ACO-UTR-457/2025

Processo	-	TC/012599/2019
Contratante	-	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Contratado	-	Consórcio FBS/Coveg (FBS Construção Civil e Pavimentação S.A. e Construtora Coveg Ltda.)
Acompanhamento da execução do Contrato 07/Siurb/2015 (TAs 01/07/Siurb/15/2015, 02/07/Siurb/15/2017 e 03/07/Siurb/15/2017)		
Objeto	-	Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução de obras para controle de inundações para a Bacia do Riacho Ipiranga, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

65ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SIURB. CONTROLE DE INUNDAÇÕES. PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE. PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS. SUBCONTRATAÇÃO. 1. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva arguida por um dos requerentes, tendo em vista que a inclusão o legitima a figurar no presente processo, de modo a permitir o exercício do contraditório e a ampla defesa, evitando assim futura alegação de nulidade processual. Afastado do rol de responsáveis outro dos requerentes, tendo em vista o seu falecimento. 2. Os acréscimos acumulados e apresentados nas planilhas orçamentárias, por meio de Termo de Aditamento, devem representar os efetivamente realizados, contabilizados todos os valores referentes aos serviços. 3. Devem ser devidamente fundamentadas eventuais supressões de valores identificados nas planilhas orçamentárias. 4. O total de serviços subcontratados não deve ultrapassar o limite de 30% autorizado no Contrato. 5. Os serviços realizados por empresas terceirizadas devem ser formalmente autorizados pela Administração, para subcontratação, seguindo previsão contratual. 6. A subcontratação de serviços relevantes, cuja experiência prévia foi exigida para qualificação técnica da Contratada é indevida, visto que tais exigências, com o intuito de garantir a expertise da empresa Contratada, restringiram a competitividade da licitação. Acórdão TCU 3.144/2011. NÃO ACOLHIDO. 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 o relatório e voto do Relator, em não acolher a execução contratual, no período e valores auditados, pois os achados da Auditoria impedem o reconhecimento da regularidade dos atos examinados.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA, em afastar as preliminares de ilegitimidade passiva arguidas pelos senhores Osvaldo Misso e Marcos Augusto Alves Garcia, tendo em vista que a inclusão no quadro de responsáveis os legitima a figurar no presente processo, de modo a permitir o exercício do contraditório e a ampla defesa, evitando assim futura alegação de nulidade processual, mas, por unanimidade, em afastar do rol de responsáveis o Sr. Osvaldo Misso, tendo em vista o seu falecimento.

Vencido parcialmente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, acolheu as razões apresentadas pelo Senhor Marcos Augusto Alves Garcia, que titularizou o cargo de Secretário Adjunto da Siurb, para excluir a sua responsabilidade no feito sob julgamento, considerando que foi nomeado em janeiro de 2021.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, às pessoas arroladas no item 3.7 do Relatório Conclusivo de Auditoria (peça 41) e ao Consórcio FBS/COVEG, na pessoa de seu representante.

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

São Paulo, 21 de maio de 2025.

RICARDO TORRES – Vice-Presidente no exercício da Presidência
DOMINGOS DISSEI – Relator

/cv

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES (18)
Data: 29/07/2025 11:47:42 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 31/07/2025 16:22:21 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 012.599/2019

Egrégio Plenário

Em julgamento, o Acompanhamento da Execução do Contrato nº 007/SIURB/2015, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras – SIURB e o Consórcio FBS/COVEG, decorrente da Concorrência nº 009/2014/SIURB, cujo objeto é a execução de obras para controle de inundações para a bacia do Riacho Ipiranga.

Na 29ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 24.11.2021, a licitação, o contrato e os Termos de Aditamento 01/07/SIURB/15/2015, 02/07/SIURB/15/2017 e 03/07/SIURB/15/2017, à unanimidade, foram julgados irregulares no TC 227/2018, em razão dos apontamentos que impediram o acolhimento dos atos.

A Coordenadoria VII elaborou o Relatório Preliminar de Acompanhamento da Execução Contratual (peça 28) e, após Manifestação Prévia da Origem (peças 37 e 38), formulou o Relatório Conclusivo pontuando, no item 4, as seguintes infringências e irregularidades:

> *4.1. Os acréscimos acumulados apresentados nas planilhas orçamentárias, que resultaram no percentual de 24,93% até o TA nº 9, não representam os efetivamente realizados, posto que deixou de ser contabilizado o montante de R$ 7.458.286,15, referente aos serviços de disposição de resíduos. Portanto, cabe à Origem promover os ajustes e demonstrar que os acréscimos de valores dos serviços ocorridos ao longo da execução contratual atendem às exigências do Acórdão nº 749/2010 do TCU, bem como se estão dentro dos limites legais preconizados no §1º do art. 65 da Lei Federal 8.666/93;*
>
> *4.2. Não estão devidamente fundamentadas as supressões de valor identificadas nas planilhas orçamentárias referentes às obras do trecho 5, em inobservância ao princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do artigo 2º da Lei Municipal nº 14.141/06. Cabe à Origem demostrar a viabilidade técnica e econômica das soluções que possibilitarão a execução deste trecho das obras com os*

valores orçamentários dos serviços reduzidos em relação aos da planilha orçamentária inicial;

4.3. O total de serviços subcontratados alcança um percentual potencial de 53,18% (44,63% de subcontratação prevista - Taxa de Administração de 15% - e 8,55% de subcontratação de serviços que deveriam ter sido executados diretamente pela Contratada - BDI de 29,1%) e um percentual medido de subcontratação de 44,85% (38,03% de subcontratação prevista – Taxa de Administração de 15% - e 6,82% de subcontratação de serviços que deveriam ter sido executados diretamente pela Contratada – BDI de 29,1%), ultrapassando o limite de 30% autorizado na subcláusula 14.1 do Contrato nº 007/SIURB/2015;

4.4. Ocorreu sobrepreço e superfaturamento de serviços subcontratados no montante total de R$ 1.768.044,16 e R$ 1.410.941,22, respectivamente. Tendo em vista o prejuízo ao Erário decorrente da aplicação irregular de uma taxa de BDI de 29,1%, cabe à Administração acionar a Contratada para restituição dos valores já pagos indevidamente;

4.5. Foram constatados diversos serviços sendo realizados por empresas terceirizadas sem a devida formalização da autorização da Administração para subcontratação dos serviços, em infringência à subcláusula 14.2 do Contrato;

4.6. A subcontratação de serviços relevantes, cuja experiência prévia foi exigida para qualificação técnica da Contratada é indevida e está em desacordo com o entendimento do Acórdão nº 3.144/2011 do TCU, visto que tais exigências restringiram a competitividade da licitação com o intuito de garantir a expertise da empresa contratada.

A Assessoria Jurídica destacou que os apontamentos feitos pela Especializadas veiculam indícios de descumprimento não só da legislação e jurisprudência que regem os contratos administrativos – como é a hipótese de acréscimos de valor contratual acima do limite legalmente permitido (apontamento 4.1.), em razão da constatação de que "*a fiscalização da obra registrou as irregularidades no cálculo de acréscimos contratuais no serviço de disposição de resíduos (peça 18)",* além de restar *"prejudicada a verificação do limite legal de 25% do valor contratual, conforme metodologia de cálculo preconizada no Acórdão nº 749/2010 do TCU" em razão de não ser "possível se verificar quando ocorre a contabilização de*

modo irregular dos quantitativos e dos valores adicionados ao longo dos aditamentos contratuais" (p. 09/10 da Peça 41), ausência de motivação *para supressão de valor no Trecho 5 (apontamento 4.2.)* – como também de cláusulas contratuais, casos de *subcontratações acima do limite avençado (apontamento 4.3.)* e, também, de constatações fáticas e técnicas feitas pela especializada como veiculadas nos itens 4.4. e 4.5. da conclusão.

Destacou como de maior gravidade o item 4.4 que trata de possível prejuízo ao Erário em razão de sobrepreço e superfaturamento de serviços subcontratados no montante total de R$ 1.768.044,16 e R$ 1.410.941,22, respectivamente.

A SIURB, os responsáveis indicados pela Auditoria e o consórcio contratado foram intimados. Manifestaram-se o Sr. Osvaldo Misso (peça 85), o Consórcio FBS/COVEG (peça 89), o Sr. Nilton Laganá Junior (peça 99), o Sr. Osmar Dias dos Santos (peças 101 e 102) e a SIURB (peças 109 e 110).

A SIURB alegou, entre outros pontos, que os serviços sofreram alterações em razão de fatos supervenientes e por solicitação de financiadores.

O Consórcio afirmou que os serviços de disposição de resíduos sólidos foram reclassificados, mas não ocorreu alteração em sua essência; para contemplar o limite legal de alterações, é possível compensar acréscimos e supressões; não houve descaracterização do objeto; que as supressões relativas ao Trecho 5 decorrem da divergência entre os quantitativos da planilha orçamentária e os do projeto básico; que não houve ilegalidade nas subcontratações, que propiciaram maior qualidade e agilidade na execução dos serviços e contaram com a anuência da Administração; que não delegou a responsabilidade pelos serviços e não houve sobrepreço ou superfaturamento e; o edital não discriminou serviços que poderiam ou não ser subcontratados.

Ao final, pediu que a execução contratual seja julgada regular.

O Sr. Osvaldo Misso informou que deixou o cargo de Secretário Adjunto no final de 2016, quando as obras em questão não haviam sido

licitadas e não se encontrava na Administração quando os fatos dos apontamentos ocorreram.

O Sr. Marcos afirmou que iniciou o exercício no cargo em 21.01.21 e não pode responder por atos anteriores.

O Sr. Nilton Laganá Junior e o Sr. Osmar Dias dos Santos destacaram a necessidade de promover adequações nas planilhas e pediram que a execução contratual seja julgada regular.

Após apreciação dos argumentos de defesas, a Equipe de Auditoria manteve na íntegra os apontamentos constantes do Relatório Conclusivo, uma vez que as justificativas e argumentos apresentados não tiveram o condão de alterá-los.

A Assessoria Jurídica entendeu que os achados de Auditoria não constituem irregularidades da execução contratual, mas alterações promovidas no ajuste em Termos de Aditamento não analisados. Que não ficou evidenciado que tenha sido ultrapassado o limite legal de 25% do valor inicial atualizado ou que devia ser considerada uma supressão na alteração do item de disposição de resíduos sólidos. Observou que a própria Auditoria considerou prejudicada a aferição do percentual efetivamente realizado.

Quanto às supressões referentes ao Trecho 5 da obra, embora tenham sido resultantes de necessidade de adequação, acompanhou a conclusão da Auditoria de insuficiência na fundamentação da opção adotada, tendo em vista tratar-se de avaliação estritamente técnica.

Consignou que as observações atinentes às irregularidades das alterações contratuais não podem ser vistas como conclusivas, tendo em vista a ausência dos elementos de instrução próprios de uma Análise de Termo de Aditamento. Acrescentou que o Termo de Aditamento nº 03, no qual foi promovida a alteração no item de disposição de resíduos sólidos, foi analisado no TC 227/2018.

Entendeu que a subcontratação de parcelas relevantes do objeto, em especial, a de serviços para os quais foi exigida qualificação técnica no procedimento licitatório, não encontra guarida nas disposições do art. 72 da Lei nº 8.666/93 e que o não atendimento das disposições contratuais

verificado nos achados de auditoria configura violação ao art. 66 da Lei 8.666/93.

Diante dos elementos encartados nos autos, entendeu não ser possível excluir a responsabilidade do Sr. Osvaldo Misso, pois a contratação e dois aditivos foram firmados no período em que se encontrava no cargo. Igual conclusão se aplica ao Sr. Marcos Augusto Alves Garcia, que já ocupava o cargo quando da ocorrência de algumas das irregularidades apontadas.

Ao final, manifestou-se pela irregularidade da execução contratual, nos limites da fiscalização realizada nestes autos.

O Senhor Assessor Jurídico Subchefe acompanhou o entendimento do Assessor preopinante e acrescentou, quanto às preliminares apresentadas pelos senhores Osvaldo Misso e Marcos Augusto Alves Garcia, que a inclusão no quadro de responsáveis (peça 28, item 3.7) os legitima a figurar no presente processo, inclusive para garantia do contraditório e da ampla defesa, sendo que eventual atribuição de responsabilidade e/ou consequências deverá ser avaliada no momento do julgamento, de modo adstrito aos atos por eles praticados.

O Órgão Fazendário entendeu que as explicações trazidas, ainda que parciais, devem ser devidamente sopesadas, na medida em que se revelaram pertinentes e razoáveis, havendo fundadas razões e argumentos a amparar o acolhimento dos atos em exame ou, ao menos, permitir que os efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes do referido instrumento sejam recepcionados, em homenagem aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo.

A Secretaria Geral opinou pela rejeição das preliminares de ilegitimidade passiva arguidas por Osvaldo Misso e Marcos Augusto Alves Garcia, e pelo não acolhimento da Execução do Contrato nº 007/SIURB/2015, no período de abrangência da fiscalização e dos efeitos financeiros decorrentes dos atos realizados, tendo em vista a manutenção de diversas infringências constatadas.

É o relatório.

VOTO

1. De início, afasto as preliminares de ilegitimidade passiva arguidas pelos senhores Osvaldo Misso e Marcos Augusto Alves Garcia, tendo em vista que a inclusão no quadro de responsáveis os legitima a figurar no presente processo, de modo a permitir o exercício do contraditório e a ampla defesa, evitando assim futura alegação de nulidade processual, assim destacado nos pareceres da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral. Ainda, afasto do rol de responsáveis o Sr. Osvaldo Misso, tendo em vista o seu falecimento.

2. Como se verifica, o objetivo a ser alcançado com as obras objeto do Contrato nº 007/SIURB/2015 envolve a redução das inundações ocorridas na bacia hidrográfica do Riacho Ipiranga.

3. Irregularidades apuradas pela Equipe de Auditoria não foram superadas, mesmo após a apresentação, pelos interessados, de justificativas e argumentos como elementos de defesa.

4. A Equipe Técnica apontou que os acréscimos acumulados apresentados nas planilhas orçamentárias, que resultaram no percentual de 24,93% até o Termo de Aditamento nº 9, não representam os efetivamente realizados, posto que não contabilizado o valor referente aos serviços de disposição de resíduos (item 4.1), e não foram devidamente fundamentadas as supressões de valores identificadas nas planilhas orçamentárias referentes às obras do trecho 5 (item 4.2).

5. Observe-se, ainda, que o Termo de Aditamento nº 03, em que foi promovida a alteração no item de disposição de resíduos sólidos, foi julgado irregular no TC 227/2018.

6. Ademais, foi apurado que o total de serviços subcontratados alcançou um percentual potencial de 53,18%, ultrapassando o limite de 30% autorizado na subcláusula 14.1 do Contrato (item 4.3); diversos serviços foram realizados por terceiros, sem a devida formalização da autorização da Administração para subcontratação, em infringência à subcláusula 14.2 do Contrato (item 4.5) e que houve subcontratação de serviços relevantes, cuja

experiência prévia foi exigida para qualificação técnica da Contratada (item 4.6).

Tais apontamentos representam violação não só à legislação aplicável à matéria, mas também a cláusulas do ajuste que deveriam ser observadas pelas partes.

7. Deste modo e diante de tudo que dos autos consta, na esteira das manifestações dos Órgãos Técnico e Especializado de Tribunal, cujos argumentos adoto como razão de decidir e que ficam incorporados a este voto, NÃO ACOLHO a execução do Contrato nº 007/SIURB/2015, no período e valores auditados, pois os achados da Auditoria impedem o reconhecimento da regularidade dos atos examinados.

8. Dê-se ciência do Acórdão a ser produzido à SIURB, às pessoas arroladas no item 3.7, do Relatório Conclusivo de Auditoria (Peça 41), e ao Consórcio FBS/COVEG, na pessoa de seu representante.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2025.04.29 17:59:12 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN

65ª SONP

Item 9) e-TCM nº 12599/2019

Interessada:	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB)
Responsáveis:	Osvaldo Misso - Secretário Adjunto à época; Marcos Augusto Alves Garcia - Secretário Adjunto; Nilton Laganá Junior -Superintendente do Departamento de Obras de Infraestrutura Urbana; Vera Lúcia de Melo - Superintendente do Departamento de Projetos de Infraestrutura Urbana; Osmar Dias dos Santos - Fiscal
Objeto:	Execução Contratual - Contratação de empresas ou consórcio de empresas pré-qualificados no procedimento da pré-qualificação 001/14/SIURB, para execução de obras para controle de inundações para a bacia do Riacho Ipiranga.

Relator: **Conselheiro Domingos Dissei Reviso**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, passo a análise das preliminares de ilegitimidade passiva arguidas por Osvaldo Misso e Marcos Augusto Alves Garcia, que titularizaram o cargo de Secretário

Adjunto da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB).

Verifica-se, neste caso em especial - Execução do Contrato nº 007/SIURB/2015 – que as faltas assinadas guardam relação com o descumprimento de cláusulas contratuais e inobservância de dispositivos legais, de modo que, em relação a eventual participação dos relacionados pela SCE como responsáveis pelas áreas auditadas, há que se considerar a efetiva participação na execução contratual em análise, ressaltando que é possível verificar que as manifestações exaradas ao longo da instrução do feito não implicaram os ocupantes dos cargos de Secretário Municipal, Secretário Adjunto.

Aliás, tanto a LINDB[1], como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos[2], impõem que sejam delimitados os papéis dos agentes públicos envolvidos, para que

---

[1] "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

[2] "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **da segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)." (Grifei).

respondam nessa medida, e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas, mas que, na prática, efetivamente não foram por eles executadas, que é exatamente o caso retratado nos autos.

Por todo o exposto, considerando os pareceres dos Órgãos Técnicos desta Casa, que passam a integrar meu voto, NÃO ACOLHO a Execução do Contrato nº 007/SIURB/2015, no período e valores medidos.

Outrossim, acolho as razões apresentadas por Marcos Augusto Alves Garcia, que titularizou o cargo de Secretário Adjunto da SIURB, para excluir a sua responsabilidade no feito sob julgamento, considerando que foi nomeado em janeiro de 2021. Ainda, declaro extinta a punibilidade de Osvaldo Misso, tendo em vista o seu falecimento.

TCM, 19 de maio de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.05.19 20:26:28 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

RSPCV/RB