II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-506/2026

Processo	-	TC/010011/2018
Embargante	-	Consórcio Habita SP Setor 4
Objeto	-	Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão de 04/6/2025 – Secretaria Municipal de Habitação e Consórcio Habita SP Setor 4 (Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.) – Acompanhamento – Execução Contratual – Verificar se o Contrato 20/2016/Sehab, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e à fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de Edifícios Residenciais de Interesse Social – HIS – Setor 4, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

3.430ª Sessão Ordinária

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SEHAB. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. GERENCIAMENTO DE PROJETOS E OBRAS. 1. Inexistência de omissão ou obscuridade. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em sede de embargos de declaração, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 dos Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio Habita SP Setor 4, uma vez que se encontram preenchidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, em negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão proferido, em sua integralidade.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 7 de outubro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/010011/2018 – Embargos de Declaração do Consórcio Habita SP Setor 4 opostos contra o Acórdão de 04/6/2025 – Secretaria Municipal de Habitação e Consórcio Habita SP Setor 4 (Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.) – Acompanhamento – Execução Contratual – Verificar se o Contrato 20/2016/Sehab, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e à fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de Edifícios Residenciais de Interesse Social – HIS – Setor 4, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

> **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO CONTRATUAL. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. OMISSÃO. OBSCURIDADE.** 1. Os embargos de declaração destinam-se ao saneamento de omissão, obscuridade, contradição ou erro material, não constituindo meio adequado à rediscussão do mérito ou à manifestação de inconformismo com o entendimento adotado no julgado. 2. A adoção de entendimento diverso daquele defendido pela parte não configura omissão. 3. A reapresentação de alegações já examinadas pelas instâncias técnicas e decisórias competentes não evidencia vício passível de correção por meio de embargos de declaração. **CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO.**

RELATÓRIO

1. Trata o TC nº 10.011/2018 de acompanhamento da Execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB e o Consórcio Habita SP, constituído pelas empresas Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda., objetivando a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) – SETOR 4, com prazo de 24 meses, no valor de R$ 29.724.456,67.

2. Após a instrução do processo, foi proferido o v. Acórdão à peça 99, por meio do qual o Egrégio Plenário, à unanimidade, julgou irregular a execução contratual em exame, com determinações, nos seguintes termos:

> "ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato 020/2016/Sehab, uma vez que não restaram superados os apontamentos feitos inicialmente pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, mesmo após a análise das defesas apresentadas, tais como o quantitativo injustificado medido de 10.816 horas do serviço "veículo

> com motorista e combustível", totalizando R$ 422.364,80 (data-base fevereiro/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados, impossibilitando, inclusive, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.
>
> ACORDAM, à unanimidade, em determinar que a Secretaria Municipal de Habitação adote as medidas cabíveis visando ao ressarcimento dos valores injustificados dos serviços medidos.
>
> ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão, bem como do relatório e voto do Relator, à Secretaria Municipal de Habitação, ao consórcio contratado e aos responsáveis indicados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, com o posterior arquivamento dos autos."

3. Contra o referido Acórdão, interpuseram recurso a Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 111), o Consórcio Habita SP Setor 4 (peça 118) e o Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro, então Secretário Municipal de Habitação (peça 127).

4. Em grau recursal, foi proferido o v. Acórdão à peça 167, nos seguintes termos:

> "ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não conhecer do recurso interposto pelo Senhor Aloísio Barbosa Pinheiro, em razão de sua flagrante intempestividade.
>
> ACORDAM, ainda, à unanimidade, considerando o atendimento dos pressupostos regimentais de admissibilidade, em conhecer do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pelo Consórcio Habita SP contra o Acórdão, à peça 99, que à unanimidade, julgou irregular a execução contratual examinada, com determinações, e, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, por não apresentarem elementos novos capazes de modificar o Acórdão recorrido, motivo pelo qual deverá ser mantido pelos seus próprios fundamentos.
>
> ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos."

5. Encontram-se em julgamento, nesta fase processual, os Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio Habita SP Setor 4 (peça 184), em face do v. Acórdão acima mencionado, por meio dos quais sustenta: (i) a regularidade da prorrogação do Contrato nº 020/SEHAB/2016; (ii) omissão do acórdão quanto à análise da responsabilidade do Consórcio; e (iii) a necessidade de reconhecimento dos efeitos financeiros à luz da LINDB.

6. Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica opinou pelo conhecimento dos embargos de declaração e, no mérito, pelo seu desprovimento, por não vislumbrar obscuridade, contradição ou omissão a ser sanada no julgado (peças 188/189).

7. A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo provimento dos embargos de declaração (peça 192).

8. A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos embargos de declaração e, no mérito, pela sua rejeição, tendo em vista a inexistências das alegadas omissão e obscuridade suscitadas pelo embargante (peças 194/195).

É o relatório.

VOTO

1. Encontram-se em julgamento os Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio Habita SP Setor 4 (peça 184) contra o Acórdão de peça 167, proferido no julgamento dos recursos ordinários, que manteve integralmente o Acórdão de peça 99 e, por conseguinte, o juízo de irregularidade da execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB, o não acolhimento de seus efeitos financeiros e a determinação dirigida à Secretaria Municipal de Habitação para adoção das medidas cabíveis ao ressarcimento dos valores injustificadamente medidos e pagos.

2. O ajuste, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB e o Consórcio Habita SP, tem por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para apoio ao gerenciamento e à fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras destinadas à implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social - HIS, Setor 4, com prazo inicial de 24 meses e valor de R$ 29.724.456,67 (vinte e nove milhões, setecentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e sete centavos).

3. Nos presentes Embargos de Declaração, sustenta o Consórcio Habita SP Setor 4: (i) a regularidade da prorrogação do Contrato nº 020/2016/SEHAB; (ii) a omissão do acórdão quanto à análise da responsabilidade do Consórcio; e (iii) o reconhecimento dos efeitos financeiros do ajuste à luz da LINDB.

4. De início, verifico que os embargos merecem ser conhecidos, porquanto presentes os pressupostos regimentais de admissibilidade. No mérito, contudo, razão não assiste ao Embargante, uma vez que a decisão recorrida não padece de quaisquer dos vícios que autorizam a interposição dos aclaratórios, revelando-se o inconformismo recursal mera insurgência contra o entendimento adotado por este Tribunal, sem a indicação de omissão, obscuridade, contradição ou erro material passível de correção.

5. Os Embargos de Declaração possuem função integrativa e fundamentação vinculada. Destinam-se exclusivamente ao saneamento de omissão, obscuridade, contradição ou erro material, não constituindo via adequada ao rejulgamento da causa, à renovação de teses já examinadas ou à substituição do entendimento adotado pelo órgão colegiado por aquele defendido pela parte.

6. A omissão apta a justificar o acolhimento dos aclaratórios consiste na ausência de pronunciamento sobre questão relevante que devesse ser decidida e que, em tese, pudesse influir na conclusão do julgamento. Não se confunde com decisão contrária ao interesse do recorrente, com fundamentação sucinta ou com a falta de resposta individualizada a cada argumento, desde

que o julgado exponha, de modo claro e suficiente, as premissas fáticas e jurídicas que sustentam o resultado.

7. É precisamente o que ocorreu. O voto condutor do Acórdão embargado examinou item a item os fundamentos determinantes do juízo de irregularidade e explicitou as razões pelas quais foram mantidas as infringências apontadas pela Auditoria após a análise das defesas e dos recursos ordinários. Consignou, ainda, que os recorrentes não apresentaram elementos novos aptos a infirmar os achados técnicos, conclusão acompanhada pelos órgãos de instrução e acolhida, à unanimidade, pelo Plenário.

8. Com efeito, quanto ao item 4.1, consignou não ter sido apresentada justificativa técnica, econômica ou documental apta a sustentar o percentual de 11% destinado ao gerenciamento, substancialmente superior aos referenciais de 3,8%, 4,65% e 5% identificados na instrução. Registrou, ainda, que a complexidade genérica do objeto não supria a necessidade de demonstrar a composição, a necessidade e a razoabilidade dos valores medidos e pagos.

9. Relativamente ao item 4.2, registrou que os gastos com gerenciamento aumentaram, alcançando em determinados meses percentuais de 25% e 30% dos valores pagos pela execução, mesmo diante da desaceleração das obras. Consignou, ademais, que variações dessa magnitude deveriam estar amparadas por demonstração objetiva das atividades, equipes ou produtos que as justificassem, o que não foi verificado nos autos.

10. No tocante ao item 4.3, destacou que as 10.816 horas do serviço “Veículo com motorista e combustível”, no valor de R$ 422.364,80, foram medidas sem controles contemporâneos capazes de comprovar a efetiva utilização dos veículos, os deslocamentos realizados e sua vinculação às frentes de serviço, circunstância que inviabilizou a validação do quantitativo faturado e o reconhecimento dos respectivos efeitos financeiros.

11. Quanto ao item 4.4, manteve o entendimento de que o 1º Termo de Aditamento prorrogou o ajuste sob a premissa de contrato de execução continuada, embora o objeto estivesse associado a escopo determinado, em desacordo com os pareceres da Assessoria Jurídica da SEHAB e com a consulta realizada a esta Corte. Consignou, ainda, que os recursos ordinários não trouxeram elementos novos capazes de afastar tal conclusão.

12. Em relação ao item 4.5, registrou não terem sido identificados controles aptos a vincular os produtos entregues às horas dos profissionais medidos e pagos, circunstância que inviabilizou a verificação objetiva da produtividade, da qualidade e da correspondência entre a remuneração percebida e os resultados efetivamente alcançados.

13. Por fim, quanto ao item 4.6, consignou a inexistência de procedimentos de fiscalização destinados a identificar e analisar a efetiva atuação dos profissionais incluídos nas medições, destacando que a Administração não demonstrou ter verificado, de modo suficiente, as atividades desenvolvidas e a compatibilidade das horas lançadas, em afronta ao dever de acompanhamento previsto no artigo 67 da Lei nº 8.666/1993.

14. Considerados em conjunto, os itens 4.1 a 4.6 revelam falhas materiais que impediram comprovar a necessidade, a proporcionalidade e a correspondência entre os recursos mobilizados, os valores pagos e os resultados entregues. A ausência de controles não constitui

impropriedade meramente formal, pois compromete a liquidação da despesa e impede o reconhecimento integral dos efeitos financeiros do ajuste.

15. A alegação de omissão quanto à responsabilidade do Consórcio também não procede. O julgamento examinou a regularidade objetiva da execução contratual e a legitimidade dos pagamentos, sem imputação de sanção pessoal fundada em dolo, culpa ou má-fé. Na condição de contratado e beneficiário das medições, o Consórcio sujeita-se à comprovação dos serviços e insumos faturados, sem prejuízo do dever de fiscalização atribuído à Administração.

16. A invocação dos artigos 20 e 22 da LINDB não conduz a conclusão diversa. O Acórdão considerou as circunstâncias concretas do ajuste, a natureza das infringências e as consequências práticas da decisão. A manutenção do julgado impede o reconhecimento definitivo de valores sem suporte documental suficiente e preserva a apuração individualizada dos montantes injustificadamente medidos.

17. Observa-se, ademais, que o Embargante se vale de recurso inadequado para rediscutir o mérito da controvérsia já decidida, porquanto não configura omissão a circunstância de o julgador adotar entendimento diverso daquele defendido pela parte.

18. Não é demais destacar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual é apta a justificar embargos de declaração a contradição em que se deixa de apreciar pedido ou argumento capaz de alterar o resultado do julgamento; os aclaratórios, contudo, não podem veicular mera irresignação quanto aos fundamentos adotados, sob pena de se converterem em verdadeira apelação (AP-ED nº 470, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 19.06.2008).

19. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça assentou que a contradição sanável por embargos de declaração é a interna ao próprio julgado, caracterizada por desarmonia entre sua fundamentação e conclusão, não se prestando o recurso integrativo à correção de contradição externa ou de eventual *error in judicando* (EDcl no HC nº 290.120/SC, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Quinta Turma, DJe de 29.08.2014).

20. Conforme entendimento uníssono manifestado pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral, as alegações deduzidas pelo Embargante já foram devidamente apreciadas pelas instâncias técnicas e decisórias competentes, não se verificando a existência de omissão ou obscuridade no v. Acórdão embargado (peças 188/189 e 194/195). Os argumentos deduzidos pretendem, em verdade, que as mesmas premissas já apreciadas conduzam a resultado diverso, finalidade incompatível com a natureza integrativa dos embargos de declaração.

21. Ante o exposto, **CONHEÇO** dos Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio Habita SP Setor 4 contra o v. Acórdão de peça 167, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade. Quanto ao mérito, **NEGO-LHES PROVIMENTO** mantendo-se o acórdão proferido em sua integralidade.

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

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-348/2025

Processo	-	TC/010011/2018
Recorrentes	-	Procuradoria da Fazenda Municipal, Consórcio Habita SP e Aloísio Barbosa Pinheiro
Objeto	-	Recursos interpostos em face do Acórdão da 32ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 20/04/2022 – Secretaria Municipal de Habitação e Consórcio Habita SP (Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.) – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se o Contrato 20/2016/Sehab, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e à fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social – HIS – Setor 4, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.368ª Sessão Ordinária

RECURSOS. SEHAB. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. GERENCIAMENTO DE PROJETOS E OBRAS. 1. A fiscalização deficiente, sem comprovação da efetiva atuação dos profissionais contratados, afronta o princípio da eficiência administrativa. Art. 37, CRFB/1988. Art. 67, L 8.666/1993. 2. A responsabilidade contratual inclui a obrigação de manter equilíbrio entre os custos de supervisão e a efetiva execução das obras. Acórdãos TCU 1686/2023 - Plenário e 266/2024 - Plenário. Recurso do Secretário NÃO CONHECIDO. Demais CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não conhecer do recurso interposto pelo Senhor Aloísio Barbosa Pinheiro, em razão de sua flagrante intempestividade.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, considerando o atendimento dos pressupostos regimentais de admissibilidade, em conhecer do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pelo Consórcio Habita SP contra o Acórdão, à peça 99, que à unanimidade, julgou irregular a execução contratual examinada, com determinações, e, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, por não apresentarem elementos novos capazes de modificar o Acórdão recorrido, motivo pelo qual deverá ser mantido pelos seus próprios fundamentos.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda *ad hoc* JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 04 de junho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/lsr

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/010011/2018 – Recursos da Procuradoria da Fazenda Municipal, do Consórcio Habita SP e de Aloísio Barbosa Pinheiro interpostos em face do Acórdão da 32ª Sessão Ordinária não Presencial, de 20/4/2022 – Secretaria Municipal de Habitação e Consórcio Habita SP (Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.) – Acompanhamento – Execução Contratual – Verificar se o Contrato 20/2016/Sehab, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e à fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social – HIS – Setor 4, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

ACOMPANHAMENTO. CONTRATO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. GERENCIAMENTO. CONTROLES. RECURSOS. MANUTENÇÃO DO JULGADO. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. RECURSOS CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS. VOTAÇÃO UNÂNIME

RELATÓRIO

01. Trata o TC nº 10.011/2018 de acompanhamento da Execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB e o Consórcio Habita SP, constituído pelas empresas Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda., objetivando a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) – SETOR 4, com prazo de 24 meses, no valor de **R$ 29.724.456,67** (vinte e nove milhões setecentos e vinte e quatro mil quatrocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e sete centavos).

02. Em seu relatório de acompanhamento da execução contratual, a **Secretaria de Controle Externo – SCE**, apresentou a seguinte conclusão (peça 09 - 10.04.2019):

> Diante de todo o exposto, com base na documentação analisada, conclui-se que a execução do Termo de Contrato nº 020/2016/SEHAB apresenta as seguintes infringências/irregularidades:
> **4.1.** Não está justificado o percentual realizado de 11% para o gerenciamento, haja vista que os referenciais encontrados de 3,8%, 4,65% e 5% para a remuneração desses serviços representam, no máximo, metade do valor medido e pago no contrato em análise (subitem 3.6).
> **4.2.** Inexistência de correlação direta entre os valores pagos com execução de obras e do serviço de gerenciamento, o que é uma incongruência. Pelo contrário, verificou-se uma

> tendência de crescimento de gastos com gerenciamento, chegando em alguns meses aos percentuais de 25% e 30% dos valores pagos na execução, mesmo com a desaceleração das obras (subitem 3.6).
> **4.3.** Resta injustificado o quantitativo medido de 10.816,00 horas do serviço "Veículo com motorista e combustível", totalizando R$ 422.364,80 (data-base Fev/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados (subitem 3.5.1).
> **4.4.** O 1º Termo de Aditamento prorrogou o contrato de forma irregular, como sendo contrato de execução continuada e não de execução por escopo, contrariando os pareceres da assessoria jurídica da SEHAB e da consulta realizada a este Tribunal (subitem 3.7).
> **4.5.** Não foi verificada a existência de controles que permitam a avaliação da execução do objeto contratual, destacando-se a impossibilidade de vincular cada produto fornecido às horas de profissionais medidas e pagas, ou seja, o contratado é remunerado independentemente da entrega efetiva de produtos e da produtividade das equipes, favorecendo a ineficiência e a improdutividade na prestação dos serviços e refletindo de maneira negativa na economicidade da contratação (subitens 3.3 e 3.6).
> **4.6.** Inexistência de procedimentos de fiscalização para identificar e analisar a efetiva atuação dos profissionais medidos na prestação dos serviços (subitem 3.4.1).

03. Os apontamentos restaram mantidos pela SCE após a apresentação das defesas dos interessados, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral. Concluída a instrução processual, foi proferido o v. Acórdão na 32ª Sessão Ordinária Não Presencial realizada em 20.04.2022, contendo a seguinte decisão (peça 99):

> **A C Ó R D Ã O**
> Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.
> **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, **à unanimidade**, de conformidade com relatório e voto do Relator, em **julgar irregular** a execução do Contrato 020/2016/Sehab, uma vez que não restaram superados os apontamentos feitos inicialmente pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, mesmo após a análise das defesas apresentadas, tais como o quantitativo injustificado medido de 10.816 horas do serviço 'veículo com motorista e combustível', totalizando R$ 422.364,80 (data-base fevereiro/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados, impossibilitando, inclusive, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.
> **ACORDAM**, **à unanimidade**, em determinar que a Secretaria Municipal de Habitação adote as medidas cabíveis visando ao ressarcimento dos valores injustificados dos serviços medidos.
> **ACORDAM**, **à unanimidade**, em determinar que se dê ciência deste Acórdão, bem como do relatório e voto do Relator, à Secretaria Municipal de Habitação, ao consórcio contratado e aos responsáveis indicados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, com o posterior arquivamento dos autos.
> Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.
> São Paulo, 20 de abril de 2022.
> JOÃO ANTONIO – Presidente
> DOMINGOS DISSEI – Relator

04. Inconformados com o teor da decisão proferida, apresentaram recursos a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** (peça 111), o Consórcio Habita SP Setor 4 (peça 118) e o Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro, então Secretário Municipal de Habitação (peça 127).

05. A **PFM** sustentou em suas razões recursais que caberia à **Auditoria** comprovar a inexecução do contrato e não apenas afirmar a inexistência de relatórios específicos e confiáveis que permitiriam, no seu entender, aferir com precisão ideal a execução dos serviços especializados e a utilização dos veículos. Afirmou não haver nos autos notícia de que o objeto do contrato não teria sido efetivamente entregue à Administração e que não existiu demonstração ou mesmo indício de prejuízo ao erário ou dolo e má-fé dos agentes envolvidos.

06. Salientou a importância da ponderação de valores e da razoabilidade, invocando os artigos 20, 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e requereu o acolhimento dos atos em exame ou a aceitação dos efeitos financeiros.

07. Já o Consórcio Habita SP argumentou que os apontamentos da **Auditoria** não derivam de atos de sua autoria, mas do ente público e pediu que fosse observado o princípio da boa-fé. Em seu entender, os apontamentos da Auditoria não apresentam gravidade, requerendo, ao final, o reconhecimento da regularidade da execução contratual ou, subsidiariamente, o acolhimento dos efeitos financeiros e patrimoniais.

08. O Sr. Aluísio Barbosa Pinheiro apresentou alegações quanto aos aspectos técnicos tratados nos autos. Mencionou que o critério de remuneração adotado no contrato não é, por si só, capaz de causar prejuízo ao erário e requereu o reconhecimento da regularidade do contrato ou a aceitação dos efeitos financeiros.

09. A **Auditoria** manteve todos os apontamentos (**subitens 4.1 a 4.6**) da conclusão do seu Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual, assim finalizando seu relatório (peça 135 - 13.11.2023):

> Tendo em vista que os recorrentes não apresentaram elementos que tivessem o condão de alterar os apontamentos desta Auditoria, mantêm-se esses apontamentos, expressos nos subitens **4.1** a **4.6** da conclusão do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 9, fls. 14/15).
> Por fim, cumpre informar que o Srs. Aloísio Barbosa Pinheiro, apresentou seu recurso de forma intempestiva e os Srs. João Siqueira de Farias, Fernando Barrancos Chucre, Luiz Carlos Antunes Corrêa e Rubens Migliori Liberatti deixaram transcorrer "in albis" o prazo assegurado para eventual oferecimento de recurso.

10. A **Assessoria Jurídica – AJ** emitiu seu parecer, no qual se pronunciou como segue (peça 137):

> **1- Admissibilidade**
> Inicialmente, entendo que o Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal preenche os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 140 do Regimento Interno desta Corte, motivo pelo qual reúne as condições para ser conhecido.
> O Recurso Ordinário interposto em nome do Consórcio Habita SP Setor 4 foi subscrito por advogada sem procuração nos autos. Os demais pressupostos de admissibilidade relacionados no art. 140 do Regimento Interno estão presentes.
> O Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro foi apresentado após o prazo regimental contado a partir da juntada do Aviso de Recebimento (peça 112), embora não se encontre nos autos certidão de juntada. Os demais pressupostos de admissibilidade relacionados no art. 140 do Regimento Interno estão presentes.
> **2- Devido processo legal**

Constam, nos Recursos interpostos, alegações atinentes à produção e aos critérios de avaliação das provas. A PFM alegou que caberia à Auditoria provar a inexecução do contrato. Verifica-se que a Auditoria não afirmou que o contrato não foi executado, mas indicou a ausência de justificativa para certos serviços medidos e pagos, bem como a fragilidade dos controles da Origem. Não há inversão do ônus da prova como afirmou o consórcio recorrente.

A Coordenadoria VII explicitou, no Relatório e nas Manifestações, os procedimentos realizados para apuração dos fatos e os parâmetros utilizados nas suas avaliações. A Origem e os interessados impugnaram tais elementos, não havendo, portanto, a meu ver, violação à ampla defesa e ao contraditório.

As alegações dos defendentes foram analisadas pela Auditoria e pelas demais áreas que atuaram na instrução processual e, ainda, no Relatório e Voto. Não vislumbro nulidade quanto a este aspecto.

3- Mérito

Dos 6 apontamentos indicados pela Coordenadoria VII no Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual, apenas um deles foi objeto de análise de aspectos jurídicos, o item 4.4, em que foi consignada a irregularidade da prorrogação do prazo de vigência contratual. Verifico que não há, nos Recursos interpostos, novos elementos fáticos ou jurídicos relativos a este ponto, portanto, neste momento processual, permito-me destacar as manifestações anteriores desta Assessoria Jurídica, com opinião pela irregularidade da prorrogação.

Os demais 5 apontamentos do referido Relatório trataram de questões cuja apreciação tem caráter essencialmente técnico, motivo pelo qual destaco a conclusão da última Manifestação da Auditoria que não alterou as conclusões anteriores.

Entendo que não é possível, com os elementos presentes nos autos, afastar as responsabilidades do Consórcio contrato e do Sr. Aloísio.

Quanto à ausência de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro, anoto que os elementos subjetivos das condutas dos agentes não foram avaliados nos autos.

4- Efeitos financeiros e LINDB

Os recorrentes pleitearam o reconhecimento dos efeitos patrimoniais e financeiros dos atos analisados e a aplicação de certos dispositivos da LINDB. Consigno que, em minha opinião, aplicam-se a todas as decisões proferidas no âmbito do Controle Externo as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e os princípios atinentes à matéria. Cabe ao Órgão Julgador a ponderação de todos os elementos fáticos e jurídicos contidos neste processo.

CONCLUSÃO

À vista do exposto, opino pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal. Os Recursos interpostos pelo Consórcio Habita SP Setor 4 e pelo Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro não observaram rigorosamente os pressupostos recursais previstos no Regimento Interno. Quanto ao mérito, opino pelo desprovimento dos Recursos.

11. A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** reiterou os termos de seu recurso apresentado à peça 111 dos autos (peça 141).

12. **A Secretaria Geral – SG** apresentou seu parecer nos termos seguintes (peça 143):

DA ADMISSILIDADE

Quanto à admissibilidade do recurso ordinário da PFM entendo que merece ser conhecido, pois cumpre o estabelecido no artigo 119 e 138 e ss do Regimento Interno, bem como o artigo 46 da Lei Orgânica, ambos deste Tribunal de Contas.

Com relação ao Recurso Ordinário interposto em nome do Consórcio Habita SP Setor 4, o mesmo foi subscrito por advogada sem procuração nos autos. Acompanho a AJ no sentido de que por, por analogia aos artigos 62, § 2º e 56, § 2º, ambos do Regimento

Interno desta Egrégia Corte, considera-se, a critério de Vossa Excelência, a possibilidade de se oportunizar o suprimento do vício.

Entretanto, no que tange à admissibilidade do recurso ordinário apresentado elo Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro entendo que o mesmo resta intempestivo. A Recorrente foi intimado da r. Decisão em 21.07.2022 (peça 112), no entanto, apresentou recurso ordinário somente em 11.10.2022 (peça 127), não observando o prazo de 15 dias constante no art. 138 do RITCMA.

DA PRESCRIÇÃO

Neste momento, passo à análise preliminar da incidência prescricional sobre as pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito deste E. Tribunal.

A priori, válido frisar que a prescrição constitui matéria de ordem pública, podendo ser conhecida de ofício, com amparo no artigo 332, §1º do CPC/2015.

O instituto da prescrição sempre recebeu a devida atenção por parte deste E. TCMSP, tendo como referência a evolução jurisprudencial, primeiramente do TCU e mais recentemente do STF, até a regulamentação da matéria por esta Egrégia Corte de Contas, por meio da Resolução nº 10/2023.

O STF firmou entendimento nos julgamentos dos Recursos Extraordinários nºs 669.0691 (tema 666) e 852.4752 (tema 897) e, mais especificamente quanto aos Tribunais de Contas, quando do julgamento dos REs nºs 636.5533 (tema 445) e 636.8864 (tema 899), que assentaram teses de repercussão geral.5

Do julgamento do TEMA 897 inferiu-se a delimitação do predisposto no §5º, in fine, do art. 37 da Constituição Federal, admitindo-se o reconhecimento da imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário somente quando fundadas em atos de improbidade administrativa, os quais extrapolam a competência exercida pelos Tribunais de Contas, à luz dos princípios da segurança jurídica, do contraditório e da ampla defesa.

No ano de 2023, com o advento do julgamento da ADI 5.509 pelo Supremo Tribunal Federal, se reconheceu que a prescrição da pretensão condenatória no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser regulada pela LF nº 9.873/1999, equiparando a atividade de controle externo ao poder de polícia para fins de contagem do prazo prescricional, de modo a se aplicar o prazo quinquenal previsto no art. 1º da referida norma, além das causas interruptivas da prescrição dispostas em seu art. 2º.

Este Egrégio Tribunal de Contas, por sua vez, à vista da jurisprudência consolidada no âmbito do STF aprovou, recentemente, a Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12.06.2023, com o objetivo de regulamentar a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, no âmbito desta Corte, estabelecendo o prazo de 05 anos contados dos termos iniciais listados no art. 4º; as causas interruptivas dispostas em seu art. 5º; causas impeditivas ou suspensivas, em seu art. 8º, além da hipótese de prescrição intercorrente prevista no art. 9º.

Nesse diapasão, destaco que a eventual incidência prescricional será analisada sob a égide da Resolução nº 10/2023.

No caso vertente, analisando-se, em tese, a incidência dos marcos prescricionais previstos na alvitrada resolução, observa-se que entre o penúltimo marco interruptivo, consubstanciado no 2º relatório de Auditoria após defesa da Origem (peça 86), elaborado em **12.06.2020** até o ultimo marco interruptivo, consubstanciado no acordão (peça 99) proferido em **20.04.2022** não teriam decorrido mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões ressarcitórias e punitivas não teriam sido fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput, c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023.

DO MÉRITO

A **PFM** afirma que Auditoria deveria ter comprovado a inexecução do contrato. Mencionou que não há nos autos notícia de que o objeto do contrato não tenha sido efetivamente entregue à Administração e que não existiu demonstração ou mesmo indício de prejuízo ao erário ou dolo e má-fé dos agentes envolvidos.

Acompanho a AJ no sentido de não ter ocorrido a violação ao devido processo legal em relação ao contraditório e ampla defesa, não havendo que se falar, inclusive, em inversão do ônus da prova, como pretendido pela PFM, uma vez que os apontamentos indicaram

ausência de justificativa para certos itens de serviços e não a inexecução do serviço prestado.
Outrossim, destaco que a mera alegação de ausência de comprovação de prejuízo ao erário arguida nas razões recursais da PFM, é incapaz de ensejar, por si só, a reforma do r. julgado, uma vez que, o respeito ao princípio da legalidade tem valor fundamental para o exercício da atividade administrativa.
Com relação à responsabilidade do **Consórcio Habita SP** e do **Sr. Aluísio Barbosa Pinheiro** entendo também que existe a impossibilidade de afastar a responsabilidade do Consórcio contratado e do Sr. Aloísio, uma vez que eventual imputação de responsabilidade deve ser avaliada no momento do julgamento, com estrita observância dos atos efetivamente praticados, o que demandaria prévia individualização de condutas.
Com relação ao pedido dos Recorrentes sobre a aceitação dos efeitos financeiros, entendo que sua apreciação está a cargo exclusivo dos Exmos. Julgadores, pois reclama juízo de ponderação no caso concreto, sobre a natureza das irregularidades apuradas na fase de execução do contrato e as consequências dela resultante.
Por fim, ao que se refere a aplicação da LINDB entendo que cabe ao Órgão Julgador a ponderação de todos os elementos fáticos e jurídicos contidos neste processo.
Portanto, não prosperam os argumentos lançados pelas Recorrentes, eis que não restaram espelhados nos autos fatos supervenientes que tivessem o condão de modificar o teor do V. acordão.

Diante de todo o exposto, opino pelo conhecimento do recurso interposto pela PFM, pelo conhecimento do recurso do Consórcio Habita SP com a relevação da ausência de procuração da advogada que subscreveu e pelo não conhecimento do recurso interposto pelo Sr. Aloísio por estar intempestivo. No mérito, opino pelo não provimento dos recursos.

13. **É o relatório.**

VOTO

01. Conforme relatado, trata o presente de acompanhamento da execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB e o Consórcio Habita SP, objetivando a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social, com prazo de 24 meses e valor de R$ 29.724.456,67 (vinte e nove milhões setecentos e vinte e quatro mil quatrocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e sete centavos).

02. Na atual fase do presente processo, examinam-se os recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 111), pelo Consórcio Habita SP Setor 4 (peça 118) e pelo Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro, então Secretário Municipal de Habitação (peça 127), contra o v. Acórdão de peça 99 que, por unanimidade, julgou irregular a execução contratual em exame, com determinações.

03. De início, conheço do recurso apresentado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, eis que tempestivo, tendo sido atendido o disposto nos artigos 119, 138 e seguintes do Regimento Interno, bem como o artigo 46 da Lei Orgânica, ambos deste Tribunal de Contas. Em relação ao Consórcio Habita SP, na esteira da manifestação dos Órgãos Técnicos, conheço do apelo, por tempestivo, e destaco que Recorrente juntou procuração nos autos a fim de regularizar

a sua situação processual (peça 153), estando superada a questão. Entretanto, não conheço do recurso ordinário apresentado pelo Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro, por intempestivo, considerando que a intimação da r. Decisão se deu em 21.07.2022 (peça 112) e o protocolo se deu somente em 11.10.2022 (peça 127), sem observância do prazo de 15 dias constante no artigo 138 do Regimento Interno.

04. Passo agora a me manifestar sobre a prejudicial de mérito, à luz da Resolução 10/2023 deste Tribunal de Contas e do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Neste sentido, analisando-se os marcos prescricionais previstos na referida resolução, observa-se que entre o penúltimo marco interruptivo, consubstanciado no segundo relatório de Auditoria após defesa da Origem (peça 86), datado de 12.06.2020, até o ultimo marco interruptivo, consistente no acordão proferido em 20.04.2022 (peça 99), não decorreram mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões ressarcitórias e punitivas não foram atingidas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do artigo 2º, caput, c/c artigo 5º, incisos II e IV, § 2º c/c artigo 6º, inciso I, da Resolução nº 10/2023.

05. Superadas as questões preliminares, passo a analisar o mérito dos Apelos.

05. Em suas razões recursais, a **PFM** afirma que a Auditoria deveria ter comprovado a inexecução do contrato. Alega não haver nos autos notícia de que o objeto do contrato não tenha sido efetivamente entregue à Administração e que não houve demonstração ou mesmo indício de prejuízo ao erário ou dolo e má-fé dos agentes envolvidos. Já o Consórcio Habita SP aduz que os apontamentos da Auditoria não decorrem de atos de sua autoria, mas do ente público, requerendo pela aplicação do princípio da boa-fé. Sustenta, ainda, que os achados não apresentam gravidade e requer seja reconhecida a regularidade da execução contratual ou, subsidiariamente, o acolhimento dos efeitos financeiros e patrimoniais do ajuste.

06. Contudo, como assinalado pelos órgãos Técnicos deste Tribunal, a mera alegação de ausência de comprovação de prejuízo ao erário é incapaz de ensejar, por si só, a reforma do Julgado, uma vez que o respeito ao princípio da legalidade encerra valor fundamental para o exercício da atividade administrativa. Ademais, é de se notar que os apontamentos indicaram ausência de justificativa para certos itens de serviços e não a inexecução do contrato, não havendo, assim, violação ao devido processo legal em relação ao contraditório e ampla defesa, não cabendo falar, tão pouco, em inversão do ônus da prova, como pretendido pela Procuradoria da Fazenda Municipal. No mais, os achados apontam para a ocorrência de prejuízos financeiros à Administração.

07. Em relação aos apontamentos constantes dos itens **4.1 e 4.2** do relatório do Órgão Técnico[1], infere-se dos autos a inexistência de justificativa para os valores pagos para remuneração

1 - 4.1. Não está justificado o percentual realizado de 11% para o gerenciamento, haja vista que os referenciais encontrados de 3,8%, 4,65% e 5% para a remuneração desses serviços representam, no máximo, metade do valor medido e pago no contrato em análise (subitem 3.6)
4.2. Inexistência de correlação direta entre os valores pagos com execução de obras e do serviço de gerenciamento, o que é uma incongruência. Pelo contrário, verificou-se uma tendência de crescimento de gastos com gerenciamento,

do gerenciamento, quando confrontados com os valores medidos e pagos para a execução das obras em si. Além do expressivo aumento dos gastos com gerenciamento (a título de exemplo, 28% do valor das obras em abril/17 e 30% em junho e julho/18), denota-se uma flagrante incongruência, eis que os valores aumentaram na etapa final, quando o certo seria a redução deste custo nesta fase.

08. Ainda sobre o tema, tem-se que o percentual de gastos com gerenciamento variou de 3% a 7% no final de 2016 para 20% a 30% nos primeiros meses de 2017, sem que tenham sido trazidos aos autos elementos aptos a corroborar este expressivo aumento.

09. Neste ponto, como bem destacado pela Auditoria, *"Ainda que seja possível a ocorrência de variações dos andamentos, entre obras e gerenciamento, é razoável que haja uma correlação direta entre esses valores. Se há uma desaceleração do andamento das obras, não há motivo para manter o gerenciamento em ritmo superior à execução das obras... Observe-se que, nos 3 primeiros meses de execução do contrato – set a nov/2016, foram pagos de 4,8 mi a 2,4 mi com a execução das obras, e de 127 mil a 189 mil com gerenciamento. Já nos últimos 3 meses abrangidos por esta análise – jun a ago/2018, gastou-se menos com execução de obras, de 2.3 mi a 1,1 mi, enquanto gastou-se aproximadamente o dobro do início do contrato com gerenciamento, 327 mil por mês."*

10. Ademais, dos cálculos elaborados pela SCE, tem-se o percentual de gerenciamento de 3,8% do valor das obras, o qual é significativamente inferior ao percentual médio de 11% apurado até agosto de 2018, mais um dado a corroborar a manutenção do julgado e a irregularidade da execução contratual.

11. Corroborando o ora exposto, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

> **"Em contratação de serviços de supervisão, fiscalização ou gerenciamento de obras, deve constar cláusula contratual que preveja a diminuição ou supressão da remuneração da contratada nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento." Acórdão 1686/2023 – Plenário – 16.08.2023 – Relator Ministro Benjamim Zymler**
>
> **"Os critérios de pagamento para serviços de supervisão e gerenciamento de obras de construção devem prever a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, evitando-se a previsão de pagamentos por homem-mês ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos." Acórdão 266/2024 – Plenário – 21.02.2024 – Relator Ministro Augusto Sherman**

---

chegando em alguns meses aos percentuais de 25% e 30% dos valores pagos na execução, mesmo com a desaceleração das obras (subitem 3.6).

12. Quanto ao apontamento **4.3** do relatório de Auditoria[2], tem-se que até o mês de agosto de 2018, foram medidas 10.816 horas do item "Veículo com motorista e combustível", totalizando R$ 422.364,80 (quatrocentos e vinte e dois mil trezentos e sessenta e quatro reais e oitenta centavos), corresponde a aproximadamente 22,5h/dia de serviço, equivalente a aproximadamente 03 veículos em cada dia útil do período de execução contratual.

13. Ocorre que o quantitativo medido foi lastreado, exclusivamente, nas horas informadas pelo contratado, sem que tenha sido realizado qualquer tipo de controle e sem que tenham sido localizados e fornecidos, nas memórias das medições, controles que atestem a real e efetiva utilização desses veículos, restando, por consequência, injustificada a medição do referido item.

14. Em relação ao apontamento **4.4** do relatório inicial[3], o próprio parecer da assessoria jurídica da SEHAB corrobora a irregularidade da prorrogação do contrato através do 1º Termo de Aditamento pactuado, inexistindo novos elementos nos recursos capazes de reverter a irregularidade detectada.

15. Por fim, no que concerne aos apontamentos **4.5 e 4.6**, emerge do processado graves deficiências na fiscalização do contrato, em flagrante violação à legislação vigente à época (Lei 8666/93, artigo 67). Na hipótese em exame, o quadro delineado demonstra a inobservância ao princípio constitucional da eficiência administrativa, expresso no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

16. Para que possa desenvolver suas atividades com excelência, a administração deve se guiar pelo interesse público, agindo com o mínimo de cautela e fiscalizando os gastos com rigor, o que obviamente não se verifica quando evidenciada a fragilidade do controle contratual da SEHAB acerca da consistência das medições, bem como da efetiva atuação dos profissionais considerados nas medições associadas às respectivas horas pagas, notadamente diante das inequívocas inconsistências apuradas.

17. Diante deste cenário, a **Auditoria**, em seu relatório de análise das razões recursais (peça 135), concluiu que os recorrentes não apresentaram elementos que tivessem o condão de alterar os seus apontamentos, ante o que, os manteve em sua integralidade, no que foi acompanhada pela **AJ** e pela **SG,** não subsistindo nos autos fundamentos capazes de levar à conclusão diversa, o que impõe, por consequência, a manutenção do julgado, inclusive quanto ao não reconhecimento dos efeitos financeiros.

18. Ante todo o exposto, atendidos os pressupostos regimentais de admissibilidade, **CONHEÇO** do recurso interposto pela **PFM** e pelo Consórcio Habita SP contra o v. Acórdão à

---

2 - 4.3. Resta injustificado o quantitativo medido de 10.816,00 horas do serviço "Veículo com motorista e combustível", totalizando R$ 422.364,80 (data-base Fev/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados (subitem 3.5.1).

3 - 4.4. O 1º Termo de Aditamento prorrogou o contrato de forma irregular, como sendo contrato de execução continuada e não de execução por escopo, contrariando os pareceres da assessoria jurídica da SEHAB e da consulta realizada a este Tribunal (subitem 3.7).

peça 99 que, por unanimidade, julgou irregular a execução contratual em exame, com determinações. **Deixo de conhecer** do recurso interposto pelo Sr. Aloísio Barbosa Pinheiro em razão de sua flagrante intempestividade.

19. No mérito, ante as razões acima expostas, **NEGO PROVIMENTO** aos recursos interpostos, por não apresentarem elementos novos capazes de modificar o V. Acórdão, motivo pelo qual deverá ser mantido pelos seus próprios fundamentos.

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

É como voto.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/010011/2018
Contratante	-	Secretaria Municipal de Habitação
Contratada	-	Consórcio Habita SP (Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.)

Acompanhamento da execução do Contrato 020/2016/Sehab

Objeto	-	Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e à fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social – HIS – Setor 4, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

32ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SEHAB. Serviços de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e à fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social. 1. Os controles para mitigar os riscos decorrentes da forma de contratação e de compatibilização com os resultados alcançados precisam estar presentes. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas visando o ressarcimento dos valores injustificados dos serviços medidos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato 020/2016/Sehab, uma vez que não restaram superados os apontamentos feitos inicialmente pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, mesmo após a análise das defesas apresentadas, tais como o quantitativo injustificado medido de 10.816 horas

do serviço "veículo com motorista e combustível", totalizando R$ 422.364,80 (data-base fevereiro/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados, impossibilitando, inclusive, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que a Secretaria Municipal de Habitação adote as medidas cabíveis visando ao ressarcimento dos valores injustificados dos serviços medidos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão, bem como do relatório e voto do Relator, à Secretaria Municipal de Habitação, ao consórcio contratado e aos responsáveis indicados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

São Paulo, 20 de abril de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/hc

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 27/05/2022 15:29:07 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 20/06/2022 16:44:46 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 10.011/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento o acompanhamento de Execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB, que tem por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS)– SETOR 4.

O SETOR 4 corresponde a Empreendimentos do Programa Mananciais – Represa Guarapiranga abrangendo as Subprefeituras de: M´Boi Mirim; Capela do Socorro; e Parelheiros.

Referido ajuste, no valor de R$ 29.724.456,67, foi firmado com o Consórcio Habita SP, constituído pelas empresas Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.

O ajuste previu inicialmente um prazo de vigência de 24 meses a partir da Ordem de Início de Serviços, emitida pela SEHAB em 01.09.2016. O regime de execução dos serviços é o de empreitada por preços unitários. Até a medição de nº 24, de agosto/18, a qual seria a última medição prevista para o contrato, foram pagos R$ 5.455.894,72 (18% do valor contratual).

No exame de sua execução, a Auditoria apontou as seguintes irregularidades:

1. Não está justificado o percentual realizado de 11% para o gerenciamento, haja vista que os referenciais encontrados de 3,8%, 4,65% e 5% para a remuneração desses serviços representam, no máximo, metade do valor medido e pago no contrato;

2. Inexistência de correlação direta entre os valores pagos com execução de obras e do serviço de gerenciamento, o que é uma incongruência. Pelo contrário, verificou-se uma tendência de crescimento de gastos com gerenciamento, chegando em alguns meses aos percentuais de 25% e 30% dos valores pagos na execução, mesmo com a desaceleração das obras;

3. Resta injustificado o quantitativo medido de 10.816,00 horas do serviço "Veículo com motorista e combustível", totalizando R$ 422.364,80 (data-base Fev/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados;

4. O 1º Termo de Aditamento prorrogou o contrato de forma irregular, como sendo contrato de execução continuada e não de execução por escopo, contrariando os pareceres da assessoria jurídica da SEHAB e da consulta realizada a este Tribunal;

5. Não foi verificada a existência de controles que permitam a avaliação da execução do objeto contratual, destacando-se a impossibilidade de vincular cada produto fornecido às horas de profissionais medidas e pagas, ou seja, o contratado é remunerado independentemente da entrega efetiva de produtos e da produtividade das equipes, favorecendo a ineficiência e a improdutividade na prestação dos serviços e refletindo de maneira negativa na economicidade da contratação;

6. Inexistência de procedimentos de fiscalização para identificar e analisar a efetiva atuação dos profissionais medidos na prestação dos serviços.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, quanto ao apontamento 4, entendeu haver incongruência entre as manifestações jurídicas que instruíram o processo administrativo do qual resultou a primeira prorrogação contratual – pareceres da assessoria jurídica da SEHAB e da Procuradoria Geral do Município, e informação apresentada pela Chefia de Gabinete e o despacho autorizador de referida decisão.

Foram intimados a Secretaria Municipal de Habitação, a Contratada e os responsáveis indicados. Foram encaminhadas defesas por Luiz Carlos Antunes Corrêa, por SEHAB e pelo Consórcio Habita SP, tendo os senhores Aloísio Barbosa Pinheiro, Fernando Barrancos Chucre, e Rubens Migliori Liberatti deixado transcorrer *in albis* o prazo assegurado para eventual oferecimento de defesa.

As defesas apresentadas destacaram diversos aspectos técnicos, como 1. os cronogramas de projetos e obras requerem um grau de detalhamento diferenciado, levando em consideração as inúmeras variáveis que interferem na operação e no fluxo de atividades, inclusive do resultado do trabalho social a ser feito com a população atingida; 2. Inexistência de cadastros confiáveis de redes de infraestrutura somados à grande quantidade de redes clandestinas, o que leva a uma quantidade de imprevistos muito maiores do que ocorre normalmente nas obras executadas em áreas urbanizadas; 3. Necessidade de adaptações significativas de projetos durante a execução das obras, como consequência das dificuldades de execução prévia de levantamentos topográficos e sondagens em áreas favelizadas.

Alegaram que tais questões esclareciam porque as obras de urbanização de favelas estariam sujeitas a uma série de fatores intervenientes que impactam na produtividade esperada na execução das obras dos empreendimentos, comprometendo os prazos inicialmente programados entre a SEHAB e as encontradas, o que efetivamente ocasiona uma redução no volume dos serviços das obras realizados a cada período previsto para medição.

Acrescentaram que a composição da equipe foi estruturada considerando um conjunto de profissionais para a execução das atividades vinculadas à Fiscalização de Obras e outro conjunto para a execução das atividades de Gestão e Apoio Técnico, para o período inicial de 24 meses.

Ainda, que todas as horas medidas para cada profissional estariam demonstradas e comprovadas.

A Auditoria, após análise das dessas, apontou que não foi apresentado qualquer documento, com um controle minucioso das atividades realizadas, vinculando profissional, horas e produto. As folhas de ponto apresentadas seriam insuficientes para evidenciar a realização dos trabalhos.

Ainda, que os documentos apresentados não seriam suficientes para justificar os valores medidos quando comparados com os valores despendidos com as obras.

Destacou também que as defesas apresentadas evidenciariam que o contrato em análise seria do tipo *"guarda chuva",* com escopo e orçamento não bem definidos e delineados, na medida em que afirma que *"A intenção foi contratar tais serviços de apoio técnico de engenharia para os múltiplos projetos de SEHAB, presentes e futuros, numa dada região da cidade (abrangendo diversos bairros)".*

A intenção de dar apoio ao gerenciamento e fiscalização de obras e projetos futuros da SEHAB, ainda não efetivamente contratados, não permitiria prever de forma adequada, no orçamento do contrato de apoio ao gerenciamento, o escopo e a quantidade de horas e de profissionais que serão demandados.

Assim, manteve, na íntegra, seus apontamentos iniciais.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria quanto a irregularidade no tocante à execução em exame. Quanto ao apontamento 4.4 relativo à prorrogação do aludido contrato, sob a alegação de se tratar de serviço continuado, teceu pertinentes considerações no sentido de se tratar o serviço de gerenciamento, dada a sua natureza acessória, de um contrato por escopo e, portanto, não caberia a prorrogação tal como feita no termo aditivo.

Como bem apontado no parecer do Assessor preopinante da Assessoria Jurídica de Controle Externo *"Não se encontra, s.m.j., justificada a prorrogação veiculada neste apontamento 4.4. fundamentada no artigo 57, II da Lei n. 8666/93 – como já apontara o parecer precedente desta AJCE (Peça 13) – porque este dispositivo é voltado para serviços contínuos cujos contratos se renovam, ao passo que os contratos por escopo caso necessitem eventualmente de prorrogação, esta se dá por motivo justificador (necessidade de prazo complementar para entregar o objeto) e sistemática legal diferente, na forma do artigo 57, 1º da Lei 8.666/93."*

Ainda quanto à natureza dos serviços para efeito da prorrogação do ajuste, pertinente a manifestação do Assessor da Assessoria Jurídica de Controle Externo, como segue: "Deste modo, s.m.j., o objeto contratual em

questão não parece enquadrar-se como serviço contínuo – seja pelo fato trazido na manifestação da Chefia de Gabinete da SEHAB ou pela expectativa relatada no parecer da PGM2 , arguidos pelos defendentes, de que existem várias obras simultâneas3 , bem como a possibilidade/expectativa também alegada, de novas obras futuras4 - uma vez que tal fato ou tal expectativa futura não tornam o gerenciamento de obra uma necessidade pública permanente e contínua (requisito imprescindível, pacífico na doutrina e na jurisprudência para categorizar um serviço como contínuo), pois tratar-se-á de nova obra com peculiaridades e características próprias que devem ser individualmente consideradas, gerando um novo objeto a ser contratado por escopo, sendo a prestação do serviço de gerenciamento acessória à execução da obra e, portanto, contrato por escopo também."

A Procuradoria da Fazenda Municipal, a seu turno, salientou as peculiaridades e complexidades técnicas que naturalmente envolvem as obras e serviços realizados em áreas habitadas por comunidades carentes. Entendeu que havia restado demonstrado que: 1. o gerenciamento de obras e serviços de engenharia e apoio técnico para as complexas intervenções em assentamentos tem natureza contínua, pois não pode ser interrompido sem que haja sério risco ao interesse público; 2. esta modelagem vinha sendo utilizada há muitos anos pela SEHAB, merecendo, inclusive o acolhimento pelo Tribunal; 3. o gestor da Pasta não contrariou a orientação jurídica oficial da Administração, uma vez que a Procuradoria Geral do Município concluiu pela viabilidade da prorrogação do ajuste.

Acrescentou que, ainda que se entendesse que a modelagem adotada não era a mais adequada, não seria possível estabelecer nenhum liame entre a adoção destes critérios e eventual prejuízo ao interesse público.

Assim, por não demonstrado qualquer prejuízo, e tendo sido o serviço contratado efetiva e adequadamente prestado, propugnou pelo acolhimento da execução do contrato ora em análise, ou, ao menos, pela aceitação dos seus efeitos financeiros, em nome do princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral, considerando o caráter técnico, específico e fático das impropriedades, opinou pela manutenção dos apontamentos, acompanhando a Auditoria.

Entendeu evidenciados elementos que demonstram que os serviços não haviam sido prestados em conformidade com as normas legais pertinentes e as cláusulas estabelecidas no Contrato.

Dessa forma, opinou pelo não acolhimento da execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e o Consórcio Habita SP (constituído pelas empresas Geribello Engenharia Ltda., SGS Enger Engenharia Ltda., JHE Consultores Associados Ltda. e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda.).

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento o acompanhamento da Execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB, decorrente da Concorrência nº 004/2015/SEHAB, ambos analisados no TC 10734/2017, que tem por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS)– SETOR 4.

2. Quanto à execução contratual, ora em exame, os apontamentos feitos inicialmente pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle não restaram superados, mesmo após a análise das defesas apresentadas.

3. Apesar de considerar que alguns dos apontamentos poderiam ser relevados, entendo que outros, tais como o quantitativo injustificado medido de 10.816 horas do serviço "Veículo com motorista e combustível", totalizando R$ 422.364,80 (data-base Fev/2016), observada a ausência de controles para mitigar os riscos decorrentes da forma da contratação e de compatibilização com os resultados alcançados, impossibilitam, inclusive, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.

4. Diante todo o exposto, julgo IRREGULAR a execução do Contrato nº 020/2016/SEHAB.

5. DETERMINO que a Secretaria Municipal de Habitação adote as medidas cabíveis visando o ressarcimento dos valores injustificados dos serviços medidos.

6. Dê-se ciência desse relatório e voto à Secretaria Municipal de Habitação, ao consórcio contratado, e aos responsáveis indicados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É o voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 29/04/2022 10:53:35 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo