III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-663/2025

Processo	-TC/005323/2021
Contratante	-Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM
Contratada	-Bellacon Construtora e Incorporadora Eireli EPP
Concorrência	-01/HSPM/2019
Contrato	-506/2019 R$ 9.196.354,39
TA	-233/2020 R$ 721.727,11 (red. de R$ 197.585,74 – acréscimo e redução de valor)
TA	-335/2020 (prorrogação de prazo)
TA	-036/2021 R$ 2.186.485,42 (red. de R$ 833.895,67 – prorrogação de prazo, acréscimo e redução de valor)
TA	-106/2021 (prorrogação de prazo)
TA	-233/2021 R$ 502.810,65 (acréscimo de valor)
TA	-240/2021 (prorrogação de prazo)
Objeto	- Contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma e ampliação do pronto socorro e do ambulatório, bem como a instalação de ar condicionado central em áreas críticas do Hospital

3.384ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. HSPM. REFORMA E AMPLIAÇÃO. PRONTO SOCORRO E AMBULATÓRIO. INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO. RECURSOS FINANCIADOS PELO BID. VISTORIA TÉCNICA. COMPETITIVIDADE. 1. Acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva. 2. A licitação e contratação em exame integrou o programa de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo - Avança Saúde São Paulo, e contou com 50% de recursos financiados pelo BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, demandando uma sistemática de controle, fiscalização e prestação de contas específicos. 3. É incabível imputar potencial dano ao erário pela ausência de composição analítica de preços quando, no curso da instrução, restar comprovado que o valor global inicialmente apresentado encontra respaldo em custos detalhados e compatíveis com o objeto contratado. 4. É irregular a definição dos custos relativos à Administração Local e aos Transportes Internos com base em percentuais aplicados sobre o valor total dos serviços, ou sua inclusão no BDI, pois tais itens devem constar expressamente na planilha orçamentária como custos diretos, com valores estimados de forma individualizada. A inclusão de itens como Administração Local e Transportes Internos no BDI, quando já previstos na planilha de custos, representa risco de duplicidade de pagamento, cuja gravidade, contudo, no caso, é atenuada na ausência de comprovação de prejuízo ao erário durante a execução contratual. 5. É legítima a exigência de vistoria técnica como condição de habilitação em licitação, desde que o objeto contratual apresente complexidade que justifique tal medida e que a exigência esteja adequadamente fundamentada no edital. Súmula 07/2020, TCMSP. 6. A exigência de comprovação do vínculo do responsável técnico, detentor da CAT, ao quadro permanente da empresa licitante, somado à exigência de que este vínculo seja comprovado antes da assinatura do contrato, possui caráter restritivo à competitividade do certame. Art. 3º, L 8.666/1993. 7. A baixa materialidade de parcela impugnada pode autorizar sua relevação excepcional, sem prejuízo das determinações corretivas. Princípio da razoabilidade. Princípio da eficiência. Princípio da economicidade. Princípio do custo-benefício do controle. Precedentes. TC 9.438/2021, TC 33/2022, TC 11.215/2023, TC 8.969/2024, TC 9.699/2024, TC 1.233/2025, TC 12.704/2019, TC 9.237/2023, TC 4.935/2024, TC 2.577/2025, TCMSP. Acórdão TCU 703/2022 - Plenário. 9. Incabível apreciação do pedido de reconhecimentos dos efeitos financeiros. Vide TC 12.963/2021, TCMSP. CONCORRÊNCIA REGULAR excepcionalmente. CONTRATO REGULAR. TERMOS ADITIVOS REGULARES. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada aos instrumentos em exame nesses autos, de forma a se evitar a reincidência dos achados aqui identificados. Votação unânime.

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 3.381ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA, nos termos do seu relatório e voto, ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto apresentada, JOÃO ANTONIO e do Conselheiro Substituto GLAUCIO ATORRE PENNA, em julgar regular, excepcionalmente, a Concorrência 01/2019, e regulares o Contrato 506/2019 e os Termos Aditivos 233/2020, 335/2020, 036/2021, 106/2021, 233/2021 e 240/2021.

ACORDAM, à unanimidade, em não se manifestar sobre o pedido de reconhecimento dos efeitos decorrentes dos atos praticados, formulado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, por se tratar de tema afeto ao acompanhamento da execução do ajuste, levado a efeito no processo TC/012963/2021.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao HSPM para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada aos instrumentos em exame nesses autos, de forma a se evitar a reincidência dos achados aqui identificados.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e o Conselheiro Substituto GLAUCIO ATORRE PENNA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto

/cv/js

TC/005323/2021 – Hospital do Servidor Público Municipal e Bellacon Construtora e Incorporadora Eireli EPP - Concorrência 01/HSPM/2019 - Contrato 506/2019 R$ 9.196.354,39 - TAs 233/2020 R$ 721.727,11 (red. de R$ 197.585,74 - acréscimo e redução de valor), 335/2020 (prorrogação de prazo), 36/2021 R$ 2.186.485,42 (red. de R$ 833.895,67 - prorrogação de prazo, acréscimo e edução de valor), 106/2021 (prorrogação de prazo), 233/2021 R$ 502.810,65 (acréscimo de valor) e 240/2021 (prorrogação de prazo) - Contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma, ampliação do pronto socorro e do ambulatório, bem como a instalação de ar condicionado central em áreas críticas do Hospital do Servidor (JT)

RELATÓRIO

1. Trata-se da análise da Concorrência nº 01/2019, do Termo de Contrato nº 506/2019 e dos Termos Aditivos nº 233/2020, nº 335/2020, nº 036/2021, nº 106/2021, nº 233/2021 e nº 240/2021, firmados entre o Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM e a empresa Bellacon Construtora e Incorporadora EireII – EPP, para execução de serviços e obras de reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do HSPM+ e instalação de ar condicionado central em áreas críticas do Hospital.

2. Às peças 86/97, a Secretaria de Controle Externo apresentou seu relatório de análise dos instrumentos acima indicados, com a seguinte conclusão:

> Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que a **Concorrência nº 001/2019 - HSPM** apresenta as seguintes irregularidades:
>
> 3.1 No Anexo III - Planilha de Custos foi incluído item sem a previsão de quantidades de insumos, definido seu quantitativo Global (GB), prática vedada pelo Art. 7º, § 4º da Lei Federal nº 8.666/93 (item 2.2)
>
> 3.2 A composição do BDI indicada no Anexo XI do Edital inclui o item "Administração Local e Transportes Internos" cuja composição deveria constar apenas na planilha de custos. No edital em análise há itens compondo a planilha de custos e também do BDI havendo, portanto, possibilidade de duplicidade na cobrança, e descumprimento à "Apresentação das Tabelas de Custos" para as tabelas SIURB – data-base Julho de 2018 (item 2.2)
>
> 3.3 A exigência de visita técnica sem a comprovação de sua imprescindibilidade, incluindo a determinação de que o responsável técnico da empresa seja o vistoriador, como condição para participação do certame, constitui injustificada restrição ao caráter competitivo da licitação, em infringência ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 (item 2.3);
>
> 3.4 A exigência de comprovação do vínculo do responsável técnico, detentor da CAT, ao quadro permanente da empresa licitante tem caráter restritivo à competitividade do certame e não é previsto em lei, assim como a exigência de que este vínculo seja comprovado antes da assinatura do contrato, contrariando jurisprudência dos Órgãos de Controle e infringindo os princípios do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 (item 2.4)

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o **Termo de Contrato nº 506/2019-HSPM** apresenta as seguintes irregularidades:

16.1. Há fragilidade no valor da contratação, em decorrência da inclusão de item sem a composição de custos em insumos e da possibilidade de duplicidade de pagamento nos itens na planilha de custos em relação ao BDI, conforme constatado na Análise Concorrência nº 001/2019 - HSPM (item A7).

16.2. A emissão da NE 3.397/2019 foi posterior à lavratura do termo de contrato, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64 (item 14.11). [...]

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o **Termo de Aditamento nº 233/2020** não apresenta irregularidades. [...]

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o **Termo de Aditamento nº 335/2020** não apresenta irregularidades. [...]

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o **Termo de Aditamento nº 036/2021 - HSPM** apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. Há inconsistência nos valores constantes na cláusula 1.2 do TA, visto que o valor total do contrato, incluindo os acréscimos e supressões, seria R$ 11.073.085,51 (1.352.589,75 + 9.720.495,76) e não R$ 11.074.430,05 como constou, perfazendo diferença de R$ 1.344,54 (item 2.1);

3.2. A lavratura do termo foi extemporânea, com produção de efeitos retroativos, por ter ocorrido 55 dias após o encerramento da vigência estabelecida em TA anterior, em infringência aos arts. 44 e 45 do DM 44.279/03 (item 2.2);

3.3. Considerando o valor do contrato ajustado que constou na cláusula 1.2 do Termo Aditivo, foi observada diferença a menor de R$ 67,22 na Apólice de Seguro que tem valor de R$ 553.654,28, contrariando a cláusula 10.2.8.1 do Termo de Contrato (item 2.3);

3.4. O despacho foi exarado posteriormente ao início da sua vigência e da produção de efeitos financeiros, em infringência o art. 18, §2º, V do DM 44.279/03 (item 2.4);

3.5. A Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo apresentada se encontrava vencida na data da assinatura do TA, em infringência ao art. 37, IV do DM 44.279/03 (item 2.5) [...]

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o **Termo de Aditamento nº 106/2021 - HSPM** apresenta as seguintes irregularidades:

16.1. A lavratura do termo, em 29.03.21, foi extemporânea, com produção de efeitos retroativos, por ter ocorrido 5 dias após o encerramento da vigência estabelecida em TA anterior (24.03.21), em infringência aos arts. 44 e 45 do DM 44.279/03 (item B.11).

16.2. Não estavam vigentes na data de assinatura no TA: a Certidão de Débitos Tributários Não Inscritos da Dívida Ativa do Estado de São Paulo, a Certidão Conjunta de Débitos de Tributos Mobiliários, e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, em infringência ao art. 37 do DM 44.279/03 (item C.14.d). [...] Relatório de análise de aditamento (TA nº 233/2021)

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o **Termo de Aditamento n° 233/2021 - HSPM** apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. Há inconsistência no valor do aditivo que constou na cláusula 1.2 em relação à planilha orçamentária, perfazendo diferença de R$ 3.000,01 (item 2.1)

3.2. A lavratura do termo foi extemporânea, com produção de efeitos financeiros retroativos, e se deu após o encerramento da vigência contratual, em infringência aos arts. 44 e 45 do DM 44.279/03 (item 2.2);

3.3. Foi apresentado valor de garantia contratual inferior em R$ 217,23 a 5% do valor ajustado da contratação, contrariando a cláusula 10.2.8.1 do Termo de Contrato (item 2.3);

3.4. O despacho de autorização foi exarado posteriormente ao início da vigência do TA e produziu efeitos financeiros retroativos, em infringência o art. 18, §2º, V do DM 44.279/03 (item 2.4);

3.5. A certidão da Dívida Ativa do Estado de São Paulo possui data de emissão posterior à assinatura do TA, em infringência ao art. 37, IV do DM 44.279/03. (item 2.5);

3.6. A emissão da Nota de Empenho foi posterior ao início da competência da despesa, em infringência ao parágrafo único do Art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93 (item 2.6). [...]

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o **Termo de Aditamento nº 240/2021 - HSPM** apresenta a seguinte irregularidade:

16.1. A lavratura do termo, em 29.07.21, foi extemporânea, com produção de efeitos retroativos, por ter ocorrido 7 dias após o encerramento da vigência estabelecida em TA anterior Cód. 042 (Versão 05) 9 (22.07.21), em infringência aos arts. 44 e 45 do DM 44.279/03 (item B.11). [...]"

3. Oficiada para se manifestar sobre o relatório da **Auditoria**, a Secretaria Municipal da Saúde - SMS apresentou informações às peças 109/110, as quais foram analisadas pela **SCE** em seu relatório à peça 114, no qual consta a seguinte conclusão:

"Da análise das justificativas e das documentações acrescidas pela Origem, em relação às conclusões iniciais dos Relatórios de Análise às Peças 86 a 96, concluímos:

Análise da Concorrência nº 001/2019 (Peça 87, fls. 7/8)

- Ratificados todos os apontamentos da Conclusão inicial (itens **3.1, 3.2, 3.3 e 3.4**).

Análise do Termo de Contrato nº 506/2019 (Peça 88, fl. 4)

- Retificado o item **16.2** da Conclusão;[1]

---

[1] **"A emissão da NE 3.397/2019 foi posterior à lavratura do termo de contrato (infringência aos arts. 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64) (item 16.2. da Conclusão, Peça 88, fl. 4)**

Manifestação do HSPM (Peça 110, fl. 6)

Há um equívoco no apontamento pois, na verdade, a NE 3397/2019 foi emitida em caráter complementar à de nº 3319/2019 de 06/11/2019. Houve a necessidade de complementação em razão da alteração do cronograma físico financeiro da obra, conforme informado no documento SEI 023055047, conforme documento SEI 023069379 com data de 13/11/2019, emissão da Nota de Empenho complementar 3397/2019 em 13/11/2019, permanecendo inalterado o valor contratual.

- Ratificado o item **16.1** da Conclusão inicial.

Análise do Termo de Aditamento nº 233/2020 (Peça 89, fl. 3)

- Ratificada a Conclusão inicial.

Análise do Termo de Aditamento nº 335/2020 (Peça 90, fl. 3)

- Ratificada a Conclusão inicial.

Análise do Termo de Aditamento nº 036/2021 (Peça 92, fl. 4)

- Retificado o item **3.5** da Conclusão;[2]

- Ratificados os demais itens da Conclusão inicial (itens **3.1, 3.2, 3.3 e 3.4**).

Análise do Termo de Aditamento nº 106/2021 (Peça 93, fl. 3)

- Retirratificado o item **16.2** da Conclusão, para constar:

16.2. Não estavam vigentes na data de assinatura no TA: a Certidão de Débitos Tributários Não Inscritos da Dívida Ativa do Estado de São Paulo e a Certidão Conjunta de Débitos de Tributos Mobiliários, em infringência ao art. 37 do DM 44.279/03.

- Ratificado o item **16.1** da Conclusão inicial.

Análise do Termo de Aditamento nº 233/2021 (Peça 95, fls. 4/5)

- Ratificados todos os apontamentos da Conclusão inicial (itens **3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6**).

Análise do Termo de Aditamento nº 240/2021 (Peça 96, fl. 3)

- Ratificado o apontamento do item 16.1 da Conclusão inicial."

4. Nesse passo foram expedidos novos ofícios/intimações à Secretaria Municipal da Saúde (peça 116), ao Superintendente do HSPM e ordenador de despesa à época (peça 117), à

Análise da Coordenadoria
Assiste razão à contratada, pois a suplementação da NE 3319/19, através da NE 3397, emitida em 13.11.19, refere-se à parcela de R$ 166.733,41, para pagamento da medição de novembro/19, solicitada após a formalização do termo de contrato, conforme apurado no acompanhamento da execução contratual (TC 012963/2021). **Retificamos** o apontamento."

[2] "**A Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo apresentada se encontrava vencida na data da assinatura do TA (infringência ao art. 37, IV do DM 44.279/03) (item 3.5. da Conclusão, Peça 92, fl. 4)**

Manifestação do HSPM (Peça 110, fl. 8)

> Entendemos equivocado o apontamento na medida em que no processo há duas Certidões Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo, sendo uma com data de emissão de 17/02/2021, mesma data do TA 036/2021, com prazo de validade de 30 (trinta) dias, conforme SEI 039601232.

Análise da Coordenadoria
De fato, em consulta ao doc. SEI 039601232, fl. 3, consta a Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo da contratada, com validade e data de emissão em 17.02.21, data da assinatura do TA. **Retificamos** o apontamento."

Superintendente do HSPM e ordenadora de despesa à época (peça 118), bem como à Presidente da Comissão Permanente de Licitação do HSPM (peça 119) e à Contratada (peça 120).

5. Foram acrescidas aos autos manifestações pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação (peça 128), pela Superintendente do HSPM e ordenadora de despesa à época (peça 129), pela Divisão de Atendimento aos Órgãos de Controle da Secretaria Municipal da Saúde (peça 130) e pelo Superintendente do HSPM e ordenador de despesa à época corresponde (peça 131).

6. Sobre as justificativas acrescidas (peça 135), a Auditoria manteve seu entendimento pela manutenção dos apontamentos iniciais relacionados à Concorrência nº 001/2019 e, quanto aos demais instrumentos, assim se manifestou:

> Análise do Termo de Contrato nº 506/2019 (Peça 88, fl. 4)
>
> - Retificado o item **16.2** da Conclusão (conforme manifestação à peça 114);
>
> - Ratificado o item **16.1** da Conclusão inicial.
>
> Análise do Termo de Aditamento nº 036/2021 (Peça 92, fl. 4)
>
> - Retificado o item **3.5** da Conclusão (conforme manifestação à peça 114);
>
> - Ratificados os demais itens da Conclusão inicial (itens **3.1, 3.2, 3.3 e 3.4**).
>
> Análise do Termo de Aditamento nº 106/2021 (Peça 93, fl. 3)
>
> - Rerratificado o item **16.2** da Conclusão, para constar:
>
> "16.2. Não estava vigente na data de assinatura no TA a Certidão Conjunta de Débitos de Tributos Mobiliários, em infringência ao art. 37 do DM 44.279/03".
>
> - Ratificado o item **16.1** da Conclusão inicial.
>
> Análise do Termo de Aditamento nº 233/2021 (Peça 95, fls. 4/5)
>
> - Ratificados todos os apontamentos da Conclusão inicial (itens **3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6**).
>
> Análise do Termo de Aditamento nº 240/2021 (Peça 96, fl. 3)
>
> - Ratificado o apontamento do item **16.1** da Conclusão inicial."

7. Instada a se manifestar, a **Assessoria Jurídica** (peça 137/138) opinou no sentido da irregularidade do Concorrência nº 001/2019, do Termo de Contrato nº 506/2019 e dos Termos Aditivos nº 036/2021, nº 106/2021, nº 233/2021 e nº 240/2021, destacando que os TA's nº 233/2020 e nº 335/2020 não apresentaram irregularidades. Sem prejuízo, acresceu o entendimento pela possibilidade de superação do Item 3.3 do Anexo de Continuação do Relatório de Análise da Concorrência nº 001/2019; dos Itens 3.1, 3.3 e 3.5 do Anexo de Continuação do Relatório de Análise do TA nº 036/2021; dos Itens 3.1 e 3.3 do Anexo de Continuação do Relatório de Análise do TA nº 233/2021, sem prejuízo das medidas cabíveis, a critério superior. Por fim, sugeriu a

tramitação em conjunto do presente com o TC/12963/2021, que trata do acompanhamento da Execução do Contrato nº 506/2019, bem como esclareceu, quanto ao apontamento **16.2**[3] ao Contrato n.º 506/2019, que houve retificação pela Auditoria (item 2.6, fl. 08 da peça 114), restando afastado.

8. A **Procuradoria da Fazenda Municipal** requereu nova intimação da Origem para ciência dos novos e relevantes elementos que foram acrescidos e apresentação de defesa (peça 143).

9. Nesse momento processual, após oficiado (peça 144), o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo SECONCI-SP acresceu aos autos manifestação requerendo a declaração de sua ilegitimidade passiva por não fazer a gestão do Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM e, portanto, não administrar a referida Unidade Hospitalar, sendo parte ilegítima para manifestar-se sobre o presente caso (peça 151), bem como foi acostado aos autos nova manifestação do Hospital do Servidor Público Municipal apresentou esclarecimentos adicionais peça 152).

10. Em nova análise, a Auditoria concluiu (peça 157):

> Análise da Concorrência nº 001/2019 (Peça 87, fls. 7/8)
>
> - Ratificados todos os apontamentos da Conclusão inicial (itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4).
>
> Análise do Termo de Contrato nº 506/2019 (Peça 88, fl. 4)
>
> - Retificado o item **16.2** da Conclusão (conforme manifestação à peça 114);
>
> - Ratificado o item **16.1** da Conclusão inicial.
>
> Análise do Termo de Aditamento nº 036/2021 (Peça 92, fl. 4)
>
> - Retificado o item **3.5** da Conclusão (conforme manifestação à peça 114);
>
> - Ratificados os demais itens da Conclusão inicial (itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4).
>
> Análise do Termo de Aditamento nº 106/2021 (Peça 93, fl. 3)
>
> - Rerratificado o item 16.2 da Conclusão, para constar:
>
> "**16.2** Não estava vigente na data de assinatura no TA a Certidão Conjunta de Débitos de Tributos Mobiliários, em infringência ao art. 37 do DM 44.279/03".
>
> - Ratificado o item 16.1. da Conclusão inicial.
>
> Análise do Termo de Aditamento nº 233/2021 (Peça 95, fls. 4/5)

[3] **16.2.** A emissão da NE 3.397/2019 foi posterior à lavratura do termo de contrato, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64 (item 14.11).

- Ratificados todos os apontamentos da Conclusão inicial (itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6).

Análise do Termo de Aditamento nº 240/2021 (Peça 96, fl. 3)

11. O derradeiro parecer da **Assessoria Jurídica** (peças 159/160), após considerações sobre a preliminar do Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI-SP, concluiu pela irregularidade da Concorrência nº 001/2019/HSPM, considerando os itens 3.1, 3.2 e 3.4, mas ressalvando: "sem que a isso siga o reconhecimento de sua nulidade, tampouco, à luz do princípio da acessoriedade, o efeito da contaminação dos atos subsequentes, sem prejuízo das medidas cabíveis, a critério superior." Assim, opinou pela regularidade do Termo de Contrato nº 506/2019. Por fim, opinou pela regularidade dos **Termos Aditivos nº 036/2021 e nº 240/2021**, e pela irregularidade no tocante aos **TA's nº 106/2021 e nº 233/2021**, anotando a ausência de irregularidade detectada nos **TA's nº 233/2020 e nº 335/2020**.

12. A **Procuradoria da Fazenda Municipal** requereu uma vez mais a intimação da Contratada na condição de terceira interessada (peça 163). Todavia, devidamente intimada, a Contratada deixou de se manifestar no prazo concedido (peça 171). Assim, sem novos elementos, o órgão fazendário, em parecer conclusivo (peça 174), requereu a declaração de regularidade da Concorrência, do Contrato e dos Termos Aditivos, com a relevação das impropriedades havidas, vez que meramente formais ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos decorrentes dos atos praticados, em homenagem aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo.

13. A **Secretaria Geral** (peça 176) anotou, inicialmente, sua concordância em relação à preliminar de ilegitimidade passiva alegada pelo Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI-SP, vez que não tinha sido arrolado pela Especializada como responsável nos autos. No mais, destacou que os TA's nº 233/2020 e nº 335/2020 não tiveram apontamentos de irregularidades e opinou de forma conclusiva pela irregularidade da Concorrência nº 001/2019/HSPM, em razão dos itens 3.1, 3.2 e 3.4, sem que a isso siga o reconhecimento de sua nulidade; regularidade do Termo de Contrato nº 506/2019, com ressalvas em decorrência da fragilidade refletida no valor da contratação diante dos riscos de duplicidade levantados na análise da Concorrência (Item 3.2); regularidade dos Termos Aditivos nº 036/2021 e nº 240/2021, 335/2020 e 233/2020; e, por fim, pela irregularidade dos TA's nº 106/2021 e nº 233/2021.

14. É o relatório.

VOTO

01. Trata-se da análise da Concorrência nº 01/2019, do Termo de Contrato nº

506/2019 e dos Termos Aditivos nº 233/2020, nº 335/2020, nº 036/2021, nº 106/2021, nº 233/2021 e nº 240/2021, firmados entre o Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM e a empresa Bellacon Construtora e Incorporadora EirelI – EPP. O objeto da licitação foi a contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do Hospital do Servidor Público Municipal, com instalação de ar-condicionado central em áreas críticas do hospital.

02. De início, reconheço e acolho a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI-SP (peça 151).

03. Anoto que a licitação e contratação em exame integrou o programa de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo ("Avança Saúde São Paulo"), e contou com 50% de recursos financiados pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e 50% advindos de recursos próprios da PMSP, como contrapartida do Município aos recursos do BID, demandando uma sistemática de controle, fiscalização e prestação de contas específicos.

04. Quanto aos instrumentos em exame, passo a enfrentar a análise da Concorrência nº 001/2019/HSPM, do Contrato nº 506/2019 e dos TA's nº 106/2021 e nº 233/2021, reconhecendo apenas, desde logo, a regularidade aos TA's nº 233/2020 e nº 335/2020, por ausência de apontamento pelos órgãos técnicos (peças 89 e 90).

05. Sobre a **Concorrência nº 001/2019/HSPM**, licitada ainda sob a égide da Lei Federal nº 8666/93, passo a enfrentar seus achados ponto a ponto.

06. Sobre a irregularidade identificada no Anexo III – Planilha de Custos (Peça 18, fl. 14), que contém item relacionado ao custo do sistema de ar-condicionado, o apontamento relata que o valor foi orçado de forma global, sem a composição em insumos com quantidades definidas, sendo responsável por 28,5% do valor dos serviços orçados antes do BDI (item 3.1).

07. Nesse primeiro ponto, importante reconhecer que no curso da instrução restou comprovado o custo detalhado da composição do valor global (Item 2.1 da penúltima manifestação da Auditoria - peça 114)[4], fato esse que, em meu entender, afasta a potencialidade de dano decorrente, dada a natureza formal, ainda que o documento, por equívoco, tenha sido inserido em outro processo e tenha havido falhas na concretização da publicidade e transparência. Nesse sentido, a manifestação da Assessoria Jurídica (Peça 159):

> 13. A despeito dessa irregularidade referida no parágrafo anterior, não se compreende que, em sua substância, isoladamente considerada, a mesma conduza à nulidade da Concorrência nº 001/2019/HSPM, tendo em vista a disponibilização concreta da

[4] Justificativa da Unidade: "A planilha detalhada, referente aos serviços do ar condicionado Central encontra-se encartada em SEI 8706548 do Processo 6210.2017/0003333-4 e foi reformulada por SIURB, abrangendo os itens de mesmo teor referente à Reforma do Pronto Socorro, gerando o item da planilha juntada em SEI 013478541 do referido processo." (peça 110)

> repisada planilha a universo de licitantes sem a frustração concreta da competitividade (afinal, compareceram 15 empresas ao Certame), em que pese se pudesse projetá-lo mais alargado, não fosse de fato inadequado o modo como operacionalizada a disponibilização da planilha pelo HSPM (via e-mail, individualmente), sem prejuízo das medidas cabíveis, a critério superior.

08. Assim, entendo que esse fato pode ser objeto de recomendação ao final deste voto, sem que, isoladamente, evidencie potencial prejuízo ao erário, em especial considerando que não houve ressalvas de natureza técnica, pela Auditoria, no tocante à substância da composição detalhada do item relativo ao sistema de ar-condicionado.

09. Por sua vez, no que toca à constatação identificada no Anexo XI relacionada à composição do BDI (Peça 7, fl. 34), o apontamento que reflete conteúdo de gravidade por abarcar item ("Administração Local e Transportes Internos") que deveria fazer parte da planilha orçamentária, sem ter seu valor obtido através de porcentagem do custo total dos serviços. Essa constatação foi agravada pelo fato desses mesmos custos também estarem previstos na composição dos itens da planilha de custos (Peça 18, fls. 11/14) - (item 3.2).

010. O HSPM trouxe as seguintes justificativas iniciais (peça 110):

> A unidade Técnica (Seção Técnica de Engenharia e manutenção) não se atentou com a manutenção do item "Administração Local", na Composição do BDI, por ter a publicação de sua retirada ocorrido em outubro de 2019 e a elaboração do Edital de Concorrência em meados do 1º semestre de 2019. Ressalta-se que o Edital foi submetido à Consulta Pública no Diário Oficial Cidade de São Paulo nº 102, do dia 31/05/2019, página 115, SEI 018552524, sem que tivesse sido apresentada qualquer sugestão ou solicitação de alteração, por isso o HSPM prosseguiu com a minuta para a contratação da reforma em questão. Entretanto, apesar de não ter sido retirado o item "Administração Local" da composição do BDI mencionado, seu percentual máximo admitido permaneceu em 20,11%, índice adotado à época por SIURB, e contratado efetivamente por 15,99%, não causando qualquer prejuízo ao erário.

011. Feitas as justificativas, para além do achado refletir prática administrativa passível de aprimoramento, fato é que os riscos de eventual duplicidade na cobrança de valores, e consequente prejuízo ao erário, teria seu real potencial ofensivo dimensionado somente em sede do acompanhamento da execução contratual do ajuste, em curso no âmbito do TC/012963/2021.

012. E, nesse aspecto, nota-se que da análise feita pela Auditoria no âmbito da execução do ajuste, ainda pendente de julgamento, não houve qualquer apontamento no tocante à duplicidade na cobrança de valores do referido item "Administração Local", em nenhuma das 18 medições analisadas no período examinado nos autos do TC/012963/2021, sem prejuízo de deficiências outras constatadas no desenvolvimento da execução das obras, questões estas a serem oportunamente enfrentadas quando do julgamento do referido processo, mas que não devem interferir na presente análise de conformidade dos instrumentos.

013. Quanto à previsão no Edital da obrigatoriedade da realização de Vistoria Técnica como condição para participação na licitação (item 3.3), acompanho o entendimento da AJ e da SG no sentido da superação do apontamento considerando as justificativas acrescidas aos autos, no que concerne à imprescindibilidade de vistoria técnica dada a complexidade técnica dos serviços envolvidos, e que não foi diretamente afastada pela Auditoria. Nesses termos, justificou o HSPM (peça 110):

> Uma unidade hospitalar se diferencia substancialmente de outras unidades que se submetem a grandes reformas, uma vez que qualquer intervenção realizada em suas dependências requer a habilidade de seus executores quanto às manobras nas infraestruturas hidráulicas, elétricas, gases medicinais e outros, mormente quando não se interrompe, como foi o caso da execução dos serviços objeto da Concorrência 001/19, a assistência e atendimento aos pacientes e usuários. Dificuldades decorrentes de ações grosseiras como demolições e outras causadoras de poeiras, ruídos e transtornos com usuário/pacientes permanentemente presentes durante a execução dos serviços de reforma era um ponto de extrema preocupação do HSPM. Diversos tipos de serviços dependem de pré-agendamentos, junto às diversas unidades locadas em andares superiores e inferiores, para sua liberação, o que torna incerto o tempo gasto para qualquer simples execução e a agilidade de soluções no caso de intercorrências.
>
> A reforma de um hospital compromete a fluência e normalidade da prestação de serviços de assistência ou sua remoção/realocação para locais que não favorecem um atendimento completamente satisfatório, trazendo contratempos e descontentamentos tanto a funcionários como dos pacientes usuários, devendo, portanto, permanecerem fechadas o tempo mínimo possível, através de um correto planejamento de trabalhos executados por quem, realmente, for capacitado em assumi-los.
>
> Entendemos, na época, extremamente necessário o conhecimento prévio pelas interessadas em participar do certame, das condições e especificidades dos serviços a serem executados no complexo hospitalar para o completo entendimento do cotidiano do hospital, que não seria interrompido, e permaneceria em atividade dia e noite durante a execução da reforma, de significativo impacto.

014. Em meu sentir, pois, o entendimento pela superação do apontamento considerando as justificativas trazidas é a interpretação que melhor se amolda à Súmula de nº 07/2020 deste Tribunal de Contas, que remete à efetiva ausência das devidas justificativas – diversamente do que se verifica nos presentes autos - a demonstrar a imprescindibilidade dessa exigência no PA ou no Edital.

015. Por fim, quanto à irregularidade relacionada à exigência de comprovação do vínculo do responsável técnico, detentor da CAT, ao quadro permanente da empresa licitante, somado à exigência de que este vínculo fosse comprovado antes da assinatura do contrato (item 3.4), é forçoso reconhecer a impropriedade da cláusula impugnada.

016. Nesses termos, ainda que conclua pela irregularidade, importa destacar, na esteira do parecer da Assessoria Jurídica (peça 159), que os vícios ilustrados, isoladamente considerados, não conduzem por si só à declaração de nulidade da Concorrência nº 001/2019/HSPM, em razão das justificativas trazidas pelo HSPM e do elevado número de

concorrentes (compareceram 15 empresas ao certame), a indicar a falta de frustração concreta do seu caráter competitivo, não se vislumbrando a indicação de prejuízo concreto às licitantes.

017. Diante das razões acima aduzidas, tendo a acolher a Concorrência em exame, ainda que em caráter excepcional, em especial considerando que, conforme mencionado no início deste voto, a licitação/contratação em exame teve parte dos recursos financiados pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), demandando sistemática de controle, fiscalização e prestação de contas específicos, o que reforça, em meu entender, o juízo de ausência de dano concreto decorrente dos apontamentos relatados.

018. Nesse sentido, aliás, as conclusões alcançadas pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral no sentido da regularidade do **Contrato nº 506/2019,** dela decorrente, seja considerando ausência de implicações de acessoriedade no caso concreto, seja porque a manutenção do apontamento remanescente 16.1, pela Auditoria, reflete unicamente o espelhamento dos itens 3.1 e 3.2 da análise da Concorrência, cuja materialidade de eventual dano ou prejuízo decorrente estaria atrelada ao acompanhamento da execução do Contrato nº 506/2019 (TC/012963/2021).

019. Assim, considerando que a análise realizada nestes autos remete exclusivamente aos aspectos formais de conformidade da Concorrência nº 001/2019/HSPM e do contrato decorrente, sem comprovação efetiva de riscos advindos das fragilidades identificadas, concluo, pela sua excepcional regularidade, e pela regularidade do Termo de Contrato nº 506/2019.

020. Quanto aos **Termos Aditivos nºs 036/2021, 106/2021** e **nº 233/2021** há que se relevar os apontamentos de lavratura extemporânea e do despacho de autorização considerando o ajuste em exame tratar-se de contrato por escopo, não implicando em prejuízo concreto, ainda que tal constatação não exima o HSPM de formalizar, tempestivamente, seus aditivos, natureza formal dos achados, ressaltada a ausência de evidência de prejuízo concreto.

021. De igual forma entendo por relevável as falhas relacionada à falta de vigência das Certidões de Débitos Tributários Não Inscritos da Dívida Ativa do Estado de São Paulo, da Certidão Conjunta de Débitos de Tributos Mobiliários e da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, na data da assinatura dos aditivos contratuais, dada sua natureza formal, e considerando as justificativas trazidas de que a regularidade fiscal era aferida constantemente nos processos de liquidação e pagamento, nos termos da Portaria SF 170/2020. Assim, entendo que o achado não representa materialidade suficiente para eivar de irregularidade os instrumentos firmados, na medida em que as providências prévias aos respectivos pagamentos demonstram cautela que tende a atenuar o apontamento.

022. Quanto às inconsistências de valores identificados no TA 036/2021 (itens 3.1 e 3.3) e no TA 233/2021 itens 3.1 e 3.3, dado sua pouca relevância frente ao valor total contratado, entendo que, em caráter excepcional, devem ser relevados por não refletirem materialidade suficiente a eivar de irregularidade o ajuste. Acresça-se a isso, no que toca ao TA

233/2021, que a própria Auditoria constatou que o valor total ajustado do contrato estava de acordo com a planilha orçamentária, restando unicamente a falha formal indicada relacionada à diferença de R$ 3.000,01 do valor constante do Termo em relação à planilha orçamentária respectiva (peça 95).

023. Nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que a baixa materialidade da parcela impugnada pode autorizar sua relevação excepcional, sem prejuízo das determinações corretivas pertinentes, em homenagem aos princípios da razoabilidade, da eficiência, da economicidade e do custo-benefício do controle (*e.g.* Acórdãos 9.438/2021, 33/2022, 11.215/2023, 8.969/2024, 9.699/2024, 1.233/2025, todos da Primeira Câmara; Acórdãos 12.704/2019, 9.237/2023, 4.935/2024, 2.577/2025, todos da Segunda Câmara; Acórdão 703/2022-TCU-Plenário).

024. Some-se a isso o fato de que algumas das sucessivas prorrogações de vigência viabilizadas pelos aditivos em exame foram formalizadas no período excepcional de pandemia do Coronavírus, ainda que o início da execução do ajuste tenha ocorrido antes da quarentena no Estado de São Paulo ter sido decretada, sem prejuízo da análise dos problemas identificados no âmbito da execução do Contrato 506/2019, referentes à qualidade dos serviços prestados, conforme achados de auditoria e pendências apresentadas no Termo de Entrega Provisória SEI 055313902 (6210.2017/0003333-4), a serem sopesados no âmbito do julgamento do TC/012963/2021.

025. Frente ao exposto, voto pela **REGULARIDADE EXCEPCIONAL da Concorrência nº 01/2019, e pela REGULARIDADE do Termo de Contrato nº 506/2019 e dos Termos Aditivos nº 233/2020, nº 335/2020, nº 036/2021, nº 106/2021, nº 233/2021 e nº 240/2021,** firmados entre o Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM e a empresa Bellacon Construtora e Incorporadora EireII – EPP.

026. **Deixo de me manifestar sobre o PEDIDO DE RECONHECIMENTO DOS EFEITOS** decorrentes dos atos praticados, formulado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, por se tratar de tema afeto ao acompanhamento da execução do ajuste, levado a efeito no TC/012963/2021, a ser oportunamente trazido a julgamento.

027. DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário ao Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão relacionada aos instrumentos em exame nesses autos, de fora a se evitar a reincidência dos achados aqui identificados.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 08/09/2025 09:42:42 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR (Juntado aos autos na 3.381ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/005323/2021**
Interessados:	Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM e Bellacon Construtora e Incorporadora Eirelli
Objeto:	Análise do Termo de Contrato nº 506/2019 – Contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do Hospital do Servidor Público Municipal/instalação de ar condicionado central em áreas críticas do HSPM (Análise do Contrato nº 506/2019 e TAs nº 233/2020, 335/2020 e 036/2021)
Relator:	Conselheiro Eduardo Tuma
Revisor:	Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se da análise da Concorrência nº 01/2019, do Termo de Contrato nº 506/2019 e dos Termos Aditivos nº 233/2020, nº 335/2020, nº 036/2021, nº 106/2021, nº 233/2021 e nº 240/2021, firmados entre o Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM e a empresa Bellacon Construtora e Incorporadora Eireli – EPP, para execução de serviços e obras de reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do HSPM+ e instalação de ar condicionado central em áreas críticas do Hospital.

A SCE (peças 86 a 96), em síntese, constatou irregularidades em relação à Concorrência nº 001/2019 – HSPM conforme irregularidades elencadas nos subitens 3.1 a 3.4, referentes a planilha de custos; composição do BID, com possibilidade de duplicidade na cobrança; exigência de visita técnica; exigência de comprovação de vínculo de responsável técnico; bem como irregularidades referentes ao Contrato 506/2019-HSPM e aos Termos Aditivos 36/2021, 106/2021, 233/2021 e 240/2021, não constatando irregularidades em relação aos Termos Aditivos 233/2020 e 335/2020.

Foram oficiados/intimados a Secretaria Municipal da Saúde, Superintendentes do HSPM e ordenadores de despesa à época, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do HSPM e a Contratada.

Encaminharam seus esclarecimentos a Presidente da Comissão Permanente de Licitação (peça 128), a Superintendente do HSPM e ordenadora de despesa à época (peça 129), a Divisão de Atendimento aos Órgãos de Controle da Secretaria Municipal da Saúde (peça 130) e o Secretário-Adjunto da Secretaria Municipal da Saúde (peça 131).

Após análise das informações a SCE manteve os apontamentos referentes à Concorrência nº 001/2019 e retirratificou os apontamentos referentes aos demais instrumentos.

Intimado, o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo SECONCI-SP (peça 151), requereu a declaração de sua ilegitimidade passiva, esclarecendo que não faz a gestão do HSPM.

A PFM requereu a declaração de regularidade da Concorrência, do Contrato e dos Termos Aditivos relevando-se das impropriedades havidas, eis que meramente formais, subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos decorrentes dos atos praticados.

A AJ, em sua última manifestação, e a SG opinaram pela irregularidade da Concorrência nº 001/2019/HSPM, sem que a isso siga o reconhecimento de sua nulidade; pela regularidade do Termo de Contrato nº 506/2019, embora com ressalvas, em decorrência da fragilidade refletida no valor da contratação diante dos riscos de duplicidade levantados na análise da Concorrência (Item 3.2); pela regularidade dos TAs nº 036/2021 e nº 240/2021, 335/2020 e 233/2020; e irregularidade dos TA's nº 106/2021 e nº 233/2021, sem prejuízo das medidas cabíveis. Destacando que a SCE não apurou irregularidades em relação aos TAs nº 233/2020 e nº 335/2020.

À vista do exposto, acompanho o Relator, preliminarmente, quanto ao acolhimento da ilegitimidade passiva arguida pelo Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI-SP.

No mérito, considero que as falhas apontadas no edital não levaram à falta de competitividade, eis que compareceram 15 licitantes.

Ademias, a composição do BID, que poderia levar a duplicidade de cobrança, será eventualmente detectada na análise da execução do contrato, que ainda está em curso.

Quanto à irregularidade relativa à Planilha de Custos, como destacado, no curso da instrução restou comprovado o detalhamento da composição do valor global, bem como a disponibilização a licitantes, ainda que tenha havido falhas na publicidade, contudo, sem que houvesse a frustração da competitividade, afastando a potencialidade de dano.

Em relação à vistoria prévia, considero a exigência justificável, vez que a reforma de um hospital em funcionamento demanda o conhecimento do espaço e das condições, exigindo atenção redobrada em relação à infraestrutura hidráulica, elétrica e de gases medicinais, para se evitar graves problemas futuros.

Já a exigência de comprovação do responsável técnico detentor da CAT no quadro permanente da empresa, apesar de imprópria, não impediu o comparecimento de licitantes.

Por essas razões e, ainda, destacando, o entendimento da AJ e da SG de que as falhas não implicariam nulidade de edital, a Concorrência pode ser acolhida excepcionalmente.

Por sua vez, a superação dos apontamentos do Contrato se justifica a partir da superação daqueles direcionados ao edital da Concorrência.

Em relação aos Termos Aditivos foram relevados os apontamentos de lavratura e despacho extemporâneo, considerando que não houve prejuízo ao erário, e a falha de vigência de Certidões, visto que a regularidade era aferida nos processos de liquidação e, por fim, a inconsistência de valores apurada, no importe de R$ 3.000,00, é de pouca relevância ante o valor total do contrato, revelando-se insuficiente para eivar de irregularidade Ajuste.

Por fim, quanto ao pedido formulado pela PFM de Reconhecimento dos Efeitos, como pontuado, será oportunamente avaliado quando do julgamento da execução do contrato de que cuida o TC/012963/2021.

TCM, 1 de outubro de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

RSPCV/RB