II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-773/2025

Processo	-	TC/010358/2023
Interessada	-	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Construção e Manutenção de Imóveis – Verificar, por amostragem, se há desvirtuamento na utilização das Atas de Registro de Preços decorrentes do Pregão Eletrônico 12/Siurb/2021, cujo objeto é a execução de serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, requalificações e modificações de segundo escalão do Decreto Municipal 29.929/1991

3.389ª Sessão Ordinária

AUDITORIA. SIURB. VERIFICAR DESVIRTUAMENTO. ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS GERAIS DE MANUTENÇÃO. SEGUNDO ESCALÃO. DM 29.929/1991. 1. A amostra auditada indica que cerca de um quinto das contratações não se enquadram na definição de serviços de segundo escalão, consistindo tecnicamente em obras de reforma que exigem projeto de engenharia. 2. As comparações utilizadas pela Auditoria não constituem critério único e seguro para conclusão definitiva sobre o alegado sobrepreço, dada a diversidade das intervenções analisadas. 3. A utilização das Atas de Registro de Preços para obras de reforma caracterizadas como intervenções de maior complexidade técnica não se coaduna com a definição de serviços de segundo escalão. DM 29.929/1991. 4. A superveniência da Lei 14.133/2021, ao admitir o sistema de registro de preços para obras comuns desde que atendidos os requisitos legais, impõe readequação das orientações fixadas sob o regime anterior. Art. 82 e art. 85, L 14.133/2021. 5. A participação das empresas detentoras das Atas na elaboração de orçamentos ou na fase interna prévia às autorizações de uso viola a segregação de funções e compromete a imparcialidade administrativa. 6. O acompanhamento atual do novo certame permitirá exame mais adequado e contemporâneo das novas contratações à luz do regime jurídico vigente. Vide TC 11.724/2025. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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 das conclusões alcançadas na presente Auditoria Extraplano, para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em não acompanhar as propostas de determinações contidas no Relatório inicial (peça 24), considerando a alteração do marco legislativo com o advento da Lei 14.133/2021, bem como diante da análise atualizada do objeto que está sendo processada no âmbito do processo TC/011724/2025, quando o Colegiado poderá se debruçar com mais propriedade sobre a matéria, ora à luz do novo regramento legal.

ACORDAM, 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 CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 12 de novembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/010358/2023 – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – Auditoria Extraplano – Construção e Manutenção de Imóveis – Verificar, por amostragem, se há desvirtuamento nos contratos que utilizam as Atas de Registro de Preços decorrentes do Pregão Eletrônico 12/Siurb/2021, cujo objeto é a execução de serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, requalificações e modificações de segundo escalão conforme Decreto Municipal nº 29.929/1991

AUDITORIA EXTRAPLANO. CONTRATOS FIRMADOS NAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS DECORRENTES DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 012/SIURB/2021. SERVIÇOS GERAIS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA, CORRETIVA, REPARAÇÕES, ADAPTAÇÕES, REQUALIFICAÇÕES E MODIFICAÇÕES DE SEGUNDO ESCALÃO DO DM Nº 29.929/1991. VERIFICAÇÃO POR AMOSTRAGEM. CONHECIMENTO PARA FINS DE REGISTRO.

RELATÓRIO

1. Cuida o **TC 010358/2023** de **Auditoria Extraplano** realizada em cumprimento à deliberação feita na 3.247ª Sessão Ordinária[1], para verificação, por amostragem, das contratações decorrentes das Atas de Registros de Preços celebradas pela SIURB no âmbito do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, de forma a verificar o cumprimento da determinação referente ao não desvirtuamento na utilização das atas de registro de preços para obras de engenharia.

2. A auditoria em exame foi realizada no período entre 18.09.23 a 12.06.2024, abrangendo os procedimentos realizados no âmbito da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e demais órgãos utilizadores das Atas de RP (caronas).

3. Em relatório inicial (peça 24), integrado aos Anexos I e II que apresentam, respectivamente, a amostra das contratações por registro de preços e o relatório fotográfico (peças 22/23), a Auditoria constatou que, em 21% das contratações, houve a utilização indevida do registro de preços para a contratação de obras de reforma, em descumprimento de determinação formulada por este Tribunal. Em consequência, apontou a ocorrência de sobrepreço nas intervenções autorizadas em comparação ao custo unitário médio de construção nova do SINAPI, bem como a participação indevida das detentoras da Ata no processo de elaboração dos orçamentos e no processo

[1] TC 15895/2021 – ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o Edital do Pregão Eletrônico 12/Siurb/2021, determinando à Origem que as Atas de Registro de Preços decorrentes desta licitação deverão se destinar exclusivamente aos serviços e obras de segundo escalão, sendo, portanto, vedada sua utilização para obras e serviços de maior complexidade, a exemplo de fundações, recuperações estruturais, aumento de área e outras que exijam projetos executivos, serviços técnicos profissionais especializados, sob pena de burla ao procedimento licitatório. (17 de abril 2024). Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA

decisório que antecede a contratação, com elevado risco de conflito de interesses. Por fim, foram feitas as seguintes propostas de determinações à SIURB:

> 6.1.1 Seja determinado à SIURB que se abstenha de autorizar a execução de obras por meio da utilização de atas de registro de preços, tendo como base os critérios provenientes da determinação contida no TC/015895/2021, de não utilização dos serviços característicos de obras, a exemplo de estruturas metálicas, armaduras para concreto armado, concreto usinado e alvenaria de concreto estrutural, instalações elétricas, hidráulicas e gases (Achado 1, subitem 3.1).
> 6.1.2 Seja determinado à SIURB que verifique, previamente à autorização de uso das Atas de RP, a proporcionalidade e a razoabilidade das intervenções em relação ao custo unitário de construção de edificação nova, anexando a demonstração dessa verificação no respectivo processo SEI (Achado 2, subitem 3.2).
> 6.1.3 Seja determinado à SIURB que nos próximos editais com o mesmo objeto que o ora analisado fique condicionado que não poderá haver a participação das detentoras na fase interna da instrução processual que antecede às autorizações de uso das atas de registro de preços (Achado 3, subitem 3.3)

4. Uma vez oficiada, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana acresceu aos autos unicamente a informação de que iriam adotar as orientações constantes do relatório encaminhado por esta Corte (Sei nº 105965462).

5. Em nova manifestação, em virtude da ausência de contestação específica sobre as constatações técnicas, a Auditoria manteve na íntegra as conclusões alcançadas no Relatório inaugural (peça 41).

6. Visando o aperfeiçoamento da instrução processual, foi determinada (peça 42) a expedição de novos ofícios à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e às demais Secretarias que autorizaram as contratações mencionadas no Relatório (SMADS, SMSUB, SUB-IP, SUB-SM, SUB-BUT, SUB-SM e SUB-SB). De igual forma, foi determinada a intimação das contratadas identificadas nos contratos auditados por amostragem, conforme relatório fotográfico integrante do Anexo II (peça 23), quais sejam: Lemam Construções, Construmedici Engenharia, Consitec Engenharia, HE Engenharia Comercio e Representações Ltda., Lettieri Cordaro Ltda., EEC Engenharia, Construtora Progredior.

7. Foram acrescidas aos autos as manifestações das empresas Construmedici Engenharia e Comércio Ltda. (peça 107), Construtora Lettieri Cordaro Ltda. (peça 108), EEC Engenharia e Construções Ltda. (peça 110) e Leman Construções e Comércio S/A. (peça 123), bem como pela SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras (peça 86), Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (peça 90), Subprefeitura de São Matheus (peça 91), Subprefeitura de Sapopemba (peça 92) e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS (peça 112).

8. Em que pese a documentação acrescida, a Auditoria concluiu pela manutenção na íntegra dos achados e recomendações do Relatório inaugural (peça 129).

9. Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica acompanhou a permanência dos achados de auditoria, de natureza técnica e fática, com as propostas de determinação sugeridas pela Especializada. Sobre o pedido subsidiário de acolhimento dos efeitos financeiros ventilado na peça 110, pela EEC ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA, foi observado que o foro de apreciação mais adequado seria o acompanhamento da execução contratual, conforme preconizado pela jurisprudência desta E. Corte de Contas (peças 131/132).

10. A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 135) ponderou que as Atas de Registro de Preços em referência não mais vigoram, não subsistindo o regime jurídico que lhes conferia sustentação. Ponderou que a Lei Federal nº 14.133/2021 veio atribuir novos contornos ao sistema de registro de preços, passando a admitir de maneira expressa o registro de preços para a execução de obras, nas condições ali fixadas (art. 82, § 5º da Lei 14.133/2021). Sobre o apontamento de sobrepreço, ponderou:

> 9. Já as ponderações da D. Auditoria em relação aos valores dos contratos, embora relevantes para suscitar a necessária reflexão da Origem e o possível aperfeiçoamento das rotinas administrativas, não parecem suficientes para que se conclua ter havido sobrepreço nas hipóteses pontuais indicadas.
> 10. Isso porque, como se depreende das informações prestadas pela Origem e pelas empresas contratadas e, mesmo, das manifestações da D. Auditoria, as hipóteses comparadas ostentam diferenças importantes entre si e peculiaridades que acabam comprometendo a precisão da analogia. Não se trata, portanto, de critério seguro para, isoladamente, aferir a economicidade dos contratos.

11. Com tais considerações, anotou que a Auditoria alcançou seus objetivos e, dada sua natureza instrumental, requereu seu conhecimento e registro.

12. A Secretaria Geral, de igual forma, opinou no sentido de que a Auditoria Extraplano realizada pela Área Técnica reunia condições de ser submetida à apreciação superior, para conhecimento e deliberação (peças 137/138).

13. **É o relatório.**

VOTO

01. Cuida o **TC 010358/2023** de **Auditoria Extraplano** realizada em cumprimento à deliberação feita na 3.247ª Sessão Ordinária (TC 015895/2021- peça 126),[2]) para verificação, por

[2] ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o Edital do Pregão Eletrônico 12/Siurb/2021, determinando à Origem que as Atas de Registro de Preços decorrentes desta licitação deverão se destinar exclusivamente aos serviços e obras de segundo escalão, sendo, portanto, vedada sua utilização para obras e serviços de maior complexidade, a exemplo de fundações, recuperações estruturais, aumento de área e outras que exijam projetos executivos, serviços técnicos profissionais especializados, sob pena de burla ao procedimento licitatório.

amostragem, das contratações decorrentes das Atas de Registros de Preços celebradas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, para serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, requalificações e modificações de segundo escalão, em próprios municipais, de forma a verificar o cumprimento da determinação referente ao não desvirtuamento na utilização das atas de registro de preços para obras de engenharia.

02. Foi analisada uma amostra representativa do universo das autorizações emitidas pela SIURB[3], para uso das ARP por ela própria e pelos demais órgãos da PMSP, no período de março de 2023 até agosto de 2023, com foco especialmente nas planilhas de serviços e projetos, especificações e/ou termos de referência, para identificar a natureza dos serviços previstos no bojo de contratações firmadas ainda sob a égide da Lei 8.666/93, incluindo vistorias *in loco*, quando necessário.

03. Da amostra analisada (66 de um total de 208 intervenções autorizadas), e considerando os critérios estatísticos adotados na auditoria, foi estimado pelos técnicos, com nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%, que cerca de 1/5 de todos os usos das referidas Atas oriundas do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021 não se enquadravam na definição de segundo escalão do DM nº 29.929/91 e não poderiam ter sido contratadas por registro de preços, uma vez que se caracterizam como obra de engenharia.

04. As constatações indicadas no minudente Relatório inaugural relatam orçamentos que refletem intervenções de vulto, promovendo alterações substanciais das características físicas da edificação, configurando, tecnicamente, obras de reforma das edificações e não meros serviços de manutenção, extrapolando a definição dos serviços de segundo escalão contida no inciso II, art. 2º do DM 29.929/1991, tais como serviços de estruturas metálicas e de concreto estrutural etc.

05. A partir desse apontamento inicial, houve a constatação de que não estava sendo observada a necessária segregação de funções, com elevado risco de conflito de interesse e mácula ao princípio da imparcialidade, pela influência indevida no processo decisório de estabelecimento das demandas e da quantificação dos serviços a serem contratados, atividades que deveriam ser exercidas sem a participação das detentoras, na medida em que os orçamentos das intervenções foram elaborados pelas próprias detentoras ou, ao menos, com a participação dessas nessa elaboração, bem como o indicativo de possível sobrepreço nas intervenções autorizadas para a contratação por registro de preços, objeto, respectivamente, dos Achados 02 e 03.

06. Os Achados 02 e 03, conforme salientado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, mostram-se relevantes sobretudo para futura orientação da Administração Pública.

07. Contudo, não se pode olvidar que o tema fulcral identificado no Achado 1, do qual decorrem os demais desdobramentos, não é novo e foi exaustivamente debatido quando do processamento do Pregão Eletrônico nº 012/SIURB/2021, por esta Corte, que fixou orientação no sentido de que o objeto de serviços dessa natureza são aqueles de natureza simples, rotineira e

[3] Amostra contendo 66 autorizações, relacionadas no Anexo I (peça 22).

padronizada, sem complexidade técnica ou operacional a ser observada, que demandaria, necessariamente, a elaboração de projetos de engenharia.

08. Nesse sentido, oportuno destacar breve trecho da declaração de voto do Conselheiro Presidente Domingos Dissei, quando do referendo de autorização da retomada do referido certame (peça 126, TC 15895/2021):

> "Referendo a proposta de retomada apresentada pelo relator, e aproveito a oportunidade para reforçar os seguintes pontos:
> 1 – As Atas de Registro de Preços decorrentes desta Licitação se destinam exclusivamente aos serviços e obras de segundo escalão, sendo, portanto, vedada suas utilizações para obras e serviços de maior complexidade, a exemplo de fundações, recuperações estruturais, aumento de área e outras que exijam projetos executivos, serviços técnicos profissionais especializados, sob pena de burla ao procedimento licitatório.
> 2 – A importância do Livro de Ordem, que deverá ser mantido no local da obra ou serviço, para anotação dos fatos ocorridos, do qual deverá constar as especificações técnicas, qualidades e as quantidades do material empregado, para registro, conferência, documentação. Ressalto que todas as alterações técnicas ocorridas nos serviços deverão estar registradas no Livro de Ordem, que deverá ser assinado pelo engenheiro responsável."

09. Ocorre que, de lá pra cá, importante observar o advento da nova Lei Federal 14.133/2021 que, ainda que não tenha alterado em todos os aspectos o entendimento consolidado no Acórdão proferido no bojo do TC/015895/2021, traz novo regramento à matéria, autorizando o sistema de registro de preços para a contratação de obras comuns, desde que suportado com projeto básico (§5º, art. 82), e atendidos os seguintes requisitos: (i) existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; (ii) necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado (art. 85).

10. Especificamente quanto a essa alteração de paradigma legislativo, impõe-se reconhecer a pertinência dos argumentos lançados pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 135), tendo em vista, quando menos, a dissonância parcial observada entre os achados deste feito em face do novel regramento legal. Essa peculiaridade, ainda que não afaste por completo pertinentes diretrizes observáveis na citada e pretérita manifestação desta E. Corte de Contas, projeta maior eficiência sobre o acompanhamento de novos editais subordinados a prisma legal já alterado, sob pena de impor-se à Administração determinações que já não se ajustam à presente realidade fático-normativa.

11. No que concerne aos achados atrelados ao paradigma legal anterior, parece-nos muito mais oportuno e relevante que a própria Administração, ciente dos elementos coligidos a estes autos, análise providências que reputar pertinentes ao eventual aprimoramento ou efetiva responsabilização, restando sob a competência do Executivo Municipal o mister atinente à adoção de medidas de tais naturezas.

12. Nesses termos, buscando garantir a esta E. Corte contemporaneidade e eficiência em sua atuação fiscalizatória, anoto que o novo edital para os serviços em apreço (Pregão

90005/25/SIURB) está sendo acompanhado nos autos do TC 11724/2025 e foi suspenso *sine die* pela Secretaria (DOC de 22/09/2025), após recomendação do Conselheiro Relator Ricardo Torres, para observância dos apontamentos da área técnica deste Tribunal (peça 10).

13. Nesse sentido, faço especial destaque ao novo Relator da matéria, Conselheiro Ricardo Torres, considerando a análise já iniciada nos autos do TC 11724/2025[4], para os pontos de irregularidade tratados nestes autos, com sugestão de reiterar orientação já exaustivamente fixada à Administração Pública, garantindo a desejada atualidade ao exercício da competência por esta E. Corte de Contas.

14. Com tais considerações, **CONHEÇO** das conclusões alcançadas na presente Auditoria Extraplano, para fins de registro. **DEIXO DE ACOMPANHAR** as propostas de determinações contidas no **Relatório inicial** (peça 24), considerando a alteração do marco legislativo com o advento da Lei 14.133/2021, bem como diante da análise atualizada do objeto que está sendo processada no âmbito do referido TC 11724/2025, quando o Colegiado poderá se debruçar com mais propriedade sobre a matéria, ora à luz do novo regramento legal.

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

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

[4] Em 22/10/2025: Relatório conclusivo elaborado em 10/10/2025. Processo na UTO desde então, aguardando manifestações com base no artigo 116 do RITCM, c/c os artigos 2º, §5º e §6º e 3º, §2º, ambos da Resolução 18/19.