TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-84/2026

Processo	-	TC/005262/2024
Interessada	-	São Paulo Obras
Objeto	-	Inspeção para apurar possíveis irregularidades, indicadas em Denúncia sigilosa no Contrato 77/SPObras/2023, cujo objeto é a Manutenção de Unidades Educacionais – Lote 70 – Diretoria Regional de Educação – DRE Ipiranga, em obra executada no CEI Wilson José Abdalla

72ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SP OBRAS. MANUTENÇÃO DE UNIDADES EDUCACIONAIS. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA. EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE. PROJETO BÁSICO. ORÇAMENTO REFERENCIAL. 1. A prorrogação de prazo contratual exige motivação técnica formal e contemporânea, devidamente instruída no processo administrativo, sendo insuficientes alegações genéricas de chuvas, rotina escolar ou surgimento de novos serviços. 2. A ausência de EPIs configura falha grave de gestão e fiscalização contratual. 3. A fiscalização do contrato é dever indelegável da Administração, cuja omissão compromete a regularidade da execução contratual e pode impactar prazos, qualidade e segurança da obra. 4. É vedada a licitação de obras e serviços de engenharia sem projeto básico suficiente, ainda que se trate de serviços de manutenção, sob pena de violação às normas legais e comprometimento do planejamento. 5. O orçamento de referência deve refletir com precisão a demanda real da contratação, sendo indicativo de irregularidade estrutural a necessidade reiterada de aditivos e replanilhamentos. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Abster-se de licitar obras e serviços de engenharia sem documento técnico hábil. 2. Não promova licitações sem projeto básico ou documento equivalente que defina o objeto com precisão suficiente. Art. 7º, § 2º, I, L 8.666/1993. Art. 42, VIII, L 13.303/2016. RECOMENDAÇÃO. 1. Elaboração do documento "As Built", para registro formal das modificações realizadas no layout da unidade educacional, com posterior envio à entidade municipal responsável pelo arquivo técnico de plantas e projetos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, 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 da inspeção, para fins de registro, incorporando os apontamentos da Secretaria de Controle Externo, bem como a relação de determinações e recomendações, dirigidos à Origem e listados no relatório de inspeção.

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

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

São Paulo, 19 de novembro de 2025.

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

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 11/03/2026 15:28:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 11/03/2026 16:15:52 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Egrégio Plenário

1. Em julgamento procedimento de Inspeção, com o objetivo de apurar fatos narrados em denúncia sigilosa, recebida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que solicitou informações sobre irregularidades em obra executada no CEI Wilson José Abdalla - Contrato nº 077/SPObras/2023, durante o período de junho de 2023 até abril de 2024, que tem por objeto a Manutenção de Unidades Educacionais - Lote 70 pertencente a Diretoria Regional de Educação - DRE IPIRANGA.

2. O objeto de análise é o conjunto de fatos denunciados carreados pela Auditoria, consubstanciados em "... uma série de impropriedades e irregularidades ocorridas durante a execução contratual da obra, a destacar o tempo de execução do contrato, a não utilização de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual), o empréstimo indevido de materiais e equipamentos, as orientações técnicas e realização de projetos pela própria unidade escolar e o não acompanhamento dos trabalhos executados por parte do Fiscal de Obra" (peça 39, fl. 9).

3. No Relatório de Inspeção (peça 39), realizado entre 01.04.2024 a 30.04.2024, abrangendo o período de 12/2023 até 04/2024, mediante o aprofundamento da análise dos dados iniciais, de forma a permitir a análise dos argumentos e fatos narrados na denúncia sigilosa, aplicando análises quantitativas, a Auditoria identificou os seguintes achados:

Achado 01 – Alterações injustificadas para os prazos contratuais: a denúncia alega que as obras iniciaram em 30.06.2023; o prazo de execução original do contrato (Cláusula Segunda, peça 15, fl. 2) era de 06 (seis) meses; a ordem de Serviço foi emitida em 13.04.2023 e definida em 12.10.2023 como o prazo para término dos serviços; foram necessários dois Aditamentos; o Termo de Aditamento nº 1 (peça 17), emitido em 10.10.2023, alterou o prazo de execução contratual para o dia 11.01.2024, definindo novo cronograma físico-financeiro (peça 18), justificado em razão das restrições causadas pelas atividades cotidianas nas unidades educacionais; houve nova alteração do prazo contratual, pelo Termo de Aditamento nº 3 (peça 20), emitido em 22.02.2024, para 10.04.2024, justificado pelas chuvas durante os meses de outubro e novembro que interromperam temporariamente as atividades nos telhados das unidades, gerando insegurança para realização das obras.

Sobre o Achado 1, a Auditoria, em verificação ao processo administrativo nº 7910.2022/0001465-5, não localizou documento ou evidências sobre as justificativas. Ainda frisou que, por meio do TA nº 01, foi solicitada a inclusão de novos serviços, do que se deduz a "... insuficiência ou imprecisão do projeto básico e documentos

auxiliares, ou mesmo que as demandas não foram alinhadas com a necessidade da escola ... em detrimento ao disposto pelo inciso I, §2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 (vigente à época da licitação)." O acréscimo de serviços se deu no TA nº 02, "... quase 2 meses após a assinatura do 1º Termo de Aditamento (10.10.2023), endossando as deficiências no projeto básico.", concluindo que os "... Termos de Aditamento de Prazo não se encontram justificados dentro do processo administrativo nº 7910.2022/0001465-5."

Achado 2 – Não utilização de equipamentos de proteção individual – EPIs: a instrução do procedimento conta com registros fotográficos dessa falta por parte dos funcionários da contratada responsáveis pela execução dos serviços, item de obrigatório fornecimento e "... que deve ter seu uso exigido tanto pelo Preposto da Contratada quanto pelo Fiscal do Contrato", conforme apontado pela Auditoria.

Achado 3 – Cessão irregular de materiais para execução do Contrato: a denúncia relata que na execução contratual foram cedidos diversos materiais (vassoura, carrinho de mão, escadas metálicas e copos de plástico rígido), de maneira indevida e sem qualquer advertência; assim, a Auditoria concluiu que "... a Contratada, de forma irregular, se utilizava de materiais de propriedade do CEI Wilson José Abdalla para a execução contratual em desacordo a cláusula contratual 4.3., onde a Contratada declarou expressamente que o valor previsto do contrato abrange todos os custos diretos e indiretos relativos a execução do objeto deste contrato.", além de inexistir penalidade assinalada, conforme a cláusula décima do Contrato nº 077/SPObras/2023 (peça 15, fl. 09).

Achado 4 - Ausência de comprovação da participação da fiscalização no acompanhamento da execução contratual: constam registros dessa irregularidade nos autos, em circunstâncias relacionadas a Relatório de Vistoria, de ausência do Diretor da unidade escolar, de falta de participação pela SPObras por um agente qualificado, "representante do Fiscal do Contrato", para "... avaliar e atestar 'in loco' o andamento das obras executadas sendo a SPObras omissa na sua função fiscalizatória."; nesse contexto, a Auditoria concluiu que houve a participação insuficiente do Fiscal designado para gerir a execução dos serviços, podendo acarretar impacto no prazo de entrega da obra, em infração ao Artigo 120 e incisos do Decreto Municipal nº 62.100/22.

Achado 5 - Ausência de projeto para reforma suprida por documentos do CEI Wilson José Abdalla: constatou-se da instrução do feito, que do Relatório Inicial de Vistoria, indevidamente apenas assinado pela Diretora da unidade escolar, a falta de projeto para reforma da cozinha; as orientações técnicas, com anteprojeto de engenharia para tal fim foram feitas pela Diretora da unidade escolar, caracterizando-se a ausência de dois elementos fundamentais em licitação de obra pública, projeto básico e memorial de cálculo, caracterizando infringência à legislação.

Achado 6 - Da inadequação do orçamento referencial: alega-se a imprecisão financeira e na metragem da execução dos serviços da planilha de custos efetuada por SPObras, causando problemas no planejamento da contratação, imprecisão no orçamento de referência utilizado processo licitatório e no orçamento replanilhado após o segundo termo aditivo, conforme o exemplo trazido do saldo contratual de R$ 564.374,02 (peça 36, fls. 5/11), com itens parcialmente ou não realizados, conclui a Auditoria "... que o orçamento submetido à licitação não atendia à real demanda da escola inspecionada conforme também atestado pela Diretoria (peça 22, fl. 01)", configurando uma infringência à legal.

3.1 Ante a caracterização de ocorrência sistemática dos achados, a Auditoria deixou de proceder à individualização da responsabilização, a fim de identificar os responsáveis, conforme o art. 122 do RITCMSP, restou indicado o Sr. Diretor Presidente da SPObras quanto aos Achados 4 e 5.

3.2 Para os Achados 1, 2 e 3, foram responsabilizados, solidariamente, o Gestor do Contrato (peça 24) e o Fiscal do Contrato.

3.3 Em síntese, a Auditoria concluiu, que:

"4.1 Os Termos de Aditamento de Prazo não se encontram justificados dentro do processo administrativo nº 7910.2022/0001465-5 (Achado 01, item 3.1);

4.2 Os funcionários da Contratada não utilizavam equipamento de proteção individual, item de obrigatório fornecimento e que deve ter seu uso exigido tanto pelo Preposto da Contratada quanto pelo Fiscal do Contrato (Achado 02, item 3.2);

4.3 A Contratada, de forma irregular, se utilizava de materiais de propriedade do CEI Wilson José Abdalla para a execução contratual (Achado 03, item 3.3);

4.4 O Fiscal do Contrato teve participação insuficiente para gerir a execução dos serviços com a devida eficiência e presteza, podendo sua atuação ter impactado no prazo de entrega da obra. (Achado 04, item 3.4);

4.5 Ausência de projeto básico ou documento que pudesse definir o objeto para o atendimento da necessidade para o contrato de readequação da escola sendo tal ausência tentada ser suprida por documentos realizados pelo próprio CEI (Achado 05, item 3.5);

4.6 Existiu inadequação do orçamento para o objeto contratual licitado (Achado 06, item 3.6)."

3.4 A Auditoria fez propostas de encaminhamentos, sob a forma de determinações e de recomendações, quais sejam:

"6.1 Propostas de determinações

6.1.1. Seja determinado à SPObras que se abstenha de licitar obras e serviços de engenharia sem documento que possa definir o objeto com precisão necessária e suficiente para atender a necessidade de readequação da instalação pública, sendo que tal ausência configura infringência inciso I do § 2º do art. 7º da LF nº 8666/93 e também ao inciso VIII do art. 42 da LF nº 13.303/16.

6.1.2. Seja determinado à SPObras que se abstenha de licitar obras e serviços de engenharia sem orçamento que possa mensurar quantitativos e valores com precisão necessária e suficiente para atender a necessidade de readequação da instalação pública, sendo que tal ausência configura infringência ao art.7º, § 4º, da LF nº 8666/93 e também inciso VIII do art. 42 da LF nº 13.303/16.

6.2 Propostas de recomendações

6.2.1. Seja recomendado à SPObras a execução do documento "As Built" para registro das modificações realizadas no "Layout" da CEI Wilson José Abdalla com envio da documentação a entidade gestora competente pelo arquivo de plantas e projetos de engenharia das instalações de educação pública do Município de São Paulo."

4. Foram intimados o Diretor-Presidente da SPObras, o Gestor do Contrato, o Fiscal do Contrato e o diretor do CEI Wilson José Abdala para ciência e manifestação sobre o Relatório de Inspeção, e deferidos os pedidos de dilação de prazo dos dois primeiros, cujas respectivas defesas (peças 60 e 61) foram encaminhadas à análise da Auditoria; deixaram de responder os demais intimados.

4.1 Sobre o Achado 1 (Aditamentos não justificados), a Origem alegou a ocorrência de chuvas que "[...] afetaram a obra durante o período de troca de cobertura [...]", alegando, também, a rotina da unidade que afetou o andamento da obras uma vez que a obra "[...] foi realizada concomitantemente com as atividades da unidade educacional [...]" e, por fim, alegando ter havido solicitação de serviços novos em face do contrato tratar de "[...] uma obra de manutenção, muitos reparos necessários surgem ao longo da obra e não estavam previstos no orçamento inicial [...]" (peça 62, fls. 1/2). A Auditoria manteve o apontamento, pois tais argumentos já foram analisados no âmbito do Relatório de Fiscalização.

4.2 Sobre o Achado 2 (Não utilização dos equipamentos de proteção individual), a Origem informou que notificou a Contratada para a correta utilização. A Auditoria manteve o apontamento, pois a Origem se limitou a informar que notificou a empresa, sem apresentar os resultados.

4.3 Sobre o Achado 3 (Utilização irregular de matérias da unidade educacional), a Origem solicitou a reposição dos equipamentos utilizados de forma

equivocada, tendo respondido a contratada positivamente e apresentado um cronograma para a unidade educacional. A Auditoria considerou superado o achado.

4.4 Sobre o Achado 4 (Fiscalização insuficiente), a Origem esclareceu que a Contratada justificou os aditivos de prazo com base em três fatores: chuvas, rotina da unidade educacional e novos itens e serviços. Para a Auditoria, o apontamento permanece, diante da ausência de elementos contestatórios (Diário de Obras, por exemplo).

4.5 Sobre o Achado 5 (Ausência de projeto básico), alegou a Origem que "... não foi apresentado projeto básico ou croqui orientativo, pois se trata de serviços de manutenção das unidades escolares, consistindo em serviços básicos que não necessitam de projeto executivo para sua elaboração e execução. As intervenções são de readequações e reparos. {...} Em contrapartida, foram fornecidos uma planilha orçamentária referencial e um relatório fotográfico, suficientes para que os participantes da licitação pudessem elaborar suas propostas comerciais. (peça 62, fl.2)". Para a Auditoria, por conta do projeto fornecido pela Diretoria da Escola à contratada, ocorre um contraste com a defesa apresentada, denotando-se a necessidades de "... suprir junto à contratada os elementos técnicos ausentes no processo licitatório" (peça 67, fl. 5), portanto, não é superado esse apontamento.

4.6 Sobre o Achado 6 (Inadequação de orçamento básico), o mesmo argumento do apontamento 5 é reproduzido pela Origem nesse item também. A Auditoria entendeu que "... os aditivos contratuais aplicados de maneira uniforme ao lote de contratos são a mais clara evidência de que o orçamento original não corresponde às demandas reais de cada unidade educacional." (peça 67, fl. 5), mantendo, pois, o apontamento.

4.7 Em conclusão, a Auditoria, ao analisar a defesa da Origem, superou apenas o Achado 3 (Utilização irregular de matérias da unidade educacional).

5. Instada a manifestar-se, a Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 70) entendeu que "... se trata de divergência de critérios técnicos, entre a Auditoria e a Origem, que de forma alguma se confunde com ilegalidades. Destacou, outrossim, que as informações prestadas pela Origem demonstram inequivocamente não só a ausência de dolo e de erros grosseiros dos agentes envolvidos, como também a inocorrência de prejuízo ao erário municipal." (peça 70, fl. 3). Nesse diapasão, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a relevação das "eventuais falhas verificadas e julgando-se improcedente a denúncia." (peça 70, fl. 3).

6. A Secretaria Geral (peças 72 e 73) acompanhou os relatórios da Auditoria e opinou pela manutenção dos Achados 1, 2, 4, 5 e 6, afirmando se encontrar a inspeção em condições de conhecimento e deliberação.

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento, procedimento de Inspeção, com o objetivo de apurar fatos narrados em denúncia sigilosa, recebida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que solicitou informações sobre irregularidades em obra executada no CEI Wilson José Abdalla - Contrato nº 077/SPObras/2023, durante o período de junho de 2023 até abril de 2024, que tem por objeto a Manutenção de Unidades Educacionais - Lote 70 pertencente a Diretoria Regional de Educação - DRE IPIRANGA.

2. Na instrução do feito, a Secretaria de Controle Externo constatou a ocorrência de 06 (seis) Achados, sendo apenas um afastado por conta do exercício do contraditório, em razão da manifestação da Origem e do gestor do contrato, denotando falhas na sua execução decorrentes de aditamentos de prazo não justificados, ocorrência de funcionários sem equipamento de proteção individual, gerência insuficiente pelo Fiscal do Contrato, ausência de projeto básico e inadequação do orçamento frente ao objeto licitado.

3. Neste contexto, conheço da presente Inspeção, para fins de registro, incorporando ao presente voto os apontamentos da Secretaria de Controle, bem como a relação de determinações e recomendações, listadas no Relatório de Inspeção, dirigidas à Origem.

Cumpridas as formalidades regimentais, arquivem-se os presentes autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2025.10.31 17:28:57 -03'00'

DOMINGOS DISSEI

Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN