ACO-UTR-89/2026

Processo	-	TC/010747/2017
Recorrentes	-	Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria Municipal de Habitação
Objeto	-	Recursos interpostos em face do Acórdão da 32ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 20/04/2022 – Secretaria Municipal de Habitação e Bureau de Projetos e Consultoria Ltda. – Concorrência 02/Sehab/2015 – Contrato 18/Sehab/2016 – Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para 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 2

72ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSOS. SEHAB. SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. GERENCIAMENTO, À FISCALIZAÇÃO. PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA PÚBLICA URBANA. 1. A responsabilização de agente público exige a demonstração de efetiva atuação decisória ou de nexo causal entre sua conduta e as irregularidades apuradas, não sendo suficiente a mera posição hierárquica. Ausente prova de erro grosseiro, dolo ou culpa, impõe-se o reconhecimento, de ofício, da ilegitimidade passiva do Secretário Adjunto. Art. 20 e art. 28, LINDB. 2. Rejeitadas as preliminares de prescrição quinquenal ou intercorrente, pelo não transcurso do lapso temporal. Recurso SEHAB NÃO CONHECIDO. PFM CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 o interposto pela Secretaria Municipal de Habitação (peça 78), uma vez que foi verificada a sua intempestividade, e em conhecer do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 31), visto que foi manejado tempestivamente, atendendo aos requisitos formais e materiais exigidos.

ACORDAM, à unanimidade, em rejeitar a alegação de prescrição, inclusive a intercorrente, porquanto não transcorreu o lapso temporal necessário à sua configuração.

ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer a ilegitimidade passiva do Secretário Adjunto, com a consequente exclusão de sua responsabilidade no presente feito.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, no mérito, em negar provimento ao apelo da Procuradoria da Fazenda Municipal, mantendo-se integralmente o decidido no Acórdão de peça 25.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 19 de novembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/hc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 05/03/2026 17:37:04 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 11/03/2026 15:28:31 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 3) e-TCM nº 10.747/2017

Interessadas: Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB e Tüv Süd Brasil Engenharia e Consultoria Ltda. (antiga Bureau de Projetos e Consultoria Ltda.).

Objeto: Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB. Concorrência 002/2015/SEHAB e Contrato nº 18/2016/SEHAB. Empreendimentos de Urbanização de Favelas, Loteamentos Irregulares Precários e do Programa Renova SP abrangendo as Prefeituras Regionais de: Butantã; Campo Limpo; M´Boi Mirim; Santo Amaro; Cidade Ademar; Jabaquara; Vila Mariana; Ipiranga; Sapopemba/ Vila Prudente; e Aricanduva.

Valor R$ 34.391.772,00.

Responsáveis: Mário Wilson Pedreira Reali - Secretário Municipal de Habitação - Adjunto

Relator: Conselheiro **ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase procedimental, de Recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM e pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, alcançando o V. Acórdão de Peça nº 25, que decidiu[1], por unanimidade, **julgar irregulares** a Concorrência nº 002/SEHAB/2015 e o Contrato nº 018/2016/SEHAB, não aceitando os efeitos financeiros produzidos pelo Ajuste, em razão da existência de processo específico de Acompanhamento de sua Execução (e-TCM nº 10.012/2018).

Alinho, por necessário que a Licitação e o Contrato em causa têm como objetivo a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para apoio ao gerenciamento e à fiscalização,

[1] **EMENTA:** ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. SEHAB. Serviços de engenharia consultiva para 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. O orçamento deve ser detalhado de forma a constituir evidência, com fundamentação técnica, de que as quantidades de profissionais, serviços e materiais estimadas para a execução dos objetos licitados eram necessárias e estavam compatíveis com os produtos a serem entregues pelas contratadas. 2. A nota de esclarecimento estabelecendo que as empresas poderiam participar de tantas licitações quantas desejassem, desde que apresentassem equipes técnicas distintas, não encontra amparo legal, pois revela-se indevida a inclusão de elemento de interferência de um procedimento licitatório no exame de habilitação de outra licitação, e, não se trata de uma licitação com diversos lotes, mas sim de licitações autônomas, uma para cada lote. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. Votação unânime.

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 2, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e Bureau Projetos e Consultoria Ltda, para o SETOR 2, Empreendimentos de Urbanização de Favelas, Loteamentos Irregulares Precários e do Programa Renova SP abrangendo as Prefeituras Regionais de: Butantã; Campo Limpo; M´Boi Mirim; Santo Amaro; Cidade Ademar; Jabaquara; Vila Mariana; Ipiranga; Sapopemba/ Vila Prudente; e Aricanduva, no valor de R$ 34.391.772,00.

Contra essa Decisão, a **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 31) interpôs Recurso sustentando que a contratação foi fundamentada em critérios técnicos, sem dolo ou prejuízo ao erário, e que eventual insuficiência documental não comprova irregularidade. Argumentou que divergências técnicas não configuram ilegalidade e que falhas devem ser relevadas, citando precedentes do próprio TCM. Defendeu ainda que o princípio da acessoriedade não deve ser aplicado automaticamente para invalidar contratos, e que os efeitos jurídicos, patrimoniais e financeiros já produzidos devem ser preservados, nos termos da LINDB e da jurisprudência do Tribunal.

O andamento recursal foi suspenso pela oposição de **Embargos de Declaração**[2] (peça 32) apresentados por João Siqueira de Farias – Secretário Municipal de Habitação, julgados na forma do Acórdão de peça 60, que, por unanimidade, a eles negou provimento, afastando a alegada obscuridade e a falta de clareza, determinando o prosseguimento da análise do Recurso Ordinário.

Após o julgamento dos referidos Embargos, a **Secretaria Municipal de Habitação** apresentou o pleito da Peça 78, alegando preliminarmente, a ocorrência da **prescrição ou da prescrição intercorrente**, diante da paralisação do processo por mais de cinco anos, com base em precedentes do STF, STJ e do próprio TCM. No mérito, alegou que: (i) não houve ausência de previsão orçamentária nem prejuízo ao erário; (ii) os orçamentos eram estimativos, próprios da natureza do objeto (gerenciamento e fiscalização de obras), e não poderiam ser fixados rigidamente; (iii) a nota de esclarecimento do edital não alterou regras, tratando-se de mera explicitação, sem necessidade de reabertura de prazo.

---

[2] **Sustentando em resumo**: obscuridade e falta de clareza na decisão, pois o acórdão não indicou quais quantitativos ou objetos licitados estavam incompatíveis, nem considerou a metodologia orçamentária adotada. Invoca o princípio da motivação das decisões (CF, CPC e Regimento Interno do TCM), além de precedentes do próprio Tribunal e do STJ sobre embargos para sanar omissão, contradição e obscuridade.

Defendeu a aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e da máxima *pas de nullité sans grief* e pediu, a final, a reforma da Decisão atacada para que seja declarada a regularidade do Certame e do Contrato.

A Secretaria de Controle Externo (peça 85) concluiu que os Recursos interpostos pela Fazenda Municipal e pela Pasta não apresentaram elementos novos ou suficientes para alterar a Decisão anterior, opinando pela manutenção do julgado. Além disso, ao analisar a a preliminar de prescrição concluiu pelo seu afastamento, entendendo que não transcorreu o prazo quinquenal previsto na Resolução nº 10/2023, pois houve atos processuais interruptivos suficientes a impedir a sua consumação.

A Assessoria Jurídica (peças 87 e 88) opinou pelo não conhecimento do Recurso interposto pela Secretaria Municipal de Habitação (peça 78), por ser intempestivo[3], e pelo conhecimento do Recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 31). Preliminarmente, afastou a alegação de prescrição e de prescrição intercorrente, por entender não configurado o

[3] Destaca-se que a Origem, intimada por meio do ofício de peça 66, somente peticionou em 19/09/2024 (peça 70) e protocolou seu recurso em 07/11/2024 (doc. 021921/2024 – peça 78), evidenciando a intempestividade da manifestação recursal.

lapso temporal necessário à sua incidência. No mérito, manifestou-se pelo não provimento do Recurso, recomendando a manutenção integral da Decisão consubstanciada no Acórdão da peça 25.

Por sua vez, a **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 91) reiterou o pedido de reforma do Acórdão para que seja reconhecida a validade da contratação ou, subsidiariamente, ressalvados os efeitos financeiros já produzidos, citando precedente desta Corte no qual se reconheceu a regularidade de contrato de objeto semelhante, firmado pela mesma Secretaria (SEHAB).

Em manifestação final (Peças nºs 93-94), a Secretaria Geral acompanhou totalmente a AJ.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Recursos Ordinários interpostos pela **Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB** e pela **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, contra o V. Acórdão que, por unanimidade, julgou irregulares a Concorrência nº 002/2015/SEHAB e o Contrato nº 18/2016/SEHAB, firmado com a empresa Tüv Süd Brasil Consultoria Ltda. (antiga Bureau de Projetos e

Consultoria Ltda.), no valor de R$ 34.391.772,00 e prazo de vigência de 24 meses.

O V. Acórdão de peça 25 julgou irregulares tanto a Licitação quanto o Contrato, deixando ainda de enfrentar o reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos pelo Ajuste, ao fundamento de que tais aspectos vêm sendo objeto de processo específico de Acompanhamento da Execução Contratual.

Ressalto, que os demais interessados, regularmente intimados do teor da r. Decisão, permaneceram inertes.

Inicialmente, cumpre apreciar os pressupostos de admissibilidade das peças recursais.

No que concerne ao Recurso interposto pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB (peça 78), verifica-se a sua intempestividade, uma vez que a Recorrente, intimada por meio do ofício constante da peça 66 em 11/09/2024, apenas apresentou petição em 19/09/2024 (peça 70) e protocolou o Apelo em 07/11/2024 (documento 021921/2024), portanto, fora do prazo regimental. Diante disso, não conheço do Recurso.

Diversamente, o Recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (peça 31) foi

manejado tempestivamente, atendendo aos requisitos formais e materiais exigidos, razão pela qual dele conheço.

Superada esta fase, passo à análise das preliminares suscitadas.

De pronto, rejeito a alegação de prescrição, inclusive a intercorrente, porquanto não transcorreu o lapso temporal necessário à sua configuração. Entre os marcos processuais relevantes — Relatório de Auditoria em 21/02/2018, intimação do responsável em 12/04/2018, nova manifestação da Auditoria em 16/04/2019 e Decisão Recorrida em 20/04/2022 — sempre houve atos aptos a interromper o prazo, conforme apurado pelos Órgãos Técnicos desta Casa.

Cumpre registrar, de ofício, questão atinente à legitimidade passiva do Secretário Adjunto da Pasta, matéria de ordem pública cuja análise independe de provocação das partes.

A responsabilização de agentes públicos deve observar os limites de suas atribuições legais e regimentais, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da pessoalidade. No caso em exame, o Secretário Adjunto foi incluído no pólo passivo em razão

de sua posição hierárquica, mas não restou comprovada a prática de atos de gestão direta ou a subscrição de documentos decisórios que pudessem atrair sua responsabilidade pessoal pelos fatos apurados.

Ainda que em suas razões recursais o agente alegue ter atuado em caráter de colaboração administrativa, essa participação foi meramente acessória e de cunho burocrático, não revelando exercício de poder decisório. Tal circunstância evidencia a ausência de nexo causal entre sua conduta e as irregularidades apontadas, tornando desarrazoado impor-lhe responsabilização.

Nos termos do art. 20 da LINDB, as decisões administrativas e de controle devem considerar suas consequências práticas. A manutenção do Secretário Adjunto nesse pólo, sem elementos concretos que justifiquem sua responsabilização, apenas fragilizaria o ato de controle, desviando o foco dos responsáveis diretos. De igual modo, o art. 28 da LINDB dispõe que o agente público só responde pessoalmente por erro grosseiro, hipótese que não se verifica na espécie, uma vez que não há prova de atuação culposa ou dolosa por parte deste responsável.

Assim, impõe-se reconhecer a ilegitimidade passiva do Secretário Adjunto, com a

consequente exclusão de sua responsabilidade no presente feito.

Superadas as preliminares, passo ao exame de mérito do Recurso conhecido.

No tocante às razões apresentadas pela **Procuradoria da Fazenda Municipal**, não vislumbro fundamentos capazes de infirmar os termos do v. Acórdão recorrido. As irregularidades constatadas no Procedimento Licitatório e no Contrato celebrado restaram suficientemente demonstradas nos autos, não tendo o Recurso logrado apresentar novos elementos de prova ou argumentos jurídicos aptos a elidir as conclusões da decisão colegiada.

O pleito relativo à aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo Ajuste igualmente não merece prosperar, uma vez que, conforme já registrado na Decisão recorrida, tais aspectos encontram-se sob a análise de processo específico de Acompanhamento da Execução Contratual.

Diante do exposto, rejeito as preliminares de prescrição ou de prescrição intercorrente, bem como afasto, de ofício, a responsabilização do Secretário Adjunto. Não Conheço do Recurso manejado

pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, por intempestivo; Conheço do Recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM e, no mérito, nego-lhe provimento, mantendo-se integralmente o decidido no v. Acórdão de peça 25.

É como voto.

TCM, 03 de novembro de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.11.03 10:29:40 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

EMC/RB

ACO-UTR-981/2024

Processo	-	TC/010747/2017
Embargante	-	João Siqueira de Farias
Objeto	-	Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão da 32ª Sessão Ordinária Não Presencial de 20/4/2022 – Secretaria Municipal de Habitação e Bureau de Projetos e Consultoria Ltda. – Concorrência 02/Sehab/2015 – Contrato 18/Sehab/2016 – Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para 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 2

53ª Sessão Ordinária Não Presencial

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SEHAB. Engenharia consultiva para 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. Opostos em face da decisão que julgou irregulares os ajustes e não aceitou os efeitos financeiros. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em sede de embargos de declaração, 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 o relatório e voto do Relator, em conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Senhor João Siqueira de Farias, em face do Acordão prolatado no julgamento da Concorrência 02/Sehab/2015 e do Contrato 18/Sehab/2016, que deixou de acolher o pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal para aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, uma vez que há processo específico de acompanhamento de sua execução, e, no mérito, em negar-lhes provimento, por não restar constatada a ocorrência de obscuridade e falta de clareza no referido Acórdão.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que, após as medidas regimentais cabíveis, prossiga-se quanto ao exame dos recursos interpostos.

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

São Paulo, 17 de abril 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 29/07/2024 10:36:22 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 31/07/2024 11:56:50 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 010.747/2017

Egrégio Plenário

Em julgamento, embargos de declaração opostos por João Siqueira de Farias à peça 32, em face do Acordão, prolatado em 20.04.2022, que à unanimidade, julgou irregulares a Concorrência 02/SEHAB/2015 e o Contrato 18/SEHAB/2016, deixando de acolher o pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal para aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, uma vez que há, neste Tribunal, processo específico de acompanhamento de sua execução.

Cumpre ressaltar que a referida contratação tinha 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) na cidade sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo – SEHAB: Setor 2 – Empreendimentos de urbanização de favelas, loteamentos irregulares precários e do Programa Renova SP, abrangendo as Prefeituras Regionais de: Butantã, Campo Limpo, M'Boi Mirim, Santo Amaro, Cidade Ademar, Jabaquara, Vila Mariana, Ipiranga, Sapopemba/Vila Prudente e Aricanduva.

Os motivos que levaram à irregularidade da licitação foram, em síntese, a ausência de orçamento detalhado de forma a constituir evidência, com fundamentação técnica, de que as quantidades de profissionais, serviços e materiais estimadas para a execução dos objetos licitados eram necessárias e estavam compatíveis com os produtos a serem entregues pelas contratadas, bem como a falta de amparo legal para a publicação de nota de esclarecimento

estabelecendo que as empresas poderiam participar de tantas licitações quantas desejassem, desde que apresentassem equipes técnicas distintas, como bem apontado pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, pois revelava-se indevida a inclusão de elemento de interferência de um procedimento licitatório no exame de habilitação de outra licitação, posto que não se tratava de uma licitação com diversos lotes, mas sim de licitações autônomas, uma para cada lote.

Alegou o embargante que o Acórdão apresenta obscuridade e ausência de clareza, uma vez que ... *não foram demonstrados por este e. Tribunal quais quantitativos de profissionais e serviços que não estavam compatíveis com os produtos a serem entregues pelas contratadas à Administração, nem tampouco quais objetos licitados não estavam em consonância com os produtos entregues, restando evidente que a fundamentação do v. acórdão não está clara e precisa.*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, no que tange à admissibilidade, entendeu que o embargante não tratou de sua legitimidade e de seu interesse de recorrer em nome próprio, manifestando-se pelo não conhecimento dos embargos, diante do não atendimento do disposto no art. 140, caput, b e c, do Regimento Interno deste Tribunal.

No mérito, manifestou-se no sentido de que o Relatório e Voto (peça 23), que integram sua fundamentação, apresentam, com clareza suficiente, as razões da conclusão de irregularidade quanto aos quantitativos de profissionais e, quanto outro ponto questionado pelo embargante qual seja: falta previsão de recursos orçamentários, foi excepcionalmente superado e não ensejo a irregularidade do ajuste. Logo, não há razão para o acolhimento dos Embargos de Declaração.

A Chefia da Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, manifestou-se pela admissibilidade do recurso interposto por João Siqueira de Farias, por se tratar do próprio representante da Secretaria, entendendo não haver óbice ao seu recebimento. No mérito, acompanhou a manifestação pelo não provimento dos embargos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo provimento dos embargos, sobretudo no que concerne a superação das impropriedades apontadas no V. Acórdão.

A Secretaria Geral, de sua parte, opinou pelo conhecimento e, no mérito, pela rejeição dos Embargos de Declaração opostos, em face da inexistência da alegada obscuridade no julgado, mantendo-se o v. Acórdão recorrido em todos os seus termos.

É o relatório.

VOTO

1 – Conheço dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. João Siqueira de Farias à peça 31, em face do Acordão prolatado em 20.04.2022, que, à unanimidade, julgou irregulares a Concorrência 02/SEHAB/2015 e o Contrato 18/SEHAB/2016, no valor de R$ 34.391.772,00, deixando de acolher o pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal para aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, uma vez que há, neste Tribunal, processo específico de acompanhamento de sua execução.

2 – No mérito, diante do entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Gral, cujas manifestações ficam incorporadas ao presente e adotadas como razão de decidir, nego-lhe provimento, por não restar constatada a ocorrência de obscuridade e falta de clareza no referido Acórdão.

3 – Após as medidas regimentais cabíveis, prossiga-se quanto ao exame dos recursos interpostos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2024.03.26 08:23:59 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

SMAS/GAN

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/010747/2017
Contratante	-	Secretaria Municipal de Habitação
Contratada	-	Bureau de Projetos e Consultoria Ltda.
Concorrência	-	02/Sehab/2015
Contrato	-	18/Sehab/2016 R$ 34.391.772,00
Objeto	-	Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para 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 2

32ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. SEHAB. Serviços de engenharia consultiva para 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. O orçamento deve ser detalhado de forma a constituir evidência, com fundamentação técnica, de que as quantidades de profissionais, serviços e materiais estimadas para a execução dos objetos licitados eram necessárias e estavam compatíveis com os produtos a serem entregues pelas contratadas. 2. A nota de esclarecimento estabelecendo que as empresas poderiam participar de tantas licitações quantas desejassem, desde que apresentassem equipes técnicas distintas, não encontra amparo legal, pois revela-se indevida a inclusão de elemento de interferência de um procedimento licitatório no exame de habilitação de outra licitação, e, não se trata de uma licitação com diversos lotes, mas sim de licitações autônomas, uma para cada lote. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/10734/2017, TC/010738/2017, TC/010746/2017 e TC/010747/2017, 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 o relatório e voto do Relator, em julgar irregulares a Concorrência 02/Sehab/2015 e o Contrato 18/Sehab/2016.

ACORDAM, à unanimidade, em deixar de acolher o pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal para aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, uma vez que há, neste Tribunal, processo específico de acompanhamento de sua execução.

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

São Paulo, 20 de abril de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/cv

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 27/05/2022 15:28:57 -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 16:44:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 10.734/2017
TC 10.738/2017
TC 10.746/2017
TC 10.747/2017

Egrégio Plenário

Em Julgamento englobado as licitações e os contratos delas derivados que tiveram por fim a contratação de empresas para 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 interna, condominial e de edifícios residenciais de interesse social - HIS.

No TC 10.746/2017 julga-se a Concorrência 001/SEHAB/2015 e do Contrato 17/SEHAB/2016, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e Consórcio Pri-Bauer-Planal, constituído pelas empresas Pri Engenharia Ltda., L.A. Falcão Bauer Centro Tecnológico de Controle e Qualidade Ltda. e Planal Engenharia Ltda., para o SETOR 1, Empreendimentos de Urbanização de favelas, Loteamentos irregulares precários e do programa Renova São Paulo abrangendo as Prefeituras Regionais de: Perus; Pirituba/Jaraguá; Freguesia do Ó/Brasilândia; Casa Verde/Cachoeirinha; Santana/Tucuruvi; Jaçanã/Tremembé; Vila Maria/Vila Guilherme; Sé; Lapa; Mooca; Penha; Ermelino Matarazzo; São Mateus; São Miguel; Itaim Paulista; Cidade Tiradentes; e Guaianases," no valor de R$ 35.918.597,47.

No TC 10.747/2017 julga-se a Concorrência 002/SEHAB/2015 e o Contrato 18/SEHAB/2016, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e Bureau Projetos e Consultoria Ltda, para o SETOR 2, Empreendimentos de Urbanização de Favelas, Loteamentos Irregulares Precários e do Programa Renova SP abrangendo as Prefeituras Regionais de: Butantã; Campo Limpo; M´Boi Mirim; Santo Amaro; Cidade Ademar; Jabaquara; Vila Mariana; Ipiranga; Sapopemba/ Vila Prudente; e Aricanduva, no valor de R$ 34.391.772,00.

No TC 10.738/2017, julga-se a Concorrência 003/SEHAB/2015 e do Contrato 19/SEHAB/2016, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e o Consórcio SPL – S3, para o objeto acima descrito relativamente ao SETOR 3: Empreendimentos do Programa Mananciais - Represa Billings abrangendo as Prefeituras Regionais de Cidade Ademar, Capela do Socorro e Parelheiros", no valor de R$ 26.658.440,16.

No TC 10.734/2017 julga-se a Concorrência 004/SEHAB/2015 e o Contrato 20/SEHAB/2016, firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e o Consórcio Habita SP, para o SETOR 4: Empreendimentos do Programa Mananciais - Represa Guarapiranga abrangendo as Prefeituras Regionais de: M´Boi Mirim, Capela do Socorro e Parelheiros, no valor de R$ 29.724.456,67.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após exame de cada um dos processos, concluiu que as licitações apresentavam as seguintes irregularidades:

> 2.1. Evidências de que não houve previsão de recursos orçamentários, em infringência ao inc. III do §2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 1.1);
>
> 2.2. Não foi encontrado orçamento detalhado no PA, de forma a constituir evidência, com fundamentação técnica, de que as quantidades de profissionais, de serviços e de materiais estimados para a execução dos objetos licitados eram necessárias e estavam compatíveis com os produtos a serem entregues pelas contratadas à Administração, infringindo o inc. II do §2º do Art. 7º da LF nº 8.666/93 e;
>
> 2.3. A exigência formulada pela Administração na nota de esclarecimento, publicada no DOC de 30.01.2016, infringiu a regra estipulada no art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/93, na medida em que não houve a reabertura do prazo inicialmente estabelecido. Ademais, a ausência de critérios na referida nota de esclarecimento não permitiu o julgamento objetivo das propostas, afrontando o art. 3º da Lei 8.666/93. E por fim, a falta de regra possibilitando a substituição do(s) profissional(is) por parte das licitantes classificadas em 1º lugar em duas licitações, infringiu o art. 3º, §1 0 da Lei nº 8.666/93.

Quanto aos contratos, a conclusão da Equipe de Auditoria também foi pela irregularidade, por 2 (dois) motivos:

2.1. Decorrerem de licitações com apontamentos de irregularidades e;

2.2. Por insuficiência dos empenhos para cobrirem os pagamentos apresentados nos Cronogramas Físico-Financeiros, para os 4 (quatro) primeiros meses de vigência contratual, em inobservância aos arts. 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64 e ao artigo 1º do Decreto Municipal nº 23.639/87.

No que diz respeito ao apontamento do item 2.2 relativo às licitações, registrou a Auditoria que o Anexo V apresenta o Orçamento de Referência com a previsão de horas de profissionais, bem como das despesas diretas envolvidas nos trabalhos de fiscalização, gerenciamento e assessoria técnica.

Avaliando as quantidades de horas médias mensais de profissionais de cada especialidade envolvida nos trabalhos, constatou a previsão média mensal de profissionais em dedicação integral, todavia, não foram encontradas memórias de cálculo e fundamentação técnica que permitisse concluir que os profissionais que compunham a equipe técnica estavam em quantidade suficiente e necessária para a devida execução dos objetos.

Apontou, ainda, a Auditoria, que não foram encontradas nos autos justificativas que permitissem concluir que as quantidades de serviços e insumos previstos eram necessários e estavam compatíveis com os produtos a serem entregues pelas contratadas.

Acrescentou que, examinando o escopo dos serviços descritos nos subitens 8.1 a 8.4 dos Termos de Referência e dos produtos previstos nos itens 10, não foi possível estabelecer correlação de quantidade e periodicidade destes com as quantidades de horas de profissionais, e de horas de serviços e de materiais de despesas diretas constantes do orçamento da Administração.

Quanto ao apontamento 2.3. da análise da licitação, referente à nota de esclarecimento estabelecendo que *"As empresas poderão participar de quantas licitações desejarem, porém, somente serão contratadas em mais de uma delas, se as respectivas equipes técnicas apresentadas forem distintas"*, aduziu a Auditoria que referida nota afetou o critério de formulação das

propostas, ensejando, inclusive a exclusão de licitantes, razão pela qual a SEHAB deveria ter reaberto o prazo de divulgação dos editais.

Apontou, também, que referida nota de esclarecimento, do ponto de vista material, não encontra respaldo jurídico, porquanto não há nos editais quaisquer critérios capazes de permitir o julgamento objetivo das propostas, não restando definido de qual certame a empresa ou consórcio seria excluído no caso de coincidência de membros da equipe técnica em diferentes propostas, estando a licitante classificada em 1º lugar em mais de uma licitação.

No caso do TC 10.738/2017, foi vencedor o consórcio SLP-S3, que apresentou o valor de R$ 26.658.440,16, e excluídos o Consórcio Pri-Bauer-Planal e a empresa Bureau de Projetos e Consultoria Ltda. (que já haviam sido classificadas em 1º lugar nas Concorrências nº 1 e º 2, respectivamente), e que apresentaram nesta licitação valores inferiores à da proposta vencedora. Tal ausência de critério não permitiu concluir que as exclusões das licitantes supracitadas levaram à contratação do consórcio com a proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, ressaltou que não foi aventada a possibilidade de substituição de profissionais por parte da licitante classificada em 1º lugar em duas das licitações, para a devida contratação.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em sua primeira manifestação, acompanhou a Equipe de Auditoria no tocante ao apontamento 2.2 e, no tocante ao item 2.1., registrou que, em oportunidades anteriores, albergou o entendimento no sentido da possibilidade da apresentação da Nota de Reserva até o ato de homologação do procedimento licitatório.

Acompanhou a Auditoria, também, quanto aos apontamentos relativos às contratações.

Na sequência, foram instados a oferecer defesas a SEHAB, a Contratada, e o então Secretário Adjunto, indicado como responsável e vindo aos autos as defesas oferecidas.

Os defendentes alegaram, em síntese, quanto à inexistência de prévia previsão de recursos para as licitações, que os editais foram publicados em dezembro de 2015, quase na mudança de exercício, não havendo possibilidade de fazer reservas para o exercício seguinte; que como se tratava de serviço

continuado; e que foram feitas previsão dessas despesas no orçamento do exercício seguinte, demonstrado no processo administrativo.

Quanto aos empenhos insuficientes para cobrir os 4 (quatro) primeiros meses dos contratos, esclareceram que, devido ao tempo consumido para a realização dos certames e do vencimento do contrato anterior, foi necessária realização de uma contratação emergencial do serviço para acompanhar as obras emergenciais da Secretaria, o que consumiu parte dos recursos do exercício de 2016. Além disso, a mudança da conjuntura econômica exigiu a readequação dos ajustes e também dos cronogramas dos gerenciamentos, de modo que, antes da assinatura dos contratos houve necessidade de elaboração de novos cronogramas físico-financeiros, no intuito de compatibilizá-los com a disponibilidade orçamentária, bem como ao volume de frentes de obras existentes, à época.

Finalizaram afirmando que houve empenhos complementares em outubro e dezembro, ressaltando que não teria ocorrido prejuízo ao Erário nem à contratada decorrente de tais alterações, pois que anteriores ao contrato.

Quanto ao apontamento de ausência de orçamento detalhado, esclareceram que dentre os vários anexos contidos e comuns a todos os quatro Editais publicados, Anexos III e IV, estariam relacionados diretamente à metodologia adotada para o dimensionamento das equipes técnicas de permanência ideal para atendimento ao objeto dos contratos e que cada Edital corresponderia a um setor territorial da cidade de São Paulo.

No que diz respeito aos quantitativos de horas de profissionais e de despesas diretas não justificadas, informaram que, após a instauração dos procedimentos licitatórios foi criado um grupo de trabalho com a finalidade de realização de procedimentos e tomadas de decisões envolvendo os objetos licitados. A partir daí, houve a conclusão de que a atribuição de um peso maior para a equipe técnica possibilitaria o acesso a um número maior de licitantes, em comparação à atribuição de maior peso aos atestados fornecidos pelas empresas, tendo em vista a relevância do fator “recursos humanos” envolvidos nos objetos contratados. Além disso, destacaram a forma utilizada para o dimensionamento das equipes técnicas envolvidas e os respectivos quantitativos utilizados para a execução dos objetos e que foram feitos pequenos ajustes, de maneira a adequar as equipes técnicas envolvidas à nova realidade dos estudos apresentados pela equipe de trabalho constituída.

Acerca da nota de esclarecimento publicada, estabelecendo que: as *"empresas poderão participar de quantas licitações desejarem, porém, somente serão contratadas em mais de uma delas, se as respectivas equipes técnicas apresentadas foram distintas",* sustentaram que não alterou as condições de participação previstas nos editais; que os editais estabeleceram critérios claros para apresentação do corpo de profissionais envolvidos na consecução dos objetos, inclusive com a possibilidade de substituição da equipe técnica de profissionais, não havendo restrição da competitividade, haja vista que várias empresas participaram dos certames, vedada a adjudicação de mais de um lote a uma mesma empresa.

Em suas defesas, as contratadas corroboraram o entendimento da SEHAB no que diz respeito à nota de esclarecimentos versada no item 2.3 das análises das licitações.

Em nova manifestação, a Equipe de Auditoria manteve os apontamentos relativos às licitações e as contratações.

Aduziu, quanto à falta de justificativa prévia dos quantitativos necessários à formatação dos editais, que a informação da constituição de um grupo de trabalho após a divulgação dos editais, denota a total falta de planejamento da Secretaria para a realização dos certames de sua alçada.

No tocante à nota de esclarecimentos, aduziu ter se verificado uma nova configuração do instrumento convocatório, com repercussão nas propostas a serem oferecidas, o que ensejava a necessidade de devolução dos prazos de divulgação inicialmente estabelecidos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo endossou as conclusões da Equipe de Auditoria, pela manutenção dos apontamentos sobre as licitações, bem como quanto ao item 2.2 referente às análises das contratações, inclusive, salientando, no tocante ao item 2.3 da análise da licitação, a obrigatoriedade de reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, tendo em vista que a nota de esclarecimento modificou substancialmente os critérios de formulação das propostas.

Entendeu, ainda, ser indevida a inclusão de elemento de interferência de um procedimento licitatório no exame de habilitação de outra licitação, salientando não se tratar de diversos lotes de um mesmo certame, mas de licitações autônomas, uma para cada lote.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos atos em análise, ou o reconhecimento dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, na esteira das conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, opinou pela irregularidade das licitações e dos contratos.

É a síntese relatorial.

VOTO

1 – Diante da instrução constante dos autos, acolho, em caráter excepcional, as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB para afastar o apontamento relativo à falta de previsão de recursos orçamentários para a realização dos procedimentos licitatórios, bem como o empenhamento insuficiente para a cobertura dos 4 (quatro)primeiros meses de vigência contratual, uma vez que tais atos, apesar de apresentarem inconformidades, não produziram prejuízos ao erário.

2 - Todavia, de fato, as defesas oferecidas não foram suficientes para afastar o apontamento referente à ausência de orçamento detalhado de forma a constituir evidência, com fundamentação técnica, de que as quantidades de profissionais, serviços e materiais estimadas para a execução dos objetos licitados eram necessárias e estavam compatíveis com os produtos a serem entregues pelas contratadas.

3 – Há que se reconhecer, ademais, que a nota de esclarecimento estabelecendo que as empresas poderiam participar de tantas licitações quantas desejassem, desde que apresentassem equipes técnicas distintas, não encontra amparo legal, como apontado pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, pois revela-se indevida a inclusão de elemento de interferência de um procedimento licitatório no exame de habilitação de outra licitação, e, nos casos em tela, não se trata de uma licitação com diversos lotes, mas sim de licitações autônomas, uma para cada lote.

Assim, incorporo ao meu voto o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestado nos TCs 10.747/2017 e 10.746/2017, no sentido de que referida nota afetou o critério de formulação das propostas, ensejando, inclusive a exclusão de licitantes, sendo que a SEHAB deveria ter reaberto o prazo inicial de divulgação do edital, fato que impede o reconhecimento de irregularidade dos certames em julgamento.

Além disso, não restou esclarecido pela Secretaria Municipal de Habitação, qual seria o critério a ser utilizado para saber de qual certame a empresa ou consórcio seria excluído no caso de coincidência de membros de equipes técnicas em diferentes propostas, estando a licitante classificado em primeiro lugar em mais de uma licitação.

4 – Diante do exposto, JULGOU IRREGULARES AS LICITAÇÕES E OS CONTRATOS DELAS DECORRENTES.

5 – Deixo de acolher o pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal de aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelos ajustes, uma vez que há neste Tribunal processos específicos de acompanhamento de suas execuções.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2022.04.04 18:05:58 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/