ACO-UTR-738/2025

Processo	-	TC/001145/2004
Recorrentes	-	Procuradoria da Fazenda Municipal, Cecilia Aparecida de Meneses e Jofege Pavimentação e Construção Ltda.
Objeto	-	Recursos interpostos em face do Acórdão de 07/07/2021 – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e Jofege Pavimentação e Construção Ltda. Concorrência 03/2002/Siurb – Contrato 57/Siurb/2003, Termo de Retirratificação 163/Siurb/2004, TAs 95/2005 e 09/2006 – Obras de recuperação e reforço do Viaduto Ministro Aliomar Baleeiro

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSOS. SIURB. OBRAS DE RECUPERAÇÃO E REFORÇO DE VIADUTO. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Res. TCMSP 10/2023. 2. O cerceamento de defesa, por afronta ao princípio da ampla defesa e do contraditório consagrados constitucionalmente, é fato determinante para nulidade do Acórdão. CONHECIDOS. Votação unânime. PROVIDOS PARCIALMENTE, para declarar a NULIDADE do acórdão recorrido. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos, diante da presença dos requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, em dar provimento parcial às razões de recurso interpostas pela Senhora Cecília Aparecida de Meneses e pela empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda., declarando a nulidade do Acórdão e, como consequência, a perda de objeto do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em não determinar a remessa dos autos à Relatoria original, para prosseguimento da instrução, diante do reconhecimento dos efeitos da prescrição, com a consequente extinção do processo, nos termos do parágrafo único do art. 12 da Resolução TCMSP 10/2023.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, com declaração de voto apresentada, afastou a preliminar de nulidade processual e, no mérito, deu parcial provimento aos recursos ordinários interpostos, apenas para afastar a determinação de apuração de responsabilidades e medidas de reparação.

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.

São Paulo, 20 de agosto 2025.

RICARDO TORRES – Vice-Presidente no exercício da Presidência
DOMINGOS DISSEI – Relator

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 05/11/2025 16:36:31 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 10/11/2025 14:11:05 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 001.145/2004

Egrégio Plenário

Em julgamento, recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pela Sra. Cecília Aparecida de Meneses e pela empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda., em face do Acórdão proferido na 3.158ª Sessão Ordinária, em 07.07.2021, que, à unanimidade, julgou irregulares a Concorrência nº 003/SIURB/2002, o Contrato nº 057/SIURB/2003, o Termo de Reti-Ratificação nº 163/SIURB/2004 e os Termos de Aditamento 095/2005 e 009/2006, referentes à execução de obras de recuperação e reforço do viaduto Ministro Aliomar Baleeiro.

Referido Acórdão, determinou, ainda, à unanimidade, a expedição de oficio à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, a fim de que promova as medidas cabíveis, visando à reparação dos prejuízos causados ao erário e à apuração de responsabilidades, bem como o envio de cópia do relatório e voto e do Acórdão ao Ministério Público.

A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu a regularidade dos atos administrativos e a necessidade de reconhecimento dos efeitos financeiros do contrato, alegando que os procedimentos realizados pela administração cumpriram sua finalidade pública. Argumentou, diante do tempo decorrido (quase duas décadas), a aplicação do princípio da segurança jurídica e da boa-fé seria essencial, solicitando a reforma integral do Acórdão ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais.

A Sra. Cecília Aparecida de Meneses apresentou quatro preliminares: (i) nulidade do Acórdão devido à falta de intimação da empresa contratada na fase inicial do processo; (ii) ocorrência de prescrição; (iii) ilegitimidade passiva no processo, considerando que suas funções como membro da Comissão de Licitação estavam limitadas; e (iv) nulidade por ausência de individualização de condutas. No mérito, questionou as irregularidades apontadas no Acórdão, incluindo a inexistência de provas dos danos ao erário e a adequação dos percentuais aplicados a serviços complementares.

A empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda., alegou cerceamento de defesa, uma vez que não foi intimada para apresentar

esclarecimentos durante a fase instrutória. Argumentou também a prescrição do processo, ressaltando que a contratação ocorreu há cerca de 20 anos.

A Secretaria de Controle Externo considerou que a ausência de intimação da Jofege comprometeu a garantia do contraditório e da ampla defesa, justificando a nulidade do Acórdão. Verificou-se também a prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento, conforme os parâmetros da Resolução nº 10/2023. Contudo, concluiu pela manutenção da decisão do Acórdão no que se refere ao mérito dos apontamentos, caso as preliminares de prescrição e nulidade não fossem aceitas.

A Assessoria Jurídica, representada por seu Assessor e Subchefe, convergiu com a análise da Secretaria de Controle Externo. Sustentou que a ausência de intimação da Jofege justificava a nulidade do processo por cerceamento de defesa, destacando precedentes no Tribunal de Contas sobre situações similares. No entanto, não acolheu as preliminares de ilegitimidade passiva e ausência de individualização de condutas, considerando que a apuração das responsabilidades foi remetida à Origem.

A Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou a necessidade de modulação dos efeitos do contrato, invocando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé. Argumentou ainda que a aplicação de critérios rígidos e retroativos não seria compatível com a complexidade do caso.

A Secretaria Geral adotou uma abordagem convergente com as manifestações anteriores. Reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, enfatizando que isso não compromete a função declaratória do Acórdão. Através de pareceres emitidos por sua Assessoria e Subchefia, também recomendou a anulação do processo com fundamento na violação do contraditório e ampla defesa da Empresa Jofege. No mérito, opinou pelo parcial provimento dos recursos, apenas para afastar a determinação de reparação de prejuízos, mantendo as demais conclusões do Acórdão original.

É o relatório

VOTO

1. Em julgamento, recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pela Sra. Cecília Aparecida de Meneses

e pela empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda., em face do Acórdão proferido na 3.158ª Sessão Ordinária, em 07.07.2021, que, à unanimidade, julgou irregulares a Concorrência nº 003/SIURB/2002, o Contrato nº 057/SIURB/2003, o Termo de Reti-Ratificação nº 163/SIURB/2004 e os Termos de Aditamento 095/2005 e 009/2006, referentes à execução de obras de recuperação e reforço do viaduto Ministro Aliomar Baleeiro, com determinação à Origem para promoção das medidas de reparação dos prejuízos causados ao Erário e apuração de responsabilidades

2 – **Conheço dos recursos** intepostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Sra. Cecília Aparecida Menezes, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade. Conheço, ainda, do apresentados pela Jofegê Pavimentação e Construção Ltda., nos termos do despacho de peça 63.

3 - No que diz respeito à preliminar de cerceamento defesa suscitada nos recursos apresentado pela Sra. Cecilia Aparecida de Menezes e pela empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda. a Secretaria de de Controle Externo e a Assessoria Jurídica confirmaram que, de fato, não consta tenha a contratada tomado ciência do conteúdo dos autos na instância originária, configurando, pois, afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa consagrados constitucionalmente, manifestando-se pelo acolhimento da preliminar e consequente nulidade do julgado, posicionamento que acompanho.

4 - Acompanho, também o entendimento da Assessoria Jurídica pelo não acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva e de falta de individualização da conduta e de estrito cumprimento do dever legal aduzidas pela Sra. Cecília Aparecida de Meneses, porquanto, quanto à primeira alegação, foi intimada nos autos por ser membro da comissão de licitação à época dos fatos e, como tal, responder ao menos no que tange ao apontamento 3.6 do relatório complementar de análise da licitação (fls. 266 de peça 20), e quanto às demais alegações, constata-se que a apuração de responsabilidades dos agentes públicos foi transferida para a Administração.

5 – Acolho, ainda, os argumentos lançados pela Assessoria Jurídica para refutar a peliminar de falta de justa causa para se determinar à Origem a apuração dos danos, bem como as manifestações da Assessoria Juríidica e da Secretaria Geral, para acolher a preliminar de prescrição da pretensão ressarcitória, à luz da da Resolução nº 10/2003 deste Tribunal.

6 – Quanto ao mérito, verifico que os órgãos técnico e especializados se manifestaram pela manutenção da irregularidades dos atos examinados.

7 - Diante de tudo quanto exposto, e entendendo que o cerceamento de defesa, por afronta ao princípio da ampla defesa e do contraditório é fato determinante para a nulidade do Acórdão, dou provimento parcial às razões de recurso interpostas pela Sra. Cecília Aparecida de Meneses e pela empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda., declarando a nulidade do Acórdão.

Em consequência da nulidade do Acórdão, fica prejudicado o recurso apresentado pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

Deixo de determinar a remessa dos autos à Relatoria original, para prosseguimento da instrução, diante do reconhecimento dos efeitos da prescrição, propondo a extinção o processo, nos termos do parágrafo único, do art. 12 da Resolução nº 10/2023.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2025.08.01 15:02:02 -03'00'

DOMINGOS DISSEI

Conselheiro – TCMSP

SMAS/GAN

Item 1 - TC 1145/2004

68ª SONP

Relator: Conselheiro Domingos Dissei

Revisor: Conselheiro Roberto Braguim

Interessados: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), Jofege Pavimentação e Construção Ltda., Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM).

Objeto: Recursos da Procuradoria da Fazenda Municipal, de Cecilia Aparecida de Meneses, da Jofege Pavimentação e Construção Ltda. interpostos em face do Acórdão de 7/07/2021 - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e Jofege Pavimentação e Construção Ltda. Concorrência 03/2002/Siurb – (Contrato 57/Siurb/2003, Termo de Retirratificação 163/Siurb/2004, TAs 95/2005 e 09/2006 - Obras de recuperação e reforço do Viaduto Ministro Aliomar Baleeiro.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço dos Recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Sra. Cecília Aparecida de Meneses, ante o preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 119 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal. Quanto ao recurso da Jofege Pavimentação e Construção Ltda., embora intempestivo, conheço-o com fundamento no direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", da CF/88), dada sua condição de parte interessada e os reflexos potenciais sobre sua esfera patrimonial.

Preliminarmente, reconheço, em consonância com os pareceres técnicos, a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, nos termos da Resolução TCM nº 10/2023.

Em sede preliminar, ainda, afasto a responsabilização pessoal do Secretário Roberto Luiz Bortolotto, por ausência de individualização de condutas, conforme exigem a LINDB e a Lei nº 14.133/2021. Outrossim, declaro extinta a punibilidade de Antonio Arnaldo de Queiroz e Silva, em decorrência de seu falecimento.

Quanto à alegada nulidade processual por ausência de intimação da empresa Jofege, embora se reconheça que não houve a formal ciência da contratada durante a fase instrutória, entendo que tal vício, em que pese sua relevância formal, não possui aptidão para ensejar a

nulidade dos atos praticados nos autos, à luz dos seguintes fundamentos jurídicos:

> Princípio da Segurança Jurídica: A anulação de atos administrativos, especialmente após considerável lapso temporal, deve observar os princípios da estabilidade e da boa-fé, conforme preconiza o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): "A decisão que decretar a nulidade de um ato administrativo deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.".
>
> Ausência de penalidade imposta à empresa: O v. Acórdão recorrido não impôs qualquer sanção direta ou responsabilização objetiva à Jofege, limitando-se à determinação dirigida à Pasta para apuração futura de prejuízos ao erário. Com efeito, não há lesividade configurada, tampouco prejuízo prático à esfera jurídica da empresa que justificasse, neste momento processual, o retorno à fase de instrução.
>
> Prescrição como causa impeditiva de efeitos sancionatórios: Ainda que fosse reconhecida a nulidade, eventual reabertura da instrução não teria efeito útil, uma vez que não mais subsiste o poder-

dever de punir da Administração Pública, diante da prescrição consumada, o que esvazia a pretensão recursal da empresa.

Assim, a decretação de nulidade integral do processo mostrar-se-ia desproporcional, inócua e contrária ao disposto no ordenamento jurídico, razão pela qual afasto a preliminar de nulidade processual, reconhecendo-se, no entanto, a falha formal.

No mérito, dou parcial provimento aos recursos ordinários interpostos, apenas para afastar a determinação contida no v. Acórdão de expedição de ofício à SIURB, no sentido de apuração de responsabilidades e medidas de reparação, haja vista a ocorrência da prescrição e o esvaziamento da pretensão ressarcitória no âmbito deste Tribunal. Mantenho, no mais, o v. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

TCM, 18 de agosto de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.08.18 15:25:25 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor.

FR/RB.

TC 1.145/2004

ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS E DE RETIRRATIFICAÇÃO. SIURB. Obras de recuperação e reforço do Viaduto Ministro Aliomar Baleeiro. 1. Violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Art. 3º, caput, e art. 41, Lei 8.666/93. 2. Ausência de previsão detalhada de despesas e inexistência de orçamento detalhado dos custos acompanhando o projeto básico. Art. 6º, IX, f, Lei 8.666/93. Acórdão TCU 72/2004. 3. Aplicado o princípio da acessoriedade. IRREGULARES. DETERMINAÇÃO. 1. Reparação de prejuízos ao erário e apuração de responsabilidades. Votação unânime.

3.158ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O - ANULADO [1]

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando os pronunciamentos dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral, em julgar irregulares a Concorrência 03/2002/Siurb, o Contrato 7/Siurb/2003, o Termo de Retirratificação 163/Siurb/2004 e os Termos Aditivos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de oficio à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, a fim de que promova as medidas cabíveis, visando à reparação dos prejuízos causados ao erário e à apuração de responsabilidades.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção às solicitações, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 7 de julho de 2021.

1 Anulado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo. TC nº 1.145/2004. Sessão SONP 68ª, Relator Domingos Dissei, julgado em 20/08/2025.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDUARDO TUMA
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da Concorrência nº 03/2002, do Contrato 57/2003, do Termo de Retirratificação nº163/2004 e dos Termos de Aditamento nºs 95/2005 e 09/2006, realizados entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e a empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda., objetivando a execução de obras de recuperação e reforço do Viaduto Ministro Aliomar Baleeiro, no valor inicial de R$ 8.804.153,91 (oito milhões, oitocentos e quatro mil, cento e cinquenta e três reais e noventa e um centavos).

Primeiramente, importante salientar que esta concorrência faz parte de um total de 10 concorrências que objetivaram a reforma de diversos viadutos, tendo sido numeradas de 3 a 12.

O Órgão Técnico elaborou relatório de análise da Concorrência e do Contrato, entendendo, anteriormente a elaboração de parecer final, ser necessária a manifestação da área de Engenharia no tocante à aceitabilidade dos percentuais considerados para Serviços Complementares, canteiro e BDI, a necessidade de apresentação de cronograma físico-financeiro e a adequabilidade dos preços unitários ofertados pela licitante vencedora. (folhas 226/238)

A então Divisão Técnica V, no tangente aos aspectos de engenharia, entendeu, quanto aos percentuais considerados para canteiro, regular o percentual de 3% aplicado pela empresa vencedora sobre o total de serviços essenciais, posto que correspondente ao valor admitido como usual pela então Secretaria de Vias Públicas.

Quanto ao percentual adotado para Serviços complementares, entendeu não aceitável o percentual de 10% indicado pela Secretaria aplicado pela empresa vencedora uma vez que o percentual usual aplicado pela Secretaria para licitações de objeto similares é de 5 % para os chamados "serviços essenciais". (eventuais e não complementares)

O percentual de 10% foi indicado no orçamento da Secretaria de Vias Públicas para esta licitação, sob a justificativa de se tratar de obra em local de tráfego intenso, sendo necessário contemplar as sinalizações e os desvios exigidos pela CET quando da realização da obra.

No entendimento da Engenharia, mesmo que o percentual aplicado se restringisse aos 5%, o valor correspondente não estaria estampado pela definição dos serviços a serem executados, seus quantitativos e preços unitários, uma vez que a destinação de recursos no orçamento sem a correspondente vinculação a serviços e respectivas quantidades contraria o disposto no § 4º, do artigo 7º, da Lei 8.666/93 que estabelece: *"é vedada, ainda, a inclusão, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondem às previsões reais do projeto básico ou executivo."*

Com relação ao percentual de BDI, entendeu que a taxa de 41% aplicada ao orçamento atende ao critério usualmente admitido pela Secretaria de Vias Públicas para licitações de obras em pontes e viadutos, sendo, portanto, aceitável.

No que toca a ausência de apresentação de cronograma físico-financeiro entendeu irregular a ausência de cronograma por parte da Administração, quando do lançamento da licitação (com custos estimados) e também pela ausência de apresentação do detalhamento dos custos unitários propostos por parte da Contratada, dentro do prazo determinado a partir da expedição da ordem de início dos serviços, conformando aos valores e aos prazos ofertados em sua proposta. (posto que contraria o disposto no artigo 7º, § 2º da Lei 8.666/93)

A Engenharia destacou ainda, que a atualização do valor total da proposta deveria ter sido efetuada com a utilização do índice referente ao mês da apresentação das propostas comerciais (prevista inicialmente para dezembro/2002, mas ocorrida somente em outubro/2003). Nesse caso, o fator de atualização de dezembro/2002 a outubro/2003 seria 1,116803 e o valor do contrato passaria para R$ 7.987.899,75 ou, R$ 816.254,16 a menos que o valor efetivamente contratado (R$ 8.804.153,91, pois corrigido o valor desde julho/2002 – mês de referência do Orçamento da PMSP – até outubro de 2003).

Por fim, acerca da conformidade dos preços unitários ofertados pela empresa licitante, a Engenharia concluiu que a licitante vencedora ofertou diversos custos unitários, com valores expressivamente inferiores ou superiores aos da Tabela da SIURB (e com relação aos custos por ela oferecidos em outras licitações num mesmo período) os quais foram aceitos pela Comissão de Licitação, sem que haja nos autos registro de elementos comprobatórios da verificação da aceitabilidade desses custos, por meio de documentação que comprovasse que os custos dos insumos são compatíveis com os de mercado e que os parâmetros de seu orçamento estão coerentes com os coeficientes de produtividade esperados. (folhas 246/256)

Oficiada, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, (Secretário Roberto Luiz Bortolotto) apresentou suas justificativas. (folhas 262/303)

Ato contínuo, a Coordenadoria procedeu a análise do Termo de Retirratificação nº163/2004, do Termo Aditivo nº 95/2005 e do Termo Aditivo nº 9/2006, findando a seguinte conclusão:

a.) Irregularidade do certame licitatório em razão de:

1.) Ausência, no processo administrativo, de Edital datado e assinado, descumprindo o disposto no § 1º[1], do art. 40, da L.F. nº 8.666/93;

2.) Ausência, na minuta do Edital, de previsão da minuta do Contrato, contrariando o § 2º, inciso III[2], art. 40 da L.F. nº 8.666/93;

3.) Não observância do prazo estabelecido na lei para a publicação do ato de abertura do certame, contrariando o disposto no § 3º, art. 21[3], da L.F. nº 8.666/93;

4.) Inexistência, no processo administrativo, de evidência de divulgação do instrumento convocatório pela Internet, contrariando o art. 9º do Decreto Municipal nº 41.772/02;

5.) A aplicação de percentual destinado aos "Serviços Complementares" não é aceitável, por contrariar o § 4[4] do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93;

6.) A ausência de cronograma físico-financeiro contraria o § 2º do artigo 7º, da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.4, fl. 253 verso).

7.) O Edital deveria exigir a apresentação da composição de todos os custos unitários propostos (e não somente dos custos diversos

---

[1] Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados

[2] § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários
III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor

[3] Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.8
§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde 83, de 1994)

[4] § 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo

dos orçados pela PMSP), em atenção ao inciso II do § 2º, art. 7[5], da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.7, fl. 254).

8.) A atualização do valor da proposta deveria considerar o período de dezembro/2002 (mês previsto para abertura) a outubro/2003 (item 3.5, fl. 254).

9.) A licitante vencedora ofertou diversos custos unitários inferiores ou superiores aos da Tabela da SIURB, aceitos pela Comissão de Licitação sem registro nos autos de elementos comprobatórios ou qualquer questionamento complementar (item 3.6, fl. 254).

b.) Irregularidade do contrato diante do seguinte:

1.) Ausência de cronograma físico-financeiro, contrariando o § 2º do art. 7º, da L.F. nº 8.666/93 e também o previsto no item 13 da minuta do Edital (fl. 21) e na cláusula VIII do contrato (fl. 136), em que pese a alteração efetuada no contrato pela Origem, por meio do Termo de Retirratificação nº 163/2004, abordado no item 3.3 a seguir (itens 15, fls. 236/237 e 3.4, fl. 253 verso).

2.) Atualização do valor proposto, previamente à lavratura do contrato, deveria considerar o período inicial a partir de dezembro/02 (mês da apresentação das propostas) e não a partir de julho/02 (data base do Orçamento de Referência da PMSP) – item 3.5, fl. 254.

c.) Irregularidade do Termo de Retirratificação nº163/2004, do Termo Aditivo nº 95/2005 e do Termo Aditivo nº 9/2006 por decorrerem de licitação e contrato considerados irregulares. (folhas 304/314)

Intimados os Ordenadores de Despesa e Signatários dos Ajustes, (Antonio Arnaldo de Queiroz e Silva – Secretário Municipal de SIURB e Signatário dos Termos Aditivos 95/2005 e 09/2006 (Secretário Roberto Luiz Bortolotto, Ordenador da Despesa da Licitação, Autoridade Homologadora, Signatário do Contrato e do Termo de Retirratificação) e Cecília Aparecida Meneses, Cristiane Ravache de Oliveira e Nilton Laganá Junior (Membros da Comissão de Licitação) todos apresentaram defesa. (folhas 316/378)

Instada a se manifestar sobre os argumentos apresentados nas defesas, a Especializada ratificou sua conclusão precedente pela irregularidade de todos os instrumentos analisados. (folhas 379/403)

---

[5] Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência;
§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento das defesas apresentadas, eis que tempestivas (prazo em dobro, pois existe mais de um intimado, com procurador diferente – artigo 120 do Regimento TCM).

Quanto ao mérito, propugnou pela irregularidade de todos os instrumentos sob exame, sob o prisma de que os argumentos trazidos pelos Responsáveis não foram suficientes para elidir as impropriedades apontadas. (folhas 406/415)

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu nova oitiva da Origem para que tomasse ciência do quanto aventado nas defesas dos Responsáveis, bem como dos novos pareceres dos Órgãos Técnicos. (folhas 417/420)

Novamente oficiada, a Secretaria de Infraestrutura Urbana apresentou novos esclarecimentos. (folhas 429/441)

Submetidos as explicações da Origem aos Órgãos Técnicos, estes ratificaram seu posicionamento inicial. (folhas 445/448, 451/456)

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, propôs o acolhimento da concorrência, do contrato, do termo de retirratificação e dos termos aditivos ou, subsidiariamente o acolhimento dos efeitos financeiros. (folhas 459/462)

Por derradeiro, a Secretaria Geral, na esteira dos pronunciamentos dos Órgãos Técnicos, opinou pela irregularidade de todos os instrumentos analisados. (folhas 464/469)

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos da análise da Concorrência nº 03/2002, do Contrato 57/2003, do Termo de Retirratificação nº163/2004 e dos Termos de Aditamento nºs 95/2005 e 09/2006, realizados entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e a empresa Jofege Pavimentação e Construção Ltda., objetivando a execução de obras de recuperação e reforço do Viaduto Ministro Aliomar Baleeiro, no valor de R$ 8.804.153,91 (oito milhões, oitocentos e quatro mil, cento e cinquenta e três reais e noventa e um centavos).

Os Órgãos Técnicos opinaram pela irregularidade da Concorrência e do Contrato em razão das infringências apontadas no relatório, sobre as quais passo a tecer os seguintes comentários.

Vejamos.

Quanto a não apresentação de cronograma físico-financeiro, impõe o inciso II[6] do parágrafo 2º, do artigo 7º da Lei nº 8.666/93 a realização de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Por sua vez, o inciso II[7] do § 2º do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 estabelece que o valor orçado deverá constar obrigatoriamente como anexo do instrumento convocatório. Essa conjectura de preço define o valor estimado da licitação.

Outrossim, a alínea "f" do inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/93 prescreve que o projeto básico deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimento propriamente avaliados.

Em licitações para obras, o orçamento estimado deve ser apurado já por ocasião do projeto básico.

Sem o orçamento, a Administração não dispõe de elementos para realizar os controles de preços, e, por consequência, corre o risco de aceitar quaisquer valores, em detrimento do interesse público.

Falhas na elaboração do cronograma físico financeiro levam a má formulação de um projeto básico e, por conseguinte, à problemas no decorrer de todo o empreendimento.

Pesquisa à jurisprudência do Tribunal de Contas da União demonstra elevado percentual de irregularidades exatamente nesse quesito.

Por mais de uma vez, o TCU anulou processo de licitação em razão da ausência de cronograma físico financeiro. Entre outras decisões, confira-se o Acórdão nº 72/2004 que se tornou paradigma no assunto.

Além disso, a previsão detalhada de custos implica diretamente na previsão de recursos orçamentários. Sem planilha detalhada não há como verificar se há orçamento suficiente para suportar as despesas decorrentes da contratação.

---

[6] Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...)
§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...)
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (Grifamos.)

[7] § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
II – orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Marçal Justen Filho adverte que – "a Administração deverá, ao menos, estimar custos, pois não é lícito iniciar a licitação sem a previsão dos valores a desembolsar"[8].

Portanto, diante da ausência da obrigatória previsão detalhada das despesas e da inexistência de orçamento detalhado dos custos acompanhando o projeto básico restou configurada infringência aos dispositivos retromencionados[9].

Corroborou essa irregularidade, o apontamento da Auditoria indicando que a licitante vencedora ofertou diversos custos unitários, com valores expressivamente inferiores ou superiores aos da Tabela da SIURB (e com relação aos custos por ela oferecidos em outras licitações num mesmo período) sem que houvesse nos autos, qualquer registro de elementos comprobatórios da verificação da aceitabilidade desses valores.

A título exemplificativo, a Engenharia apontou às folhas 246/256 dos autos algumas disparidades, a saber:

> 1) Dentre os custos dos serviços propostos pela Contratada (Jofege) que diferem dos custos unitários da tabela da SIURB – a Auditoria apontou acréscimos de até 616% (seiscentos e dezesseis por cento) e valores menores com descontos de até 79,3% (setenta e nove, vírgula três por cento).
>
> 2) O valor da diferença entre o total dos serviços essenciais orçado pela Municipalidade e o da proposta vencedora é de R$ 2.306.852,00 (dois milhões, trezentos e seis mil e oitocentos e cinquenta e dois reais) sendo constatada diferença a maior individual de R$ 1.148.400,00 (um milhão, cento e quarenta e oito mil e quatrocentos reais) relativa ao item de serviço "10.6 – Fornecimento, preparo e aplicação de adesivo epoxídica para colagem";
>
> 3) Para o item "demolição de pavimento asfáltico (item 5.4)" o valor unitário constante da tabela da SIURB era de R$ 26.440,00 (vinte e seis mil e quatrocentos e quarenta reais), sendo o valor ofertado pela Contratada de R$ 120.000,00 cento e vinte mil reais), configurando aumento de 353,9% (trezentos e cinquenta e três, vírgula nove por cento).
>
> 4) Para o item 10.14 – "furação de concreto armado 0=1" o valor de tabela da SIURB era de R$ 17.490,00 (dezessete mil e quatrocentos e noventa reais) enquanto o valor da Jofege era de R$ 108.130,00 (cento e

[8] Justen Filho, Marçal – comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição – São Paulo – Dialética – 2008 – página 136.

[9] artigos 7º, parágrafo 2º, inciso II[9] e o inc. II do § 2º do art. 40 e a alínea "f" do inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/93.

oito mil e cento e trinta reais), sendo a diferença correspondente a 518,2% (quinhentos e dezoito, vírgula dois por cento) de sobre preço.

5) Para o item 10.13.2 – "furação de concreto armado 0=1/2" o valor de tabela da SIURB era de R$ 5.640,00 (cinco mil e seiscentos e quarenta reais) enquanto o valor da Jofege era de R$ 40.380,00 (quarenta mil e trezentos e oitenta reais), o que representa um aumento de preço de 616% (seiscentos e dezesseis por cento).

6) Já no que toca às reduções de preços verificadas em relação aos valores da Tabela SIURB, a Auditoria constatou que muitos se deviam à adoção de coeficientes de produtividade de mão de obra e equipamentos muito menores aos da SIURB (em torno de 85% – oitenta e cinco por cento), não representando, portanto, nenhuma economia ou vantajosidade.

7) No que concerne à comparação de custos ofertados pela empresa contratada JOFEGE para os mesmos itens, em licitações diferentes, de objeto muito similar, realizadas em momentos próximos foram verificadas diversas discrepâncias.

a) A título de exemplo cite-se o item 5.67 (transporte de pavimento asfáltico) o qual, no contrato 57/2003 ora analisado e nos contratos 61 e 63/2003 a JOFEGE executou esse serviço a um custo 200% (duzentos por cento) acima ao da tabela SIURB, ou seja, três vezes superior ao custo oficial fixado na tabela da Prefeitura. Não obstante o excesso já verificado neste e nos mencionados contratos, foi apurado que no contrato 58/2003 esse mesmo serviço foi prestado pela JOFEGE por um valor superior em 1900% (um mil e novecentos por cento) ao da tabela SIURB, ou seja: 20 vezes maior que o preço fixo oficial da Prefeitura.

b) Já para o item 8.28 (fornecimento e aplicação de concreto usinado): apesar de no presente contrato o preço praticado ter sido o mesmo da tabela SIURB, para os contratos 58 e 61/2003 foi ofertado um desconto de 10,4% (dez vírgula quatro por cento) enquanto para o contrato 63/2003 foi ofertado um valor com aumento de 79,2% (setenta e nove vírgula dois por cento) ao fixado na tabela da SIURB.

Os exemplos citados demonstram que não foi feita verificação dos preços dos insumos ofertados perante os praticados no mercado, relegando ao interesse público no que diz respeito à obtenção da contratação mais vantajosa.

Acórdão do TCU de 2004, reafirmado na decisão do plenário nº 1.054/2010 expressa de forma clara a relevância do tema:

> *A experiência da fiscalização de obras públicas demonstra que são recorrentes situações como a*

> *descrita, que envolvem a conjugação dos seguintes fatores: má qualidade do projeto básico; falta de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários; contratação de proposta de menor preço global, compatível com a estimativa da Administração, mas com grandes disparidades nos preços unitários, alguns abaixo dos preços de mercado – justamente os de maiores quantitativos no projeto básico – e outros muito acima dos preços de mercado, de pouca importância no projeto básico; e, finalmente, o aditamento do contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e a diminuição dos quantitativos dos itens de preços inferiores. Os aditivos, normalmente, respeitam o limite legal de 25% para acréscimos contratuais.*[10]. (Acórdão nº 219/2004)

O Superior Tribunal de Justiça[11] também já se pronunciou sobre a matéria, de maneira enfática:

> *"ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO DO TIPO MENOR PREÇO – NECESSIDADE DE COMPATIBILIDADE COM A EXIGÊNCIA DE PREÇOS UNITÁRIOS E COM O VALOR GLOBAL*[12]

Em outra oportunidade o STJ confirmou a legalidade da desclassificação de proposta de licitante cujo preço unitário era superior ao valor fixado no edital, porém com valor global dentro dos limites exigidos[13]. (vide Recurso Especial nº 651.395)

Como se pode notar, ainda que o critério de julgamento seja o de menor valor global, somente concorre em condições de igualdade aquelas

---

[10] Esse mesmo raciocínio também encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo da Decisão nº 820/2007.

1 - determinar à Escola Técnica Federal do Piauí - ETFPI, que: (...)

*1.6 - **analise individualmente os preços unitários de propostas apresentadas em licitações realizadas na modalidade de preço global,** a fim de que, ao verificar-se a ocorrência de itens com preços manifestadamente superiores aos praticados no mercado, estabeleçam-se, por meio de acordo com a empresa vencedora do certame, novas bases condizentes com os custos envolvidos, ou, na impossibilidade de assim agir e desde que não haja prejuízo para a consecução do restante do objeto, procedendo-se às devidas análises de custo/benefício com relação à realização de nova contratação para execução do item, obedecendo ainda, a exemplo do ocorrido no Contrato nº 025/16, no item 'Demolição de forro de gesso', que sofreu aditamento de 87%, ocasionando prejuízo*

à Administração; (TCU, Decisão nº 820/2017, Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, DOU de12.12.2017.) (Grifamos.)

[11] STJ, ROMS nº 15.051, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ de 18.11.2002

[12] *. A licitação da modalidade menor preço compatibiliza-se com a exigência de preços unitários em sintonia com o valor global – arts.. 40, 44, 45 e 48 da Lei nº 8.666/93.*

[13] *. Previsão legal de segurança para a Administração quanto à especificação dos preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como limite o valor global.*

ofertas formadas a partir de custos unitários compatíveis com a realidade e prática de mercado.

Quanto à apontada atualização do valor da proposta com base em data diversa da determinada no edital e no contrato, ficou evidente a irregularidade cometida.

A data da apresentação das propostas comerciais estava prevista inicialmente para dezembro/2002, mas ocorreu efetivamente somente em outubro/2003.

Assim, a atualização do valor total da proposta deveria ter sido efetuada com a utilização do índice referente ao mês de dezembro de 2002.

Nesse caso, conforme calculado pela Auditoria, o valor do contrato deveria ter sido de R$ 7.987.899,75 (sete milhões, novecentos e oitenta e sete mil, oitocentos e noventa e nove reais e setenta e cinco centavos).

Todavia, foi utilizado o período entre o mês de julho/2002 (mês de referência do Orçamento da Prefeitura) até outubro de 2003 para correção do valor do contrato, sendo alcançado o valor de R$ 8.804.153,91 (oito milhões, oitocentos e quatro mil, cento e cinquenta e três reais e noventa e um centavos) ou seja, R$ 816.254,16 (oitocentos e dezesseis mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e dezesseis centavos) a mais do valor tido como correto.

A mencionada violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório expresso no artigo 3º, "caput"[14], da Lei Federal 8.666/93 e também traduzido no artigo 41[15], do mesmo diploma legal, a saber: "a Administração não pode descumprir as normas do edital, ao qual se acha estritamente vinculada" gerou um aumento ao valor do contrato de mais de R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais – data base junho/2003) em desfavor da Administração.

É manso o entendimento dos Tribunais Superiores sobre a matéria, sendo exemplo o Acórdão que fixou a tese de impossibilidade de a Administração formular certa regra no edital e depois ignorar ou alterar seu entendimento pretérito, o julgamento do (Recurso Especial) RESP 198.665/RJ[16] exarado pelo Superior Tribunal de Justiça.

---

[14] 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, 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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010).

[15] Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

[16] A resposta de consulta a respeito de cláusula de edital de concorrência pública é vinculante: desde que a regra assim explicitada tenha sido comunicada a todos os interessados, ela adere ao edital".

Outras impropriedades apontadas podem ser relevadas, *in casu*, eis que não causaram prejuízos ao erário ou à execução do objeto.

Finalmente, quanto ao Termo de Retirratificação e aos Termos de Aditamento, estes restaram maculados pelo princípio da acessoriedade em decorrência das ilegalidades verificadas na concorrência e no Contrato que os antecederam.

Portanto, diante de todo o exposto, com resguardo nos pronunciamentos dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral, cujos fundamentos endosso e adoto como razões de decidir, passando a integrar o presente, JULGO IRREGULARES a CONCORRÊNCIA nº 3/2002, o CONTRATO 57/2003, o TERMO DE RETIRRATIFICAÇÃO e os TERMOS ADITIVOS.

Determino a expedição de Ofício à Origem a fim de que promova as medidas cabíveis visando a reparação dos prejuízos causados ao erário e a apuração de responsabilidades.

Determino, ainda, envio de cópia do presente relatório, voto e Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo em atenção às solicitações constantes dos autos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.