III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-501/2025

Processo - TC/006074/2004
Objeto - Recurso *ex officio* interposto em face da Decisão da Primeira Câmara da 25ª Sessão Ordinária Não Presencial de 21/07/2021 – Secretaria Municipal de Educação e Araguaia Engenharia Ltda. – Contrato 47/SME/2004 – Reforma e readequação das escolas modulares metálicas – Escolas de Lata, na EMEF Recanto dos Humildes II

3.375ª Sessão Ordinária

RECURSO. SME. REFORMA E READEQUAÇÃO DAS ESCOLAS MODULARES METÁLICAS. EMEF. ESCOLAS DE LATA. 1. Reconhecida a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória nos feitos de sua competência – transcurso quinquenal, bem como da prescrição intercorrente – transcurso trienal. Art. 2° c/c art. 9°, Res. TCMSP 10/2023. 2. Mantidas as disposições destinadas a reorientar pedagogicamente a atuação da Administração no sentido de não desviar a finalidade das Atas de Registros de Preços. CONHECIDO. PRESCRIÇÃO. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/006074/2004, TC/006075/2004, TC/006076/2004, TC/006077/2004, TC/006078/2004, TC/006079/2004, TC/006080/2004, TC/006081/2004, TC/006082/2004, TC/006083/2004, TC/006084/2004, TC/006085/2004, TC/006086/2004 e TC/006087/2004, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro RICARDO TORRES – Revisor, após vista que lhe fora concedida na fase de votação, na 3.344ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR – 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 conhecer do recurso *ex officio*, por ser regimental, reconhecendo a incidência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, em conformidade com o disposto na Resolução 10/2023, desta Corte.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e EDUARDO TUMA, e do Conselheiro Substituto FILIPPE LIZARDO, em reformar a Decisão recorrida, para julgar extinto

o presente feito, nos termos do art. 12 da Resolução TCMSP 10/2023, com relação a terceiros, mantidas as disposições destinadas a reorientar pedagogicamente a atuação da Administração no sentido de não desviar a finalidade das Atas de Registros de Preços.

Vencido, em parte, o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR – Relator, que, no mérito, negou provimento ao apelo, uma vez que não há nos autos elementos aptos a justificar a alteração do resultado do julgamento, conservando a função declaratória dos julgados e mantendo-se, portanto, as irregularidades apontadas para efeitos pedagógicos à administração.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do Relatório, Voto e deste Acórdão à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, EDUARDO TUMA e o Conselheiro Substituto FILIPPE LIZARDO.

Presente à sessão o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator original, sem direito a voto, uma vez que foi anteriormente proferido, na 3.344ª S.O., pelo Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR – Relator.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de julho de 2025.

ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro Vice-Presidente no exercício da presidência, à época
ELIO ESTEVES JUNIOR – Conselheiro Substituto Relator
RICARDO TORRES – Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/hc/lsr

TC 006.074/2004
TC 006.075/2004
TC 006.076/2004
TC 006.077/2004
TC 006.078/2004
TC 006.079/2004
TC 006.080/2004
TC 006.081/2004
TC 006.082/2004
TC 006.083/2004
TC 006.084/2004
TC 006.085/2004
TC 006.086/2004
TC 006.087/2004

Egrégio Plenário

Em julgamento os recursos *ex officio,* em face da Decisão prolatada pela Colenda Primeira Câmara, na 25ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 21/07/2021, que julgou formalmente irregulares os Contratos 47, 34, 35, 40, 36, 42, 41, 43, 38, 46, 37, 39, 44 e 45/SME/2004, firmados pela Secretaria Municipal de Educação, para a prestação de serviços de reforma e readequação das escolas modulares metálicas, e analisados, respectivamente, nos TCs 6074/2004, 6075/2004, 6076/2004, 6077/2004, 6078/2004, 6079/2004, 6080/2004, 6081/2004, 6082/2004, 6083/2004, 6084/2009, 6085/2004, 6086/2004 e 6087/2004.

A Decisão reexaminada, à unanimidade, julgou formalmente irregulares os ajustes, por se utilizarem indevidamente de Atas de Registro de Preço com finalidade diversa dos serviços executados. Todavia, dado o tempo decorrido, foram aceitos os efeitos financeiros produzidos, em

homenagem à segurança jurídica, e deixou de apenar os responsáveis, também por entender que as ações se encontravam sob necessidade premente por conta do cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

Os interessados foram oficiados e deixaram transcorrer *in albis* o prazo assegurado para eventual interposição de recurso.

A Assessoria Jurídica manifestou-se pelo conhecimento dos recursos *ex officio* e, no mérito, pelo não provimento.

A Equipe de Auditoria, após reanálise da matéria concluiu que não houve acréscimo de informação relevante capaz de alterar suas conclusões anteriormente alcançadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o conhecimento e provimento dos reexames necessários, para que a Decisão prolatada seja reformada parcialmente, de modo a permitir que os ajustes sejam declarados formalmente regulares, mantendo-se, no mais, a parte da decisão que aceitou os efeitos financeiros produzidos.

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos recursos *ex officio* e, quanto ao mérito, pelo não provimento, mantendo-se a r. Decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Ainda, examinando a incidência da prescrição administrativa, nos termos da Resolução 10/2023, concluiu a Secretaria Geral que a Decisão recorrida veicula apenas conteúdo declaratório.

É o relatório.

VOTO

1 – Conheço, por regimental, dos recursos *ex officio,* em face da Decisão prolatada pela Colenda Primeira Câmara, na 25ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 21/07/2021, que julgou formalmente irregulares os Contratos 47, 34, 35, 40, 36, 42, 41, 43, 38, 46, 37, 39, 44 e 45/SME/2004, firmados pela Secretaria Municipal de Educação, para a prestação de serviços de reforma e readequação das escolas modulares metálicas, e

analisados, respectivamente, nos TCs 6074/2004, 6075/2004, 6076/2004, 6077/2004, 6078/2004, 6079/2004, 6080/2004, 6081/2004, 6082/2004, 6083/2004, 6084/2004, 6085/2004, 6086/2004 e 6087/2004.

2 – A razão que motivou o julgamento pela irregularidade dos referidos ajustes, foi o uso indevido de Atas de Registro de Preços para suas formalizações, com finalidades diversas dos serviços executados.

Registre-se, no entanto, que dado o tempo decorrido e em homenagem à segurança jurídica, a Decisão reexaminada aceitou os efeitos financeiros produzidos pelos contratos e deixou de apenar os agentes públicos responsáveis.

3 – No mérito, após a reanálise dos motivos que serviram de fundamentação à r. Decisão reexaminada, em cotejo com os elementos coligidos ao longo das instruções processuais e, ainda, em atenção ao princípio devolutivo que se aplica à espécie recursal, acolhendo as manifestações da Equipe de Auditoria, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, que adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente voto, nego provimento aos recursos, uma vez que não há nos autos elementos aptos a justificar alteração do resultado do julgamento.

Todavia, em razão do transcurso do tempo e das novas orientações deste Tribunal decorrentes da Resolução 10/2023, notadamente as que foram tomadas recentemente, reconheço a prescrição da matéria, e conservando a função declaratória, ficam mantidas as irregularidades dos julgados para efeitos pedagógicos à Administração.

É como voto.

ELIO ESTEVES JUNIOR

Conselheiro Substituto – TCMSP

GAN/SMAS/RC

Assinado digitalmente por ELIO ESTEVES JUNIOR
Data: 07/11/2024 10:18:18 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO ELIO ESTEVES JUNIOR – RELATOR
(Juntados aos autos na 3.344ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – REVISOR

Processos:	**TC/006074/2004, TC/006075/2004, TC/006076/2004, TC/006077/2004, TC/006078/2004, TC/006079/2004, TC/006080/2004, TC/006081/2004, TC/006082/2004, TC/006083/2004, TC/006084/2004, TC/006085/2004, TC/006085/2004, TC/006086/2004 e TC/006087/2004**
Origem:	**Secretaria Municipal de Educação**
Objeto:	Recursos *ex officio*. Acórdão de Câmara. Reforma e Readequação das Escolas Modulares Metálicas (Escolas de Lata).

DECLARAÇÃO DE VOTO

É o caso de reconhecer a consumação de prescrição no presente feito, mantendo-se, contudo, as determinações e recomendações exaradas.

1. A ocorrência do fenômeno prescricional no âmbito das Cortes de Contas foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal. Com o julgamento de precedentes qualificados nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, e na esteira do quanto decidido no julgamento da ADI nº 5.509, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999, foi reconhecida a aplicação do prazo quinquenal à prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias submetidas à deliberação dos Tribunal de Contas.

2. A ocorrência do fenômeno prescricional no âmbito das Cortes de Contas foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal. Com o julgamento de precedentes qualificados nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, e na esteira do quanto decidido no julgamento da ADI nº 5.509, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999, foi reconhecida a aplicação do prazo quinquenal à prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias submetidas à deliberação dos Tribunal de Contas.

3. Em seu turno, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, a partir da Resolução nº 10/2023 – publicada no Diário Oficial em 12/06/2023, conjugada à Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023, regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória nos feitos de sua competência – transcurso quinquenal, bem como da prescrição intercorrente – transcurso trienal.

4. Quanto ao momento, a aferição da ocorrência da prescrição, nos termos do Artigo 11 da referida Resolução, pode ser realizada em qualquer fase do processo, de ofício ou por provocação dos interessados, uma vez que se trata de matéria de ordem pública. Veja-se:

> Art. 11. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

5. Impositivo, portanto, reconhecer, de ofício, a prescrição quinquenal no caso em tela, ocorrida, nos termos previstos do art. 2º, caput, da Resolução nº 10/2023, antes de prolatada a decisão ora recorrida.

6. Nos casos concretos, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, entre a data do último marco interruptivo, qual seja o Relatórios da área técnica, apresentados em 2005 e da decisão condenatória recorrível prolatadas em 2021.

7. Verificada a prescrição, deve o acórdão recorrido ser reformado para extinguir o feito. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/336/2011, o alcance da modificação no aresto impugnado resulta da avaliação ponderada quanto à relevância da manutenção dos aspectos declaratórios da anterior deliberação no sentido de reorientar pedagogicamente a atuação da Administração.

8. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, veja-se:

> Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.
>
> Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

9. Da leitura dos autos, tem-se que o Acórdão ora sob análise orientou-se no sentido de julgar irregular o Contrato 47/SME/2004, por utilizar-se indevidamente de Ata de Registro de Preço com finalidade diversa dos serviços executados.

10. Constata-se, *primo oculi*, a relevância do conteúdo declaratório do aresto recorrido, vez que se destina a reorientar pedagogicamente a atuação da administração no

sentido de melhor governança e atendimentos aos princípios constitucionais da Administração Pública, devendo, assim, ser mantido.

11. Por fim, observo que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem no sentido de promover medidas necessárias de ressarcimento e para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis, nos termos do Tema 897 do STF – ou criminais.

Diante do exposto, voto no sentido de **CONHECER** do Recursos *ex officio* e, de ofício, reconhecer a ocorrência de prescrição, **REFORMANDO** o acórdão recorrido para **JULGAR EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023, com relação a terceiros, mantidas as disposições destinadas a reorientar pedagogicamente a atuação da Administração no sentido de não desviar a finalidade das Atas de Registros de Preços.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 23 de julho de 2025.

Ricardo Torres
Conselheiro

TC 6.074/2004

ANÁLISE. CONTRATO. SME. Serviços de reforma e readequação das escolas modulares metálicas. Escolas de Lata. 1. Os serviços comuns, padronizáveis, repetitivos e rotineiros, são compatíveis com o sistema de registro de preços. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 6.074/2004, 6.075/2004, 6.076/2004, 6.077/2004, 6.078/2004, 6.079/2004, 6.080/2004, 6.081/2004, 6.082/2004, 6.083/2004, 6.084/2004, 6.085/2004, 6.086/2004, 6.087/2004.

25ª Sessão Ordinária Não Presencial – 1ª Câmara

D E C I S Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/006074/2004, TC/006075/2004, TC/006076/2004, TC/006077/2004, TC/006078/2004, TC/006079/2004, TC/006080/2004, TC/006081/2004, TC/006082/2004, TC/006083/2004, TC/006084/2004, TC/006085/2004, TC/006086/2004 e TC/006087/2004, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, nos termos de seu relatório e voto, e ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, julgar formalmente irregular o Contrato 47/SME/2004, por utilizar-se indevidamente de Ata de Registro de Preço com finalidade diversa dos serviços executados.

DECIDEM, à unanimidade, dado o tempo decorrido, aceitar os efeitos financeiros, em homenagem à segurança jurídica, e deixar de apenar os responsáveis, também por entender que as ações se encontravam sob necessidade premente por conta do cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

DECIDEM, à unanimidade, determinar o envio desta Decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção aos ofícios encartados nos autos (PJU-CAP nº 526/2004 – 4º PJ).

DECIDEM, à unanimidade, determinar, após o

cumprimento dos trâmites regimentais, o arquivamento dos autos.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

São Paulo, 21 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento, de forma englobada, os processos abaixo identificados que tratam de Contratos firmados pela Secretaria Municipal de Educação, decorrentes da Concorrência nº 17/SMSP/COGEL/2002 e das Atas de Registro de Preços nºs 01/SMSP/COGEL/2003 (empresa Construtora Simioni Vieste Ltda.) e (02/SMSP/COGEL/2003 (empresa Araguaia Engenharia Ltda.):

1) 72.006.074.04-48: Contrato nº 47/2004;
2) 72.006.075.04-00: Contrato nº 02/2003;
3) 72.006.076.04-73: Contrato nº 35/2004;
4) 72.006.077.04-36: Contrato nº 40/2004;
5) 72.006.078.04-07: Contrato nº 36/2004;
6) 72.006.079.04-61:Contrato nº 42/2004;
7) 72.006.080.04-40:Contrato nº 41/2004;
8) 72.006.081.04-03:Contrato nº 43/2004;
9) 72.006.082.04-76: Contrato nº 38/2004;
10) 72.006.083.04-39:Contrato nº 46/2004;
11) 72.006.084.04-00:Contrato nº 37/2004;
12) 72.006.085.04-64:Contrato nº 39/2204;
13) 72.006.086.04-27:Contrato nº 44/2004;
14) 72.006.087.04-90:Contrato nº 45/2004.

Referida **Concorrência nº 17/SMSP/COGEL/2002** e **Atas de Registro de Preços nºs 01/SMSP/COGEL/2003** (cuja detentora é a empresa Construtora Simioni Viesti Ltda.) e **02/SMSP/COGEL/2003 (**cuja empresa detentora é Araguaia Engenharia Ltda.), para serviços de manutenção, reparação e complementação de infraestrutura urbana em áreas de ocupação consolidada,

foram analisadas no âmbito do **TC 72.004.628.03-46**, com julgamento conclusivo, por maioria de votos, pela regularidade da licitação e respectivas Atas, conforme Acórdão transitado em julgado em 06.06.2016.

Os contratos em análise são todos decorrentes das Atas supra referidas, firmados pela Secretaria Municipal de Educação visando à reforma e readequação de escolas modulares metálicas de ensino fundamental, por inadequadas, considerando o desconforto térmico proporcionado pelo tipo de material utilizado nas escolas construídas em módulos metálicos, além de estarem instaladas em áreas impróprias ou inadequadas.

Cada um dos processos tiveram análise inicial, por parte da Auditoria, conclusiva pela irregularidade do ajuste, considerando: (a) que seriam decorrentes de Ata de Registro de Preços resultante de licitação considerada irregular; (b) o ajuste caracterizava realização de obra, cuja realização através de Ata de Registro de Preços seria vedada; (c) inexistência de projeto básico, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, para a realização da obra; e, por fim, (d) considerando que os ajustes utilizaram-se, quase em sua totalidade, de itens constantes da tabela de EDIF, desobedecendo ao previsto na cláusula 12.3 da A.R.P1. Sobre essa última questão, destacou também a Auditoria, que os itens das tabelas de SIURB e de EDIF só poderiam ser utilizados quando em complemento a itens constantes do Anexo III, sendo que, nos ajustes em análise, os itens da Planilha Orçamentária não estariam plasmados na referida Tabela constante do Anexo III, mas sim, quase em sua totalidade, seriam itens constantes da Tabela de EDIF/SSO de nº 32, destinada a obras e serviços de edificações. Anotou a Especializada, ainda, algumas ressalvas de natureza formal, tais como, ausência de justificativas para o prazo de execução dos serviços; publicação extemporânea do ajuste; ausência de envio das informações dos contratos através do SERI a esta Corte, dentre outras.

O parecer de Assessoria Jurídica de Controle Externo, em cada um dos feitos, foi também pela irregularidade, ressaltando que a realização de obra exigiria a apresentação de projeto básico específico e detalhamento dos quantitativos, o que não se coadunava com as Atas de Registro de Preços utilizadas. Destacou, também, que o subterfúgio utilizado de se valer a Administração de itens de outras tabelas estaria a violar o princípio da licitação, ainda que relevéveis os demais apontamento pontuais de natureza formal.

Regularmente intimados os interessados em cada um dos feitos, nos termos regimentais, foram anexadas aos autos as justificativas da Origem, do ordenador das despesas, bem como do representante legal das contratadas.

Em apertada síntese, argumentaram pela possibilidade de contratação de serviços de engenharia por meio de Ata de Registro de Preços, anexando parecer exarado pelo ilustre jurista Márcio Cammarozano nesse sentido, destacando que os casos em tela criava as condições para a utilização de registro

de preços, dada a sua característica fundamental envolvendo planejamento, programação e periodicidade sequencial.

Ademais, destacou a Origem que havia, à época, necessidade premente de concretizar o Compromisso de Ajustamento de Conduta entre PMSP e Ministério Público do Estado de São Paulo – Inquérito Civil Público nº 57/2002 – sendo que o grupo de trabalho formado para a avaliação da situação havia concluído, em relatório apresentado à SME-G, que as Atas de Registro de Preços utilizadas seriam as únicas em vigência. Ou seja, destacaram que as de EDIF, que sempre foram utilizadas por SME-CONAE, encontravam-se com vigência expirada, adotando-se a solução em questão para o atendimento urgente dos fatos e situações então existentes. Nesse sentido, anotaram que a readequação das escolas metálicas, traduzida pela substituição dessas por outras de alvenaria, decorreu da expressa imposição do Ministério Público, em face das precárias condições dessas unidades para o exercício do ensino escolar.

Não obstante as justificativas apresentadas, a Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificaram seus pareceres iniciais, destacando que restou evidenciada a inexistência de autorização na legislação pátria para a opção administrativa adotada, uma vez que a reforma das escolas não envolvia apenas serviços de engenharia de manutenção, mas sim, verdadeira realização de obra nova, a demandar projeto básico e licitação específica.

O Órgão Fazendário ressaltou que não houve prova nos autos de dolo ou dano decorrente da conduta, razão pela qual propugnou, em cada um dos feitos, pelo acolhimento dos contratos, destacando que os ajustes já haviam se exaurido, projetando seus efeitos no tempo.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou, na esteira dos órgãos técnicos, pelo não acolhimento de cada um dos instrumentos, propondo, todavia, o reconhecimento dos efeitos financeiros do ajuste, em face do princípio da estabilidade das relações jurídicas.

Nesta oportunidade, por sugestão do Conselheiro Revisor, ficaram os autos custodiados no aguardo do julgamento da **Concorrência nº 17/SMSP/COGEL/2002** e **Atas decorrentes** analisadas no âmbito do **TC 72.004.628.03-46**, posto que prejudicial ao exame de cada um dos ajustes decorrentes.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Trago a julgamento, de forma englobada, processos que tratam de Contratos firmados pela Secretaria Municipal de Educação, decorrentes da Concorrência nº 17/SMSP/COGEL/2002 e das Atas de Registro de Preços nºs

01/SMSP/COGEL/2003 (empresa Construtora Simioni Vieste Ltda.) e (02/SMSP/COGEL/2003 (empresa Araguaia Engenharia Ltda.), conforme identificados no relatório.

Conforme relatado, os pareceres técnicos da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo foram unânimes quanto à irregularidade formal de cada um dos contratos em exame, por tratarem, precipuamente, de utilização indevida do Sistema de Registro de Preços.

Importante destacar desde logo que no julgamento da Concorrência nº 17/SMSP/COGEL/2002, entendeu a corrente majoritária desta Corte pela regularidade do certame e das respectivas Atas, vez que refletiram serviço de engenharia comum, a serem executados em decorrência de demandas frequentes, simples, desprovidas de sofisticação que dependesse do domínio de alguma técnica mais complexa.

Nessa medida, primeiramente, considero prejudicado o apontamento feito pela Auditoria no sentido de que os ajustes seriam irregulares por decorrerem de Ata de Registro de Preços resultante de licitação considerada irregular, diante do julgamento proferido na forma acima comentada.

Por sua vez, quanto à análise específica de cada um dos casos concretos, tendo por base a avaliação da natureza jurídica do objeto contratado e a hipótese de adequação dos atos aos itens de preço que se encontravam registrados nas referidas Atas, há que se ponderar o quanto segue.

No que toca ao apontamento dos técnicos no sentido de que os contratos em apreço veicularam a execução de obra, cuja realização através de Ata de Registro de Preços seria vedada posto que sem o necessário projeto básico, tendo a me afastar desse entendimento pelas razões a seguir elencadas.

Depreende-se da instrução individualizada de cada um dos processos em julgamento que as contratações em tela veicularam a realização de serviços em 17 escolas modulares metálico (“escolas de lata”), visando mitigar intenso desconforto termo acústico percebido pelos usuários, conforme amplamente divulgado pela imprensa da época e que deu origem, inclusive, a Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o MPESP, objetivando a solução do problema.

Constata-se da instrução dos autos que foram executados os seguintes serviços: (a) substituição dos painéis metálicos das divisórias e dos vedos por alvenaria de bloco de cimento comum de 14 ou 19 cm ou por placas prontas de granilite; (b) as telhas originais foram comutadas por outras com isolamento termo acústico; (c) os forros de madeira e de chapa metálica foram trocadas por forro de placas de gesso acartonado; (d) o piso de argamassa de cimento e cerâmica foi demolido e refeito; (e) as paredes de alvenaria foram revestidas com argamassa de cimento e areia e, posteriormente, pintadas; (f) todas

as instalações elétricas e hidráulicas fixadas às divisórias metálicas foram demolidas e refeitas, assim como as (g) portas e janelas.

Ressalte-se que, não obstante todas essas adequações realizadas, foram mantidas as fundações e as metragens das áreas construídas pré-existentes.

Nessa medida, em meu entender, não há clareza quanto a realização de obra nova nos casos em exame, de forma a afastar a opção de utilização da Ata de Registro de Preços diante da execução de serviços de engenharia de manutenção, em especial diante da inquestionável urgência de se dar solução à adequação das escolas de lata então existentes.

Como é cediço, os limites entre o conceito de obra ou de serviços de engenharia não refletem contornos bem definidos, seja no que toca à forma exemplificativa adotada pela Lei 8666/93 (art. 6º, inciso I), seja no contido nas normas técnicas de engenharia.

Sobre o tema, o Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Advocacia Geral da União[1] assim conceitua:

> "Consequentemente, serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente. Não se cria coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado."

O que se depreende dos autos é que, de fato, houve uma readequação das escolas visando melhorar sua destinação em termos de condições de isolamento termo acústico. Nesse sentido, aliás, constata-se que o mencionado Termo de Ajustamento de Conduta lavrado entre o Órgão Ministerial e a Origem decorreu do reconhecimento expresso da impossibilidade de se construir novas escolas, em seu sentido técnico.

Verificando a definição de serviço contida no art. 6º, da Lei 8666/93, anoto que onze, dos quatorze serviços elencados pela Lei, foram efetivamente utilizados e constam em diferentes itens do orçamento dos contratos em tela.

---

[1] www.agu.gov.br/page/download/index/id/28095642

De outra banda, considerando o conceito legal de que "obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta", é forçoso reconhecer que nesta definição há itens com significado muito mais distantes dos atos executados no bojo dos contratos firmados pela Secretaria Municipal de Educação. De fato, apenas a *reforma* estaria de certa forma alinhada com a interpretação da Auditoria, com a qual discordamos, na forma das razões expostas, por entender mais preciso o enquadramento de *serviços* para o caso concreto, conforme definição contida na Lei Federal nº 8.666/93.

Constata-se dos autos que, dispondo só do memorial descritivo e das composições de preços de serviços da Tabela de EDIF, que são auto explicativas, foi possível contratar e executar os serviços sem a necessidade de projeto básico, visto que a contratação foi para execução de meras substituições de paredes, forros, pisos, cobertura e instalações, sem alterar a geometria (planta baixa) das benfeitorias existentes e mantendo-se a área construída de dezenas de escolas modulares metálicas.

Nessa medida, em meu entender, a formalização do referido TAC com o Ministério Público gerou, conforme evidenciado, uma grande demanda por serviços comuns, padronizáveis, repetitivos e rotineiros, compatíveis com o sistema de registro de preços, no caso concreto. Enfim, anoto que os serviços de engenharia executados nos contratos em exame refletem meras adequações de obra existente, na medida em que as alterações realizadas não provocaram alteração do layout ou substituição das escolas existentes, na forma já mencionada.

Por tais razões, não vislumbro incompatibilidade entre o objeto dos ajustes e o regramento legal para utilização do sistema de registro de preços, discordando, nesse particular, do posicionamento dos órgãos técnicos.

Feita essa primeira distinção, há que se avaliar a compatibilidade entre os serviços executados e o objeto específico das Atas em questão, inclusive no que tange aos quantitativos e itens inseridos na planilha de serviços e orçamentos.

O objeto do Edital de Licitação nº 17/SMSP/COGEL/2002, constante do TC 72.004.628.03-46, tinha por intenção licitar *serviços de manutenção da infraestrutura em áreas de ocupação urbana consolidada*, conforme especificações técnicas constantes do Anexo II e da Tabela do Anexo III, tais como pavimentação, drenagem, etc. Dele não constavam serviços referentes à construção, reforma ou manutenção de edifícios.

Anotou a Auditoria, no curso da instrução, que o Memorial Descritivo que deu suporte a cada um dos ajustes evidencia que nos serviços em exame utilizou-se de itens constantes da tabela de EDIF em praticamente toda a sua execução. De fato, a descrição dos Serviços e a Planilha

de Serviços e Orçamentos refletem itens integralmente provenientes da Tabela de EDIF, que deveria, a rigor, ter sido utilizada apenas eventualmente, em caso de necessidade em contratações complementares de infraestrutura, segundo os termos da própria Ata.

Nesse sentido, constata-se que, de fato, o uso pela Secretaria Municipal de Educação das **Atas de Registro de Preços nºs 01/SMSP/COGEL/2003** e **02/SMSP/COGEL/2003,** que se destinavam à serviços de manutenção, reparação e complementação de infraestrutura urbana, para a adequação das escolas modulares, não se mostrou adequado no caso concreto, posto que desvirtuou o seu objeto.

Constata-se da licitação que precedeu tais Atas, que a qualificação técnica solicitada foi vinculada apenas à apresentação de atestados relativos à execução de serviços de terraplanagem, pavimentação, limpeza de córregos ou canais, execução de galerias, muro de arrimo, manutenção de gradis, guarda corpo, passeios e tabuleiros de pontes, etc. Ou seja, serviços relacionados à infraestrutura urbana.

Além da inconsistência anotada entre a natureza do objeto das Atas utilizadas e os serviços executados, há que se observar, ainda, que os valores contratuais decorrentes destes ajustes mostrou-se incompatível com a "Estimativa Mensal de Uso dos Serviços – Orçamento" constante do Anexo IV do Edital. Houve, pois, inegável extrapolamento do objeto das Atas, seja em quantitativos ou em valores estimados, ainda que se tenha em mente que, à época dos fatos, ainda não vigora Decreto nº 51.278/2010, com regras mais rígidas acerca do controle dos quantitativos no sistema de regime de preços, e que todos os serviços executados, independente do extrapolamento dos quantitativos da Ata, tiveram prévia anuência da contratada e amparo na cláusula 5.8.1 do contrato.

Feito esse destaque quanto à irregularidade formal detectada, há que se observar, entretanto, que as Tabelas de Preço da SIURB (infraestrutura), contém uma série de serviços que também constam da Tabela de Preços de EDIF/SSO nº 32 (edificações), com os mesmos coeficientes de composição de custos de mão de obra, materiais e equipamentos, e cerca de 20% dos serviços contratados (como remoção e transporte de entulho, formas para concreto, fornecimento e aplicação de aço e concreto, cimbramento, alvenaria de blocos, grout, chapisco, emboço, reboco, lastros de brita e concreto, pisos cimentados, e demolições de revestimentos, de concreto simples ou armado, etc.).

Nessa medida, não podemos olvidar que são preços unitários de tabela oficial da Prefeitura. Assim, no que toca aos preços praticados, constata-se da documentação carreada aos autos que o valor dos contratos se manteve, mesmo após o reajuste contratual, abaixo que os demais orçamentos apresentados como referência de preço (vide, nesse particular, o detalhamento em

nota de roda pé, tomando-se como exemplo o TC 72.006.074.04-48)[2].

Assim, em que pese se constate a irregularidade formal relacionada ao uso inadequado de Ata que se destinava a objeto de outra natureza, não se vislumbra nos autos, em meu entendimento, efetiva comprovação de prejuízo, considerando que os preços unitários se pautaram integralmente por tabela oficial.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres técnicos exarados no curso da instrução, **julgo formalmente irregulares os instrumentos em exame,** por utilizarem-se indevidamente de Atas de Registros de Preços com finalidade diversa dos serviços executados.

Não obstante, em que pese a análise meramente formal dos instrumentos, em caráter excepcional, dado o tempo decorrido, **aceito os efeitos financeiros decorrentes,** em homenagem à segurança jurídica.De igual forma, deixo de apenar os responsáveis, bem como por entender que as ações encontravam-se sob necessidade premente por conta do cumprimento do TAC mencionado.

Determino o encaminhamento do presente julgado no Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção aos ofícios encartados aos autos (PJC-CAP nº 526/2004 – 4º PJ).

Após trâmites regimentais, arquivem-se os autos.

2

a) Cláusula 3.2 da Ata: data inicial do reajuste econômico 23/10/2002 (fls. 53); valor do orçamento sem reajuste e sem BDI; Vº = R$ 1.043.136,92;
b) Valor do contrato com BDI de 16,85% e reajuste de 19,37% para a data da contratação em 29 de julho de 2004 = R$ 1.455.007,48 (fls. 81 e 134);
c) Porcentagem do reajuste de 23/10/2002 até 22/010/2004 = 19,37% (fls. 81);
d) Porcentagem do reajuste calculado para o período de 23/10/2002 até 22/10/2005 (iº= 239,019 e i10/2004 = 312,551 para mão de obra) = 30,76%;
e) Valor do contrato reajustado até 22/10/2005, mais o BDI de 16,85% = R$ 1.043.136,92X1,1685X1,3076 = **R$ 1.593.840,82;**
f) Valor do orçamento da firma TUMI = R$ 1.766.630,59 (15/07/2004) (fls. 93);
g) Valor do orçamento da firma DPJ = R$ 1.695.097,48 (16/07/200) (fls. 102);
h) Valor do orçamento da firma EMATEC = R$ 1.693.141,60 (19/07/2004) (fls. 114);

Obs. Verifica-se que o valor reajustado do contrato, até outubro de 2005, é 6,23% inferior ao do menor orçamento apresentado pela firma EMATEC, em julho de 2004, diferentemente do que afirmado pela Assessoria Jurídica nos autos.

DECLARAÇÃO DE VOTO ENGLOBADO apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim

Com fulcro nas manifestações unânimes da SFC, AJCE e SG, bem como para manter consonância com outros votos de mesmo objeto por mim proferidos, como os e-TCMs nºs 6.417/1999 e 3.905/2002, estes na condição de Relator dos Recursos interpostos, e do e-TCM nº 4.628/2003, este como Revisor do Recurso, julgo irregulares todos os Contratos, em razão da incompatibilidade do objeto do Contrato (serviços de reforma e readequação das Escolas Modulares Metálicas) com os registrados na ARP (manutenção, reparação e complementa0ção da infraestrutura urbana), de modo que houve desvirtuamento da ARP. Acolho, ainda, todas as irregularidades apontadas no Relatório da SFC.

Não obstante as irregularidades constatadas, é fato que os ajustes em análise produziram efeitos e, tendo em vista o tempo decorrido, em homenagem ao princípio as segurança jurídica, voto pelo reconhecimento dos efeitos jurídicos dos Contratos ora em debate.