III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-418/2026

Processo	-	TC/009476/2017 (Tramitam em conjunto os processos TC/009476/2017 e TC/011554/2017)
Contratante	-	Secretaria Municipal de Serviços e Obras (atual Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras)
Contratada	-	Construtora Progredior Ltda
Licitação RDC Presencial 12/2014/Siurb		
Contrato	-	016/Siurb/2015 R$ 44.676.522,12
TA	-	01/016/Siurb/15/2016 (alteração de cláusula)
TA	-	02/016/Siurb/15/2016 (prorrogação de prazo)
TA	-	03/016/Siurb/15/2016 (prorrogação de prazo)
TA	-	04/016/Siurb/15/2016 R$ 2.856.853,69 (red. R$ 1.133.242,94 – alteração, acréscimo e redução de valor)
TA	-	05/016/Siurb/15/2016 (prorrogação de prazo)
TA	-	06/016/Siurb/15/2016 R$ 11.592.681,92 (red. R$ 11.592.685,15 – prorrogação, alteração e redução de valor)
TA	-	07/016/Siurb/15/2017 (suspensão de prazo)
TA	-	08/016/Siurb/15/2017 (retomada de serviços e obras, prorrogação de prazo e de vigência)
Objeto	-	Execução de obras e serviços relativos à construção de Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, Lote 2

3.419ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SIURB. EXECUÇÃO DE OBRAS. CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO. UPAS. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. Votação unânime. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/009476/2017 e TC/011554/2017, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em reconhecer a consumação da prescrição das pretensões punitiva e indenizatória, tendo em vista que transcorreu o prazo quinquenal previsto na Resolução 10/2023 desta Corte.

ACORDAM, por maioria, pelos votos do Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS – Relator e dos Conselheiros JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, em julgar extinto o processo, com fundamento no art. 12 da referida Resolução, mantidos os apontamentos registrados nos autos para efeito de orientação à Origem no tocante às futuras contratações.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator, da declaração de voto e deste Acórdão à Origem, para ciência e adoção de medidas que julgar necessárias.

Vencido, em parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, com declaração de voto apresentada, afastou a responsabilidade do Secretário Adjunto de Siurb, Osvaldo Misso, porque, de acordo com a LINDB e a Nova Lei de Licitações, não é crível responsabilizá-lo por irregularidades que a ele foram conferidas como Agente Político, na condição de Titular da Pasta, bem como julgou irregulares a licitação, o contrato e os termos aditivos.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de julho de 2026.

RICARDO TORRES – Vice-presidente no exercício da presidência
RUBENS CHAMMAS – Conselheiro Substituto Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto

/smv

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUBENS CHAMMAS – RELATOR

TC/009476/2017
TC/011554/2017

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trata-se da análise da Licitação, da Contratação (016/SIURB/15, decorrente da Licitação RDC Presencial nº 012/2014/SIURB) e dos 8 primeiros Termos de Aditamento firmados entre a SIURB e a empresa Construtora Progredior Ltda., tratados no TC/009476/2017, bem como de sua execução, examinada no TC/011554/2017.

I) No Relatório de Análise de Licitação/Contratação, a Auditoria apontou:

> 1. ***"O parcelamento do objeto era tecnicamente viável e a perda da economia de escala não foi comprovada****, o que restringiu a ampla participação de licitantes, portanto, infringência ao inciso VI do Art. 4º da Lei Federal nº 12.462/2011 (subitem 2.1).*
> 2. ***A opção pelo regime de preços unitários não está justificada*** *nos autos em infringência ao Art. 8º da Lei Federal nº 12.462/2011 (subitem 2.2).*
> 3. ***Não foi encontrada evidência no PA de que houve Consulta Pública ou a respectiva justificativa para a sua dispens****a (subitem 2.3).*
> 4. ***Não foi justificada a vedação de empresas consorciadas****, em desacordo com o princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do Art. 2º da Lei Municipal nº 14.141/2006 (subitem 2.4).*
> 5. *Em acompanhamento a entendimento anterior da Equipe Técnica desta Coordenadoria no TC nº 72.000.418/15-95, verifica-****se restrição no Edital no que se refere à exigência de que a licitante comprove que executou obra de edificações de UPAs, pronto socorros, unidades básicas de saúde e hospitais*** *em infringência ao disposto no §5º do art. 30 da LF nº 8.666/93 c/c com o art. 14 da LF nº 12.462/11 e inciso XXI do art. 37 da CF (subitem 2.5).*
> 6. *Os* ***projetos fornecidos são insuficientes*** *e não possibilitam a avaliação dos custos, métodos e prazos de execução das obras, violando o inciso IV do art. 2º da LF nº 12.462/11 (subitem 2.6.1).*

7. ***A Origem não demonstrou que os quantitativos foram propriamente avaliados****, conforme determina o inciso VI do parágrafo único do Art. 2º da LF nº 12.462/11, em desacordo com o princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06 (subitem 2.6.2).*

8. ***Não foram encontrados nos autos cronogramas físico-financeiro detalhados das obras*** *do edital em comento, violando a alínea c) do inciso IV do art. 2º c/c com o § 5º do Art. 8º da LF nº 12.462/11 (subitem 2.6.3).*

9. ***Não foram localizadas as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) referentes à elaboração dos projetos e orçamentos****, em desacordo com os artigos 13 e 14 da Lei Federal nº 5.194/1966 e art. 3º da Resolução CONFEA n° 1.025/2009 c/c art. 1º da Lei Federal nº 6.496/1977 (subitem 2.6.4).*

10. *Não foi atendido integralmente o disposto no art. 16 da LC nº 101/00 (LRF) para a licitação em análise (subitem 2.7)."*

Quanto aos oito termos aditivos, a Auditoria anotou que não foram encontradas evidências de irregularidades nos Termos de Aditamento nºs 001/016/SIURB/15/2016 (fls. 645/646), 02/016/SIURB/15/2016 (fls. 647/648), 003/016/SIURB/15/2016 (fls.649/650), 005/016/SIURB/15/2016 (fls. 653/654) e 008/016/SIURB/15/2017 (fls.662/663).

No entanto, em relação ao TA 004/016/SIURB/15/2016 (fls. 651/652), a Fiscalização anotou que, "*compulsando os autos, encontramos somente as informações de fl. 586. Tais informações não foram acompanhadas de projetos, documentos técnicos e memória de cálculo que justifiquem e/ou fundamentem as alterações técnicas formalizadas nesse aditivo. Tal conduta vai de encontro ao princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais, por força do art. 2º da Lei Municipal nº 14.141/06*." E observou que o Aditamento decorre de Licitação com apontamentos de irregularidades.

Referentemente ao TA 006/016/SIURB/15/2016, a Auditoria concluiu:

1. *O acréscimo acumulado de serviços no percentual de 32,34% e redução acumulada no de 28,48% infringiram o disposto no inc. VI do Art. 4º da LF nº 12.462/11 c/c o § 1º do art. 65 da LF nº 8.666/93. (subitem 2.1).*

2. *A análise das alterações técnicas formalizadas nesse aditivo fica prejudicada e a ausência de justificativas técnicas que subsidiem o aditamento não coaduna com o princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais, por força do art. 2º da Lei Municipal nº 14.141/06. (subitem 2.2).*

3. *Conclui-se pela impossibilidade de verificação da compatibilidade dos preços orçados com os praticados no mercado. Ademais, a ausênci a das pesquisas de preços nos autos contraria*

o disposto no inc. VI do parágrafo único do Art. 2º da LF nº 12.462/11. (subitem 2.3).

4. *A ausência de justificativas técnicas que subsidiem a substituição de serviços no termo aditivo não coaduna com o princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais, por força do art. 2º da Lei Municipal nº 14.141/06. (subitem 2.4).*

Quanto ao TA 007/016/SIURB/15/2017 (fls. 660/661), observou que a publicação fora efetuada 23 dias após a lavratura do Termo, em infringência ao art. 26 da Lei Municipal n 13.278/2002. Anotou também que o termo aditivo decorre de licitação com apontamentos de irregularidades.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, depois de observar a importância de notificação dos interessados, registrou que as conclusões eram anteriores à manifestação dos interessados. Ressaltou que a contratação decorria de licitação com apontamentos de irregularidades e destacou entendimento do órgão Técnico quanto às irregularidades relacionadas à licitação e aos Termos de Aditamento 4, 6 e 7.

Foram notificados a Contratada, a Origem, o presidente da Comissão de Licitações, o Secretário Adjunto à época e o Diretor de SIURB/EDIF. Em sua defesa, a contratada alegou não ter qualquer influência na realização dos atos acoimados de irregulares; e quanto à alteração do valor do contrato, ressaltou ser ato unilateral da administração pública. Sobre a reprogramação na execução dos contratos públicos, disse que decorreu de imposição causada pela situação econômica do país.

O Secretário Adjunto de SIURB à época dos fatos, Sr. Osvaldo Misso, sustentou que a gestão do ajuste era atribuição de EDIF, de modo que os esclarecimentos daquele órgão também deveriam ser considerados; que os Projetos Básicos foram disponibilizados pelo Ministério da Saúde, cabendo ao órgão complementá-los pelo Regime Diferenciado de Contratação; e asseverou que o procedimento ocorrera em consonância com os princípios da vantajosidade, competitividade, motivação, razoabilidade e legalidade.

O Diretor de EDIF, à época dos fatos, Sr. Ricardo Rezende Garcia, disse que os projetos básicos foram disponibilizados pelo Ministério da Saúde, cabendo ao órgão complementá-lo pelo de Regime Diferenciado de Contratação. Defendeu que o não parcelamento do objeto não fere a legalidade dos atos praticados, eis que razoável e motivada a opção; que o caráter competitivo do certame não foi frustrado em virtude da aferição da capacidade técnica dos licitantes, pois legítima a exigência, além de razoável e compatível com o objeto licitado.

A Origem apresentou suas justificativas, com as quais a Presidente da Comissão Processante de Licitações anuiu, alegando, em suma, que o fracionamento do objeto se deu em virtude da vantajosidade e celeridade na sua realização; que a não admissibilidade de consórcios decorre de discricionariedade do administrador; que o Regime Diferenciado de Contratação não exige consulta pública; a exigência acerca da comprovação da capacidade técnica específica decorria da necessidade de manter a qualidade dos serviços prestados; consta do edital

orçamento pormenorizado; e que os valores a serem despendidos no decorrer da obra foram indicados no cronograma de desembolso.

O Sr. André Kainer Rinaldi apresentou suas alegações sobre aspectos fáticos e técnicos da matéria.

Depois das justificativas dos interessados, a Auditoria manteve os apontamentos: a) parcelamento do objeto; b) não justificação do regime de preços unitários; c) falta de Consulta Pública ou a respectiva justificativa para a sua dispensa; d) não justificativa da vedação de empresas consorciadas; e) restrição no Edital no que se refere à exigência de que a licitante comprove que executou obra de edificações de UPAS, pronto socorros, unidades básicas de saúde e hospitais; f) projetos básicos não possibilitam a avaliação dos custos, métodos e prazos de execução das obras; g) quantitativos não propriamente avaliados; h) ausência de cronogramas físico-financeiros detalhados das obras; i) ausência de Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) referentes à elaboração dos projetos e orçamentos; j) não atendimento integral do art. 16 da LC n° 101/00 (LRF).

Referentemente ao Termo Aditivo nº 4, registrou a Auditoria ausência de projetos, documentos técnicos e memória de cálculo que justificassem ou fundamentassem as alterações técnicas formalizadas. Assinalou que as razões ofertadas pelos defendentes também não alteraram sua conclusão de que, em relação ao TA 6, houve acréscimo acumulado de serviços no percentual de 32,34% e redução acumulada. Anotou a ausência de justificativas técnicas. A impossibilidade de verificação da compatibilidade dos preços orçados com os praticados no mercado com a ausência das pesquisas de preços. Sobre o TA **7** observou que sua publicação foi efetuada 23 dias após a lavratura do termo.

Para a AJCE, as justificativas apresentadas ratificaram o consignado no Relatório da Auditoria e não tiveram o condão de acrescentar novos elementos em relação aos anteriormente analisados, opinando, então, pela manutenção dos fundamentos empregados na sua manifestação anterior, acompanhando também a Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal afirmou que *"a origem trouxe esclarecimentos sólidos a respeito da inconveniência do parcelamento do objeto, sobre o regime de execução contratual, inexigibilidade de audiência pública, descabimento de ART para servidores públicos consolidada por parecer da PGM, atendimento à LRF*", mas que esses argumentos não foram devidamente apreciados pela Auditoria. Pleiteou o acolhimento dos atos em análise, julgando-se regular o procedimento, o contrato e os aditivos, ou subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos financeiros dos atos realizados.

A Assessoria da Secretaria Geral, acompanhando as conclusões dos achados da Auditoria e da AJCE, opinou pelo não acolhimento dos atos em análise, no que foi corroborada pelo Secretário-Geral.

II) O TC/011554/2017 tramita em conjunto com o TC/009476/2017 e trata do acompanhamento de execução do Contrato nº 016/SIURB/20, objetivando obras e serviços para construção da unidade de pronto atendimento – UPA Ermelino Matarazzo – (situada à Alameda Rodrigo de Brum, 1989, Ermelino Matarazzo – SP), em execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, no valor inicial de R$ 5.351.932,30 (dez/2014), prazo de vigência

inicial de 16 meses, a partir da data de assinatura do Contrato, 27.04.2015, decorrente da Licitação RDC (Regime Diferenciado de Contratação) Presencial nº 012/SIURB/2014, promovida pela SIURB, atual SMSO, sendo vencedora a empresa Construtora Progredior Ltda.

A UPA Ermelino Matarazzo (projetos à fl. 241, em mídia eletrônica) é uma das 07 unidades de pronto atendimento previstas no Contrato nº 016/SIURB/15, oriundo do RDC Presencial nº 012/SIURB/2014, que tem por objeto a execução de obras e serviços relativos à construção de unidades de pronto atendimento – upas, agrupadas no lote 2.

Com fundamento na documentação analisada e nas vistorias realizadas junto ao local do empreendimento, a Auditoria concluiu que a execução do Termo de Contrato nº 016/SIURB/2015 apresentava as infringências/irregularidades indicadas no relatório de peça 1.

A AJCE, depois de destacar que a Origem e a empresa contratada ainda não tinham sido oficiadas do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual, acompanhou as conclusões da Auditoria.

As manifestações dos Defendentes relativas à execução, do Secretário Adjunto, Sr. Osvaldo Misso, e da Construtora Progredior Ltda. foram encaminhadas e, depois, detidamente analisadas pela Auditoria (peça 12), com a conclusão de que "*as justificativas e os argumentos apresentados pelos Defendentes não tiveram o condão de alterar os apontamentos expressos nos subitens da Conclusão*".

Para a AJCE, o exercício das garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa fora alcançado, contudo, os argumentos defensórios não tiveram força para alterar o seu entendimento já anteriormente exarado.

Ao ver da Procuradoria da Fazenda Municipal, seria de se acolher a execução contratual. Lembrou que *"o prejuízo não se presume; ele deve ser demonstrado concretamente, o que não se pode verificar nos presentes autos. Há que estar presente a ponderação de valores e a razoabilidade na interpretação das exigências legais diante da circunstância concreta, de tal modo que nem toda falha constatada enseja necessariamente a declaração de irregularidade. Ausente a comprovação de dolo ou de prejuízo ao erário – e uma vez que se deve sempre se atentar para as consequências práticas da anulação de num ato administrativo –, a presente execução merece ser acolhida*".

A Secretaria Geral acompanhou os órgãos técnicos desta Corte e opinou pela irregularidade da execução do Termo de Contrato nº 016/SIURB/15.

Em manifestação posterior (peça 14) a Assessoria Jurídica, corroborada pela Procuradoria da Fazenda Municipal, apontando que, desde o marco interruptivo consubstanciado no relatório de auditoria elaborado após a defesa da Origem, transcorreram mais de cinco anos, resultando na aplicação das disposições previstas na Resolução nº 10/2023, e, em consequência, na prescrição das pretensões punitiva e indenizatória, extinguindo os processos com fundamento no art. 12 da referida Resolução desta Egrégia Corte.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento nos TCs nº 009476/2017 e nº 011554/2017, a análise da licitação na modalidade RDC Presencial nº 012/2014/SIURB, do Contrato nº 016/SIURB/15 e de seus oito primeiros termos aditivos, bem como do acompanhamento da execução contratual relativa à construção das Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, agrupadas no Lote 2, em especial a UPA Ermelino Matarazzo, firmados entre o Município de São Paulo e a empresa Construtora Progredior Ltda.

O compulsar dos autos revela, que, apesar dos apontamentos feitos pelos órgãos técnicos e especializados deste Tribunal, transcorreu o prazo quinquenal previsto na Resolução nº 10/2023, razão pela qual **RECONHEÇO a consumação da prescrição das pretensões punitiva e indenizatória, extinguindo os processos com fundamento no art. 12 da referida Resolução desta Egrégia Corte.**

Ficam mantidos os apontamentos registrados nos autos para efeito de orientação à Origem no tocante às futuras contratações.

Encaminhe-se à Origem cópia do Relatório, Voto e do Acórdão a ser produzido para ciência e adoção de medidas que julgar necessárias.

É como voto.

RUBENS CHAMMAS
Conselheiro Substituto

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/009476/2017**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e Construtora Progredior Ltda.
Objeto:	**RDC Presencial nº 12/2014/Siurb, Contrato nº 16/SIURB/2015 e Termos de Aditamento nºs 01 a 06/016/Siurb/15/2016, 07 e 08/016/Siurb/15/2017.** Execução de obras e serviços relativos à construção de Unidades de Pronto Atendimento – UPA's, agrupadas no Lote 02. **Valor:** R$44.676.522,22
Relator:	**Conselheiro Substituto Rubens Chammas**

Processo:	**TC/011554/2017**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e Construtora Progredior Ltda.
Objeto:	**Acompanhamento da Execução do Contrato nº 016/SIURB/2015** – Verificar se a UPA Ermelino Matarazzo está sendo realizada de acordo com as normas legais. **Valor:** R$44.676.522,22
Relator:	**Conselheiro Substituto Rubens Chammas**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em sede de preliminar:

(i) Afasto a responsabilidade do Secretário Adjunto de SIURB, Osvaldo Misso, porque, de acordo com a LINDB e a Nova Lei de Licitações, não é crível responsabilizá-lo por irregularidades que a ele foram conferidas como Agente Político, na condição Titular da Pasta;

(ii) Acompanhando a Assessoria Jurídica, reconheço a incidência da prescrição quinquenal tratada pela Resolução nº 10/2023, para as pretensões punitiva e ressarcitória, pelo que deixo de apenar os responsáveis e de determinar o ressarcimento ao erário, embora tenha havido prejuízo.

Preservada a função declaratória, no mérito, acompanho a Secretaria de Controle Externo, a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral e julgo irregulares a Licitação, o Contrato, os TAs 004/016/SIURB/15/2016, 006/016/SIURB/15/2016 e 007/016/SIURB15/2017, bem como a Execução Contratual.

Outrossim, não acolho o pedido de reconhecimento dos efeitos financeiros requerido pela Procuradoria da Fazenda Municipal em razão do prejuízo ao erário (item 6.4 do Relatório da SCE no e-TCM 11554/2017), ainda que prescrito.

TCM, 22 de julho de 2026.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

TPF/RB