ACO-UTR-41/2026

Processo	-	TC/005810/1996
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do Acórdão de 27/02/2019 – Secretaria Municipal de Habitação e Etesco Construções e Comércio Ltda. – TAs 10º/2000 e 11º/2000, relativos ao Contrato 15/1996/Sehab/Guarapiranga, no valor de R$ 8.189.314,47, julgado em 25/02/1997 – Execução de obras de urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais com realização de serviços complementares de acompanhamento social nos núcleos: Parque Amélia, Jardim Santa Tereza I, Jardim Souza II, Jardim Dionízio I e II, Vila Santa Lúcia e Jardim Copacabana

71ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SEHAB. OBRAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS. 1. As impropriedades apontadas possuem natureza meramente formal, inexistem indícios de dolo, culpa ou má-fé dos agentes públicos, o objeto contratual foi integralmente executado com pagamentos corretos pela Administração e os efeitos jurídicos, patrimoniais e financeiros do ajuste encontram-se exauridos pelo decurso de longo lapso temporal, impondo-se a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da razoabilidade. CONHECIDO. Votação unânime. PROVIDO para julgar regular o aditamento. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO, à época, após determinação de Sua Excelência, na 39ª Sessão Ordinária Não Presencial, para que lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, EDUARDO TUMA – Revisor, MAURICIO FARIA e 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 do recurso ordinário interposto, diante da presença dos requisitos regimentais de admissibilidade.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURICIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, ambos com votos proferidos em separado, votando o Conselheiro no exercício da Presidência, à época, JOÃO ANTONIO, para efeito de desempate, nos termos do

art. 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", do RITCMSP, quanto ao mérito, em dar provimento ao recurso para julgar regular o Termo de Aditamento 11º/2000 ao Contrato 15/1996/Sehab/Guarapiranga.

Vencidos os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator e EDUARDO TUMA – Revisor, que, no mérito, negaram provimento ao recurso interposto.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURICIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 22 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Conselheiro, com voto em separado, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

JOÃO ANTONIO – Presidente, à época, com voto

/cv

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 04/03/2026 10:21:53 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 04/03/2026 16:53:02 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item I) e-TCM nº 5810/1996

Interessadas: Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB (antiga Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano) e Etesco Construções e Comércio Ltda.

Objeto: Recurso Ordinário – Termos de Aditamento nºs 10 e 11 ao Contrato nº 15/96-SEHAB-Guarapiranga - Execução de obras de urbanização de favelas, construção de unidades habitacionais e acompanhamento social em vários núcleos do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga.

Responsáveis: Antonia Aparecida Pereira (Secretária, signatária do 10º TA) e Elisabete França (Secretária, signatária do 11º TA).

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Trata-se, originariamente, da análise do Contrato nº 15/96-SEHAB-Guarapiranga, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, sucessora da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, e Etesco Construções e Comércio Ltda., tendo por objeto a execução de obras de urbanização de favelas, construção de unidades habitacionais e acompanhamento social em vários núcleos do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, o qual foi julgado regular, na forma do v. Acórdão de fls. 123 da Peça nº 53. Ressalto que na mesma oportunidade também foi acolhido o Termo de Retirratificação de fls. 47/48 da Peça nº 53.

Ainda do seio do presente, foram igualmente julgados regulares os Termos de Aditamento nºs 6/97 (Acórdão de fls. 132 da Peça nº 53), 25/97, 50/97 e 76/97 (Acórdão de fls. 238 da Peça nº 53), 92/97/SEHAB, 6º/98, 7º/98, 8º/99, 9º/99 (Acórdão de fls. 1238/1239 da Peça nº 57) e 10º (Acórdão de fls.1946/1947 da Peça nº 59).

Por outro lado, o 11º Termo de Aditamento foi, nos termos do v. Acórdão de fls. 1946/1946v da Peça nº 59, julgado irregular, por maioria,

> "em decorrência do descumprimento ao § 2º do artigo 81 da Lei Municipal 10.544/88, bem como a ausência de justificativa do valor disponibilizado para o item 'manutenção de canteiro', determinando a expedição de cópia do relatório e voto do Relator à Secretaria Municipal de Habitação - Sehab para o fim de subsidiar o ressarcimento dos prejuízos advindos da celebração do ajuste, devidamente corrigido, bem como à Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento das providências a serem adotadas."

Exatamente contra essa decisão é que cuida o Recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, identificado como fls. 1950/1955 da Peça nº 59.

Por meio de seu Apelo, o órgão fazendário almeja ver reformado o referido acórdão na fração que tratou do julgamento do 11º TA, para que seja declarado regular e

acolhido, em consonância com a corrente minoritária dos Excelentíssimos Conselheiros Maurício Faria e Domingos Dissei, ou, então, que sejam reconhecidos os efeitos produzidos pelo instrumento, "haja vista o longo tempo já transcorrido, bem como e, principalmente, ante o fato de que não foi comprovada a existência de um prejuízo concreto ao erário."

Aduziu, para tanto, que "o ajuste principal e seus diversos aditivos foram pactuados há mais de 20 (vinte) anos, sendo razoável inferir que os atos praticados já se encontram consumados no tempo, tendo gerado todos os seus efeitos jurídicos."

Submetido o apelo ao exame da AJCE, esta se pronunciou, às fls. 1964/1969 da Peça nº 59, pelo conhecimento do Recurso, por preenchidos os requisitos de admissibilidade, e que o v. Acórdão em tela seja mantido integralmente, vez que nenhum novo elemento foi colacionado de modo a implicar sua alteração, não tendo sido refutadas as irregularidades que ensejaram o desacolhimento do ajuste.

A Senhora Assessora subscritora do mencionado pronunciamento ainda discorreu sobre o pedido subsidiário formulado pela PFM -- reconhecimento dos efeitos jurídicos, patrimoniais e financeiros, em razão do tempo

decorrido – opinando ser essa medida inócua, em face do quadro que se configura nos autos.

O Senhor Assessor Subchefe, afora acompanhar o douto parecer, ressaltou que as signatárias dos ajustes Antonia Aparecida Pereira (10º TA) e Elizabeth França (11º TA), apesar de intimadas ao longo da instrução processual, não foram cientificadas da decisão sob debate, razão pela submeti essa matéria, pela competência, ao Relator original do feito, que determinou que fossem devidamente notificadas as referidas servidoras (fl. 1973 da Peça nº 59).

Intimadas (fls. 1974/1977 da Peça nº 59), Antonia Aparecida Pereira e Elizabeth França deixaram transcorrer o prazo recursal sem a interposição de recurso (fl. 1979 da Peça nº 59).

Retomada, assim, a instrução do presente, foi reouvida a AJCE, que explicou que com a realização das intimações pendentes foi oportunizado às interessadas o exercício do contraditório e a ampla defesa, reiterando, no mais, as análises anteriormente feitas (Peça nº 61).

A PFM reforçou os argumentos anteriormente expendidos (Peça nº 65), ao passo que a Secretaria Geral – SG, na linha desenvolvida pela AJCE, conheceu do apelo e, no mérito, pronunciou-se pelo seu não

provimento, mantendo-se, assim, a decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos, inclusive quanto ao não reconhecimento dos efeitos jurídicos, patrimoniais e financeiros decorrentes do ajuste.

É o relatório.

VOTO

Como discorrido ao longo do relatório que precede a este voto, trata-se de Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, o qual visa a reforma parcial do v. Acórdão de fls. 1946/1946v da Peça nº 59, de modo que seja declarado regular o Ajuste ou reconhecidos seus efeitos, o 11º Termo de Aditamento ao Contrato nº 15/96-SEHAB-Guarapiranga, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, sucessora da Secretaria da

Habitação e Desenvolvimento Urbano, e Etesco Construções e Comércio Ltda., de início identificado.

Referido Acórdão deu por irregular o 11º TA, por maioria, com voto de desempate de minha lavra, na qualidade de Presidente.

De fato, as irregularidades que ensejaram a rejeição do instrumento são significativas.

Dois aspectos fundamentaram a decisão atacada:

a) descumprimento do § 2° do artigo 81 da Lei Municipal 10.544/88[1], então em vigor;

b) ausência de justificativa do valor disponibilizado para o item "manutenção de canteiro".

Ora, ficou demonstrado na instrução do feito que careceu de qualquer justificativa aceitável a promoção de acréscimo de valor ao contrato da ordem de R$ 1.827.319,43 (um milhão e oitocentos e vinte e sete mil e trezentos e dezenove reais e quarenta e três centavos),

---

[1]“ Art. 81 - Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados:
.....
§ 2º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos de quantidades e os serviços extraordinários, datados por necessidade de ordem técnica e indispensáveis à concretização do objeto do contrato, em percentuais superiores aos previstos no parágrafo 1º, **devidamente justificados**, mantido o objeto do contrato.” (Grifei).

representando um percentual de 22,31% (vinte e dois inteiros e trinta e um centésimos porcento) e acumuladamente 98,92% (noventa e oito inteiros e 92 centésimos porcento) do valor original contratado.

De outra parte, e valendo-me da mesma linha de raciocínio, igualmente não se revelou justificado o acréscimo de valores decorrente do 11º TA, de modo a caracterizá-los como indispensáveis. Lembro que o 11º TA estabeleceu que o canteiro teria um *plus* de mais 8 (oito) meses de utilização, representando adição orçamentária de R$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais), sem que o prazo para conclusão das obras tivesse sido prorrogado. Não foram trazidos elementos ao presente processado que demonstrassem a razoabilidade do ajuste.

O Recurso sob julgamento não enfrentou essas questões, não inovou trazendo aos autos informações e esclarecimentos capazes de reverter o quadro que levou ao não acolhimento do 11º Termo de Aditamento.

Quanto ao pleito de reconhecimento dos efeitos gerados pelo instrumento rejeitado, em face do tempo decorrido, aquele mostra-se no mínimo inadequado, pois acaba por esvaziar totalmente deliberação deste Pleno, que,

ao julgar irregular o ajuste, também impôs a apuração de prejuízo e de responsabilidades, determinando, para tanto:

> "...a expedição de cópia do relatório e voto do Relator à Secretaria Municipal de Habitação - Sehab para o fim de subsidiar o ressarcimento dos prejuízos advindos da celebração do ajuste, devidamente corrigido, bem como à Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento das providências a serem adotadas."

Desse modo, o v. Acórdão em debate encontra-se hígido, amparado pelas manifestações que instruem os autos e em harmonia com as normas que regem a matéria, não merecendo qualquer reparo.

Assim, escudado pelas manifestações dos órgãos técnicos que instruem o presente, as quais passam a fazer parte deste voto, conheço do Recurso Ordinário em foco, posto que observados os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, negar-lhe provimento, em face da ausência de novos elementos que possam de alguma forma modificar o v.

Acórdão de fls. 1946/1946v da Peça nº 59, o qual fica mantido, na integralidade, pelos seus próprios e sólidos fundamentos.

TCM, 07 de novembro de 2022.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2022.11.07 09:14:37 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

CM/RB

1)TC 5.810/1996 - Recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal interposto em face do v. Acórdão de 27/02/2019 - Secretaria Municipal de Habitação e Etesco Construções e Comércio Ltda. - TAs 10º e 11º, relativos ao Contrato 15/1996, no valor de R$ 8.189.314,47, julgado em 25/02/1997 - Execução de obras de urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais com realização de serviços complementares de acompanhamento social nos núcleos: Parque Amélia, Jardim Santa Tereza I, Jardim Souza II, Jardim Dionízio I e II, Vila Santa Lúcia e Jardim Copacabana.

VOTO

Mantendo meu posicionamento efetivado por ocasião da deliberação ora recorrida, conheço do recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal e, no mérito, dou-lhe provimento para julgar regular o Termo Aditivo n. 11.

DOMINGOS ODONE DISSEI:8182265087

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2022.11.18 11:57:17 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
CONSELHEIRO

AAC/RC

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo: **72.005.810/96-04**
Origem: Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB
Interessado: Etesco Construções e Comércio Ltda.
Objeto: Execução de obras de urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais com realização de serviços complementares de acompanhamento social nos núcleos: Parque Amélia, Jardim Santa Tereza I, Jardim Souza II, Jardim Dionízio I e II, Vila Santa Lúcia e Jardim Copacabana. Análise formal do 10º TA (prorrogação de prazo e adoção de cronograma financeiro) e do 11º TA R$ 1.827.319,43 (acréscimo do valor contratual, adoção de planilha orçamentária geral, de cronograma financeiro, e de projetos executivos)

VOTO EM SEPARADO

Convirjo com o Relator no tocante ao **CONHECIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO** interposto, visto que preenchidos os requisitos regimentais, conforme pronunciamento dos Órgãos Técnicos desta Corte.

No tocante ao mérito, em relação à análise da regularidade do 11.º Termo de Aditamento ao Contrato 15/1996/SEHAB, manifestei-me, ainda na 2.830ª. Sessão Ordinária de 16 de setembro de 2015 – a primeira em que este processo foi incluído em pauta para julgamento –, sobre a complexidade da matéria em razão do objeto contratual ser a reurbanização de área de habitação subnormal.

Naquela oportunidade, embora tenha sido constatada a realização de medições apenas de manutenção do canteiro de obras, sem que houvesse o efetivo início das obras civis, ponderei que, quando se trata de intervenção para reurbanização de área, o canteiro de obras assume papel distinto, de estabilização das realidades populacional e social locais. Aduzi ainda que a manutenção de canteiros nessas condições poderia se dar de forma vantajosa até

economicamente, devido à diminuição da necessidade de serviços de atenção social ou mesmo por impedir invasões posteriores ao terreno.

Nesse sentido, quando o julgamento foi retomado na 3.023ª Sessão Ordinária de 27 de fevereiro de 2019, após pedido de vista formulado pelo Conselheiro Edson Simões, amparado em tais fundamentos e na manifestação da Secretaria Geral, julguei regulares os Termos de Aditamento 10 e 11.

Entendo que as circunstâncias presentes nos julgamentos anteriores, que me levaram ao acolhimento dos aditamentos, permanecem nestes autos e por ocasião do presente recurso. Obras de reurbanização habitacional são complexas e o canteiro de obras se torna um ponto de referência para a prestação de serviços de interesse público e social, de modo que, nesses casos, a esfera controladora deve levar em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, como prescreve o art. 22 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro.

Diante do exposto, **CONHEÇO** do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO** para julgar regular o Termo de Aditamento 11/2000 do Contrato 15/1996/SEHAB.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro

CRB

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 29/11/2022 09:55:55 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC nº 5810/1996

VOTO DE DESEMPATE

Trago à colação, para fins de desempate, o julgamento do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, em face do V. Acórdão de fls. 1946/1946v da Peça nº 59, de modo que seja declarado regular o Ajuste ou reconhecidos seus efeitos, o 11º Termo de Aditamento ao Contrato nº 15/96-SEHAB-Guarapiranga, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e a empresa Etesco Construções e Comércio Ltda, cujo objeto é a *execução de obras de urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais com realização de serviços complementares de acompanhamento social nos núcleos Parque Amélia, Jardim Santa Tereza I, Jardim Souza II, Jardim Dionízio I e II, Vila Santa Lúcia e Jardim Copacabana*".

Em voto proferido na 39ª Sessão Ordinária Não Presencial, o Conselheiro Roberto Braguin, na qualidade de Relator, conheceu do recurso ordinário interposto pelo Órgão Fazendário, por preencher os requisitos regimentais. Quanto ao mérito, negou-lhe provimento, em face da ausência de novos elementos que pudessem de alguma forma modificar o v. Acórdão recorrido, mantendo-o na integralidade, pelos seus próprios e sólidos fundamentos.

Já o Conselheiro Eduardo Tuma, na qualidade de Revisor, acompanhou, na sua totalidade, o voto do Relator.

Por seu turno, o Conselheiro Maurício Faria abriu divergência, consoante declaração de voto apresentada, conheceu do recurso, e, no mérito, deu-lhe provimento para julgar regular o Termo de Aditamento 11/2000 do Contrato 15/1996/SEHAB, no que foi seguido pelo voto do Conselheiro Domingos Dissei.

Registrado o empate em relação ao mérito do recurso, avoquei os autos para decisão.

É a síntese do relatório.

Fundamento e decido.

Conforme aduzido pela PFM, em suas razões recusais, peça nº 30, importante ressaltar que o Contrato principal e seus Termos Aditivos foram assinados há mais de 26 anos, com seus efeitos jurídicos, patrimoniais e financeiros já exauridos no tempo.

De acordo com a Auditoria, as impropriedades apontadas eram de natureza formal e, quando relacionadas à execução da obra em si, referiam-se a problemas usuais enfrentados no cotidiano de um canteiro de obras daquela magnitude.

Destaque-se, além do mais, que os técnicos desta Corte não apontaram indícios de dolo, culpa ou má-fé dos agentes envolvidos. Por outro lado, consta a informação de que

os serviços foram efetivamente prestados pela contratada e que os valores foram corretamente pagos pela Administração.

Diante de todo o exposto, considerando (i) a natureza formal das impropriedades apontadas, (ii) a ausência de culpa ou má-fé dos agentes públicos, (iii) que os serviços contratados foram efetivamente prestados e, (iv) que já se passaram mais de 26 anos da lavratura dos ajustes, filio-me à corrente esposada pelos Conselheiros Maurício Faria e Domingos Dissei para dar provimento ao recurso ordinário da PFM e **julgar regular** o Termo de Aditamento n. 11 ao Contrato n. 15/96-SEHAB.

Proclamação do resultado:

Por unanimidade, é conhecido o recurso ordinário interposto pela PFM, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade;

No mérito, por maioria, é dado provimento ao recurso para JULGAR REGULAR o 11º Termo de Aditamento ao Contrato nº 15/96-SEHAB-Guarapiranga, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e a empresa Etesco Construções e Comércio Ltda, nos termos dos Votos dos Conselheiros Maurício Faria e Domingos Dissei e deste Presidente. Vencidos, quanto a este quesito, os Conselheiros Roberto Braguin, Relator, e Eduardo Tuma, Revisor.

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

JOÃO ANTONIO
Presidente

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 06/11/2025 16:34:55 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 5.810/1996

ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. SEHAB. Execução de obras de urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais. TA 10º REGULAR. Votação unânime. TA 11º IRREGULAR pela ausência de justificativa do valor disponibilizado para o item manutenção de canteiro e descumprimento da legislação vigente. DETERMINAÇÃO. Votação por maioria.

Legislação citada: Art. 81, § 2º, Lei 10.544/88.

3.023ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pela Conselheira substituta MILENA GIOVANNETTI, após vista que fora concedida ao Conselheiro EDSON SIMÕES – Revisor, na 2.830ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o 10º Termo de Aditamento.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos do Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto, e da Conselheira Substituta MILENA GIOVANNETTI – Revisora, votando o Conselheiro no exercício da Presidência ROBERTO BRAGUIM para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgar irregular o 11º Termo de Aditamento, em decorrência do descumprimento ao § 2º do artigo 81 da Lei Municipal 10.544/88, bem como a ausência de justificativa do valor disponibilizado para o item "manutenção de canteiro", determinando a expedição de cópia do relatório e voto do Relator à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB para o fim de subsidiar o ressarcimento dos prejuízos advindos da celebração do ajuste, devidamente corrigido, bem como à Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento das providências a serem adotadas.

Vencidos os Conselheiros MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, que julgaram regular o 11º Termo de Aditamento.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta MILENA GIOVANNETTI – Revisora e os Conselheiros MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de fevereiro de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
No exercício da Presidência, com voto

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC 5.810/1996 de análise de contratação firmada entre a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e a firma Etesco Construções e Comércio Ltda. para execução de obras de urbanização de favelas e a construção de unidades habitacionais com realização de serviços complementares de acompanhamento social nos núcleos Pq. Amélia, Jd. Santa Tereza I, Jd. Souza II, Jd. Dionízio I e II, V. Santa Lucia e Jd. Copacabana.

Destaque-se que os Acórdãos de fls. 123, 137, 238 e 1.238/1.239 aprovaram o Contrato 15/96-SEHAB-Guarapiranga, seu Termo de Retirratificação 14/96 e os Termos de Aditamento de números 006/97, 25/97, 50/97, 76/97, 92/97, 006/98, 007/98, 008/98 e 009/98.

A instrução prosseguiu para análise dos Termos de Aditamento 10/2000 e 11/2000 ao contrato original.

O Termo de Aditamento 10/2000 foi considerado irregular pela equipe auditora, por não ter sido encontrado, no processo respectivo, o Certificado de Regularidade do FGTS válido na época da assinatura do ajuste, e por ter sua publicação ocorrido com atraso (fls. 1469/1473).

De igual modo foi considerado irregular o Termo de Aditamento 11/2000, tendo à auditoria apontado a ausência do Certificado de Regularidade do FGTS válido na época da assinatura do ajuste e ter o aditivo efetuado acréscimo de valor que, embora no percentual de 22,31%, desvirtuara o objeto contratado ao contribuir, com outros aditivos, para a elevação de 98,92% do valor original. Considerou, também, não justificado o acréscimo como indispensável à concretização do objeto e criticou a prorrogação de oito meses somente para a

"manutenção do canteiro". Por fim, apontou faltar garantia adicional referente ao acréscimo contratual promovido (fls. 1474/1483).

Intimada, produziu defesa a Senhora Antonia Aparecida Pereira, signatária do Termo de Aditamento 10/2000, que alegou estar a matéria prescrita, por já se terem passado nove anos da assinatura do ajuste impugnado. No mérito, sustentou que a publicação, ainda que efetuada com atraso, dera publicidade ao ato, destacando não ter havido prejuízo ao erário. Por fim, aduziu que a situação da contratada era regular perante o FGTS à época, conforme documento juntado à defesa (fls. 1495/1497 e docs. de fls. 1498/1513).

A Senhora Elisabete França, titular da Pasta quando da celebração dos aditivos, também apresentou defesa, reiterando os argumentos da primeira defendente no tocante ao Termo de Aditamento 10/2000. Com relação ao Termo de Aditamento 11/2000, afirmou que a Origem havia solicitado à Caixa Econômica Federal o comprovante da regularidade da contratada perante o FGTS na época da assinatura do ajuste, a ser posteriormente juntado. Acrescentou que a falta de garantia adicional poderia ser relevada, ante a conclusão das obras a contento e a falta de prejuízo ao erário. Argumentou, ainda, que o acréscimo quantitativo atendera à realidade da época, em que houve excepcional intensificação do adensamento populacional, justificando-se o acréscimo relativo à "manutenção do canteiro de obras" para suprir a demanda específica do Jardim Souza II, ante o aumento das frentes de obras ali alocadas (fls. 1514/1525 e docs. de fls. 1526/1591).

Posteriormente, a Senhora Elisabete França prestou informações complementares, a respeito da resposta negativa da Caixa Econômica Federal à solicitação antes formulada (fls.1583/1584), dando conta de que aquele órgão considerara vedado por norma regulamentar o atendimento ao pleito da Origem e recomendara o acionamento da Internet para a obtenção de dados posteriores a 28/06/2006, o que não atenderia o objetivo da defendente (fls. 1592/1593).

A equipe auditora da Coordenadoria VI, ante os documentos juntados, considerou demonstrada a regularidade da contratada perante o FGTS, na época da assinatura dos dois aditamentos em exame, mantendo, no mais, suas conclusões anteriores (fls. 1.766/1.772), o que obteve o endosso do Coordenador Chefe e do Subsecretário de Fiscalização e Controle (fls. 1.775).

A AJCE opinou pela regularidade do TA 10/2000, entendendo que o pequeno lapso temporal existente entre a data limite para a publicação e a efetiva publicação ensejava a relevação da impropriedade, considerando ainda superada a alegada falta de regularidade da contratada perante o FGTS. No que tange ao Termo de Aditamento 11/2000, considerou também afastada a irregularidade relativa ao FGTS, mas endossou a área técnica a respeito da falta de complementação da garantia e dos acréscimos não caracterizados como indispensáveis, opinando pela sua irregularidade (fls. 1778/1781).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu nova intimação da Origem, para conhecimento das manifestações acrescentadas aos autos, formulando uma série de quesitos a serem por ela respondidos (fls. 1784/1792).

A Secretaria Geral ressaltou que no tocante ao Termo de Aditamento 10/2000, remanesceu apenas o apontamento feito pela equipe auditora a respeito do atraso de sua publicação, entretanto, apontou que a doutrina é pacífica a respeito de que tal fato não afeta o vínculo constituído, nem macula o contrato, protraindo apenas a produção de seus efeitos.

Quanto ao 11º Termo de Aditamento, entendeu que as justificativas para a solicitação são rigorosamente idênticas às anteriores, em virtude da repetição dos fatos que as ensejaram.

No tocante ao apontamento relativo à falta de garantia adicional, invocou vários precedentes deste Tribunal, que consideraram relevável a irregularidade, mormente tendo em vista a conclusão da execução contratual.

Ao final, manifestou-se pela regularidade dos Termos de Aditamento 10/2000 e 11/2000 em exame, opinando pelo seu acolhimento, com a relevação da irregularidade consistente na falta de garantia adicional no tocante a esse último, consoante os precedentes deste Tribunal invocados.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento os Termos de Aditamento 10/2000 e 11/2000 ao Contrato 15/96-SEHAB-Guarapiranga, firmado entre a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e a empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. para execução de obras de urbanização de favelas e a construção de unidades habitacionais com realização de serviços complementares de acompanhamento social nos núcleos Parque Amélia, Jardim Santa Tereza I, Jardim Souza II, Jardim Dionízio I e II, Vila Santa Lucia e Jardim Copacabana.

Destaque-se que o mencionado Contrato, seu Termo de Retirratificação 14/96 e os Termos de Aditamento de números 006/97, 25/97, 50/97, 76/97, 92/97, 006/98, 007/98, 008/98 e 009/98 foram todos julgados regulares por este Tribunal.

A instrução processual revelou as seguintes irregularidades na análise dos ajustes:

Termo de Aditamento 10/2000: considerado irregular, por não ter sido encontrado, no processo respectivo, o Certificado de Regularidade do

FGTS válido na época da assinatura do ajuste, e por ter sua publicação ocorrida com atraso.

Termo de Aditamento 11/2000: considerado irregular, por ausência do Certificado de Regularidade do FGTS válido na época da assinatura do ajuste e ter o aditivo efetuado acréscimo de valor que, embora no percentual de 22,31%, desvirtuara o objeto contratado ao contribuir, com outros aditivos, para a elevação de 98,92% do valor original. Considerou, também, não justificado o acréscimo como indispensável à concretização do objeto e criticou a prorrogação de oito meses somente para a "manutenção do canteiro". Por fim, apontou faltar garantia adicional referente ao acréscimo contratual promovido.

Os documentos encaminhados pela Origem demonstraram a regularidade da contratada perante o FGTS, na época da assinatura dos dois aditamentos em exame, sanando os apontamentos.

Quanto ao lapso temporal do TA 10/2000, ainda que a publicação tenha sido efetuada com atraso, gerou a eficácia desejada, podendo, assim, afastar a impropriedade anotada.

No que tange ao Termo de Aditamento 11/2000, a Auditoria entendeu não justificadas a falta de complementação da garantia, os acréscimos não caracterizados como indispensáveis e a prorrogação de oito meses somente para a "manutenção do canteiro".

No tocante ao apontamento relativo à falta de garantia adicional para o acréscimo contratual de R$ 1.827.319,43 (um milhão, oitocentos e vinte e sete mil, trezentos e dezenove reais e quarenta e três centavos), tendo em vista a conclusão da execução contratual, bem como as decisões alcançadas nos TCs 6.130/2004, 833/2002, 548/1996 e 3.301/2002 relevo a impropriedade detectada.

Sobre o acréscimo de valor acima de 25%, os dados considerados para aditar a obra basearam-se, como a própria Origem declara, no comparativo entre as informações contidas no projeto básico e a situação resultante do forte processo de adensamento observado na favela durante a execução do contrato.

Afirma, também, que a desatualização do projeto básico, elaborado seis (06) anos antes do processo licitatório, não era relevante, visto que as características do Jardim Souza II permaneceram inalteradas nos seis anos anteriores à intervenção urbanística, e que somente a partir desta verificou-se forte adensamento populacional na área.

Ocorre que o projeto básico desatualizado, que fundamentou este contrato, não poderia ser considerado como documento confiável à elaboração de aditivos contratuais.

Por outro lado, torna-se difícil justificar que tal adensamento tenha se iniciado, de forma repentina, justamente no início da intervenção urbanística na área.

Não se fundamenta, pois, a justificativa da Origem para os acréscimos feitos baseados na imprevisibilidade da evolução do adensamento populacional na área.

Assim, em que pese os reajustes quantitativos se elevarem a 98% do valor original até o TA 11, não há registros de qualquer documento que aponte para uma reavaliação de preços com a Contratada.

No que se refere à prorrogação de prazo para o item "manutenção de canteiro", foi observado o acréscimo de oito (8) meses no Termo Aditivo 11, representando o valor de R$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais) sem que houvesse nesse T.A. prorrogação de prazo para conclusão das obras contratadas.

De fato, o custo de manutenção de um canteiro varia de acordo com o porte e ritmo das obras que estão sendo executadas. Sabe-se que obras de construção civil têm seu ritmo frequentemente alterado, fato esse potencializado em obras de urbanização de favelas. Verifica-se, com certa regularidade até mesmo sua paralisação total, como de fato ocorreu no caso em tela.

Os custos de manutenção de canteiro, por sua vez, refletem diretamente essas alterações de ritmo, variando proporcionalmente em função da velocidade dos serviços executados.

Entretanto, o argumento de que a previsão do item "manutenção de canteiro" foi insuficiente para atender as novas frentes de obra esbarra na simples observação das medições efetuadas no decorrer da obra. Os números são significativos.

Contratualmente o item "manutenção de canteiro" do Jd. Souza II considerava inicialmente apenas seis (06) meses para esse serviço, ao custo total de R$ 108.000,00 (cento e oito mil reais). Ao final da obra, no Aditamento 11, esse prazo havia se elevado para 50 meses ao custo de R$ 900.000,00 (novecentos mil reais).

Por outro lado, considerando a necessária relação estabelecida entre o item "manutenção de canteiro" e a efetiva execução dos serviços, se pode observar que o canteiro de obras do Jd. Souza II foi instalado já no primeiro mês de contrato, conforme medição 01, de maio de 1997.

Nos 37 meses subsequentes (medição 38 – setembro de 1999), período este abrangido pelo 9º Termo de Aditamento já julgado e acolhido por este Tribunal, mediu-se de forma regular, mês a mês, o item "manutenção de canteiro", sem que se registrasse o início efetivo das obras contratadas. O valor

desse desembolso remontou a R$ 529.920,00 (quinhentos e vinte e nove mil, novecentos e vinte reais).

No mesmo sentido, após a medição de 38 foram medidos serviços, ininterruptamente, até a medição de 54. Nesse período, o valor disponibilizado para o item "manutenção de canteiro" foi de R$ 370.080,00 (trezentos e setenta mil e oitenta reais), o que elevou sua remuneração final ao montante de R$ 900.000,00 (novecentos mil reais). Cabe destaque o fato de que, somente a partir da medição 40, como demonstram as medições efetuadas, se iniciaram, efetivamente, as obras de urbanização do Jd. Souza II.

Ressalte-se que o serviço de manutenção de canteiros destina-se, simplesmente, ao apoio para o desenvolvimento da obra, enquanto ela se desenvolve. Não se traduz, pois, sob nenhum aspecto, em bens agregados aos serviços e utilizáveis pela população.

Conforme apontado pela Auditoria, a manutenção de canteiro durante 50 meses ao custo de R$ 900.000,00 (novecentos mil reais) sem a execução efetiva das obras correspondentes durante a maior parte do tempo, não é tecnicamente justificável.

Por todo o exposto, JULGO REGULAR o Termo Aditivo 10/2000 e IRREGULAR o Termo Aditivo 11/2000, em decorrência do descumprimento ao § 2º do artigo 81 da Lei Municipal 10544/88 bem como ante a ausência de justificativa do valor disponibilizado para o item "manutenção de canteiro".

Expeça-se ofício à Origem encaminhando cópia do presente relatório e voto para o fim de subsidiar o ressarcimento dos prejuízos advindos da celebração dos ajustes, devidamente corrigidos.

Da mesma forma, oficie-se a Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento das providências a serem adotadas.

Em decorrência do tempo transcorrido, deixo de apenar os agentes responsáveis à época.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos. (2.830ª S.O.)