



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**CONSELHEIRA SUBSTITUTA SILVIA MONTEIRO**

**TRIBUNAL PLENO DE 22/03/23**

**ITEM Nº01**

**EXAME PRÉVIO DE EDITAL  
MUNICIPAL**

---

<b>Processos:</b>	<b>TC-001989.989.23-1</b> <b>TC-001994.989.23-4</b>
<b>Representantes:</b>	Pavimenta Asfaltos Ltda. (p/ Antonio Sergio da Fonseca Filho, OAB/SP nº 248.041) A. Fácil Massa Asfáltica Ltda.
<b>Representada:</b>	<b>Prefeitura de São José do Rio Preto.</b>
<b>Responsáveis:</b>	Edson Edinho Coelho Araújo, Prefeito; Amaury Hernandez, Secretário Municipal de Trânsito Transportes e Segurança.
<b>Advogados:</b>	Luis Roberto Thiesi (OAB/SP nº 146.769), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248) e outros.
<b>Objeto:</b>	Impugnação ao edital de Pregão Eletrônico nº 57/2023, que almeja o <i>"registro de preços para aquisição de massa asfáltica C.B.U.Q (Concreto Betuminoso Usinado a Quente) para aplicação a frio (massa ensacada) para execução das alterações de características de pavimento em vias públicas"</i> .
<b>Regime de Licitação:</b>	Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, com aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



**EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS COM VISTAS À EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MASSA ASFÁLTICA CBUQ PARA APLICAÇÃO A FRIO. EXIGÊNCIA DE LAUDOS E ENSAIOS LABORATORIAIS INCOMPATÍVEIS COM O OBJETO. ESTIPULAÇÃO DE PERCENTUAIS DE REFERÊNCIA DESTOANTES DAS PRESCRIÇÕES NORMATIVAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RETIFICAÇÕES DETERMINADAS.**

Os laudos e ensaios laboratoriais complementares porventura exigidos do vencedor provisório do certame devem ser compatíveis com a natureza do objeto e, bem assim, com os percentuais de referência estabelecidos pela legislação.

---

## RELATÓRIO

PAVIMENTA ASFALTOS LTDA. e A. FÁCIL MASSA ASFÁLTICA LTDA. ofereceram representações em face do edital de Pregão Eletrônico nº 57/2023, lançado pela PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, que almeja o *“registro de preços para aquisição de massa asfáltica C.B.U.Q (Concreto Betuminoso Usinado a Quente) para aplicação a frio (massa ensacada) para execução das alterações de características de pavimento em vias públicas”*, cuja sessão de abertura encontrava-se agendada para 09 de fevereiro de 2023.

Além de comunicar pendência de resposta à impugnação correlata formulada em âmbito administrativo, em desconformidade com o prazo de 24 (vinte e quatro) horas de que cuida o artigo 12, §2º, do Decreto Federal nº 3.555/2000, **Pavimenta Asfaltos Ltda.** volta-se contra a exigência de amplo rol de laudos técnicos de ensaios laboratoriais (*teor de umidade; densidade aparente – prova Marshall; teor de betume; adesividade a ligante betuminoso pó de pedra, pedrisco e areia; granulometria; determinação dos pontos de*



*fulgor e de combustão em vaso aberto Cleveland; ponto de amolecimento – método do anel bola; penetração; ductilidade; recuperação elástica pelo ductilômetro; massa específica e densidade relativa; viscosidade Brookfield em temperaturas elevadas usando um viscosímetro rotacional) (TC-001989.989.23-1).*

Para a autora, grande parte dos testes não guarda conexão com as propriedades físico-químicas do CBUQ, enquanto outros designam critérios e faixas de variação destoantes dos padrões das normas técnicas, ou, ainda, incidem sobre quesitos já submetidos à certificação de qualidade compulsória da Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.), do que infere potencial restrição ao ingresso na disputa, em benefício de determinadas empresas que disponham de antemão do acervo probatório.

Com destaque a precedentes desta Corte favoráveis à coibição de cláusulas similares, traz aos autos declaração de laboratório acreditado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) que atesta a inexistência de metodologia de avaliação específica e vigente do produto.

Vislumbra excessos na solicitação conjunta de amostras, por entender que a apresentação de exemplares divergentes das referências encaminhadas aos exames comprometeria a fidedignidade dos resultados, ao passo que a entrega de frações da mesma origem acarretaria gastos extraordinários e dilações incompatíveis com o rito do pregão.

Insistindo que os parâmetros de desempenho apurados pelos ensaios laboratoriais sequer comprovam a qualidade dos



materiais efetivamente disponibilizados à Administração, pleiteou a suspensão liminar do certame, a fim de que, em seguida, fosse determinada a retificação e republicação do edital.

**A. Fácil Massa Asfáltica Ltda.** também critica a abrangência e especificidade dos laudos complementares, cuja vinculação a lotes passados não garantiria a adequação do produto em uso (**TC-001994.989.23-4**).

Segundo a representante, aludidos testes reportam-se ao método de aplicação a quente, distinto da pretensão estampada no instrumento convocatório, a desafiar os postulados da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Na esteira dessas razões, requereu a expedição de medida acautelatória suspensiva, com vistas à revisão dos procedimentos.

Análise preliminar das objeções propiciou a identificação de elementos que, sob presunção de afronta ao artigo 3º, “caput” e §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93<sup>(1)</sup> e ao posicionamento

---

(1) Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos



jurisprudencial desta Casa, motivaram a paralisação dos trâmites, nos termos da decisão monocrática publicada na Imprensa Oficial em 10 de fevereiro de 2023, com referendo do Egrégio Plenário em 15 de fevereiro de 2023 (TC-001989.989.23-1, eventos 12, 20 e 37).

**Prefeitura de São José do Rio Preto** assevera que a requisição de testes suplementares contribui para a confirmação de que a vencedora provisória do embate reúne condições técnicas ao fornecimento de insumos de boa procedência (evento 40.1).

Sem embargo de mencionar que o recebimento da ordem suspensiva obsteu divulgação da resposta às indagações da empresa Pavimenta Asfaltos Ltda., elaborada tempestivamente, salienta que os laudos combatidos permitem a inspeção por amostragem de atributos insuscetíveis de exame a olho nu, relacionados à resistência e durabilidade do concreto betuminoso usinado a quente, cujos eventuais inconsistências ensejariam prejuízos estruturais e financeiros muito após a colocação da massa asfáltica, a demandar reiteradas e dispendiosas intervenções.

Assim, para a Origem, o endereçamento dos quesitos à detentora da proposta classificada em primeiro lugar demonstraria zelo pela eficiência na utilização de recursos públicos, sem, contudo, ameaçar o caráter competitivo da licitação ou surpreender organizações atuantes no ramo de negócios e familiarizadas com a composição básica do CBUQ, eis que as especificações técnicas alçadas ao instrumento de

---

*casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;”*



convocação conferem ampla liberdade à escolha dos aditivos químicos, bastando que viabilizem a técnica de aplicação a frio e armazenamento por até 24 (vinte e quatro) meses, em consonância com os padrões ambicionados.

**Edson Edinho Coelho Araújo**, Prefeito de São José do Rio Preto, limita-se a refutar a possibilidade de responsabilização pelos atos, ao argumento de que, à luz do artigo 1º, inciso I, do Decreto Municipal nº 17.703/2017<sup>(2)</sup>, os Secretários Municipais detêm competência exclusiva para a condução dos trâmites licitatórios (evento 41.1).

Vertente de **Engenharia** da **Assessoria Técnico-Jurídica**, de início, propõe novo acionamento do Município, para que sejam esclarecidas questões alusivas às normas técnicas que alegadamente incidem à espécie e metodologia de seleção dos índices de referência (evento 50.1).

Notificado, o **Município** transmite informações prestadas pela Secretaria de Trânsito, Transportes e Segurança, reafirmando a imprescindibilidade dos ensaios laboratoriais para

---

(2) Decreto nº 17.703, de 03 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre delegação de competências aos Secretários Municipais e ao Procurador Geral do Município em procedimentos licitatórios, contratos, convênios e instrumentos congêneres, bem como delega competência de ordenação de despesas e dá outras providências.

*“Art. 1º Fica delegado, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo, aos titulares das Secretarias Municipais e da Procuradoria Geral do Município, nas respectivas áreas de atuação, as seguintes competências administrativas:*

*I - autorizar a abertura de procedimentos licitatórios, em qualquer das modalidades admitidas em lei, bem como conduzir os respectivos procedimentos administrativos;”.*



verificação do atendimento dos padrões de qualidade (eventos 63.1 e 63.2).

Ao discorrer sobre a importância de cada tipo de exame na averiguação dos atributos essenciais ao desempenho esperado e associá-los com normas técnicas específicas, explica que o intervalo de variação da proporção de Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP) no agregado corresponde aos patamares que melhor interagem com retardadores de cura, emulsificantes e impermeabilizantes.

Sob a compreensão de que o certificado de tancagem emitido pela Petrobrás não assegura a incolumidade dos produtos, suscetíveis a adulterações, aduz que as metodologias de aposição de CBUQ diferem, tão somente, em razão do acréscimo ou não de retardador de cura, a autorizar invocação de amparo em único arcabouço jurídico.

Restituídos os autos à **Assessoria Técnico-Jurídica**, segmento de **Engenharia** pondera que a inexistência de regulamentação própria não permitiria aplicação das regras disponíveis por analogia, vez que as temperaturas de manipulação do CBUQ alteram as características físicas e mecânicas do preparo (evento 70.1).

Considera impertinente a requisição de ensaios de umidade, tanto porque a realização dos testes implicaria na dissociação da mistura composta de CBUQ e massa asfáltica usualmente comercializada, quanto porque ausentes justificativas consentâneas aos índices referenciais, falha que, ainda, alcançaria os parâmetros da “Prova Marshall” e apreciação do teor de betume.



Em relação à análise da adesividade do ligante betuminoso, reputa cabível a reformulação do texto convocatório, para que não restem dúvidas do exclusivo interesse em sua interação com o agregado, independentemente da presença de areia na composição granulométrica.

Nessa toada, observa que, embora a combinação de múltiplos diâmetros facilite a fixação da massa asfáltica, o ato normativo que disciplina a matéria classifica os critérios de aceitabilidade de acordo com a função da camada asfáltica (ligação, rolamento ou reperfilagem), pelo que divisa excessos no detalhamento do édito de convocação.

Ao recordar que a certificação expedida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) dispensa precauções adicionais para a confirmação da qualidade do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), manifesta-se pela procedência parcial das representações.

**Chefia de ATJ** (evento 70.2) e **Ministério Público** (evento 75.1) acompanham as conclusões do órgão opinativo.

É o relatório.

GCECR  
IDR





**TC-001989.989.23-1**

**TC-001994.989.23-4**

## **VOTO**

Tal como esmiuçado no parecer de ATJ-Engenharia, que acolho como razão de decidir, cotejo entre as imperfeições narradas pelas representantes, de cunho eminentemente técnico, e os subsídios coligidos à instrução norteia à declaração de **procedência parcial** dos reclamos.

Em que pese o direcionamento da imposição de laudos suplementares à vencedora provisória da contenda, pretensão administrativa consubstanciada no registro de preços das embalagens de massa asfáltica CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente) para aplicação a frio olvida-se que o atual panorama normativo nada dispõe sobre os parâmetros de aceitabilidade de insumos deste jaez, cujos peculiares atributos físico-químicos afastam a incidência de regramentos dedicados a metodologias diversas.

Incongruente com a própria definição de mistura asfáltica estocável, que pressupõe a junção de CBUQ ao agregado, a expectativa de avaliação do teor da umidade de apenas um de seus elementos constitutivos atrai o ônus de segregação do material de estudo, sem garantias da obtenção de resultados hígidos, livres dos efeitos deletérios da eventual contaminação cruzada.

À míngua de motivação verossímil para a estipulação da referenciais máximos de umidade na proporção de 0,3%, e porque inaplicáveis as orientações contidas na NBR 6457:2016, da Associação



Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), caberá à Prefeitura de São José do Rio Preto suprimir exigência correlata.

À semelhança das conclusões externadas pelo Egrégio Plenário no julgamento sumaríssimo da matéria ao abrigo do TC-019445.989.22-1<sup>(3)</sup>, também aqui a requisição de Prova Marshall não se afigura condizente com o objeto lícitado.

Idêntico é o caso da prova de granulometria, pois, mesmo que se pudesse cogitar da subsunção à norma ET-DE-P00/027 – hipótese que não se sustenta, por se tratar disciplina reservada ao método de aplicação de CBUQ a quente -, o instrumento convocatório sequer alude às camadas pavimentares passíveis de melhorias, tornando-se inadequado o exame e seleção dos componentes granulométricos.

Malgrado a apuração do teor de betume coadune-se com a natureza dos bens cujos preços se pretende registrar, o intervalo de oscilação dos percentuais de referência (3%-4%), despido de supedâneo regulamentar, traduz possível entrave à disputa.

Colhe razão à empresa Pavimenta Asfaltos Ltda. ao suscitar que os critérios de inspeção do grau de adesividade ao ligante betuminoso adentram minúcias incompatíveis com as condições isonômicas e competitivas do torneio, posto que a norma DNER ME 07912 não estabelece quaisquer distinções metodológicas, seja o

---

(3) TC-019445.989.22-1, Egrégio Tribunal Pleno, sessão de 26 de outubro de 2022, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Acórdão publicado no DOE em 1º de novembro de 2022, com trânsito em julgado em 25 de novembro de 2022.



agregado composto por areia, pedregulho, pedra britada, escória ou outros minerais.

No que tange à solicitação de ensaios laboratoriais relativos às propriedades do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), cristalina é a redação do art. 4º da Resolução nº 897, de 18 de novembro de 2022, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao definir que o *“produtor, importador ou distribuidor de asfaltos deverá emitir o certificado da qualidade, conforme o produto, devendo ter a numeração sequencial anual e ser firmado pelo profissional de química responsável pelas análises laboratoriais realizadas, com indicação legível de seu nome e número da inscrição no órgão de classe”*.

Portanto, tendo em vista que a comercialização do CAP condiciona-se à prévia homologação em laboratório acreditado pela Petrobrás, que é a detentora do monopólio de produção do insumo no país, a elaboração de laudos adicionais de consistência e dureza, ductilidade, termoplasticidade, viscoelasticidade e durabilidade desborda os limites do razoável, em desprestígio à amplitude do ambiente concorrencial.

Ante o exposto, filio-me ao posicionamento uníssono dos preopinantes e VOTO pela **procedência parcial** das impugnações ofertadas por Pavimenta Asfaltos Ltda. e A. Fácil Massa Asfáltica Ltda., determinando-se à PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO que, caso deseje prosseguir com o Pregão Eletrônico nº 57/2023, suprima a exigência de laudos e ensaios laboratoriais alheios ao objeto, sem descuidar da estipulação de patamares e especificações consentâneas ao que preceitua a legislação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

As modificações que se fazem necessárias demandam, à luz do § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, republicação do aviso de licitação, assegurando-se aos interessados a devolução de prazo de que trata inciso V do artigo 4º da Lei nº 10.520/02, para formulação das propostas.

GCECR  
IDR