feita por SPObras.

060. Feito esse esclarecimento, cabe avaliar se a duplicidade de contratações suscitado no item 4.8 efetivamente ocorreu. E a resposta, neste caso, é negativa. A Origem comprovou haver excluído do escopo da Concorrência nº 001/21/SIURB as obras de arte especiais e de mobilidade, que eram de responsabilidade de SPObras (peça 91). A Auditoria corrobora com a defesa, atestando a exclusão (peça 95), de modo que é lícito concluir que a hipótese de sobreposição danosa ao erário foi excluída e, com isso, o item 4.8 poderia ser considerado sanado.

061. No entanto, a Auditoria apontou que além da exclusão das obras referidas, foram inseridas outras obras e serviços, de modo que o edital continha originalmente 1.475 produtos, mas, após tal revisão, passou a conter 1.537 produtos. E, por não haver justificativa para as inclusões, a Especializada manteve o apontamento.

062. Aqui se faz necessário divergir da Especializada. Isso porque o item 4.8 estava bem delimitado e definido, pela sobreposição de obras e serviços, de modo que a correção do edital, com a exclusão dos objetos previstos em duplicidade, sanou o apontamento.

063. Tecnicamente, a Especializada não poderia manter o apontamento do item 4.8, pois, o desenrolar dos fatos e a potencial existência de uma nova falha, como está sendo proposto na manifestação da peça 95, deveria ser apontado detalhadamente mediante uma nova justificação, por meio de uma retificação, ou de um novo apontamento. A escolha entre essas opções dependeria de um julgamento profissional da equipe de auditoria[12] sobre qual forma de apresentação traria maior clareza e precisão à irregularidade identificada, permitindo a compreensão e a tomada de decisão pelo Plenário

[12] A NBC TA 200 trata, entre outros assuntos, da necessidade de aplicação do julgamento profissional na avaliação de riscos, materialidade e conclusões. Disponível em https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200(R1).pdf. Acesso em 14mar2025.

deste Tribunal de Contas. Em qualquer caso, no entanto, o relatório obrigatoriamente deveria refletir a evolução da situação e fundamentar adequadamente a preocupação remanescente, em consonância com os princípios e diretrizes do Manual de Fiscalização deste TCMSP, recentemente atualizado.

064. No caso em tela, até seria possível superar essa inconsistência, no que que se refere ao procedimento formal (retificação ou novo apontamento) ou mesmo o uso da nomenclatura (manutenção), se, na essência, a manifestação da Especializada contivesse os elementos necessários ao esclarecimento da questão, quais sejam: o detalhamento da nova constatação, a explicitação da preocupação com a potencial falta de economicidade, e o registro das fontes de informação, de forma clara e referenciada.

065. O que se verifica, no entanto, é que a manifestação da peça 95 aponta o acréscimo de 62 (sessenta e dois) relatórios relativos aos Programas de Drenagem e de Edificações, e que há uma preocupação com a ausência de justificativa clara para a necessidade e o custo desses novos objetos. No entanto, não há qualquer detalhamento desta constatação, que se quedou muito vaga. A manifestação da Especializada não aponta se esses produtos se referem a obras já contratadas ou não, que tipo de intervenção propõem, quais são seus valores, entre outros elementos necessários à delimitação da suposta irregularidade. Assim, faltam elementos imprescindíveis a um apontamento de auditoria, como (i) a referência normativa/regulatória que serve de padrão esperado para exercício do controle; (ii) a descrição da situação encontrada como condição de não conformidade; (iii) a materialidade que indica a relevância do apontamento, seu impacto quantitativo e/ou qualitativo; e (iv) as evidências que documentam o achado de auditoria.

066. Na ausência desses elementos, não há apontamento adequadamente delineado, de modo a permitir sua compreensão pelos demais órgãos técnicos desta Corte, pelo Plenário, e nem mesmo pela Origem, que necessariamente precisa ter clareza da imputação para poder exercer a ampla defesa e o contraditório. Uma retificação ou um novo apontamento demandariam nova intimação de SIURB, que não foi efetivada por esta Relatoria exatamente por não ter sido apresentado um apontamento devidamente circunstanciado.

067. Por tais razões, considero sanado o **item 4.8.**

068. Com relação ao **item 4.23,** o apontamento de Auditoria indica a possibilidade de existência de um sobrepreço na inclusão do produto REL-005 – Relatório de Desapropriação, em razão da existência, na estrutura de SIURB, do Núcleo de

Desapropriação e Apoio Psicossocial (NDAP), que deveria desenvolver funções e atividades correspondentes ao que consta da descrição do produto REL-005 .

069. Como já explanado nos itens precedentes, o sobrepreço, analisado quando do exame prévio de um edital de uma licitação que ainda não se realizou, como no caso em tela, consiste em um preço orçado para a licitação com valor expressivamente superior ao preço praticado pelo mercado. Como aqui a Especializada se insurge contra uma possível duplicidade de gastos de recursos públicos para uma mesma atividade – pagamento pelo produto REL-005, sobreposto à remuneração dos servidores do NDAP –, não há que se falar, tecnicamente, em sobrepreço.

070. Feito esse esclarecimento, passa-se à análise da questão sob o prisma da potencial sobreposição e duplicidade de pagamentos. Tendo em vista a afirmação da Origem de que o produto REL-005 consiste em assessoria técnica e suporte às atividades de desapropriação, e não na execução da atividade-fim, a cargo do NDAP, a solução deste ponto controvertido passa pela análise comparativa entre o Termo de Referência, no que se refere à descrição dos conteúdos esperados do produto REL-005, e a Lei Municipal nº 16.974/2018, que organiza a Administração Pública Municipal Direta, o que compreende a estruturação e as atividades de SIURB, e o Decreto Municipal nº 62.009/2022, que dispõe especificamente sobre a organização de SIURB.

Aspectos	Produto REL-005 "Relatório de Desapropriação"	Atribuições da SIURB
Responsabilidade pela gestão dos processos	Elaboração de relatórios de desapropriação por empresa contratada, como apoio ao gerenciamento	Gerir e prestar apoio técnico, suporte e encaminhamento dos processos desapropriatórios de todo e quaisquer empreendimentos provenientes da SIURB e de outros órgãos da Administração Municipal
Perímetro de intervenção	Análise e relatório sobre os perímetros de intervenção para desapropriações	Realizar estudos preliminares relativos à perímetro de intervenção das desapropriações e das remoções
Elaboração de DUPs	Possível acompanhamento do status das DUPs no relatório	Elaboração dos elementos instrutórios das Declaração de Utilidade Pública – DUP

Interferências de DUPs	Possível análise de interferências no relatório	Acompanhamento de interferências de Declaração de Utilidade Pública – DUP
Estudo de redução de desapropriações	Possível inclusão de estudos para otimização de áreas desapropriadas	Estudo de redução de desapropriação e remoções
Planilha de contribuintes	Possível inclusão de dados sobre contribuintes afetados	Planilha resumo de contribuintes atingidos em desapropriações
Produção de material expropriatório	Possível produção de documentação para processos de desapropriação	Produzir material expropriatório
Acompanhamento de ações	Possível inclusão do status das ações de desapropriação	Acompanhar as ações de desapropriação
Orientação de ações	Relatório como subsídio para decisões, sem poder decisório	Acompanhar e orientar ações expropriatórias
Diligências externas	Possível reporte sobre diligências nos relatórios	Acompanhar as diligências externas para o cumprimento dos mandados de imissão na posse

Fonte: Elaboração própria.

071. Após análise comparativa entre o produto REL-005 (Relatório de Desapropriação) previsto no Termo de Referência da licitação e as atribuições relacionadas a desapropriações na estrutura da SIURB, conforme o Decreto Municipal nº 62.009/2022, é possível identificar que existe uma sobreposição parcial entre as atividades, porém com funções complementares e não substitutivas.

072. A sobreposição parcial ocorre porque tanto o produto licitado quanto as atribuições da SIURB abordam aspectos relacionados a desapropriações. No entanto, há uma diferença fundamental na natureza das atividades: as atribuições da SIURB, conforme o decreto, estão relacionadas à responsabilidade institucional pela gestão, condução, orientação e decisão sobre os processos desapropriatórios, constituindo funções típicas de Estado, ao passo que o produto REL-005 parece ter caráter de apoio

técnico e consultivo, fornecendo subsídios, informações organizadas e análises que auxiliam a SIURB em sua tomada de decisões, sem substituir seu papel institucional.

073. O Relatório de Desapropriação (REL-005) funciona, portanto, como uma ferramenta de suporte ao trabalho das áreas técnicas da SIURB, gerando documentação e análises que alimentam o processo decisório, enquanto a responsabilidade pela gestão e decisão final permanece com os núcleos competentes da Secretaria. Essa relação caracteriza mais uma complementaridade do que uma sobreposição indevida de funções, o que é suficiente para afastar a possibilidade de sobreposição e duplicidade de gastos, suscitadas no **item 4.23.**

074. Para o **item 4.24,** o apontamento de sobrepreço da Auditoria está relacionado com a caracterização do produto REL-012 – Relatório Específico como uma verba à disposição da Contratante, sem a devida especificação. Como já dito anteriormente em relação aos itens 4.8 e 4.23, tecnicamente, o sobrepreço se dá quando preço orçado para a licitação tem valor expressivamente superior ao preço praticado pelo mercado. E não é isso que ocorre no caso em tela.

075. Assim, para o item 4.24 ser compreendido em seus exatos termos, é necessário estabelecer que o entendimento de Auditoria (expressado em suas manifestações nas peças 19, 20, 41, 42, 76 e 95) é que a falta de detalhamento específico para o REL-012, na planilha de quantidades e preços. configurava uma alocação genérica de recursos sem a devida justificativa legal. Ou seja, trata-se de um achado de auditoria válido, mas que não deve ser classificado como sobrepreço, mas sim como uma não conformidade que eventualmente poderia causar dano ao erário.

076. Estabelecida essa premissa, vamos à análise do apontamento. A própria descrição do objeto da licitação como "*prestação de serviços técnicos especializados em engenharia consultiva para apoio no gerenciamento, supervisão e assessoria técnica na implementação e execução dos programas e empreendimentos de infraestrutura urbana e edificações públicas"* implica a necessidade de flexibilidade para responder a demandas específicas que podem surgir durante a execução. O apoio técnico, por sua natureza, não pode ser totalmente previsto em detalhes no início do contrato.

077. A defesa de SIURB (peças 35, 37, 68/70 e 90/91) menciona explicitamente a necessidade de atender a *"necessidades da administração e/ou de órgãos de controle e fiscalização"*. Estes órgãos podem solicitar informações ou análises

específicas que não se enquadram nos relatórios de rotina previstos, exigindo a elaboração de um relatório específico para responder a essas demandas pontuais.

078. Ademais, os exemplos dados pela SIURB, como vistorias técnicas e análise de laudos técnicos são atividades concretas que podem surgir de necessidades específicas identificadas durante a execução dos projetos. A elaboração de um relatório para documentar os resultados dessas atividades não configura uma "verba", mas sim a formalização de um serviço técnico específico que pode ser realizado. E uma das obrigações do contratado prevista no edital é *"atender as demandas de informações relativas aos Programas e Empreendimentos, quanto ao seu andamento e resultados alcançados"*. Algumas dessas demandas – como o exemplo acima – podem exigir um nível de detalhe ou um formato que não se encaixa nos relatórios padrão, justificando a necessidade de um relatório específico.

079. Em suma, a previsão do produto REL-012 pode ser vista como uma previsão para atender a necessidades específicas e imprevisíveis que são inerentes à complexidade e dinamicidade dos projetos de infraestrutura, em vez de uma simples alocação orçamentária sem finalidade definida. O produto exigido com este relatório atende a potenciais demandas concretas da administração, órgãos de controle ou decorrentes de imprevistos na execução dos projetos, conforme implícito na natureza dos serviços contratados e nos exemplos fornecidos pela SIURB.

080. Com tais fundamentos, entendo superado o **item 4.24.**

081. O ponto seguinte a analisar é o **item 4.12**, no qual a Auditoria reputa haver uma infringência relacionada à uma indevida transferência ao licitante da tarefa de conhecer o escopo a ser contratado, em razão da forma como a componente NT1a da Qualificação Técnica está prevista no edital. A preocupação externada pela Especializada, de que haveria transferência, à contratada, de um ônus da Administração, de descrever detalhadamente o objeto a contratar, ao menos no nível de detalhamento de um projeto básico, como preconizava o art. 7º, §2º, inciso da Lei Federal nº 8.666/1993 é válida. No entanto, analisando o edital e outros aspectos incidentes no gerenciamento de projetos e atividades, a exigência pode ser tida como válida e amparada pelo art. 46 da citada norma, como veremos a seguir.

082. É ponto não controvertido nestes autos que os serviços previstos no edital da Concorrência 001/21/SIURB são de natureza essencialmente técnica e

especializada. Por isso a compreensão inicial do escopo por parte dos proponentes, por meio da componente NT1a pode ser relevante para determinar se eles possuem o entendimento fundamental das complexidades e desafios envolvidos nos empreendimentos. Nesse sentido, a NT1a assegura que as empresas demonstrem adaptação às necessidades específicas dos empreendimentos da SIURB, evitando soluções genéricas. Isso é respaldado pelas diretrizes do Guia PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*),[13] que destacam a importância do entendimento do escopo para mitigar riscos de desvios em projetos complexos. Especificamente sobre atividades de gerenciamento, o Guia PMBOK prevê o seguinte:

> *A natureza integrativa de projetos e gerenciamento pode ser entendida considerando-se outros tipos de atividades realizadas durante a execução de um projeto.* ***São exemplos de algumas atividades realizadas pela equipe de gerenciamento: • Analisar e entender o escopo. Isto inclui os requisitos do projeto e produto, critérios, premissas, restrições e outras influências relacionadas ao projeto****, e como cada um será gerenciado ou discutido dentro do mesmo.* (grifos nossos).[14]

083. Além disso, a componente NT1a faz parte da Metodologia de Execução – Tópico NT1, que visa avaliar como a empresa pretende abordar o trabalho. Uma descrição geral do escopo e das características específicas dos empreendimentos (NT1a) pode ser considerada um elemento fundamental para contextualizar e justificar as ferramentas, modelos e a metodologia de gestão que serão apresentados nos outros subitens (NT1b e NT1c). Sem demonstrar essa compreensão inicial, a proposta de metodologia poderia ser apresentada de forma genérica e desconectada das necessidades específicas do projeto. Portanto, essa avaliação inicial é importante para que as propostas técnicas subsequentes sejam relevantes e eficazes para o objeto do contrato.

084. Também é necessário registrar que embora a NT1a foque no entendimento do escopo do edital, ela pode estar indiretamente ligada à experiência da empresa (NT2) e da equipe técnica (NT3). Um licitante com experiência relevante em projetos semelhantes tende a demonstrar um melhor entendimento das características específicas dos empreendimentos na sua descrição do escopo.

---

[13] PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. Guia PMBOK. 6ª edição. EUA: Project Management Institute, 2017.
[14] Ibidem, p. 68.

085. No que tange à subjetividade da componente NT1a, a Origem sustentou que o edital prevê níveis de graduação que minimizam a subjetividade e que os relatórios de avaliação das Propostas Técnicas deverão conter justificativas dos níveis adotados. Assim, a eliminação de eventual subjetividade se daria, ainda, pela adequada motivação dos atos de avaliação.

086. Nesse sentido, verifica-se que o item 11.1 do edital (peça 06) realmente aponta níveis de graduação da NT1a em "*inaceitável, inadequado, insuficiente, bom, ótimo e excelente"*, com descritores dos fatores que indicam os critérios para a atribuição de cada um desses níveis à proposta apresentada. No que se refere à fundamentação, a licitação foi conduzida no processo SEI 6022.2021/0000543-3 e o documento SEI 059138385 demonstra que a Origem apresentou um relatório de análise com a motivação para cada uma das notas atribuída tanto ao componente NT1a quanto aos demais componentes.

087. Esse mesmo raciocínio foi empregado pelo parecer da Assessoria Jurídica (peças 98/99), que utilizou esse mesmo parâmetro do edital (subitem 11.1) de graduação, para argumentar pela superação do item 4.11, defendendo que a subjetividade nos critérios de avaliação técnica estava dentro de limites aceitáveis. Sobre esse ponto, a Assessoria Jurídica afirmou que a utilização de conceitos indeterminados – como estes dos níveis de graduação – é tolerada e até mesmo esperada em processos decisórios. Com isso, a Assessoria Jurídica afirma que embora seja um dever da Administração mitigar a subjetividade, existe uma margem mínima que deve ser tida como tolerável, tendo em vista que a metodologia empregada por SIURB no certame (graduação de notas ou escalonamento de pontos, analisada por comissão de avaliação) possui critérios previamente estipulados e é amplamente utilizada por Administrações Públicas;

088. O parecer não aplica diretamente este entendimento ao item 4.12, mas a justificativa geral do Órgão Jurídico, reconhecendo a inevitabilidade de alguma subjetividade em avaliações técnicas, relacionada à aceitação de critérios que dependam da interpretação e do julgamento dos avaliadores, apresentada para o item 4.11, é plenamente aplicável ao item 4.12, já que o item 11.1 do edital é aplicável ao item 4.11 e também ao item 4.12.

089. Desta análise concluo pela possibilidade de superação do **item 4.12** e estendo esse entendimento também do **item 4.13,** pois este apontamento se refere à

mesma questão, qual seja, a subjetividade dos componentes NT1b e NT1c. Como ambas as componentes estão submetidas ao mesmo item 11.1 do edital e, considerando que *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositivo* – princípio hermenêutico pelo qual onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra jurídica – ,[15] entendo superado o **item 4.13.**

090. No seguinte ponto de análise apresenta-se o **item 4.14**, no qual foi constatado que a soma dos percentuais das componentes NT1b e NT1c é superior às componentes Experiência da Empresa (NT2) e à Experiência Técnico Profissional (NT3), o que a Auditoria reputou inadequado, com o entendimento de que as notas NT2 e NT3 deveriam ser mais relevantes para a licitação analisada, com peso maior na avaliação técnica. A SIURB justificou essa escolha dos componentes relativos à metodologia da execução argumentando que é necessário que as licitantes demonstrem as práticas objetivas que serão aplicadas nos serviços contratados, incluindo a atualização de processos, ferramentas, modelos e metodologias específicas que atendam às necessidades da Administração.

091. Para além da justificativa apresentada por SIURB, é possível vislumbrar que os projetos da Carteira de Empreendimento (constantes do Anexo III do Edital), que serão objeto dos serviços de apoio e gerenciamento licitados, são projetos complexos devido à sua natureza, escopo, abrangência geográfica e multidisciplinaridade. Os montantes são vultosos, o que por si já atrai maior grau de dificuldade para os projetos, mas a sua complexidade está associada também a outros fatores como aspectos sociais, legais, ambientais, técnicos e financeiros.

092. A implementação dos empreendimentos envolve uma gama de ações adicionais à gestão e fiscalização, incluindo planejamento, desenvolvimento/revisões de projetos e obras, estudos técnicos de engenharia, questões ambientais, viabilização de soluções habitacionais, execução de desapropriações, equacionamento de interferências com concessionárias, elaboração e acompanhamento do procedimento licitatório e acompanhamento e fiscalização de obras de engenharia. Este tipo de trabalho requer a participação de profissionais especialistas, devidamente capacitados e com experiência, e de diferentes áreas.

[15] STJ. Vocabulário Jurídico. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/servlet/ThesMain?action=consultar&pesquisa=UBI+EADEM+RATIO+IBI+EADEM+LEGIS+DISPOSITIO. Acesso em 14mar2025.

093. E, para características únicas ou desafios particularmente complexos, como estes da Carteira de Empreendimento, a capacidade da licitante de propor uma metodologia eficaz e bem fundamentada (NT1b e NT1c) pode ser vista como um indicador mais relevante de seu potencial de sucesso do que apenas a experiência genérica (NT2) ou a experiência individual dos profissionais (NT3). Uma metodologia bem elaborada e atualizada pode ser considerada um fator crítico de sucesso, potencialmente superando a simples replicação de experiências passadas.

094. Ao dar maior peso à metodologia, o edital se presta a estimular as licitantes a investirem na elaboração de propostas técnicas detalhadas e de alta qualidade, demonstrando um profundo entendimento dos desafios e propondo soluções concretas e bem delineadas. Isso pode levar a uma competição mais focada na qualidade da abordagem do que apenas no histórico da empresa e dos profissionais.

095. Assim, a ponderação adotada entre a metodologia (NT1b e NT1c) e a experiência (NT2 e NT3) tem o potencial de refletir necessidades específicas e objetivos estratégicos da contratação, priorizando a capacidade de apresentar soluções inovadoras e bem fundamentadas para os desafios atuais, sem desconsiderar a importância da experiência pregressa.

096. Portanto, a escolha da Administração parece legítima, de modo a ser afastado o **item 4.14.**

097. O item **4.15** aponta que a exigência da comprovação de realização de serviços somente para edificações não residenciais e de reservatório de retenção restringiria a competitividade indevidamente.

098. A respeito desse apontamento, a Origem argumentou que a inclusão de tal exigência se justificava por ter relação direta com as necessidades visualizadas pela Administração na execução das obras que pretende realizar, previstas no Anexo III, da Carteira de Empreendimentos. A SIURB afirmou que a exigência decorria da necessidade de comprovar anterior experiência na execução de serviços relevantes para o objeto do contrato. A defesa também mencionou a jurisprudência do TCU, segundo a qual somente configura ilegalidade exigir ou incluir quesitos de pontuação técnica que não guardem pertinência ou proporcionalidade com o objeto contratado, ou impliquem custos desnecessários antes da celebração do contrato.

099. Verifica-se que o Anexo III confirma que a carteira de empreendimentos da SIURB abrange obras de infraestrutura, edificações não residenciais e reservatórios de retenção. Nele, identificam-se diversos projetos classificados como Drenagem e Edificações Públicas, incluindo construções não residenciais, como Centros de Educação Infantil (CEIs), e obras de drenagem que envolvem reservatórios de retenção. Assim, a exigência de experiência nesses tipos de obras reflete diretamente a natureza dos projetos que a Contratada deverá apoiar, tornando a exigência coerente e adequada.

0100. Continuando o exame do edital, constata-se que a exigência de experiência para pontuação na proposta técnica (NT2) menciona especificamente Canalização de Córrego/Canalização em Canal fechado/Canalização em Canal Aberto e Execução e/ou Implantação de Galerias, Reservatório de Retenção, Viário, e edificação não residencial, de modo que as atividades atestadas para pontuação estão diretamente relacionadas com aquelas que fazem parte da Carteira de Empreendimentos do Anexo III.

0101. Além disso a complexidade e as particularidades das edificações não residenciais (como hospitais, escolas, etc.) e dos reservatórios de retenção podem demandar um conhecimento técnico específico. Exigir experiência prévia nesses tipos de projetos pode ser interpretado como uma forma de garantir que as licitantes possuam a expertise necessária para lidar com os desafios técnicos inerentes a esses empreendimentos.

0102. A sobreposição da técnica em detrimento do preço, feita na escolha do critério de julgamento da licitação, pode ser considerada necessária dada a atuação multidisciplinar da futura Contratada e, por isso, a exigência do **item 4.15** pode ser reputada como válida e legítima, dentro da margem de discricionariedade que a Administração possui nesse ponto.

0103. Para o **item 4.16**, a Auditoria apontou que não foi possível relacionar os quantitativos exigidos no subitem 11.2 do edital com a Carteira de Empreendimentos da SIURB (Anexo III do Edital) e também afirmou que não foi localizado nenhum demonstrativo capaz de corroborar os quantitativos exigidos. Por fim, considerou restritiva a exigência de obter no mínimo 5 pontos em cada um dos quantitativos, para todas as alíneas no subitem 11.2.

0104. Em sua defesa, a SIURB argumentou que a inclusão de tal exigência se justificava por ter relação direta com as necessidades visualizadas pela Administração

na execução das obras que pretende realizar. Segundo a SIURB, tratava-se da necessidade de comprovar anterior experiência na execução de serviços relevantes para o objeto do contrato. A SIURB também mencionou que as atividades atestadas para efeito de pontuação estão diretamente relacionadas com aquelas que fazem parte da Carteira de Empreendimentos da SIURB, citando exemplos como canalização de córrego/canalização em canal fechado/canalização em canal aberto e execução e/ou implantação de galerias; obras de infraestrutura e/ou edificações não residenciais; e reservatórios de retenção.

0105. Examinando-se o edital, é possível observar que a licitação tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados em engenharia consultiva para apoio no gerenciamento, supervisão e assessoria técnica na implementação e execução dos programas e empreendimentos de infraestrutura urbana e edificações públicas, e, com isso, constatar que a amplitude e a complexidade desses serviços, abrangendo gerenciamento, supervisão de projetos e obras em áreas como drenagem e edificações públicas, podem demandar uma experiência quantitativa significativa por parte das licitantes para garantir a capacidade de atendimento.

0106. Nessa toada, embora a Auditoria alegue a ausência de relação com o Anexo III, a SIURB observou, em suas exigências, as categorias de obras presentes em sua carteira. É possível considerar, ainda, que os níveis mínimos exigidos (5 pontos em cada quantitativo) se correlacionam com a escala e o volume de trabalho típicos de sua carteira de empreendimentos em cada uma das categorias (canalização, edificações não residenciais, reservatórios). O Anexo III possui um volume significativo de projetos de canalização de grande porte, de modo que a exigência de experiência em um certo número desses projetos para obter a pontuação mínima se justificaria pela necessidade de contratar empresa com capacidade comprovada para lidar com essa demanda.

0107. Além disso, dada a natureza multidisciplinar dos serviços a serem contratados, a exigência de experiência em diferentes tipos de obras (alíneas *a*, *b* e *c* do subitem 11.2) pode ser justificada pela necessidade de a contratada possuir uma capacidade técnica abrangente, compatível com a diversidade dos projetos da SIURB. A exigência de um mínimo de 5 pontos em cada um desses tipos de obras pode visar garantir que a licitante não seja especializada em apenas um tipo de intervenção, mas possua uma experiência razoável em todas as áreas relevantes para o contrato.

0108. Também é possível entender que a comprovação de um certo volume de experiência pregressa (quantitativos) pode ser um indicador da capacidade da licitante de gerenciar e executar projetos de forma eficaz e dentro dos prazos e orçamentos previstos.

A Administração pode contemplar essa exigência buscando minimizar os riscos de contratação de empresas sem a robustez necessária para lidar com a demanda de sua carteira de empreendimentos.

0109. De tais ponderações, afasto o **item 4.16** e passo à análise do **item 4.20**.

0110. No **item 4.20,** a Coordenadoria VII expressou entendimento de que o produto *"Relatório de Portfólio"* consiste em um resumo dos serviços prestados, e que a não foram especificados quais indicadores as futuras contratadas terão que apresentar e medir, informações estas tidas como imprescindíveis. O Relatório Preliminar da Auditoria (peça 19) inicialmente se refere a ele como *"Relatório Gerencial de Portfólio"* por não encontrar nas CPUs um produto com a denominação *"Relatório Gerencial de Progresso"*, que é com o produto aparece no Termo de Referência. Nas manifestações derradeiras (peças 76 e 95), a Especializada aponta que a Origem irá remunerar dois produtos (Relatório Gerencial Mensal de Progresso, REL-001 e Relatório de Portfólio), para a elaboração de um único serviço, de elaboração de um resumo dos demais produtos previstos.

0111. Em sua defesa, a SIURB (peça 91) argumentou que houve um equívoco na denominação inicial, e que o correto é *"Relatório Gerencial de Progresso"*, conforme correção feita antes da disponibilização do Edital. Quanto ao mérito do apontamento, SIURB afirmou que este relatório não é um *"panorama compilado dos demais relatórios"*, mas um documento que deverá conter, individualmente para cada empreendimento e mensalmente, informações, dados e indicadores de progresso. Prosseguiu afirmando que o relatório deverá incluir objetivo, mapa de localização, ficha técnica, relatório de acompanhamento, situação-resumo da obra, relatório fotográfico periódico, controle de medições, controle de aditamentos, mapa de controle de documentos, acompanhamento ambiental, desapropriações, acompanhamento de "comunique-se" do Agente Financiador (CEF) e cronograma integrado. A partir disso, sustenta que, diante da diversidade do conteúdo, o relatório não se assemelha a uma compilação de outros dados, mas resulta de esforços específicos e não duplicados da equipe.

0112. Fazendo o exame da questão, a partir do elementos constantes do edital, é possível verificar que a extensa lista de itens que devem compor *o "Relatório Gerencial de Progresso",* como acompanhamento físico e financeiro, controle de prazos, e informações sobre diversas áreas (ambiental, desapropriações), implica um conjunto de indicadores de desempenho que serão naturalmente acompanhados e medidos. Assim, a

própria natureza das informações requeridas estabelece as métricas de avaliação do progresso.

0113. Conforme descrito no Termo de Referência, o relatório deve permitir avaliar o estágio e o desempenho das atividades desenvolvidas, bem como identificar pontos críticos. Para realizar essa avaliação, a contratada necessariamente precisará definir e utilizar indicadores de progresso físico, financeiro e de prazos, mesmo que não explicitamente listados como "indicadores" em um item separado.

0114. O objetivo principal dos serviços, conforme mencionado no Termo de Referência, é prover suporte à SIURB na condução das ações necessárias para viabilizar os empreendimentos. O *"Relatório Gerencial de Progresso"*, com suas informações detalhadas e sumarizadas, serve como uma ferramenta importante para o gerenciamento e para a tomada de decisões por parte da SIURB. A utilidade do relatório reside justamente na apresentação de dados que permitam acompanhar o desempenho e identificar problemas.

0115. Portanto, embora o termo "indicadores" não seja explicitamente detalhado em uma lista separada, as informações extensivas e específicas requeridas no relatório funcionam como indicadores de desempenho, permitindo o acompanhamento, a avaliação e o gerenciamento eficaz do progresso de cada empreendimento. A questão se resolve a partir dos elementos de conteúdo exigidos (controle de medições, cronograma integrado, etc.), que servem como métricas concretas para aferir o desempenho e identificar áreas que necessitam de atenção.

0116. E, quanto à duplicidade de produtos, com a correção do edital realizada pela SIURB, que consolidou as previsões sob a denominação de *"Relatório Gerencial de Progresso"*, resta solucionado o **item 4.20**.

0117. O último dos apontamentos objeto de exame é o **item 4.22**, no qual a Auditoria afirma que o produto REL-002 – Relatório do Plano de Gestão não está justificado, em razão da ausência de especificações do conteúdo esperado para esse relatório.

0118. Um Plano de Gestão é um documento técnico fundamental em qualquer iniciativa de gerenciamento, pois estabelece como o trabalho será executado, monitorado e controlado. A ausência de um relatório como este seria uma lacuna significativa na estrutura de apoio ao gerenciamento. Novamente aqui, cita-se como fonte o Guia PMBOK, que destaca que o Plano de Gestão estruturado é um dos principais elementos para

garantir a governança e o sucesso do projeto.[16] Neste mesmo sentido, a norma ABNT NBR ISO 21500:2021 preconiza a abordagem integrada de governança e gerenciamento, de modo que o trabalho planejado de forma adequada e gerenciado ativamente – o que poderá ser feito com o produto REL-002 – tenha sua probabilidade de sucesso maximizada.[17]

0119. O objetivo geral dos serviços técnicos especializados licitados é prover suporte à SIURB na condução das ações necessárias para viabilizar, com excelência técnica, a implantação do conjunto de empreendimentos. Para que a SIURB possa avaliar se esse objetivo está sendo alcançado, é imprescindível um relatório que consolide o desempenho dos diversos programas e empreendimentos, permitindo uma visão geral e a identificação de áreas que exigem maior atenção. A necessidade de identificar o "desempenho obtido" pressupõe a existência de métricas e indicadores, que existem, embora não estejam explicitamente listados no Termo de Referência para este relatório específico, como já se analisou em relação ao item 4.20.

0120. Outro ponto a considerar é que a exigência de que o relatório contemple *"projeções e tendências, ações para o próximo período"* demonstra a sua importância como ferramenta de planejamento e para a tomada de decisões proativas por parte da SIURB. As informações consolidadas e as projeções permitem à administração antecipar problemas, ajustar estratégias e alocar recursos de forma eficiente.

0121. Também é digna de apreciação a exigência de apresentar as informações "*da melhor maneira possível, as informações com maior potencial de utilidade para os departamentos da SIURB envolvidos e interessados"*, o que reconhece a necessidade de um documento flexível que possa atender às diversas necessidades de informação dentro da estrutura da SIURB. Isso pode justificar a ausência de um nível de detalhamento maior, para permitir adaptação às necessidades específicas de cada departamento, sem a necessidade de especificar cada detalhe *a priori* no Termo de Referência.

0122. Em suma, a validade do produto REL-002 pode ser sustentada pela sua função essencial no gerenciamento e acompanhamento do progresso dos programas e

---

[16] Idem nota 12.
[17] **ABNT. NBR ISO 21500:2021 – Gestão de Projetos, Programas e Portfólios – Contexto e Conceitos.** Rio de Janeiro: ABNT, 2021, item 4.6.

empreendimentos, fornecendo uma visão consolidada do desempenho, subsidiando a tomada de decisões e o planejamento futuro, integrando informações de diversas áreas. Mesmo que o Termo de Referência não detalhe exaustivamente cada indicador, a natureza e o objetivo do relatório, o contexto dos serviços contratados justifica sua existência e a necessidade de um nível de detalhamento que permita sua utilidade prática para a SIURB.

0123. Com isso, afasta-se o apontamento do **item 4.22** e se exaure a análise dos pontos controvertidos fixados neste processo.

0124. Ante o exposto, e em resumo, os apontamentos remanescentes podem ser superados ou relevados. O item 4.4, relativo à dotação orçamentária, foi sanado com a suplementação de recursos e compatibilização da classificação orçamentária. O item 4.5, que trata da ausência de fundamentação na consulta pública, pode ser relativizado pelo princípio da instrumentalidade das formas, visto que a finalidade do ato foi atingida sem prejuízo ao interesse público. O item 4.8, inicialmente apontando sobrepreço, foi resolvido com a exclusão de duplicidade de escopo. Já os itens 4.12, 4.13 e 4.14, relacionados à metodologia e qualificação técnica, encontram amparo na necessidade de avaliação do entendimento do escopo e na legitimidade da ponderação entre metodologia e experiência, respaldada pelo Guia PMBOK e pelo princípio da discricionariedade administrativa. O item 4.15, referente à comprovação de experiência específica, é justificado pela natureza dos empreendimentos previstos na Carteira de Empreendimentos do edital. O item 4.16, sobre a justificativa dos quantitativos, é superado pela vinculação com a Carteira de Empreendimentos da SIURB. O item 4.20, relativo ao Relatório de Portfólio, foi solucionado com a redefinição dos requisitos documentais. Por fim, os itens 4.22, 4.23 e 4.24, que questionam a justificativa de produtos específicos, foram afastados ao se comprovar sua vinculação às necessidades da gestão do contrato, evitando-se risco de sobreposição. Assim, à vista destes elementos, e das manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, cujos fundamentos acrescento às razões de decidir ora trazidas, no que em conformidade com este voto, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Edital da Concorrência nº 001/21/SIURB.

0125. Expeçam-se ofícios encaminhando cópia da íntegra do relatório, voto e do Acórdão a ser prolatado pelo Pleno, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e aos Interessados.

0126. Após, com as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 04/04/2025
10:16:28 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 1) TC 9314/2021

Interessados: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB).

Objeto: Acompanhamento de Edital da Concorrência nº 001/21/SIURB - Prestação de serviços técnicos especializados em engenharia consultiva para apoio no gerenciamento, supervisão e assessoria técnica na implementação e execução dos programas e empreendimentos de infraestrutura urbana e edificações públicas, sob responsabilidade da SIURB, no município de SÃO PAULO, dividido em três lotes.

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Revisor: Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Diante do exposto, alicerçado nas conclusões das áreas técnicas, **não acolho o Edital da Concorrência nº 001/21/SIURB**, diante das irregularidades constatadas por SCE, ao longo da instrução processual, em especial de sobrepreço referentes a serviços de inspeções especiais e recuperações estruturais (item 4.8), adoção de critérios

subjetivos para julgamento das propostas técnicas (item 4.11), desproporcionalidade da ponderação 70/30 entre a nota técnica e a nota de preços (item 4.17) e terceirização da atividade-fim da SIURB (item 4.19).

TCM, 02 de abril de 2025.

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

FR/RB

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 03/04/2025 11:48:41 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo