Conselheiro

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-359/2025

Processo	-	TC/00396/2018
Contratante	-	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Contratada	-	Consórcio HM Brasilândia (Engeform Construções e Comércio Ltda. e Construbase Engenharia Ltda.)
Acompanhamento da execução do Contrato 24/Siurb/2015 (TAs 01/024/Siurb/11/2016, 02/024/Siurb/15/2016, 03/024/Siurb/15/2016, 04/024/Siurb/15/2016, 05/024/Siurb/15/2017 e 06/024/Siurb/15/2017)		
Objeto	-	Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução de obras e serviços relativos à construção do Hospital Municipal de Vila Brasilândia, localizado na confluência da Estrada do Sabão com a Avenida Michihisa Murata – Freguesia do Ó, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.369ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SIURB. CONSTRUÇÃO DE HOSPITAL. ALTERAÇÃO DE MONTA DO ESCOPO. CRONOGRAMA INCOMPATÍVEL COM A EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. REELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS. DESPERDÍCIO PELA SUBUTILIZAÇÃO DAS FUNDAÇÕES. PAGAMENTO EM DUPLICIDADE. DANOS AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. 1. Não é facultado ao gestor alterar o escopo da obra em tal monta que represente uma quebra da isonomia ou burla à regular licitação. 2. A obra deve apresentar cronograma compatível com a execução física e financeira. 3. Além da existência do Livro de Ordem, comprovada no presente caso, as informações nele constantes devem atender a todas as especificações do CONFEA e do Contrato. Res. CONFEA 1.094/2017. 4. O processo administrativo deve ser instruído, quanto ao Contrato, com as ARTs do responsável técnico. 5. O empreendimento deve deter as devidas licenças, alvarás e aprovações necessárias nos diversos órgãos públicos, tanto municipais quanto estaduais. 6. Danos ao erário em razão da necessidade de reelaboração de projetos executivos, do desperdício pela subutilização das fundações, como supressão de áreas definidas originariamente, e advindo do pagamento em duplicidade de elementos que já estavam previstos. 7. As constatações de danos ao erário e à coletividade são consequências de alterações promovidas no ajuste, o que permite concluir que o engenheiro de execução não foi o responsável pelas alterações causadoras dos danos. IRREGULAR. DETERMINAÇÃO. 1. Promova as medidas administrativas para apurar possíveis responsabilidades, bem como as oportunas medidas extras e ou judiciais necessárias a fim de promover o ressarcimento pela Contratada dos pagamentos indevidos, devidamente atualizados. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, após vista que lhe fora concedida na fase de votação na 3.365ª S.O., ocasião em que proferiu sustentação oral, representando o Consórcio HM Brasilândia, a advogada Beatriz Campos Alves, OABSP 447079, nos termos do art. 164 do RITCMSP. Naquela sessão, votou o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO, nos termos de sua declaração de voto, apresentada antes dos demais por abrir divergência, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e EDUARDO TUMA, em julgar irregular a execução do contrato no período e valores dispostos na fiscalização realizada, que totalizam, em valores atuais, o importe de R$ 15.487.000,00 (quinze milhões e quatrocentos e oitenta e sete mil reais).

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar que a Origem promova as medidas administrativas para apurar possíveis responsabilidades, bem como as oportunas medidas extrajudiciais e/ou judiciais necessárias a fim de promover o ressarcimento pela contratada dos pagamentos indevidos (atualizados).

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar que se encaminhem cópia do relatório e voto do Relator, da declaração de voto e deste Acórdão ao Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital (Processo 1051224-63.2021.8.26.0053), para conhecimento.

Vencido o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS – Relator, com relatório e voto, que julgou excepcionalmente regular a execução contratual, determinou o envio de ofício aos interessados e expediu recomendação à Secretaria Municipal da Saúde.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente à sessão, sem direito a voto, o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator original, uma vez que foi anteriormente proferido pelo Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS – Relator, na 3.365ª S.O.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de junho de 2025.

GLAUCIO ATTORRE PENNA – no exercício da Presidência
RUBENS CHAMMAS – Relator
JOÃO ANTONIO – Conselheiro, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/gc

TC 000.396/2018

RELATÓRIO

Egrégio Plenário

Em julgamento o Acompanhamento de Execução do Contrato nº 024/SIURB/2015, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e o Consórcio HM Brasilândia (formado pelas empresas Engeform Construções e Comércio Ltda e Construbase Engenharia Ltda), tendo por objeto a execução de obras e serviços relativos à construção do Hospital Municipal de Vila Brasilândia, localizado na Estrada do Sabão x Avenida Michihisa Murata.

O Contrato tinha valor inicial total de R$ 209.431.157,58, na data-base Janeiro/2014, com prazo de vigência de 22 meses e de execução em 600 dias. Foi, posteriormente, aditado, passando ao valor total de R$ 234.285.887,74, com prazo de vigência de 36 meses e de execução de 1020 dias.

Mencionado contrato foi decorrente do RDC Presencial n° 006/14/SIURB, do tipo maior desconto, sob o regime de contratação de empreitada por preço unitário e pelo modo de disputa fechado. O certame foi homologado e o objeto adjudicado à empresa vencedora em 21.11.2014, sendo a licitação e a contratação analisados nos autos do TC 3128/2017.

Nestes autos foram auditados os atos de execução materializados no período de 01.01.2018 a 28.02.2018 e a Equipe de Auditoria, em seu relatório inicial (peça 04) apresentou a seguinte conclusão:

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base na documentação analisada e nas diligências realizadas, conclui-se que a execução do Termo de Contrato n o 024/SIURB/2015 apresenta as seguintes infringências/irregularidades:

6.1. Dano ao Erário aproximado de R$ 5.5 milhões decorrente da necessidade de reelaboração de projetos executivos em consequência da fragilidade do planejamento realizado para a construção do Hospital Vila Brasilândia; (Valor posteriormente retificado para R$ 3.553.759,34)

6.2. Desperdício aproximado de R$ 5 milhões resultante da fragilidade do planejamento, que acarretou a subutilização das fundações, tendo em vista a supressão de elementos construtivos antes considerados no dimensionamento estrutural;

6.3. Pagamento em duplicidade de serviços relacionados à alimentação, vale-transporte e EPIs, perfazendo um montante de R$ 2.188.002,68, por já estarem contemplados como Encargos Sociais Complementares na Tabela de Custos Unitários de EDIF; (Valor posteriormente retificado para R$ 2.577.225,46)

6.4. Distância ao bota-fora de destinação final dos solos retirados das obras do empreendimento maior que a real, resultando no pagamento injustificado de serviços relacionados na Planilha de Medição a itens relativos a transporte de terra por caminhão basculante, que acarretou no montante pago a maior de R$ 1.431.300,04; (apontamento superado no curso da instrução)

6.5. Distância ao bota-fora de destinação final dos entulhos e outros tipos de resíduos similares retirados das obras do empreendimento maior que a real, resultando no pagamento injustificado de serviços relacionados na Planilha de Medição a itens relativos a transporte de entulho por caminhão basculante, que acarretou no montante cobrado a maior de R$ 110.740,39; (apontamento superado no curso da instrução)

6.6. Pagamento em duplicidade de serviços relacionados na Planilha de Medição ao item de serviço SINAPI 83344 (Espalhamento de material em bota-fora com utilização de trator de esteiras de 165 hp), de responsabilidade exclusiva do bota-fora contratado, resultando na quantidade medida de 39.340,57 m³ que acarretou no montante cobrado a maior de R$ 49.739,04; (apontamento superado no curso da instrução)

6.7. Prejuízo para sociedade, por consequência da supressão de áreas administrativas e acadêmicas do Hospital, formalizadas por meio do T.A. n°06; (apontamento superado no curso da instrução)

6.8. Atraso de 2,56% na execução financeira do contrato até a Medição n° 23 (jan e fev/18) e atraso de 26,19% até a Medição n° 30 (set/18), demonstrando uma evolução no atraso financeiro de 23,63% em 7 meses;

6.9. Embora exista Livro de Ordem fornecido pelo CREA-SP e dois outros expedientes administrativos similares para as Obras do Hospital Vila Brasilândia, as informações neles constantes não atendem a todas as especificações contidas na Resolução Confea n° 1.094/2017, bem como configuram infringências aos itens 8.2.10 e 8.3.10 do contrato;

6.10. Não constou da documentação anexa ao P.A. referente ao Contrato, as ARTs dos responsáveis técnicos Celso Luiz Moscardi e Eduardo Braga, em infringência ao item 8.2.21 do Contrato;

6.11. Não foram encontradas no correspondente P.A. as cópias das apólices de seguros para que fosse possível verificar se suas coberturas atendem às determinações do item 8.2.22 do contrato, restando configurada infringência ao Inc. I do Art. 4° do Decreto Municipal n o 54.873/2014; (apontamento superado no curso da instrução)

6.12. Até a finalização do período de acompanhamento da execução do Contrato, o empreendimento não era detentor das devidas licenças, alvarás e aprovações necessárias nos diversos órgãos públicos, tanto municipais quanto estaduais;

6.13. Na análise dos PAs não foram encontrados as referidas justificativas e autorizações para as subcontratações efetuadas, impossibilitando a verificação do porcentual subcontratado, e, tampouco, estas subcontratações foram objeto de formalização por Termo de Aditamento conforme determinado no Contrato. Deste modo, houve infringência aos itens 14.1 e 14.2 do Contrato, bem como ao Art. 66 da Lei Federal n° 8.666/1993; (apontamento superado no curso da instrução)

6.14. Não foram apresentados todos os documentos requisitados no subitem 6.6 do Contrato, referente à aquisição de produtos e subprodutos de madeira de origem exótica e de produtos minerários, configurando-se

infringências ao Inc. III do §2° do Art. o do Decreto Municipal no 46.380/2005, bem como ao Inc. I b e II do caput do Art. 6° do Decreto Municipal no 48.184/2007. (apontamento superado no curso da instrução).

Após a intimação da Origem, da contratada e responsáveis, apresentaram defesa o senhor Benedito Paulo Penitente, Engenheiro Fiscal pela SIURB (Peça 29 a 31, e 41), SIURB (Peça 34), Consórcio HM Brasilândia (Peça 39).

A SIURB alegou que, de 06.12.2016 até 02.08.2017, as obras se encontravam suspensas devido à falta de recursos financeiros, e que, nesse período, a Secretaria Municipal de Saúde – SMS solicitou alterações visando a adequar o projeto do Hospital ao novo programa de atendimento.

Acrescentou que os custos estimados para a revisão dos projetos apresentados não se efetivaram como o previsto, de modo que as despesas se reduziram a R$ 349.363,87, com o desenvolvimento de 77 novas pranchas de projetos arquitetônicos, e que os custos de compatibilização dos projetos foram absorvidos pela empresa construtora sem custos para a Municipalidade, e que as alterações promovidas no projeto proporcionaram melhorias no atendimento à população da região, com acréscimo 56 leitos (de 332 para 338) para internação e UTI.

Ainda, argumentou que houve um acréscimo no custo do m² devido à redução de áreas administrativas que possuíam um custo inferior por m², e a um acréscimo do número de leitos, que possuíam um custo superior por m². Afirmou que esse acréscimo do custo por m² já havia sido observado na análise realizada sobre as alterações de projeto, porém o custo por leito foi reduzido, se situando abaixo dos custos nacionais praticados.

O Consórcio HM Brasilândia trouxe argumentos semelhantes aos da SIURB, destacando que as alterações promovidas visaram atender ao interesse público, e que não trouxeram qualquer prejuízo ao Erário.

O Sr. Benedito Penitente juntou documentação demonstrando a solicitação de alteração de projeto formulado pela Secretaria Municipal da Saúde, mas não se manifestou, especificamente, sobre os apontamentos de irregularidades feitos pela Auditoria.

Em manifestação acerca dos esclarecimentos trazidos, a Secretaria de Controle Externo retificou o item 1 para alterar o valor do prejuízo para R$ 3.553.759,34, e o item 3, para alterar o valor do prejuízo para R$ 2.577.225,46; superou os itens 6.4 e 6.5, caso a Origem esclarecesse as divergências nos cálculos apresentados e nos valores estornados na 34ª medição e; superou, também, os itens 6.6, 6.7, 6.11 e 6.14.

A Assessoria Jurídica acompanhou o entendimento da Área Auditora, salientando que as justificativas apresentadas pela Origem não seriam suficientes para configurar a necessidade, ou mesmo a conveniência, de alterar o projeto de uma obra já em execução.

Ao final, manteve seu parecer pela manutenção dos apontamentos de danos ao erário decorrentes da necessidade de elaboração de projetos, desperdício na subutilização das fundações e prejuízo à sociedade pela supressão de certas áreas.

Acolhendo o pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal, foram intimados e apresentaram novos esclarecimentos o Senhor Benedito Paulo Penitente (Peças 77 a 117), Luiz Ricardo Santoro (Peça 136) e o Consórcio HM (Peça 138), sendo que os senhores Marcos Monteiro e Vitor Aly deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

As defesas alegaram que as alterações promovidas foram no intuito de adequar melhor o objeto às necessidades da Administração, não podendo se falar em prejuízo ao erário, e que a elaboração de uma nova licitação traria maiores gastos.

Em nova apreciação da matéria, a Equipe Auditoria superou o item 6.13, considerando a alegação das defesas de que não ocorreu a subcontratação na execução do contrato. Manteve, no mais, as conclusões de sua última manifestação.

A Assessoria Jurídica também opinou pela irregularidade da execução, acompanhando as conclusões da Secretaria de Controle Externo.

A Procuradoria da Fazenda Municipal repisou a defesa apresentada pela Origem, alegando que não se poderia presumir a ocorrência de prejuízo, e que não havia comprovação de qualquer dolo, culpa ou má fé dos agentes envolvidos.

Assim, requereu o julgamento pela regularidade da execução ou, ao menos, pela aceitação de seus efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, inicialmente, destacou que eventuais pretensões punitivas e ressarcitória, nestes autos, não haviam sido fulminadas pela prescrição, considerando que o último marco interruptivo seria o relatório apresentado pela Secretaria de Controle Externo, após a manifestação das partes, elaborado em 17.07.2020.

Nessa linha, sobre o mérito da matéria apreciada, opinou pela irregularidade da execução contratual.

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento o Acompanhamento de Execução do Contrato nº 024/SIURB/2015, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e o Consórcio HM Brasilândia, formado pelas empresas Engeform Construções e Comércio Ltda e Construbase Engenharia Ltda, objetivando a execução de obras e serviços relativos à construção do Hospital Municipal de Vila Brasilândia, localizado na Estrada do Sabão x Avenida Michihisa Murata.

2. Apesar de parte dos apontamentos inicialmente feitos pela Equipe de Auditoria terem sido superados, permaneceram mantidos, mesmo após as defesas apresentadas, os apontamentos 6.1, 6.2, 6.3, 6.8, 6.9, 6.10 e 6.12, sobre os quais passo a tecer as seguintes considerações:

6.1 Dano ao Erário aproximado de R$ 3.553.759,34 decorrente da necessidade de reelaboração de projetos executivos em consequência da fragilidade do planejamento realizado para a construção do Hospital Vila Brasilândia (subitem 3.5). e

6.2 Desperdício aproximado de R$ 5 milhões resultante da fragilidade do planejamento, que acarretou a subutilização das fundações, tendo em vista a supressão de elementos construtivos antes considerados no dimensionamento estrutural (subitem 3.5).

Quanto ao apontado nos citados itens, sustentou a Equipe de Auditoria, em síntese, que a reelaboração de projetos quando a obra já se encontrava em andamento, implicando a supressão de elementos construtivos, bem como a subutilização de fundações que já estariam executadas, acabou gerando os prejuízos indicados, atribuindo-os à fragilidade do planejamento realizado para a construção do Hospital Vila Brasilândia.

Todavia, as defesas da Origem, notadamente do engenheiro fiscal do contrato, são no sentido de que, após um período de suspensão do contrato (quase 2 anos) por falta de recursos, houve a necessidade tanto de reelaboração de projetos quanto da subutilização de fundações e da supressão de elementos construtivos da obra do hospital para atender solicitação da Secretaria Municipal da Saúde, conforme demonstra o documento de fls. 591 dos autos, as quais decorreram de diretrizes da nova gestão daquela Pasta, implicando diversas alterações, tanto no "layout" da obra quanto nas suas dimensões e funcionalidade.

Aduziram, também, que as alterações promovidas no projeto do hospital objetivaram proporcionar melhor atendimento à população da região, com o acréscimo no número de leitos para internação e UTI, que aumentou de 332 para 388 leitos, sem contar a economia que o novo projeto passou a oferecer no quesito relacionado à manutenção, com supressão de grandes áreas de jardins suspensos em todos os andares do prédio, áreas envidraçadas em grandes estruturas de concreto para sustentação, com a finalidade apenas de embelezamento da fachada do edifício.

Acrescentaram que o objeto do contrato era a construção do hospital e que, após a proposta de alterações pela Secretaria Municipal de Saúde, verificou-se que a realização de nova licitação traria maiores dispêndios financeiros à Administração Municipal, pois seria necessário rescindir e arcar com indenizações ao atual contrato.

Argumentaram, ainda, que as alterações se amoldavam ao disposto no artigo 65, inciso I, alínea "a" da Lei nº 8666/93, uma vez mantido seu objeto, sustentando, assim, ser razoável a elaboração de termo aditivo para

promover as adequações necessária ao projeto para que o hospital atendesse plenamente à população.

Assim sendo, diante do documento juntado à peça 30 – Anexo I, e considerando as defesas apresentadas às peças 34, 77 e 136, considero superado, excepcionalmente, os apontamentos constantes dos referidos itens.

6.3 Pagamento em duplicidade de serviços relacionados à alimentação, vale transporte e EPIs, perfazendo um montante de R$ 2.577.225,46, por já estarem contemplados como Encargos Sociais Complementares na Tabela de Custos Unitários de EDIF.

A análise da Auditoria para concluir, no referido apontamento, pelo pagamento em duplicidade de R$ 2.577.225,46 baseou-se num estudo sobre três composições de serviço da tabela de custos unitários de EDIF, a saber: *10-09-13* - TUBO DE FERRO FUNDIDO PARA ESGOTO, LINHA SMU – 150MM; *20-03-18* - DESENVOLVIMENTO DE PRANCHA TÉCNICA EM FORMATO A0, e *20-03-08* – CONSULTOR.

O âmago desse apontamento reside na não utilização dos encargos previstos pela tabela referência (SINAPI) em tais serviços, visto que todos os serviços da obra deveriam adotar os mesmos encargos, seguindo o menor deles, no caso, os encargos previstos pelo SINAPI.

Vale lembrar que a diferença de encargos entre SINAPI e EDIF decorre da não adoção, pelo SINAPI, dos encargos complementares que já estavam considerados em EDIF, daí a necessidade de remunerar tais itens (alimentação, vale transporte e EPIs) como itens de planilha. A incorporação destes encargos complementares no total de encargos, pelo SINAPI, só viria a ocorrer a partir da tabela de junho/2014.

Entretanto, considero questionável a metodologia utilizada pela Equipe de Auditoria na análise realizada, por fazer uma terceira composição de custos unitários, pinçando itens ou coeficientes de duas composições oficiais, conhecidas e aceitas pela Administração Pública, agentes financiadores, contratantes e pelo mercado em geral.

Como ressaltou a Origem, o critério para a elaboração do Orçamento de Referência para a licitação que deu origem ao presente contrato, por

contar com recursos federais, utilizou, preferencialmente e na sequência, os custos unitários do SINAPI, SIURB/EDIF, CPOS ou pesquisa de mercado. Além disso, trata-se de um Orçamento de Referência que, a partir da homologação e adjudicação do certame e assinatura do contrato, deixou de valer, sendo substituído pelo preço ofertado pela contratada.

Mesmo considerando que esta licitação foi lastreada em procedimento do tipo RDC, no qual são ofertados descontos sobre o orçamento referencial, no caso um desconto de 14,34%, que representou na contratação uma economia de R$ 35.060.037,25, o que vale, a partir da assinatura do contrato, são os custos unitários, taxas de encargos sociais e BDI oferecidos pela contratada.

Assim sendo, acato as manifestações dos defendentes para considerar SUPERADO o apontamento.

6.8. Atraso de 2,56% na execução financeira do contrato até a Medição nº 23 (jan e fev/18) e atraso de 26,19% até a Medição nº 30 (set/18), demonstrando uma evolução no atraso financeiro de 23,63% em 7 meses.

Consoante alegou o Engenheiro Fiscal do Contrato, em defesa do quanto apontado, a SIURB dependia da liberação de recursos pela Secretaria Municipal de Saúde, os quais somente a partir do exercício de 2019 passaram a ser liberados de forma satisfatória, possibilitando que o cronograma físico-financeiro fosse atendido de forma eficaz, permitindo entregas parciais da obra a partir de 2020, inclusive para atendimento à pandemia do Covid 19, e sua conclusão total em dezembro de 2020, conforme termos de entregas parciais e Termo de Recebimento Provisório e Definitivo.

A Auditoria, por sua vez, manteve o apontamento, aduzindo que os atrasos ocorreram desde 2018, demonstrando, além de uma falha formal, deficiência no gerenciamento e no controle.

Considerando, no entanto, que tal falha não impediu o prosseguimento e a conclusão das obras do Hospital, que se encontra em pleno funcionamento, relevo o apontamento.

6.9. Embora exista Livro de Ordem fornecido pelo CREA-SP e dois outros expedientes administrativos similares para as Obras do Hospital Vila

Brasilândia, as informações neles constantes não atendem a todas as especificações contidas na Resolução Confea no 1.094/2017, bem como configuram infringências aos itens 8.2.10 e 8.3.10 do contrato.

No que diz respeito a esse apontamento, esclareceu o Engenheiro, fiscal do contrato, na defesa de peça 34 (fls.139/158), que a partir da ordem de início dos Serviços e Obras de Construção do Hospital foram abertos dois expedientes administrativos para anotações relacionadas aos trabalhos de construção do Hospital.

Um expediente digital e impresso, chamado e "ANOTAÇÕES DE OBRAS E PROCEDIMENTOS", era mantido atualizado pela fiscalização de EDIF/SIURB, onde eram anotadas as visitas realizadas, e todos os procedimentos administrativos relacionados ao contrato (Comunicações/Recomendações à Contratada, Aditamentos, Desenvolvimentos dos Serviços com Fotos, Controle de Cronograma, etc). Outro expediente "RELATÓRIO DIÁRIO DE OBRAS", era mantido atualizado diariamente pela Contratada, vistado pela fiscalização mensalmente ou sempre que necessário, onde eram anotados todos os procedimentos ocorridos no Canteiro de Obras, (quadro de funcionários, relação dos serviços em execução com datas de início e término, mapeamento das concretagens executadas, relação de equipamentos em uso na obra, fatos excepcionais ocorridos no canteiro).

Argumentou, também, que o Livro de Ordem foi instituído na obra desde o momento solicitado pela Auditoria, além de outros dois que já vinham sendo utilizados no canteiro de obras, e se existiram falhas no preenchimento, elas não foram suficientes para causar prejuízo ao cumprimento do objeto contratual.

Diante das justificativas apresentadas pela Engenheiro Fiscal do Contrato, e dos documentos juntados às peças 87 a 97, relevo excepcionalmente o apontamento.

6.10. Não constou da documentação anexa ao P.A. referente ao Contrato, as ARTs do responsável técnico Eduardo Braga, em infringência ao item 8.2.21 do Contrato (subitem 3.4.2).

Na defesa oferecida o Fiscal do contrato esclareceu que a Divisão de Contratos da SIURB, por um lapso, deixou de juntar a ART do referido profissional, e que quando requisitada, o profissional não pertencia mais ao quadro de Engenheiros da empresa, tendo sido substituído por Carlos Augusto Silva, engenheiro mecânico**,** fls. 6240 a 6312 do PA, com a capacidade técnica profissional exigida no edital (engenheiro mecânico – item 844, alínea "f" do Edital), Atestado/CAT SZO73085, que atuou como responsável técnico pelos serviços.

Acrescentou, no entanto, que como a situação não trouxe prejuízo ao Erário e tampouco fere a legislação ou o Edital e não interferiu para que o atendimento ao objeto contratual fosse atendido de forma satisfatória conforme já foi elucidado por diversas vezes no curso das defesas apresentadas, entendemos que o apontamento deve ser considerado superado**.**

O contratado, por sua vez, aduziu que sempre cumpriu com todas suas obrigações perante o CREA-SP e que em relação ao profissional Eduardo Braga, apesar de não haver qualquer pendência junto ao CREA-SP, este profissional não mais pertence aos quadros da empresa.

Tendo em vista, todavia, que a capacidade técnica exigida no instrumento convocatório, que ensejou sua habilitação, foi comprovada pelo Atestado/CAT SZ073085, cujo detentor é o profissional Carlos Augusto Silva, é certo que a ausência da ART do profissional Eduardo Braga no processo administrativo se trata de um vício meramente formal, que deve ser relevado, sobretudo porque o profissional Carlos Augusto Silva constou na relação da equipe técnica apresentada por ocasião da licitação e da contratação, acompanhada de sua ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, conforme exigência do edital.

Em que pese a Equipe de Auditoria tenha mantido o apontamento, por não terem sido apresentados documentos que comprovem a aprovação pela Administração da substituição do profissional responsável, tendo em vista que o Engenheiro Carlos Augusto Silva, já constava como responsável técnico indicado pelo Consórcio, conforme se verifica no documento de fls. 122 de peça 45, relevo o apontamento.

6.12 - Até a finalização do período de acompanhamento da execução do Contrato, o empreendimento não era detentor das devidas licenças, alvarás e aprovações necessárias nos diversos órgãos públicos, tanto municipais quanto estaduais.

O Engenheiro Fiscal do Contrato informou nos autos que já foram obtidas ou estão em andamentos as seguintes licenças**:** 1. Termo de Recebimento Provisório TCA – DEPAVE – Anexo 29 – peça 105; 2. Licença de Implantação – CETESB - Anexo 30 – peça 103; 3. Projetos aprovados SABESP - água Anexo 31 – peça 104; 4. Projetos aprovados SABESP – esgoto Anexo 32 – peça 107; 5. Aprovação de projetos ENEL Anexo 33 – peça 106; 6. Auto de vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB Anexo 34 – peça 108; 7. Isenção de taxas - SEL/SMUL Anexo 35 – peça 114; 8. Acessibilidade – CPA Anexo 36 – peça 109; 9. Licença de funcionamento de Elevadores Anexo 37 – peça 110.

A Equipe de Auditoria, no entanto, afirmou que o profissional informou a obtenção de nove licenças, dentre as quais há protocolos e outros pedidos que não substituem as licenças.

Dessa forma, manteve o apontamento, entendendo caber ao Engenheiro Fiscal providenciar uma listagem completa de todas as licenças solicitadas, das licenças obtidas e das ainda faltantes.

Considerando o tempo decorrido desde as informações prestadas pelo Fiscal do Contrato, bem como que as licenças que se encontravam ainda em fase de protocolos de pedidos foram certamente expedidas posteriormente, tendo em vista que o Hospital encontra-se em pleno funcionamento, entendo que o apontamento não se mostra suficiente a justificar a irregularidade da execução do ajuste, sem prejuízo de recomentar à Secretaria de Saúde que se certifique de que o Hospital conta com todas as licenças necessárias ao seu regular funcionamento.

3 - Isto posto, julgo excepcionalmente regular a execução do contrato 024/SIURB/2015.

4 - Dê-se ciência deste relatório e voto, bem como do acórdão a ser produzido, à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, à Secretaria Municipal da Saúde e aos responsáveis indicados pela Auditoria.

5 - Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

RUBENS CHAMMAS

Conselheiro Substituto - TCMSP

SMAS/GAN/RC

Assinado digitalmente por RUBENS CHAMMAS
Data: 09/05/2025 15:29:26 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUBENS CHAMMAS – RELATOR
(Juntados aos autos na 3.365ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

TC/000396/2018
RELATOR Conselheiro Domingos Dissei
REVISOR Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em julgamento o Acompanhamento de Execução do **Contrato nº 024/SIURB/2015**, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e o Consórcio HM Brasilândia (formado pelas empresas Engeform Construções e Comércio Ltda e Construbase Engenharia Ltda), tendo por objeto a execução de obras e serviços relativos à construção do Hospital Municipal de Vila Brasilândia.

O certame foi homologado e o objeto adjudicado à empresa vencedora em 21.11.2014, sendo a licitação e a contratação analisadas nos autos do TC/003128/2017, julgado na sessão de 07 de maio de 2025.

O Contrato tinha valor inicial total de **R$ 209.431.157,58**, na data-base Janeiro/2014, com prazo de vigência de 22 meses e de execução em 600 dias, firmado em 15/05/2015, que, em sua Análise "não foram constatados indícios de irregularidades", segundo relatório de AUD no TC acima elencado.

Ao final de 2015, o fato superveniente se deu em virtude dos conflitos relacionados à duplicação das implantações da **Estação do Metrô Vila Cardoso – Linha 6/Laranja do Governo do Estado de São Paulo.**

Diante das tratativas em andamento, no início de 2016, foi firmado **Termo de Aditamento nº 01/2016** no valor de **R$ 216.171.806,79** (duzentos e dezesseis milhões, cento e setenta e um mil reais, oitocentos e seis reais e setenta e nove centavos) para o início da

readequação que seria oficialmente demandada a posterior, objetivando a não paralização da obra, tendo como acréscimo o percentual de 3,22% em relação ao valor original.

Também em fevereiro de 2016 foi assinado **Termo de Convênio entre a Prefeitura do Município de São Paulo e o Governo do Estado de Estado** para a conjugação de esforços para a solução de conflitos na implantação do Hospital Vila Brasilândia e da Estação Vila Cardoso da Linha 6 – Laranja do Metrô.

Nestas novas condições houve a alteração do *lay-out* que passou a ocupar a área remanescente do projeto inicial, acrescentando mais uma parte da área do Centro Esportivo Oswaldo Brandão e mais outra área local que estava em fase de desapropriação pela Prefeitura de São Paulo.

Os custos para os novos estudos advieram da Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos, como contrapartida do Convênio assinado entre as partes.

Na nova implantação do hospital foram mantidos do projeto originário os Blocos A, B e C, com o acréscimo do bloco D previsto para abrigar as áreas de utilidades e de abastecimento e desabastecimento do complexo hospitalar.

O acréscimo de área construída foi de 42.280 m2 para 45.793 m2, de 250 leitos para 332 leitos, e a elaboração dos projetos executivos contou com a participação dos projetistas da obra estadual a fim de se obter compatibilização nas soluções estruturais dos empreendimentos.

Para o atendimento total do acordado, as adequações foram: soluções estruturais, a fim de evitar problemas com (i) recalques de fundações em consequência da obra do metrô; (ii) execução de serviços de terraplanagem na nova área definida após o acordo, inclusive das residências existentes na área de desapropriação; (iii) demolições e bota-fora de materiais e de entulhos; (iv) construção de novo reservatório para o Centro Esportivo, em reposição ao demolido para implantação da nova planta; execução de muro de contenção lindeiras às residências existentes da nova área, bem como (v) a implantação do Bloco D com área de utilidades com acréscimo de 2.500 m2.

Em 23/12/2016 foi firmado o **Termo de Aditamento nº 04/2016**, tendo por objeto os ajustes para a conclusão das alterações impostas em função da futura estação do metrô, prevendo redução/extensão dos serviços contratuais e inclusão de serviços extracontratuais, com o valor de R$ 251 milhões.

No mesmo Aditivo foi estabelecido a suspensão do prazo de execução por 120 (cento e vinte) dias, tendo esse instrumento não produzido efeito prático.

Em 2017, com a nova gestão municipal, a obra permaneceu suspensa até outubro daquele ano, com a assinatura do **Termo de Aditamento nº 06/2017** anulando o Aditivo 04/2016, estabelecendo nova alteração contratual e novo valor de **R$ 234.285.887,74,** com prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses e de execução de 1020 dias, decorrente da solicitação do **Secretário Municipal de Saúde**, em 20/07/2017 (fls. 592 da peça 46).

Os TAs 07 e 08/2018 deram continuidade ao estabelecido no aditivo anterior que deu início às novas requisições da Pasta.

O titular da Pasta da Saúde requereu alteração dos projetos executivos, que já estavam 100% concluídos, para atender as novas modificações solicitadas, adequando as planilhas de custos e cronogramas em função do agora pedido por ele demandado.

As modificações englobaram o aumento do número de leitos (acréscimo de mais 50 leitos), a diminuição do tamanho de cada leito; a supressão da área acadêmica, a redução da área administrativa, a supressão do auditório, a supressão dos expurgos de despejos individuais dos boxes comuns com criação de um expurgo centralizado na UTI, e a supressão dos efeitos arquitetônicos da fachada frontal do prédio.

Para tanto a área técnica de SIURB (engenheiro responsável) deixou observado em seu relatório de impacto que:

> *"Com a aplicação das condições estabelecidas pela Secretaria Municipal de Saúde na proposta de alteração de projetos, alguns dos produtos de serviços já realizados teriam o uso parcial ou suprimido de sua finalidade, considero importante o conhecimento destes na decisão de se aplicar as alterações:*

1- Necessidade da revisão dos projetos executivos atuais e elaboração de novos projetos para a implementação das alterações de projetos propostas, custo estimado em R$ 5.500.000,00.

2- 2- Fundações executadas que não serão utilizadas em função da redução de área do Bloco A, custo estimado de R$ 1.150.000,00.

3- Fundações executadas que terão uso parcial de suas capacidades de carga em função da redução de pavimentos do Bloco A, custo estimado de R$ 3.900.000,00.

Cabe observar que poderão ser aproveitadas em uma necessidade de ampliação futura, com a execução dos pavimentos que por hora estão sendo suprimidos."

O engenheiro responsável (Sr. Benedito Paulo Penitente) também observou na conclusão da análise financeira com essa alteração demandada pela Pasta da Saúde, a redução do custo por leito de internação por conta da redução das áreas construídas, uma vez que o custo do metro quadrado construído praticamente seria mantido ao do primeiro Aditivo firmado em fevereiro de 2016.

Ao final da instrução processual, a Equipe de Fiscalização, após as informações e defesas trazidas aos autos, apresentou a sua manifestação final à peça 142, concluindo pelos seguintes apontamentos:

"6.1. Dano ao Erário aproximado de R$ 3.553.759,34 decorrente da necessidade de reelaboração de projetos executivos em consequência da fragilidade do planejamento realizado para a construção do Hospital Vila Brasilândia;

6.2. Desperdício aproximado de R$ 5 milhões resultante da fragilidade do planejamento, que acarretou a subutilização das fundações, tendo em vista a supressão de elementos construtivos antes considerados no dimensionamento estrutural;

6.3. Pagamento em duplicidade de serviços relacionados à alimentação, vale-transporte e EPIs, perfazendo um montante de R$ 2.577.225,46, por já estarem contemplados como Encargos Sociais Complementares na Tabela de Custos Unitários de EDIF;

6.8. Atraso de 2,56% na execução financeira do contrato até a Medição nº 23 (jan e fev/18) e atraso de 26,19% até a Medição nº 30 (set/18), demonstrando uma evolução no atraso financeiro de 23,63% em 7 meses;

6.9. Embora exista Livro de Ordem fornecido pelo CREA-SP e dois outros expedientes administrativos similares para as Obras do Hospital Vila Brasilândia, as informações neles constantes não atendem a todas as especificações contidas na Resolução CONFEA nº 1.094/2017, bem como configuram infringências aos itens 8.2.10 e 8.3.10 do contrato;

6.10. Não constou da documentação anexa ao P.A. referente ao Contrato, as ARTs do responsável técnico Eduardo Braga, em infringência ao item 8.2.21 do Contrato;

6.12. Até a finalização do período de acompanhamento da execução do Contrato, o empreendimento não era detentor das devidas licenças, alvarás e aprovações necessárias nos diversos órgãos públicos, tanto municipais quanto estaduais."

Importante notar, que o período de abrangência determinado nos autos é de 01/01/2018 a 28/02/2018, dos quais tiveram como responsáveis pela Pasta o Sr. Marcos Penido como Secretário de SIURB e o Sr. Luiz Ricardo Santoro, Secretário Adjunto e signatário do **Termo de Aditamento nº 06/2017**, que estabeleceu as alterações solicitadas pelo Sr. Wilson Modesto Pollara, Secretário Municipal de Saúde, à época.

Nesse período de abrangência, são as medições 22º e 23º que devem ser observadas, porém AUD se valeu da análise de medições posteriores, 34º e a medição final 53º para apuração final do custo efetivo que as alterações proporcionaram, tendo o Sr. Vitor Levy Aly como o Secretário à frente de SIURB nesse último período medido.

A AJ mencionou que as justificativas apresentadas pela Origem não são suficientes para configurar a necessidade, ou mesmo a conveniência, de alterar o projeto de uma obra já em estágio consideravelmente adiantado de execução.

Embora a inclusão de leitos, em princípio, possa ser considerada desejável, não há argumentos relativos aos elementos que foram suprimidos. Além disso, a Auditoria afastou a alegação de redução de custos.

Concluindo pela irregularidade da execução contratual do Contrato nº 024/SIURB/2015, firmado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e o Consórcio HM Brasilândia, no período da fiscalização realizada (peça 146).

O Assessor Subchefe de Controle Externo da AJ ressaltou a ponderação no que tange à inexistência de clara individualização de condutas no Relatório da Auditoria, bem como eventual consideração, pelo julgador, quando do julgamento, dos dispositivos legais constantes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB invocados pelos interessados (peça 147).

No mesmo sentido é o posicionamento da Secretaria Geral que endossou as conclusões de AUD e da Assessoria Jurídica, se manifestando pela irregularidade da execução contratual em exame.

Conforme análise da AJ as constatações de danos ao erário e à coletividade apontadas (itens 6.1 e 6.2) não decorrem de descumprimentos de cláusulas contratuais, mas são consequências de alterações promovidas no ajuste, o que permite concluir que o engenheiro Sr. Benedito Paulo Penitente não foi o responsável pelas alterações causadoras dos danos verificados.

Apesar do alegado interesse público defendido pelo signatário do TA 06/2017, as alterações realizadas não estão pautadas em imprevistos ou adequações técnicas da obra. O que ocorreu foi uma alteração discricionária no escopo do projeto, promovida em atendimento a diretrizes da nova gestão da SMS.

Sem adentrar no mérito do projeto antigo e do novo, a Administração deve sempre guardar os valores primordiais da licitação. Não é facultado ao gestor simplesmente alterar o escopo da obra em tal monta que represente uma quebra da isonomia ou burla à regular licitação.

Em relação à duplicidade de pagamento (item 6.3), embora tenha ocorrido ao longo da execução contratual, mesmo tendo origem em falha do procedimento licitatório, deve ser mantido conforme jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos julgados 3084/2012 e 3234/2012.

Quanto ao item 6.8, verifica-se que, durante o período estabelecido no Acompanhamento, a obra apresentava cronograma incompatível com a execução física e financeira, o que indicava deficiências no gerenciamento e no controle da obra.

A incompatibilidade dos cronogramas físico e financeiro da execução da obra e a ausência de documentação necessária à verificação de obrigações contratuais indicam fragilidade dos controles da Origem quanto à execução do objeto do Contrato, em desacordo com as disposições do Decreto Municipal nº 54.873/14.

O Consórcio HM Brasilândia ajuizou, 18/08/2021, Ação de Indenização c/c pedido cominatório em face do Município de São Paulo, tendo como objeto (i) a assinatura do termo de recebimento definitivo do objeto contratual e (ii) a reparação dos danos causados ao autor, alegando reequilíbrio econômico-financeiro necessário (custos à título de administração local de R$ 12.528.221,72). (Processo nº 1051224-63.2021.8.26.0053).

Em despacho saneador, o MM. Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública aponta a existência de questões fáticas não suficientemente esclarecidas pelas provas documentais acostadas aos autos, fixando como pontos controvertidos: (i) a existência de despesas excepcionais no escopo do contrato firmado entre as partes; (ii) o fato de eventuais despesas excepcionais terem sido englobadas pelos aditamentos contratuais firmados; (iii) a existência de onerosidade excessiva decorrente de fato imprevisível ocorrido durante o cumprimento do contrato.

A ação encontra-se ainda em instrução processual, na fase de realização de prova pericial, com última movimentação em 05/05/2025 arbitrando os honorários periciais.

Dessa forma, conclui-se pela existência de dano ao erário em razão: **(item 6.1)** da necessidade de reelaboração de projetos executivos; **(item 6.2)** do desperdício pela subutilização das fundações, como supressão de áreas definidas originariamente; e, **(item 6.3)** do pagamento em duplicidade de elementos que já estavam previstos como encargos complementares, totalizando

em **R$ 11.130.984,80** (onze milhões, cento e trinta mil, novecentos e oitenta e quatro reais e oitenta centavos), que corrigido até o presente momento perfaz um valor de **R$ 15.487.000,00** (quinze milhões e quatrocentos e oitenta e sete mil reais), considerando os índices do IPCA (acumulado de novembro de 2018 a abril de 2025).

Acompanho, ainda, as conclusões da Auditoria com relação aos apontamentos que tratam de constatações fáticas, quais sejam: atraso na execução financeira (item 6.8), insuficiência das anotações do Livro de Ordem (item 6.9), ausência de ARTs de responsável (item 6.10) e ausência de determinadas licenças (item 6.12).

Das irregularidades apontadas, verifico que é possível afastar a responsabilidade do Consórcio HM Brasilândia nos apontamentos 6.8 (atraso na execução financeira) e 6.12, referente às licenças, alvarás e aprovações necessárias nos órgãos públicos, sendo concorrente a sua responsabilidade em relação aos demais itens abarcados, nos termos das conclusões da Auditoria desta Corte.

Por todo o exposto, julgo IRREGULAR a execução do Contrato nº 024/SIURB/2015, firmado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e o Consórcio HM Brasilândia, no período e valores dispostos na fiscalização realizada, que totalizam em valores atuais o importe de **R$ 15.487.000,00 (quinze milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil reais).**

Determino que a Origem promova as medidas administrativas para apurar possíveis responsabilidades, bem como as oportunas medidas extras e/ou judiciais necessárias a fim de promover o ressarcimento pela Contratada dos pagamentos indevidos acima apontados, devidamente atualizados.

Determino, ainda, o encaminhando deste voto e da decisão a ser alcançada por este Pleno ao MM. Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública desta Capital (Processo n° 1051224-63.2021.8.26.0053), para conhecimento.

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

JOAO ANTONIO