III – DECISÃO

DECCAM-UTR-60/2025

Processo - TC/005947/2018
Contratante - Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras)
Contratada - Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.
Acompanhamento da execução contábil e financeira dos Contratos 15/SMSP/Cogel/2016 e 59/SMSP/Cogel/2016
Objeto - Verificar, com base nos exames documentais, a regularidade dos contratos, ambos provenientes da Ata de Registro de Preços 27/Siurb/2014, cujos objetos tratam da readequação do passeio público na Rua Treze de Maio (nos trechos entre as Ruas Santo Antônio, Manuel Dutra, Praça Dom Orioni e Avenida Brigadeiro Luiz Antônio), na Subprefeitura Sé, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

361ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO CONTÁBIL E FINANCEIRA. SMSUB. READEQUAÇÃO DO PASSEIO PÚBLICO NA RUA TREZE DE MAIO. MEDIÇÕES SUPERESTIMADAS. PAGAMENTOS SEM LASTRO EXECUTÓRIO. SUBSTITUIÇÃO INDEVIDA DE SERVIÇOS E TROCA DE ITENS CONTRATADOS. CLASSIFICAÇÃO IRREGULAR DE ITEM DE SERVIÇO. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. LIMITE LEGAL PARA ACRÉSCIMO CONTRATUAL. CONTRATAÇÃO VERBAL. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO. PREVALÊNCIA DA PROVA TÉCNICA. 1. A medição de serviços em quantidade superior à efetivamente executada configura irregularidade grave, pois caracteriza pagamento sem causa jurídica, e gera dano direto ao erário, impondo a rejeição da execução financeira e a determinação de ressarcimento integral, independentemente de boa-fé do contratado. Art. 63, L 4.320/1964. Art. 65, L 8.666/1993. 2. A substituição de serviços originalmente previstos no contrato por itens distintos, sem formalização de termo aditivo e sem comprovação de equivalência técnica ou econômica, pode descaracterizar o objeto contratado e produzir pagamento indevido, ensejando responsabilização funcional e dever de recomposição patrimonial. Art. 65 e art. 67, L 8.666/1993. 3. A medição de serviços classificados em item de maior valor unitário constitui burla ao regime de preços unitários e infração ao princípio da economicidade, configurando superfaturamento por sobrepreço e dano direto ao erário. 4. A imputação de serviços não aderentes ao objeto e à realidade da execução física viola o princípio da aderência ao projeto e do nexo execução–pagamento, gerando despesa pública ilegítima e irrecuperável se não houver ressarcimento. Art. 62, L 8.666/1993. Art. 35, L 4.320/1964. 5. A ausência de ART nas obras executadas compromete a rastreabilidade técnica, a segurança jurídica e a responsabilidade profissional sobre a execução, constituindo irregularidade insanável que impede o acolhimento da execução contratual. Art. 13, § 1º, L 6.496/1977. 6. A extrapolação do limite legal de 25%, para acréscimos em contratos de obras e serviços, acarreta nulidade objetiva, independentemente de dolo ou dano, e conduz à descaracterização do objeto pactuado, impondo o reconhecimento da irregularidade da execução financeira. Art. 65, § 1º, L 8.666/1993. 7. A execução de serviços sem Termo Aditivo prévio caracteriza contrato verbal com a Administração e implica nulidade absoluta dos atos, além da responsabilização solidária do agente público e do contratado por despesas indevidas. Art. 60, parágrafo único, L 8.666/1993. 8. A antecipação de pagamento sem execução física correspondente é ilegal, caracteriza danos ao erário e exige restituição imediata, além de responsabilização administrativa e eventual tipificação como ato de improbidade administrativa. Art. 62 e art. 63, L 4.320/1964. 9. Quando as manifestações dos responsáveis não conseguem infirmar os achados da auditoria técnica, e o conjunto documental comprova materialmente o prejuízo ao erário, deve prevalecer a prova pericial da fiscalização, impondo a rejeição da execução financeira, à luz do princípio da verdade material e do controle externo efetivo. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. Votação unânime. DETERMINAÇÃO. 1. Adote, em face da contratada, as medidas cabíveis para o ressarcimento dos valores quantificados nos relatórios da SFC, referentes aos subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5, tendo em vista que não houve individualização da responsabilidade dos servidores apontados como responsáveis no caso, inclusive diante da ausência do crivo do contraditório. Votação por maioria.

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDUARDO TUMA, após vista que fora concedida, na 344ª S.O. da Primeira Câmara, ao então Conselheiro Substituto LUIZ FERNANDO DE C. PRUDENTE DO AMARAL, ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, consoante as manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos desta Casa e da Secretaria Geral, julgar irregular a execução contábil e financeira dos Contratos 15/SMSP/Cogel/2016 e 59/SMSP/Cogel/2016.

DECIDEM, à unanimidade, considerando os apontamentos da Secretaria de Fiscalização e Controle – SFC, relativos a eventual prejuízo ao erário, conforme itens 1, 2, 3, 4 e 5 da peça relatorial, não aceitar os efeitos financeiros produzidos.

DECIDEM, à unanimidade, determinar o envio de cópia digital dos autos à Controladoria Geral do Município.

DECIDEM, por maioria, pelo voto do Conselheiro EDUARDO TUMA, com declaração de voto apresentada, votando o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO, à época, para efeito de desempate, nos termos do art. 187, combinado com o art. 26, inciso IX, alínea "a", ambos do Regimento Interno desta Corte, alterar a determinação para que se proponha à Secretaria Municipal das Subprefeituras a adoção, em face da contratada, das medidas cabíveis para o ressarcimento dos valores quantificados nos relatórios da SFC, referentes aos subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5, tendo em vista que não houve individualização da responsabilidade dos servidores apontados como responsáveis no caso, inclusive diante da ausência do crivo do contraditório.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que determinou à Secretaria Municipal das Subprefeituras apuração de responsabilidade dos causadores desses prejuízos e o ressarcimento, por via administrativa ou judicial, se necessário, das quantias apuradas, devidamente atualizadas e acrescidas dos demais encargos legais.

Recorrem *ex officio*, nos termos do art. 136, inciso V, c/c o art. 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de novembro de 2025.

JOÃO ANTONIO – Presidente à época, com voto

EDUARDO TUMA – Conselheiro, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir a Decisão, nos termos do art. 136, § 7º, do Regimento Interno desta Corte

/mfl

1ª. Câmara

Item II) E-TCM nº 5947/2018

Interessadas: Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB e Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.

Objeto: Análise da Execução Contábil e Financeira dos Contratos nºs 15/SMSP/COGEL/2016 e 59/SMSP/COGEL/2016. Readequação dos passeios da Rua Treze de Maio, entre a Rua Conselheiro Carrão e a Avenida Brigadeiro Luiz Antonio e entre as Ruas Santo Antonio e Conselheiro Carrão.

Contrato nº 15/SMSP/COGEL/2016: R$ 1.310.431,48.

Contrato nº 59/SMSP/COGEL/2016: R$ 1.081.058,70.

Responsáveis: Luiz Antonio Medeiros – Secretário e Marco Antonio H. B. Vasconcellos –

Engenheiro Fiscal.

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Trata o presente da análise da execução contábil e financeira dos Contratos nºs 15/SMSP/COGEL/2016 e 59/SMSP/COGEL/2016, celebrados com base na Ata de Registro de Preços nº 027/SIURB/2014, tendo por objeto as obras de readequação dos passeios da Rua Treze de Maio, nos trechos compreendidos entre a Rua Conselheiro Carrão e Avenida Brigadeiro Luiz Antonio e entre as Ruas Santo Antonio e Conselheiro Carrão respectivamente, nos valores de R$ 1.310.431,48, o primeiro, e R$ 1.081.058,70, o segundo, firmados entre a então Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda..

É importante ressaltar que, no bojo do TC nº 1606/13, que acompanhava o Edital nº 002/SP-SE/2013, com o mesmo objeto dos Contratos antes citados, a peça editalícia foi suspensa por este Tribunal, "ad cautelam",

consoante publicação no DOC de 06/06/2013, por não reunir condições de prosseguimento.

Após várias alterações procedidas no referido Edital, sem que a Subprefeitura da Sé conseguisse sanar os vícios apontados pela fiscalização, a peça editalícia foi revogada pela Administração, que procedeu à contratação dos serviços por meio da Ata de Registro de Preços nº 027/SIURB/2014, da então Secretaria de Infra Estrutura Urbana, sendo o Edital julgado, então, prejudicado pela perda de seu objeto, conforme Acórdão de 27/09/2017, publicado em 17/11/2017, no qual restou consignada a minha sugestão, na qualidade de Relator, para que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle analisasse as execuções contratuais de ambos os Ajustes.

Tratando-se de Contratos de duração limitada – 90 dias cada um – a análise da Execução Contratual restringiu-se ao aspecto contábil e financeiro dos Ajustes, tendo em vista o seu encerramento.

Sob esse prisma, a Coordenadoria VI, em sua análise, concluiu que as execuções apresentavam irregularidades impeditivas de seu acolhimento, na seguinte conformidade (peça 3):

1- quantitativo de execução da calçada medido a maior, acarretando prejuízo ao erário da ordem de R$ 1.660.679,36 (item 3.7.3);

2- medição de diversos serviços substituindo o de nº "05-42-00 – passeio de concreto, fck= 15 mpa", resultando em prejuízo de R$ 79.315,73 (item 3.7.7);

3- medição do serviço "17-50-21 – Demolição manual de concreto armado", quando o serviço realmente executado foi o de demolição mecanizada do concreto simples, gerando prejuízo de R$ 70.061,56 (item 3.7.4);

4- utilização indevida do serviço de limpeza de pisos e assentamento de argamassa, cerâmica ou pedras naturais, causando prejuízo de R$ 22.758,92 (item 3.7.6);

5- utilização do serviço "Orla de separação em concreto NC 26", de maneira indevida, acarretando prejuízo de R$ 6.548,18 (itens 3.7.8);

6- alterações contratuais acima do limite fixado pela Lei nº 8666/93, descaracterizando o objeto contratado (item 3.7.1);

7- ausência de lavratura de Termos Aditivos necessários, caracterizando contrato verbal, proibido pelo parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8666/93 (item 3.7.2);

8- medição final dos serviços demonstrando que houve antecipação de pagamento, sem a correspondente execução, pois esses serviços já haviam sido medidos anteriormente (art. 65, II, "c" da Lei nº 8666/93 e art. 63, § 2º, III da Lei nº 4920/64) (item 3.7.9);

9- medição do serviço "01.01.07 – Remoção de entulho com carga manual e caçamba metálica" não devidamente justificado (item 3.7.5);

10- não constam do processo as ARTs referentes à execução do trecho entre a Rua Conselheiro Carrão e a Avenida Brigadeiro Luiz Antonio, objeto do Contrato nº 15/SMSP/COGEL/2016 (item 3.7.10).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da SFC, à exceção das de nºs 6 e 7, que entendeu devessem ser esclarecidas, após a devida intimação da Contratada e a expedição de ofício à Pasta, para ciência e manifestação quanto ao apurado.

Acolhi o pleito da AJCE, consoante certificação à fl. 405 da peça 44.

Após diversas solicitações de dilação de prazo pelas partes, sobreveio aos autos a defesa da já então Secretaria Municipal das Subprefeituras, pelo seu Núcleo de Assessoria Especial, que rebateu os questionamentos formulados pela área técnica deste Tribunal, defendendo a lisura dos atos praticados.

Em data posterior, a Contratada colacionou aos autos as suas razões de defesa, contrapondo-as às alegações da C-VI, pugnando pela regularidade dos atos, pois os serviços teriam sido executados de forma a atender ao objeto do Contrato, colocando-se, ao final, à disposição para quaisquer reparos ou manutenção das obras, com o que pretendia demonstrar a sua boa fé.

Na análise das defesas apresentadas, a C-VI reiterou as suas conclusões anteriores, retificando, apenas, as constantes do item 2, para concluir que o prejuízo causado foi da ordem de R$ 117.230,88, valor decorrente da medição dos itens de serviços "Bombeamento", "Concreto Simples" e "Pedra Britada" e não como anteriormente constara.

A Assessoria Jurídica, em nova intervenção (peça 46) endossou, em sua íntegra, a manifestação do Órgão Auditor, rechaçando, igualmente, as razões apresentadas pelas defesas, concluindo pelo não acolhimento da Execução Contábil e Financeira em pauta, tendo em vista a natureza técnica e fática dos apontamentos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de seu turno, encampou as razões e justificativas da Secretaria, afirmando que a Pasta teve os Contratos sob o seu controle, não se podendo, por isso, concluir pela existência de prejuízos ao Erário ou ao interesse público. Destacou, ademais, que os serviços foram executados e que as falhas apresentadas não

contaminaram a sua prestação a contento. Requereu, ao final, a declaração de regularidade da execução ou, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros dos Ajustes (peça 50).

A Secretaria Geral, encerrando a instrução, considerou que os apontamentos constatados impedem o acolhimento da Execução (peça 52).

É o relatório.

VOTO

Trata-se da Análise Contábil e Financeira da Execução dos Contratos nºs 15/SMSP/COGEL/2016 e 59/SMSP/COGEL/2016, celebrados, mediante a utilização da Ata de Registro de Preços nº 27/SIURB/2014, entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras e Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., para readequação dos passeios de trechos da Rua Treze de Maio.

Consoante consta do Relatório, os serviços foram objeto do Edital nº 002/SP-SE/2013, revogado pela Pasta, por impossibilidade de seu prosseguimento, eis que eivado de irregularidades não sanadas, optando então a Secretaria por utilizar a Ata de Registro de Preços da SIURB para lavratura dos Contratos, já extintos, pelo que, a análise da

Execução Contratual, restringe-se aos aspectos contábil e financeiro dos Ajustes.

Sob esse prisma, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, pela sua Coordenadoria VI, opinou pelo não acolhimento da Execução, explicitando, nas suas conclusões, dez itens que considerou irregulares e impeditivos de sua aceitação.

Expostos esses itens, detalhadamente, na peça relatorial, mencionarei, neste voto, resumidamente, os vícios detectados, que se mostram suficientes para a rejeição dos atos praticados: medição, a maior, de serviços de execução de calçada; substituição de serviços contratados; medição de determinado serviço, não correspondente ao ajustado; utilização indevida de serviço constante do item 5; alterações contratuais de valor acima do legalmente permitido; utilização de Contrato verbal, pela não lavratura de Termos Aditivos; serviços não justificados devidamente; ausência de ART em processo referente a um dos trechos dos passeios.

Sobrevieram aos autos as razões de defesa da Secretaria, do Engenheiro Fiscal e da Contratada, que não lograram convencer a C-VI da correção dos atos praticados, tendo a empresa se colocado à disposição para quaisquer reparos ou manutenção das obras, pretendendo demonstrar, assim, a sua boa fé.

De outra parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE e a Secretaria Geral, endossando as manifestações da C-VI, tendo em vista a natureza técnica e fática dos apontamentos, opinaram pela irregularidade da Execução, enquanto que o Órgão Fazendário pugnou pela sua regularidade, ou, alternativamente, pela aceitação dos efeitos financeiros dos Ajustes, acompanhando as razões das defesas apresentadas.

Penso, entretanto, que os vícios apontados, que causaram prejuízo ao Erário, conforme constam dos itens do Relatório de SFC, mostram-se suficientes para levar à rejeição da Execução, consoante, aliás, as manifestações unânimes dos órgãos técnicos desta Casa e da Secretaria Geral.

Embasado nesses pareceres, julgo irregular a Execução Contábil e Financeira dos Contratos 15/SMSP/COGEL/2016 e 59/SMSP/COGEL/2016.

Considerando os apontamentos da SFC, relativos a eventual prejuízo ao Erário, conforme itens 1, 2, 3, 4 e 5 da peça relatorial, não aceito os efeitos financeiros produzidos e determino à Secretaria Municipal das Subprefeituras a apuração de responsabilidade dos causadores desses prejuízos e o ressarcimento, por via administrativa ou judicial, se necessário, das quantias apuradas, devidamente

atualizadas e acrescidas dos demais encargos legais. Remeta-se cópia digital do presente à Controladoria Geral do Município.

É o voto.

TCM, 27 de julho de 2022.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

SPF/RB/smbp

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 27/07/2022 14:38:59 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR (Juntado aos autos na 344ª S.O. da Primeira Câmara – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

TC/005947/2018 – Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras) e Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda. – Acompanhamento – Execução Contábil e Financeira – Verificar, com base nos exames documentais, a regularidade dos Contratos 15/SMSP/Cogel/2016 e 59/SMSP/Cogel/2016, ambos provenientes da Ata de Registro de Preços 27/Siurb/2014, cujos objetos tratam da readequação do passeio público na Rua Treze de Maio (nos trechos entre as Ruas Santo Antônio e Manuel Dutra, e Praça Dom Orioni e Avenida Brigadeiro Luiz Antônio), na Subprefeitura Sé, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO CONTÁBIL. READEQUAÇÃO DO PASSEIO PÚBLICO.1. Foram constatadas diversas irregularidades pela Auditoria, que impedem o acolhimento da execução contábil e financeira do contrato. 2. Os apontamentos da área técnica indicam e quantificam possível dano ao erário decorrente da execução irregular, o que afasta o pedido de aceitação dos efeitos financeiros do ajuste. 3. Deve ser afastada a responsabilidade dos servidores públicos, uma vez que não tiveram suas condutas individualizadas, nem lhes foram oportunizados o contraditório e a ampla defesa. **IRREGULAR. DETERMINAÇÃO.** 1. Determina-se à Secretaria Municipal das Subprefeituras a adoção, em face da contratada, das medidas cabíveis para o ressarcimento dos valores quantificados nos relatórios da Auditoria, referentes aos subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Inicialmente, declaro que **acompanho** o posicionamento do Excelentíssimo Conselheiro Relator Roberto Braguim quanto ao julgamento da irregularidade da execução contábil e financeira dos Contratos nº 15/SMSP/COGEL/2016 e nº 59/SMSP/COGEL/2016, diante dos achados constantes nos Relatórios de Auditoria produzidos nos autos e pareceres favoráveis dos órgãos de apoio.

2. Ademais, também **acompanho** o Excelentíssimo Conselheiro Relator quanto à não aceitação de efeitos financeiros do contrato, considerando os diversos apontamentos da área técnica que indicam e quantificam possível dano ao erário durante sua execução.

3. Contudo, com o devido respeito e acatamento, **divirjo** do ilustre voto do Relator apenas quanto à determinação nele exarada para que a Secretaria Municipal das Subprefeituras apure a responsabilidade dos causadores desses prejuízos e promova o ressarcimento, por via administrativa ou judicial, se necessário, das quantias apuradas, devidamente atualizadas e acrescidas dos demais encargos legais.

4. A divergência neste ponto ocorre porque, ao consultar os autos, embora tenha identificado a individualização da conduta e a responsabilização da empresa contratada, não verifico o mesmo quanto aos responsáveis da Administração.

5. Tal situação é evidente pelo fato de ter sido oportunizado à contratada o direito de apresentar defesa, o que não ocorreu com os servidores públicos, que não foram intimados nos autos. Complementarmente, a defesa da contratada e seus esclarecimentos foram rebatidos pela Auditoria na manifestação técnica acostada à Peça 41, o que individualizou sua responsabilidade acerca das irregularidades, sob a luz do princípio do contraditório e ampla defesa. O mesmo, todavia, não ocorreu com os servidores da Municipalidade.

6. No que tange a essa questão, saliento que o próprio Excelentíssimo Conselheiro Relator Roberto Braguim vem, de forma ínclita como lhe é de costume, buscando inaugurar nesta Corte em diversos casos julgados recentemente o entendimento de que a respeito da responsabilidade dos agentes públicos, "tanto a LINDB, como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, impõem que sejam delimitados os papéis dos agentes públicos envolvidos, para que respondam nessa medida, e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas, mas que, na prática, efetivamente não foram por eles executadas" (TC nº 12.599-2019 / Conselheiro Relator Domingos Dissei / 65ª Sessão Ordinária não Presencial / São Paulo, 21 de maio de 2025 / Voto Divergente Conselheiro Roberto Braguim).

7. Importante consignar que o Superior Tribunal de Justiça já pacificou que "*a aplicação de penalidades, ainda que na esfera administrativa, deve observar os princípios da proporcionalidade e da individualização da pena*" (STJ - RMS: 20665 SC 2005/0153462-1, Relator.: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 05/11/2009, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/11/2009).

8. Feitas essas considerações, e tendo em vista que não houve individualização da responsabilidade dos servidores apontados como responsáveis no presente caso, inclusive diante da ausência do crivo do contraditório, entendo pertinente alterar a determinação proposta no voto revisor, para que se proponha à Secretaria Municipal das Subprefeituras a adoção, em face da contratada, das medidas cabíveis para o ressarcimento dos valores quantificados nos relatórios da Auditoria, referentes aos subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5.

É como voto.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Revisor