

## II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-266/2026

- Processo - TC/024111/2024  
Interessada - Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB  
Acompanhamento do Edital de Concorrência Pública Presencial 01/SMSUB/COGEL/2024  
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é o registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da Cidade de São Paulo, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

### 3.403ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SMSUB. REGISTRO DE PREÇOS. CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DA MALHA VIÁRIA. 1. Os achados de natureza concorrencial já haviam sido reputados superados em razão da orientação do Plenário. Vide TC 5034/2022. 2. Os pontos econômico-orçamentários e técnico-operacionais foram objeto de ressalva expressa de acompanhamento da execução contratual do ajuste decorrente. 3. O presente procedimento de acompanhamento, por sua natureza, não se confunde com eventual apuração de execução contratual ou responsabilização por fatos concretos, que permanecem sob o poder-dever fiscalizatório desta Corte. REGULAR. RECOMENDAÇÃO. 1. Durante a vigência dos contratos decorrentes do certame tratado nestes autos e em futuros instrumentos convocatórios de objeto semelhante, adote providências concretas para assegurar e formalizar critérios qualitativos e quantitativos de controle tecnológico amostral, com definição mínima de parâmetros de amostragem, rotinas de verificação e registros, de modo a reforçar a segregação entre execução e fiscalização, bem como mitigar riscos de não conformidade e de custos adicionais de manutenção. Votação unânime.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/024111/2024, TC/024573/2024 e TC/024655/2024, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

**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 de Concorrência Pública Presencial 01/SMSUB/COGEL/2024, sem prejuízo do controle concomitante e posterior desta Corte, especialmente na fase de execução contratual.

**ACORDAM**, à unanimidade, em recomendar à SMSUB que, durante a vigência dos contratos decorrentes do certame tratado nestes autos e em futuros instrumentos convocatórios de objeto semelhante, adote providências concretas para assegurar e formalizar critérios qualitativos e quantitativos de controle tecnológico amostral, com definição mínima de parâmetros de amostragem, rotinas de verificação e registros, de modo a reforçar a segregação entre execução e fiscalização, bem como mitigar riscos de não conformidade e de custos adicionais de manutenção.

**ACORDAM**, ainda, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos após as comunicações de praxe.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de abril de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente

JOÃO ANTONIO – Relator

/lsr

## I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

**Processo:** TC/024111/2024  
**Interessados:** Secretaria Municipal das Subprefeituras, Alexandre Modonezi de Andrade – Secretário Municipal da SMSUB  
**Objeto:** Edital – Registro de Preços para a Prestação de Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da Cidade de São Paulo, incluindo a Execução de Serviços de Readequação da Infraestrutura de Drenagem Superficial; Execução de Serviços de Reforço Estrutural; Serviços de Fresagem; Execução de Serviços de Aplicação de Imprimação Betuminosa Impermeabilizante e de Imprimação Betuminosa Ligante; Execução de Serviços de Aplicação do Revestimento Asfáltico; Execução de Serviços de Compactação do Solo e do Revestimento Asfáltico; Execução de Serviços de Nivelamento

**Processo:** TC/024655/2024  
**Interessada:** Secretaria Municipal das Subprefeituras  
**Objeto:** Representação em face do Edital de Concorrência Pública Presencial 01/SMSUB/COGEL/2024, cujo objeto é o registro de preços para prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da Cidade de São Paulo

**Processo:** TC/024573/2024  
**Interessada:** Secretaria Municipal das Subprefeituras  
**Objeto:** Representação em face do Edital de Concorrência Pública Presencial 01/SMSUB/COGEL/2024, cujo objeto é o registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da Cidade de São Paulo

**EMENTA:** JULGAMENTO ENGLOBADO. ACOMPANHAMENTO DE EDITAL e REPRESENTAÇÕES. Concorrência Pública Presencial Nº 01/SMSUB/COGEL/2024. Secretaria Municipal Das Subprefeituras – SMSUB. Registro De Preços. Serviços de conservação e manutenção da Malha Viária Urbana. Valor estimado: R\$ 1.702.617.923,98. Achados de Auditoria. Superação dos apontamentos relativos a sobrepreço, itens indiretos e matrizes técnicas, com observância de jurisprudência do plenário em certame anterior (TC/005034/2022). Correções formais promovidas. Exaurimento do objeto do acompanhamento, sem prejuízo do controle concomitante na execução contratual. Regularidade do edital. Recomendação à origem para que, na vigência contratual e em futuros certames, formalize e adote critérios qualitativos e quantitativos de controle tecnológico amostral sob verificação da administração. ciência. arquivamento. REPRESENTAÇÃO. Edital de Concorrência Pública Presencial 01/SMSUB/COGEL/2024. Relativamente ao item 2.2 - previsão de benefícios para micro e pequenas empresas, dispõe a Nova Lei de

Licitações, no artigo 4º, § 1º, inciso II que não se aplica o referido tratamento "no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte". Quanto ao item 2.6 - da exigência de que lances incidam apenas sobre o coeficiente K, em que pese a imprecisão do texto editalício, o critério adotado contemplou o preço ofertado acrescido do BDI, conforme atesta a classificação registrada na Ata da Sessão Pública que considerou tanto o coeficiente "k" quanto o BDI. Improcedente. REPRESENTAÇÃO. Edital de Concorrência Pública Presencial 01/SMSUB/COGEL/2024. A planilha orçamentária foi analisada pela Auditoria no Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, no âmbito do TC/024111/2024, não sendo identificadas irregularidades na adoção do desconto linear para o caso concreto, especialmente considerando que a aplicação de descontos diferenciados poderia representar risco de "jogo de planilha" em um cenário de imprevisibilidade das demandas. A Auditoria constatou que no sistema de registro de preços adotado, os contratos são celebrados conforme as demandas efetivas a partir dos parâmetros estabelecidos no edital, assim, o pedido de inclusão do detalhamento de quantitativos mínimos e máximos por item não procede. Improcedente.

## RELATÓRIO

O **TC/024111/2024** trata do acompanhamento do Edital de Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 destinado ao registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da Cidade de São Paulo, abrangendo, conforme descrito no instrumento convocatório, intervenções como readequação de drenagem superficial, reforço estrutural, fresagem, imprimações betuminosas, aplicação de revestimento asfáltico, compactação do solo e do revestimento, nivelamento e recuperação estrutural de poços de visita, além de reciclagem de RAP e RCC.

O certame foi estimado em R\$ 1.702.617.923,98 (data-base julho/2024, com desoneração), prevendo-se vigência da Ata de Registro de Preços de 12 (doze) meses, prorrogável por até igual período, e vigência contratual de 120 (cento e vinte) dias, sob o regime de empreitada por preços unitários, com critério de julgamento por menor preço e modo de disputa aberto.

Do exame preliminar, a Auditoria destacou, em síntese, os seguintes achados/apontamentos:

- (i) Sobrepreço estimado de R\$ 92 milhões na planilha orçamentária de referência, atribuído a preços unitários e coeficientes de insumo inadequados, com observações técnicas relacionadas, entre outras, à parametrização de insumos asfálticos e ao tratamento tributário incidente, apontando-se risco de superfaturamento e dano ao erário na fase de execução.
- (ii) Potencial sobrepreço de, no mínimo, R\$ 237 milhões, em razão de preço unitário global inadequado quando cotejado com referências técnicas adotadas em trabalhos correlatos, com indicação de impacto relevante sobre o valor global estimado do certame.

(iii) Inadequações quanto ao rol de serviços submetidos ao teto de 8% (itens indiretos), reputado incompleto, com potencial de distorção remuneratória e risco de superfaturamento.

(iv) Fragilidades nos mecanismos de controle/medição dos itens indiretos, a despeito de previsão no Termo de Referência, salientando-se que, em experiências fiscalizatórias pretéritas, falhas semelhantes redundaram em pagamentos indevidos, o que recomendaria maior densidade operacional dos controles.

(v) Exigência restritiva de comprovação de execução em "vias urbanas" para determinados serviços (a exemplo de fresagem e camadas asfálticas especificadas), entendida como elemento de restrição à competitividade, por estreitar, sem justificativa técnica suficiente, o universo de potenciais licitantes.

(vi) Exigências de quantitativos mínimos em atestados superiores a 50% da quantidade estimada para itens relevantes, com indicação de percentuais significativamente elevados em alguns casos, apontando-se, ainda, impropriedade na metodologia de cálculo empregada e possível efeito anticompetitivo.

(vii) Opção pela modalidade presencial (concorrência pública presencial), com questionamento quanto à motivação apresentada para afastamento da forma eletrônica, apontando-se potencial prejuízo à competitividade e desconformidade com a diretriz normativa de preferência pela realização eletrônica.

(viii) Vedação à participação em consórcio, reputada insuficientemente motivada diante do vulto e da complexidade do objeto, com potencial efeito de redução de competitividade e de seleção menos eficiente.

(ix) Inconsistências técnicas nas "matrizes de decisão", inclusive quanto à coexistência de duas matrizes sem justificativa clara, ausência de hierarquia entre parâmetros e resultados incompatíveis em situações equivalentes, além de previsão de alternativas por "estudos de avaliação", com risco de perda de objetividade, desperdício de recursos e fragilização do planejamento.

(x) Ausência de cláusula suficientemente robusta para impor controle tecnológico amostral sob verificação da Contratante, enfatizando-se o risco de parcialidade quando o controle fica circunscrito à contratada, recomendando-se o aperfeiçoamento do edital/minuta para assegurar critérios de amostragem e dever de fiscalização efetiva.

(xi) Impropriedades formais, dentre as quais equívocos de remissão normativa e inconsistências internas de prazos e referências em anexos técnicos, com

necessidade de saneamento para evitar ambiguidades e insegurança na condução do certame.

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Origem apresentou manifestação sustentando que parte relevante das conclusões da Auditoria teria sido construída por cotejo com achados constantes de auditoria programada ainda em curso (TC/001077/2023), a qual se encontraria em fase inicial e sem o contraditório pleno da Pasta, razão pela qual tais achados não poderiam ser tomados como referência para infirmar, de plano, o edital objeto de acompanhamento. Nesse sentido, afirma que as conclusões do procedimento programado podem ser esclarecidas, alteradas e eventualmente superadas após a manifestação da Administração, sendo prudente evitar que um parâmetro ainda não consolidado seja utilizado como fundamento determinante para obstar o prosseguimento do certame.

No enfrentamento dos pontos econômico-orçamentários, a SMSUB afirma que, quanto ao Achado 1, adotou preços de insumos asfálticos com base na ANP, especificamente para o CAP 50/70 e CAP 30/45, em observância a apontamentos pretéritos do controle; no tocante à não inclusão do ICMS na composição apresentada pela Auditoria, sustenta que o edital impõe ao licitante considerar, na proposta, todos os tributos e despesas, diretas e indiretas, razão pela qual o tratamento tributário estaria internalizado na estrutura de formação de preços do particular.

Quanto ao teor de betume/coeficientes de produtividade, argumenta que os limites e variações decorrem de normas técnicas vigentes, que admitem faixa mínima e máxima sem descaracterizar a massa asfáltica, motivo pelo qual não haveria impropriedade na metodologia adotada. Ainda assim, como medida de aprimoramento, comprometeu-se a incluir cláusula contratual para que, durante a execução, sejam monitoradas as variações de preços de derivados de petróleo (inclusive referências como a tabela SIURB) e, constatadas oscilações relevantes, seja promovida repactuação, com o objetivo declarado de evitar prejuízo ao erário. Em relação ao Achado 2, a defesa rebate a metodologia comparativa apontando que a SMSUB teria formado seu preço unitário global a partir de análise pormenorizada de todo o conjunto de contratos do programa, buscando um preço médio representativo, ao passo que a Auditoria teria utilizado recorte mais restrito (amostra limitada), o que, na visão da Pasta, inviabilizaria a generalização do resultado e enfraqueceria a conclusão de potencial sobrepreço em larga escala.

Em relação aos Achados 3 e 4 a Origem adota postura parcialmente adesiva. Quanto ao Achado 3, informa que adequará a Tabela de Custos Indiretos, incluindo os itens indicados pela Auditoria, reconhecendo a necessidade de ajuste do rol submetido ao teto. Em relação ao Achado 4, insiste na distinção entre problemas de edital e questões de execução, afirmando que o regime de medição obedecerá aos itens expressamente previstos na tabela correspondente e que eventuais desvios devem ser tratados no âmbito da fiscalização e responsabilização, reiterando que as críticas derivadas de auditoria programada ainda não conclusiva não poderiam, por si, desqualificar o modelo proposto no instrumento convocatório.

No aspecto da competitividade e qualificação técnica, a SMSUB sustenta, relativamente ao Achado 5, que a exigência de experiência em vias urbanas estaria alinhada aos parâmetros do procedimento anterior e seria necessária para assegurar aderência às condições reais de execução, invocando que editais pretéritos teriam sido objeto de exame e deliberação de regularidade. Quanto ao Achado 6, a SMSUB refuta a premissa de exigência superior a 50%,

afirmando que os percentuais máximos exigidos seriam inferiores (indicando limites como 40% para determinados serviços e percentuais menores para outros), e que os requisitos guardariam proporção com a estrutura do certame (lotes) e com o prazo operacional de execução, buscando evitar a contratação de empresa que, embora habilitada em termos meramente formais, não consiga entregar o objeto no ritmo exigido.

No que se refere à forma de realização do certame, a defesa enfrenta o Achado 7 sustentando que a opção pela concorrência presencial se justificaria por limitação sistêmica das plataformas eletrônicas para comportar o critério de julgamento adotado (desconto/coeficiente "K"), além de particularidades operacionais do objeto e do modo de comparação de propostas, invocando a admissibilidade legal do formato presencial desde que motivado e publicizado.

Já no Achado 8, relativo à vedação de consórcios, a SMSUB afirma tratar-se de matéria inserida na discricionariedade administrativa, sustentando que a vedação protegeria a competição e a vantajosidade ao evitar que empresas sem capacidade individual se habilitem por agregação consorcial, bem como para reduzir riscos de concentração econômica e de arranjos anticompetitivos, reafirmando que a medida não comprometeria a disputa.

Quanto às críticas de natureza eminentemente técnica, a Origem sustenta, no Achado 9, que as matrizes e a possibilidade de soluções derivadas de estudos de avaliação se justificam pela necessidade de considerar as particularidades de cada via, defendendo que não se pode exigir rigidez absoluta quando as condições de pavimento, drenagem e segurança variam, e que a decisão técnica deve preservar a qualidade e a durabilidade, sob pena de aumento de custo de manutenção futura.

Por fim, em relação ao Achado 10, a SMSUB informa que acolherá a recomendação e incluirá cláusula fixando critérios qualitativos e quantitativos amostrais para controle tecnológico sob responsabilidade/atuação da Contratante; e, no Achado 11, afirma que as impropriedades seriam meramente formais, passíveis de correção, sustentando que as retificações não alterariam a substância das propostas nem afetariam a competição, razão pela qual não vislumbra necessidade de reabertura de prazos de publicidade.

Esta relatoria, em decisão singular de peça 16, entendeu que alguns achados já haviam sido amplamente debatidos e considerados superados pelo Plenário em processo anterior (TC/005034/2022, referente ao edital do Pregão Presencial nº 02/SMSUB/COGEL/2022, de objeto semelhante), razão pela qual foram tidos como superados, desde logo: (i) a alegada exigência restritiva de comprovação de serviços em vias urbanas (Achado 5); (ii) a exigência de atestados com quantitativo mínimo superior a 50% (Achado 6); (iii) a adoção de concorrência presencial em vez de eletrônica (Achado 7); e (iv) a vedação de consórcios (Achado 8).

No tocante aos aspectos econômico-orçamentários, a decisão concluiu pela superação dos Achados 1 e 2. Quanto ao Achado 1 (sobrepreço estimado por uso de parâmetros ANP/tributação/coeficientes), acolheram-se as explicações da SMSUB no sentido de que os preços de CAP foram fixados com observância a apontamentos anteriores desta Corte, que o modelo de proposta impõe ao licitante a inclusão de tributos (inclusive ICMS) e que os coeficientes se alinham a normas técnicas, além do compromisso de inserir cláusulas para observar variações de

derivados de petróleo e possibilitar ajustes, entendendo-se que tais providências, se efetivadas, preservam o erário, mantendo-se, contudo, o acompanhamento do processo licitatório.

Já quanto ao Achado 2 (potencial sobrepreço por preço unitário global), reputou-se razoável a metodologia adotada pela Pasta, baseada em média ponderada e análise do conjunto de contratos, assentando-se que maior precisão dependeria do aprofundamento instrutório e do contraditório, motivo pelo qual o apontamento foi tido por superado, com ressalva expressa de monitoramento até a assinatura contratual.

Em relação aos itens indiretos, a Relatoria distinguiu os pontos que demandam correção prévia daqueles cuja verificação se projeta para a execução. Assim, o Achado 3 (omissões na lista sujeita ao teto de 8%) foi tratado como passível de correção mediante adequação da tabela e, por isso, determinou-se a necessidade de publicação dos ajustes e restituição de prazos.

Já o Achado 4, relativo às fragilidades de medição/controle e à possibilidade de remuneração indevida, foi considerado superado, por ora, assentando-se que a aferição concreta ocorrerá no âmbito da fiscalização da execução contratual, e acolhendo-se também o argumento de que parte do suporte técnico estava ancorada em auditoria ainda não consolidada, sem prejuízo de acompanhamento contínuo.

No campo técnico-operacional, a decisão também apontou a superação do Achado 9, entendendo que, neste momento, os esclarecimentos sobre as matrizes de decisão e sua aplicação ajustada às particularidades das vias mostram-se consistentes, destacando-se a experiência administrativa mencionada, sem afastar o dever de acompanhamento do cumprimento dos critérios e de eventual saneamento de incongruências na execução.

Por fim, quanto aos pontos em que houve concordância expressa da Origem e necessidade de correção formal/material no edital, a decisão registrou a obrigatoriedade de nova publicação: (i) no Achado 10, para inserir cláusula específica de controle tecnológico amostral com critérios qualitativos e quantitativos; e (ii) no Achado 11, para sanar falhas formais de redação, clareza e coerência interna.

Em sede de relatório conclusivo, a equipe de Auditoria desta Corte manteve os principais apontamentos de sobrepreço: valores e coeficientes inadequados de insumos asfálticos, com risco de superfaturamento, e potencial sobrepreço em razão do unitário global inadequado. Também permaneceram não superadas as falhas relativas a itens indiretos (critérios de medição e controle), exigências de qualificação técnica tidas como restritivas (vínculo a "vias urbanas" e quantitativos mínimos elevados), a opção pela concorrência presencial, a vedação de consórcios, as inconsistências nas matrizes de decisão e, ainda, a ausência de cláusula efetiva de controle tecnológico amostral, que não foi incorporada na republicação.

Em contrapartida, o Relatório considerou superados apenas: (i) o Achado 3, em razão do acréscimo de itens na tabela do TR; e (ii) o Achado 11, por correções formais realizadas na republicação. Em síntese, persistiram os Achados 1 e 2 e, em bloco, as impropriedades de competitividade, controle e objetividade técnica (Achados 4 a 10).

A AJCE entende que, "após o devido trâmite processual", a Origem cumpriu parte dos achados e, quanto aos demais, apresentou justificativas acolhidas pela Relatoria; reforça que os achados 5, 6, 7 e 8 foram corretamente tidos como superados de plano por confronto com a jurisprudência do Tribunal; e afirma que, não obstante o entendimento técnico de que o edital ainda não estaria apto, as impropriedades não impediriam o andamento do certame, à luz da decisão do Conselheiro. Acrescenta que, considerando fatos supervenientes colhidos no TC/002174/2025 (representação sobre o mesmo certame), houve sessão pública, cautelar restrita ao Lote 1, posterior revogação e determinação de retomada condicionada às conclusões da Auditoria, de modo que se vislumbra exaurimento do objeto do acompanhamento do edital, sem prejuízo de fiscalização na fase contratual. Por fim, como o achado 10 não foi atendido na republicação e foi ratificado pela Relatoria, a AJCE sugere o envio de recomendação à SMSUB para observância durante a vigência do contrato e em futuros certames.

A PFM em sua manifestação destacou a regularidade dos procedimentos adotados pela Origem e pugnou pelo acolhimento do edital.

A Secretaria Geral acompanha o entendimento da Assessoria Jurídica, assentando que, em razão do prosseguimento do certame autorizado pela Relatoria, houve exaurimento do objetivo do presente acompanhamento, sem prejuízo do controle concomitante na fase contratual; e adere, ainda, à sugestão de expedição de recomendação à SMSUB para que observe, na vigência do contrato e nos próximos certames, as providências atinentes ao Achado 10 (controle tecnológico amostral), expressamente apontado como não atendido na republicação do edital.

O **TC/024655/2024** versa sobre Representação proposta por VIPI ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS EIRELI, em face do Edital da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024, cujo objeto é o Registro de Preços para a Prestação de Serviços de Conservação e Manutenção da Malha Viária Urbana da Cidade de São Paulo, com valor estimado de R\$ 1.702.617.923,98 (um bilhão, setecentos e dois milhões, seiscentos e dezessete mil, novecentos e vinte e três reais e noventa e oito centavos).

O Representante questiona a respeito dos seguintes temas: 2.1. exigência de demonstrações financeiras somente do último exercício social; 2.2 previsão de benefícios para micro e pequenas empresas; 2.3. vedação de participação de consórcios; 2.4 ausência de justificativa para a adoção da modalidade presencial; 2.5 do critério de julgamento pelo "Menor Coeficiente de Desconto K"; 2.6. da exigência de que lances incidam apenas sobre o coeficiente K, 2.7 da omissão no edital sobre programa de integridade obrigatório; 2.8 da exigência de atestado específico de vias urbanas; 2.9 das contradições no Edital sobre certidões de falência e participações das empresas; e 2.10 - da exigência de decreto de autorização para sociedade estrangeira.

Devidamente oficiada, a Secretaria Municipal das Subprefeituras apresentou manifestação (peça 12).

A Auditoria elaborou o Relatório Conclusivo concluindo pela procedência dos subitens 2.2 e 2.6, pela improcedência dos subitens 2.5 e 2.9 ressaltando que, com relação ao subitem 2.5, considerando a ambiguidade da redação do Edital, recomendava-se sua reformulação em futuros certames, a fim de evitar interpretações equivocadas como as apontadas pelo Representante; pela superação das irregularidades analisadas nos subitens 2.1, 2.7 e 2.10 com a republicação do edital em 20.12.2024, ressaltando que em relação ao subitem 2.1, faltou a retificação do subitem 9.1.4.2 do edital, que ainda apresentava a expressão "do último exercício

social". E pela superação dos subitens 2.3, 2.4 e 2.8 que foram analisados nos autos do acompanhamento do edital no TC/024111/2024, tendo sido superados de plano no referido processo à peça 10 (peça 18).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a improcedência da Representação (peça 28).

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da representação e no mérito pela improcedência dos itens 2.5 e 2.9, pela relevação dos itens 2.2 e 2.6 e superação dos itens 2.3, 2.4 e 2.8.

Já o **TC/024573/2024** de Representação formulada pelo Sr. Jordan Gouvêa Borrill, em face de suposto indício de ilegalidades no Edital da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024, cujo objeto é o registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da cidade de São Paulo, com fundamento no artigo 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

O Representante alega, em síntese, que o Edital da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 (peça 2) possui vícios que comprometem a sua legalidade, dessa forma, requer, *ad cautelam*, a imediata suspensão do certame até o julgamento da presente representação, com a posterior retificação do edital e sua republicação (peça 1).

A Subsecretaria de Controle Externo (SCE), em seu Relatório Preliminar de Representação, informou que a sessão de abertura ocorreu em 10h30 do dia 23.12.24, e que o Edital da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024 está sendo acompanhado no TC/024111/2024.

Na oportunidade, apresentou a seguinte conclusão (peça 12, fls. 11):

*"À luz da análise efetuada no Relatório Conclusivo de Representação, concluímos que:*

*3.1. Os subitens 2.2 e 2.3 são improcedentes.*

*3.2. Os pontos abordados nos subitens 2.1, 2.4 e 2.5 foram analisados nos autos do acompanhamento do edital no TC/024111/2024, tendo sido superados de plano no referido processo à peça 10, não subsistindo necessidade de análise complementar acerca da temática."*

Após a análise da Auditoria a liminar não foi concedida, tendo em vista a ausência dos requisitos indispensáveis para a concessão da antecipação de tutela.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que a Representação seja julgada improcedente quanto aos subitens 2.2 e 2.3 e prejudicada em relação aos subitens 2.1, 2.4 e 2.5 (peça 22).

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da Representação e no mérito, pela sua improcedência.

**Este é o relatório.**

## VOTO

Senhor Presidente, em razão de os 3 itens da minha pauta versarem sobre o mesmo objeto, peço vênua para julgá-los de forma englobada.

O **TC/024111/2024** trata do Acompanhamento do Edital de Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024, destinado ao registro de preços para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária urbana da Cidade de São Paulo, abrangendo, conforme descrito no instrumento convocatório, intervenções como readequação de drenagem superficial, reforço estrutural, fresagem, imprimações betuminosas, aplicação de revestimento asfáltico, compactação do solo e do revestimento, nivelamento e recuperação estrutural de poços de visita, além de reciclagem de RAP e RCC.

A Secretaria de Controle Externo, em relatório preliminar, apontou 11 (onze) achados, com destaque para questões relacionadas a preços de referência e controles de execução, além de tópicos atinentes à competitividade e a impropriedades formais.

A Origem, após ser regularmente oficiada, apresentou manifestação na qual trouxe justificativas e compromissos de ajuste do edital em exame.

Em sede de apreciação singular, esta Relatoria (peça 16), à vista do histórico instrutório e especialmente da jurisprudência do Plenário em processo anterior de objeto semelhante (TC/005034/2022), considerou superados de plano os achados 5, 6, 7 e 8, e, quanto aos demais, acolheu as explicações apresentadas para superar os Achados 1, 2, 4 e 9, determinando, todavia, providências de adequação com nova publicação em relação aos Achados 3, 10 e 11, diante da concordância expressa da Origem.

Posteriormente, a equipe técnica desta Corte, em relatório conclusivo (peça 28), reconheceu como superados os achados 3 e 11, mantendo os demais.

Não obstante, no curso do trâmite e considerando o conjunto de manifestações juntadas, sobrevieram pronunciamentos da AJCE e da Secretaria Geral no sentido de que o acompanhamento atingira seu objetivo principal, sem prejuízo de atuação concomitante na fase contratual.

Com efeito, a Assessoria Jurídica consignou que, após o devido trâmite processual, parte dos apontamentos foi atendida e, quanto aos demais, houve justificativas acolhidas por esta Relatoria, assentando, ainda, que a dinâmica superveniente do certame (inclusive a existência de representação correlata em outro feito) indicaria o exaurimento do objeto do presente acompanhamento, recomendando, contudo, providência orientativa específica para o ponto remanescente relativo ao Achado 10.

No mesmo sentido, a Secretaria Geral acompanhou a Assessoria Jurídica, enfatizando que, diante do prosseguimento do certame autorizado, o objetivo do acompanhamento se encontrava exaurido, sem prejuízo do controle na fase contratual, endossando, igualmente, a necessidade de recomendação sobre o controle tecnológico amostral.

Diante desse contexto, e considerando que (i) os achados de natureza concorrencial já haviam sido reputados superados em razão da orientação do Plenário no precedente indicado; (ii) os pontos econômico-orçamentários e técnico-operacionais remanescentes foram apreciados em contraditório, com justificativas acolhidas por esta Relatoria na decisão interlocutória de peça 16, sob ressalva expressa de acompanhamento da execução contratual do ajuste decorrente; (iii) foram promovidas correções reconhecidos como suficientes quanto aos achados formais e aos itens indiretos; e (iv) o presente procedimento de acompanhamento, por sua natureza, não se confunde com eventual apuração de execução contratual ou responsabilização por fatos concretos, que permanecem sob o poder-dever fiscalizatório desta Corte, entendo que, diante dos elementos que constam dos autos entendo que o editam em exame deve ser acolhido.

Todavia, à luz do que consignaram a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral, e tendo em vista que o Achado 10 – relativo à necessidade de cláusula/disciplinamento mais robusto quanto ao controle tecnológico amostral sob verificação da Contratante –, permaneceu como ponto sensível de orientação, reputo pertinente expedir recomendação à Origem, com finalidade preventiva e de aprimoramento da governança contratual, o que farei ao final deste voto.

O **TC/024655/2024** versa sobre Representação interposta por VIPI ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS EIRELI, em face do Edital da Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024.

Em síntese, questiona o Representante os seguintes temas: 2.1 - exigência de demonstrações financeiras somente do último exercício social; 2.2 - previsão de benefícios para micro e pequenas empresas; 2.3. -vedação de participação de consórcios; 2.4 - ausência de justificativa para a adoção da modalidade presencial; 2.5 - do critério de julgamento pelo "Menor Coeficiente de Desconto K"; 2.6 - da exigência de que lances incidam apenas sobre o coeficiente K, 2.7 - da omissão no edital sobre programa de integridade obrigatório; 2.8 - da exigência de atestado específico de vias urbanas; 2.9 - das contradições no Edital sobre certidões de falência e participações das empresas; e 2.10 - da exigência de decreto de autorização para sociedade estrangeira.

Preliminarmente, entendo que a Representação pode ser conhecida, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade.

Quanto ao mérito, verifico que os órgãos técnicos consideraram improcedentes os itens 2.5 e 2.9 e superados os itens 2.1, 2.3, 2.4, 2.7, 2.8 e 2.10, razões que utilizo para acompanhar o entendimento alcançado nos autos por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Relativamente ao item 2.2 - previsão de benefícios para micro e pequenas empresas, dispõe a Nova Lei de Licitações, no artigo 4º, § 1º, inciso II, que não se aplica o referido tratamento "no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte".

Considerando que o limite para enquadramento como empresa de pequeno porte é de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) - nos termos do artigo 3º, inciso II, Lei Complementar 123/2006 - e que todos os valores que constam no subitem 2.5, Tabela II (Edital,

fls. 05/07) ultrapassam este limite, entendo que não se aplica à licitação em exame o dever administrativo de reservar a cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em razão do objeto não ser a "aquisição de bens de natureza divisível" (artigo 48, III, LC 123/2006).

Da mesma forma, não se aplicam os benefícios dos artigos 42 a 45 da Lei Complementar nº 123/06 - possibilidade diferenciada para regularização de documentos e critério de desempate mais favorável –, por expressa previsão do artigo 4º da Lei 14.133/2021, caput, c/c § 1º, inciso II.

Além disso, de acordo com a Ata da Sessão Pública de julgamento do certame, de 23.12.2024, restou consignado que nenhuma empresa licitante apresentou documentos de enquadramento de ME/EPP, de modo que a indigitada cláusula não teve incidência no resultado final, sendo inapta a produzir efeitos no certame.

Quanto ao item 2.6 – relativo à exigência de que lances incidam apenas sobre o coeficiente K, verifico que de acordo com as regras previstas no Edital e seus respectivos anexos, o BDI deveria se manter inalterado, uma vez que, para a licitação o critério adequado para a forma de contratação era é o de maior desconto.

Ademais, conforme despacho exarado à peça 19 dos autos, o valor do "fator K – Coeficiente de Desconto" da proposta do licitante, a ser aplicado sobre os preços dos itens relacionados no Anexo II – Planilha de Custos Unitários, do Termo de Referência do Edital, não teria o condão de causar qualquer prejuízo ao desenvolvimento do certame.

Outrossim, em que pese a imprecisão do texto editalício, o critério adotado contemplou o preço ofertado acrescido do BDI, conforme atesta a classificação registrada na Ata da Sessão Pública (doc. SEI 117047079), que considerou tanto o coeficiente "K" quanto o BDI.

O **TC/024573/2024** trata de Representação formulada pelo Sr. Jordan Gouvêa Borrill, em face de suposto indício de ilegalidades no Edital da Concorrência Pública analisado neste voto.

Em síntese, alega o Representante supostas irregularidades relativas à: 2.1 - Proibição de participação de consórcios; 2.2 - Fator "k" e ausência de planilha orçamentária com estimativa/quantidade unitária a ser executada; 2.3 - Impossibilidade de utilização de Ata de Registro de Preços para contratação dos serviços e da a previsão de adesão ilimitada por outros órgãos às atas de registros de preços; 2.4 e 2.5 - Da qualificação técnica – quantitativos exigidos.

Preliminarmente, entendo que a Representação pode ser conhecida, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade.

Quanto ao mérito, verifico que os pontos abordados nos subitens 2.1, 2.4 e 2.5 foram analisados nos autos do TC/024111/2024, tendo sido superados de plano no referido processo à peça 10, não subsistindo necessidade de análise complementar acerca da temática.

Relativamente ao subitem 2.2, é relevante destacar que a planilha orçamentária foi também analisada pela Auditoria no Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, no âmbito do

TC/024111/2024, não sendo identificadas irregularidades na adoção do desconto linear para o caso concreto, especialmente considerando que a aplicação de descontos diferenciados poderia representar risco de "jogo de planilha" em um cenário de imprevisibilidade das demandas.

Ademais, a Auditoria constatou que no sistema de registro de preços adotado, os contratos são celebrados conforme as demandas efetivas a partir dos parâmetros estabelecidos no edital, assim, o pedido de inclusão do detalhamento de quantitativos mínimos e máximos por item não procede.

Com relação ao item 2.3, destaca a Auditoria que a utilização do sistema de registro de preços já foi amplamente debatida em ocasiões anteriores, como no TC/016588/2021, que tratou do acompanhamento da concorrência anterior para os mesmos serviços, sendo o questionamento sobre a utilização do Sistema de Registro Preços naquela situação superado.

No que tange à suposta falta de controle sobre a adesão posterior às Atas, observo que a análise do edital, realizada com base no histórico dos serviços acompanhados pela Auditoria, não revelou risco nesse aspecto, especialmente considerando as competências legais da SMSUB para a conservação e manutenção da malha viária.

Ante o exposto, **CONHEÇO** das Representações versadas nos TCs **024655/2024** e **024573/2024**, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade e, quanto ao mérito, julgo-as totalmente **IMPROCEDENTES**. Em relação ao **TC 024111/2024**, julgo **REGULAR** o Edital de Concorrência Pública Presencial nº 01/SMSUB/COGEL/2024, sem prejuízo do controle concomitante e posterior desta Corte, especialmente na fase de execução contratual, **RECOMENDANDO** à Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB que, durante a vigência dos contratos decorrentes do certame tratado nestes autos e em futuros instrumentos convocatórios de objeto semelhante, adote providências concretas para assegurar e formalizar critérios qualitativos e quantitativos de controle tecnológico amostral, com definição mínima de parâmetros de amostragem, rotinas de verificação e registros, de modo a reforçar a segregação entre execução e fiscalização, bem como mitigar riscos de não conformidade e de custos adicionais de manutenção.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto, Senhor Presidente.

**JOÃO ANTONIO**  
**Conselheiro Relator**