

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator DOMINGOS DISSEI**

Ref.: Representação em face do Contrato nº 54/SIURB/2011 e dos Termos Aditivos, cujo objeto é a execução do sistema viário de interligação da Av. Sena Madureira com a Av. Dr. Ricardo Jafet, na região de cruzamento entre as Av. Sena Madureira e Domingos de Moraes, incluindo túneis, emboques e obras de adequação viária. Processo SEI nº 6022.2022/0006895-0

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de **REPRESENTAÇÃO** apresentada pelo nobre Deputado Estadual Antônio Donato Madormo, em face dos seguintes agentes da Prefeitura Municipal de São Paulo: o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, Sr. Ricardo Luís Reis Nunes; o Sr. Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), Sr. Celso Gonçalves Barbosa e o Sr. Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), Sr. Marcos Monteiro, em razão de alegadas ilegalidades apontadas quanto ao Contrato nº 054/SIURB/2011.

O objeto do Contrato nº 054/SIURB/2011 é a:

Execução do sistema de interligação da Avenida Sena Madureira com a Avenida Ricardo Jafet, na região do cruzamento com as Avenidas Sena Madureira e Domingos de Moraes, no Bairro Ipiranga, incluindo túneis, emboques e obras de adequação e melhorias do sistema viário existente. (peça 17, fl. 8).

O Contrato nº 054/SIURB/2011 é fruto da Concorrência nº 017/10/SIURB.

Esse contrato foi firmado pela PMSP, representada da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e o Consórcio Queiróz Galvão – Galvão Engenharia.

O valor firmado para a execução das obras foi de R\$ 218.963.011,64 (peça 17, fl. 102) e a Ordem de Início foi emitida em 01.07.2011.

Segundo o Representante, a vigência do contrato foi suspensa devido às “denúncias apuradas pelas investigações da Operação Lava Jato”, embora a SIURB tenha alegado falta de recursos no orçamento para a paralisação. Após essa suspensão, o contrato foi suspenso por mais 16 (dezesesseis) vezes, por períodos de 120 dias, até 01.01.2020 e, após essa data o contrato não

foi mais suspenso, tendo ocorrido, segundo o representante, o término do contrato, por decurso do prazo.

Prossegue o representante afirmando que passados mais de 4 anos sem nenhuma tramitação, o contrato foi retomado no início de 2024, sem maiores justificativas, sendo que em 18.01.2024 foi realizada uma mesa técnica neste TCMSP onde compareceram representantes da SIURB e da SMT (Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) onde foi exposto que a SIURB e a SMT haviam firmado o Termo de Cessão Contratual, no qual o contrato nº 054/SIURB/2011 fora cedido para a SMT em 04.01.2024.

Segundo o representante:

Referida cessão causa estranheza uma vez que não foram localizadas maiores justificativas técnicas e legais para essa transferência de competência. O objeto da obra constitui prerrogativa legal da SIURB, o recurso utilizado estava disponível no orçamento da SIURB e a licitação e o contrato são originários da SIURB, ou seja, não há explicação razoável para essa transferência, precisando, inclusive, da anuência do Prefeito, vez que se trata de competência originária da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras.

Para prosseguimento da retomada contratual, SIURB atualizou o orçamento para R\$ 517.487.275,43 (P0 + reajuste), podendo chegar em R\$ 575 milhões devido a alterações nos projetos que a secretaria informa que precisam ser feitas. Para justificar a vantajosidade em seguir com o contrato, SIURB atualizou o valor do objeto contratual através da tabela SIURB, aplicando o desconto da licitação, alegando que o valor, caso a opção fosse realizar uma nova licitação, poderia ficar em R\$ 601 milhões. Foi informado no processo que a empresa concordou com o novo valor, se comprometendo a não pedir reequilíbrio contratual, apenas o reajuste do período, e apresentou novo cronograma físico-financeiro, cujo desembolso em 2024 prevê R\$ 100.006.337,00, já transferido de SIURB para SMT, através de Nota de Reserva com Transferência – NRT (Anexo II).

Com isso, em 03/04/2024, foi emitida Ordem de Serviço para execução contratual no prazo de 540 dias (Anexo III).

No entanto, além dos aspectos controversos já citados aqui, há outros agravantes que colocam em dúvida a legalidade e vantajosidade da retomada (peça 1, fls. 4/5).

Em função dessas alegações o Representante solicita que este TCMSP:

1. Realize auditoria sobre a legalidade e regularidade da retomada do contrato nº 054/SIURB/2011, em especial quanto aos aspectos financeiros, jurídicos e ambientais;
2. Verifique a conformidade da cessão do contrato da SIURB para a SMT, considerando a ausência de justificativas técnicas e legais para tal transferência;
3. Avalie a vantagem econômica da retomada do contrato, em comparação com a

possibilidade de nova licitação e, especialmente, à luz dos processos e sindicâncias realizados pela Controladoria Geral do Município;
4. Promova medidas cautelares necessárias para evitar danos irreparáveis ao erário público e à comunidade. (peça 1, fls. 9/10).

Após a apresentação da Representação, Vossa Excelência, por sugestão desta Coordenadoria, oficiou a SMT para manifestação quanto aos pontos alegados na Representação.

A SMT se pronunciou nas peças 12 e 13.

Retornam os autos nesta oportunidade para análise da Representação, em sede de conclusivo, à luz da manifestação da SMT.

2. ANÁLISE

2.1. Irregularidade da retomada do contrato nº 054/SIURB/2011.

Argumentos da Representação (peça 01)

2. DA ILEGALIDADE DO PROSSEGUIMENTO DO CONTRATO

O parecer jurídico de SMT (Anexo IV) para viabilizar o prosseguimento do contrato, datado de 01/03/2024, ignora completamente todo o desenrolar de procedimentos administrativos contra esse contrato em andamento na Controladoria Geral do Município. Há a citação de um breve trecho em que o assessor jurídico menciona parecer da PGM que recomenda “seja oficiada a Controladoria Geral do Município sobre a existência de procedimentos impeditivos da continuidade, e a Procuradoria Geral do Município sobre a existência de decisões judiciais vigentes impeditivas, bem como outros fatos e fundamentos jurídicos pertinentes”. Porém, o assessor jurídico pondera:

Na consulta pública disponível nos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não foram identificados quaisquer processos voltados à discussão quanto à legalidade do contrato em questão, inexistindo, a princípio, qualquer impedimento judicial / do controle para sua retomada, sem prejuízo da providência de encaminhamento de ofícios sugerida pela PGMSP. Ao que consta, o contrato foi celebrado em um cenário de estrita legalidade, sendo objeto de procedimento de licitação pública, concorrido por diversos outros interessados, com a formalização do contrato com o proponente melhor colocado na classificação de preços e com comprovada expertise técnica, não havendo, assim, qualquer discussão relevante sobre a legitimidade do ajuste. Pelo contrário, recentemente, em mesa técnica envolvendo diversas secretarias municipais relacionadas à contratação, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo se mostrou bastante propenso à proposta de retomada do contrato, não tendo apontado qualquer óbice à discussão jurídica, técnica ou financeira relacionada à matéria. Por fim, no caso do procedimento conduzido pela Controladoria Geral do Município, não se identificou determinação de suspensão da retomada, de modo que ainda que possa haver alguma recomendação nesse

sentido, prevalece a discricionariedade do gestor quanto às ações e riscos a serem eventualmente assumidos.

Entretanto, existiam processos em andamento na CGM (PROCESSO 6067.2023/0001579-9; 6067.2019/0026258-6; 6067.2019/0026259-4 - Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9) para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica – PAR, instaurado pelo Controlador Geral do Município por meio da Portaria nº 181/2019, publicada em 27/12/2019, em face da GALVÃO ENGENHARIA S.A., em razão das conclusões da Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9 que apontaram possíveis práticas de atos lesivos à administração, relacionados a condutas anticompetitivas, fraude em licitações e sobrepreço (ver Anexo V).

A sindicância concluiu que a investigada teria agido em conluio com outras pessoas jurídicas, frustrou, mediante prévio ajuste de preços, o caráter competitivo de procedimentos licitatórios públicos do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, fraudando e vencendo de forma fraudulenta o lote 04 da obra da Avenida Roberto Marinho (ROMA) e a Concorrência da Sena Madureira, além de ter apresentado propostas fraudulentas nos outros lotes do ROMA e nas licitações das obras da Avenida Chucri Zaidan.

Considerando os valores executados nesses contratos, a comissão de Sindicância propôs aplicação de uma multa administrativa no importe de R\$ 3.586.948,03, além das providências cabíveis quanto às infrações administrativas (expedição de ofício ao MP-SP; registro da penalidade no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP; encaminhamento dos autos à autoridade competente para providências de responsabilização da pessoa jurídica GALVÃO ENGENHARIA S.A., com vistas à declaração de sua inidoneidade, bem como para adoção das providências para ressarcimento integral dos danos causados aos cofres municipais).

Inicialmente foram acolhidas as sugestões desse relatório da comissão de sindicância, porém em publicação em 23/08/2024 e 29/08/2024 o Controlador Geral do Município publicou relatório de julgamento antecipado dos processos administrativos “a fim de dar solução célere e razoável aos processos instaurados em face daquelas pessoas jurídicas que desejam colaborar com as investigações e com os processos de responsabilização impulsionados pela Administração Pública”.

O relatório ressalta que a empresa admitiu expressamente a autoria dos atos lesivos, propôs a pagar, à vista, o valor apurado pela Coordenadoria Geral de Auditoria, calculado com a correção monetária do período, bem como o valor proposto como multa administrativa e se comprometeu a não recorrer das decisões administrativas e nem interpor ações judiciais relacionadas aos fatos, concordando parcialmente com o relatório final. O único pedido da empresa foi a modificação da penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração Municipal por 06 meses. Nesse ponto o Controlador acolheu o pedido e assim deferiu:

entendo possível, pelas razões trazidas pela própria, de modo que acolho tal requerimento para alterar a penalidade para advertência. Desta forma, a fim de evitar repetições, acolho parcialmente o relatório e JULGO ANTECIPADAMENTE o presente processo de responsabilização de pessoa jurídica para CONDENAR a empresa ÁLYA CONSTRUTORA S/A (atual denominação de CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A.), inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.412.792/0001-60, ao

pagamento de uma multa administrativa no importe de R\$ 5.570.549,85, além do ressarcimento dos valores correspondentes aos danos que causou no valor corrigido de R\$ 4.716.241,02— considerando o apurado pela Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município (R\$ 3.847.640,93 a título de lucro ilegítimo das Obras do ROMA e R\$ 868.600,09 a título de lucro ilegítimo das Obras do SENA), ambos atualizados até março de 2024 (data da primeira petição da proponente). Ou seja, não fosse essa mudança no parecer da Controladoria, o aditivo de retomada das obras não poderia ter sido formalizado uma vez que a empresa estaria no cadastro de inidôneas.

Diante dos graves fatos narrados, a retomada do contrato não pode simplesmente ignorar as investigações e sindicâncias promovidas no âmbito da Controladoria Geral do Município (CGM), sem uma análise mais aprofundada dos danos causados aos cofres públicos e da efetiva reparação.

Como se vê no trecho citado acima, a controladoria apurou sobrepreço nos valores do contrato aqui em questão. Dessa forma, qualquer hipótese de retomada contratual precisa levar isso em conta e promover estudos e análises sobre a real vantajosidade dos preços tratados no contrato. (grifos no original - peça 1, fls. 5/8).

Manifestação preliminar da SMT

Quanto a Legalidade e Regularidade, a Assessoria Técnica de SMT em conjunto com a Fiscalização e Gestão do contrato 054/SIURB/2011, ora em SMT, entende que tecnicamente as ordens de serviço emitidas em 03/04/2024 (parcial) e 03/09/2024 (complementar) estão regulares e em execução conforme orientação contratual, atendendo todas as premissas prévias de retomada da obra de arte de engenharia, qual sejam:

A Licença ambiental de instalação (LAI) foi expedida em 19/08/2024, antes da ordem de serviço complementar, de modo a atender a legislação vigente quanto a autorização de execução e instalação do canteiro de obras. O Termo de Compensação Ambiental TCA.

Quanto a apresentação de estudos, ainda que parciais, a respeito das áreas vulneráveis que serão impactadas pelas obras e quais medidas mitigadoras serão adotadas em relação a população que vive nesses locais, o assunto foi tratado para desapropriação no processo SEI 6021.2020/0011305-0, com a devida Manifestação do Ministério Público (061126506).

Ainda, processo 6059.2018/0001213-4 (Ações de desapropriação de imóveis) está vinculado ao processo 6022.2022/0006895-0, que trata sobre o assunto, com manifestações de SMADs, ao que parece, sobre as medidas solicitadas no ofício alvo deste documento.

Foi encaminhado ofício 242/2024/SMT para SEHAB, instando a apresentar as tratativas quanto as comunidades Souza Ramos e Unidos da Vila Mariana (comunidade Luís Alves) com a demanda o empreendimento viário (itens 34 e 35) datada de 09/08/2024. As vistorias cautelares já foram executadas e aguardam atendimento habitacional para a área pública.

Em reunião com a Sra Queila Matarazzo, Diretora de Planejamento da Pasta de SEHAB, o fiscal reiterou que há necessidade de efetuar as vistorias cautelares nos imóveis das comunidades supra citadas e do Planejamento das remoções caso necessário.

No processo 6020.2024./0053934-3 tem o cronograma das ações junto a comunidade Souza Ramos e Unidos da Vila Mariana (Coronel Luis Alves) pela

SEHAB. Em 02/10/2024 realizada reunião inicial para que as famílias tenham acesso às informações relacionadas as obras e ao atendimento habitacional definitivo.

Em 04/10/2024 houve início do cadastramento das famílias destas comunidades de maneira a atualizar o registro existente.

Em 16/10/2024 houve a consolidação do cadastramento das famílias. Cabe observar que a SEHAB reiterou garantido direito ao atendimento habitacional definitivo. (peça 13, fls. 1/2).

Análise da Coordenadoria

Antes da análise propriamente dita, deve-se consignar que a SMT não enfrentou o apontamento da Representação, limitando-se a apresentar dados sobre providências tomadas ou que estão sendo tomadas por diversos órgãos da PMSP.

No que se refere à Representação, deve-se preliminarmente contextualizar o ambiente em que ocorreu a licitação e a contratação das obras de interligação da Av. Sena Madureira com a Av. Dr. Ricardo Jafet.

As informações a seguir apresentadas constam na versão pública do Acordo de Leniência (AL 15/2017, peça 17) firmado pela Superintendência Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – SG/CADE no qual, segundo signatários, foram narrados a prática de atos lesivos à administração, relacionados a condutas que comprometeram o caráter competitivo dos procedimentos licitatórios. Os fatos descritos ocorreram entre 2008 a 2011.

Segundo signatários do AL 15/2017, participaram dos fatos narrados as empresas: a) Desenvolvimento Rodoviário S.A – DERSA, empresa de economia mista brasileira controlada pelo Governo do Estado de São Paulo; b) a então denominada Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo – EMURB, empresa pública e c) a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, além de 19 (dezenove) construtoras de âmbito nacional, dentre as quais estavam a Galvão Engenharia S.A. e a Construtora Queiroz Galvão S.A.

As obras viárias foram divididas em 7 obras, que fizeram parte do denominado “Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo”, entre as quais estava a ligação viária entre a Av. Sena Madureira e a Av. Dr. Ricardo Jafet.

A licitação da ligação viária entre a Av. Sena Madureira e a Av. Dr. Ricardo Jafet. (Concorrência nº 17/2010/SIURB) foi vencida pelo Consórcio Queiroz / Galvão Engenharia.

Na licitação que deu origem ao Contrato nº 54/SIURB/2011, objeto da presente Representação, o orçamento de referência era de R\$ 223.549.998,26 (peça 26) e o Consórcio Queiróz/Galvão Engenharia se sagrou vencedor com uma proposta no valor de R\$ 218.963.011,64 (peça 17, fl. 102), ou seja, com um desconto de R\$ 4.586.986,62, o que representa percentual de 2,05%, sobre o qual é oportuna a análise pormenorizada.

É sabido que o percentual de desconto concedido numa licitação é função do número de licitantes que participam dessa licitação, existindo vários estudos desenvolvidos sobre esse assunto. Nesse âmbito, cite-se o estudo denominado “Fatores que influenciam no desconto obtido em obras e serviços de engenharia” da Revista de Gestão e Secretariado datado de ser/out/2022 (peça 27).

Nesse estudo, os autores Renato Nascimento Scarpatti e Rogério Dias Correia tiveram o objetivo de “analisar a influência do número de licitantes no desconto obtido em licitações de obras e serviços de engenharia e outros fatores capazes de influenciar na obtenção do desconto.” e responder à pergunta: “Existe relação entre o número de licitantes e o desconto obtido em licitações de obras e serviços de engenharia?”

A pesquisa foi realizada por meio da coleta de dados secundários do sistema GEO-OBRS, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (peça 27, fl. 6).

Figura 1 – Relação entre a quantidade de licitantes e o desconto obtido no certame

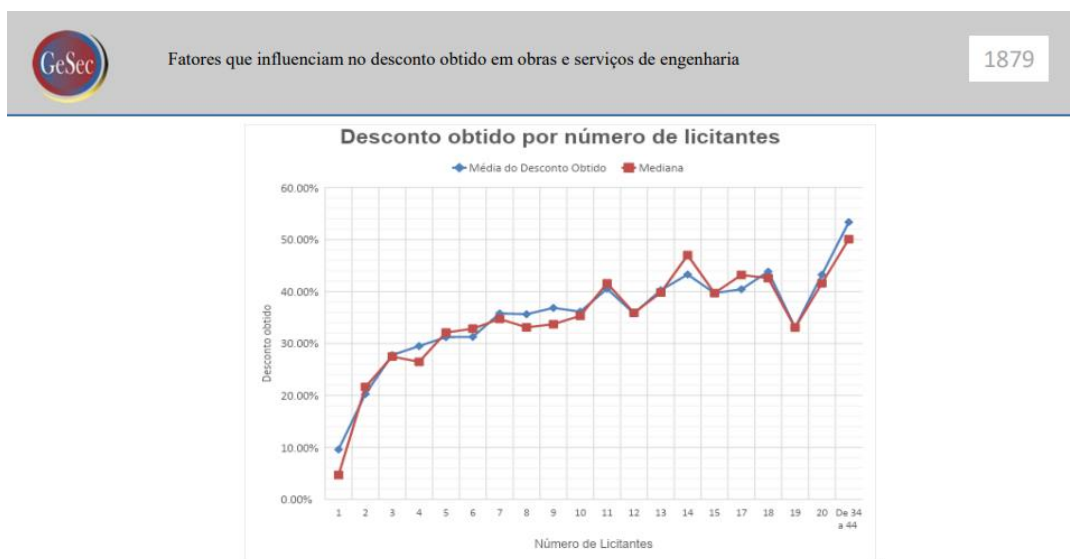


Figura 1. Desconto obtido por número de licitantes.

Fonte: peça 27, fl. 12

Na Concorrência nº 17/2010/SIURB houve a participação de 6 licitantes.

Com base no gráfico acima, no caso de 6 licitantes, estatisticamente, o desconto médio da licitante vencedora é de 32%.

Aplicando-se esse percentual de desconto médio sobre o valor do orçamento estimado, o valor da proposta vencedora seria de R\$ 152.013.998,82¹, o que significa um desconto de R\$ 71.535.999,44, superior aos R\$ 4.586.986,62 concedido pelo Consórcio Queiróz/Galvão Engenharia.

Considerando esse desconto de 32% e atualizando esse valor para a data de hoje², o valor atual do Contrato nº 054/SIURB/2011 seria de R\$ 374.121.652,49 ao invés dos R\$ 517.487.275,43 pactuados.

¹ R\$ 223.549.998,26 (1-0,32)

² IPCA (146,11% - jul/2008 a jul/2024).

Nesse mesmo contexto, destaca-se uma recente análise realizada pela equipe de Auditoria deste E. TCM, no âmbito do processo TC/008469/2024, que abordou a incorporação de uma obra em um contrato de concessão em detrimento da realização de uma nova licitação:

Um levantamento realizado pela equipe de auditoria através do sistema átomo analisou os contratos referentes a obras e serviços de engenharia assinados pela Prefeitura do Município de São Paulo com valores entre R\$ 50.000.000,00 e R\$ 100.000.000,00 no período de 2015 a 2024, conforme Quadro constante no Anexo 01 desse Relatório. Desse levantamento pode-se constatar que o desconto médio aferido nesses contratos em relação ao orçamento referencial elaborado pela Administração foi de 18,74%.

De maneira análoga à análise anterior, ao aplicar um desconto de 18,74% no valor licitado do Contrato nº 054/SIURB/2011 e atualizando o montante para a data atual com base no IPCA, o valor corrigido do contrato seria de R\$ 447.075.374,72³, em vez dos R\$ 517.487.275,43 pactuados.

Ou seja, o desconto 2,05% obtido em uma licitação sabidamente marcada por condutas anticompetitivas não serve como parâmetro para avaliar a vantajosidade, em comparação a uma nova licitação realizada de forma isonômica, que garanta efetiva concorrência entre os interessados.

Portanto, ao manter o Contrato nº 054/SIURB/2011 no valor de R\$ 517.487.275,43, a PMSP poderia estar formalizando um potencial sobrepreço que beneficiaria a empresa contratada, mesmo considerando o pagamento das multas aplicáveis.

Com efeito, reitera-se que se está diante de um contrato derivado da Concorrência nº 17/2010/SIURB, em que houve afronta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

Por fim, ressalta-se a existência de procedimento fiscalizatório em andamento para a verificar a execução contratual da referida obra (TC/021873/2024).

³ R\$ 223.549.998,26 * (1-0,1874) * (1+1,4611)

Em função do exposto, considera-se **procedente** a representação pela irregularidade na retomada do contrato nº 054/SIURB/2011.

2.2. Cessão do contrato da SIURB para a SMT, considerando a ausência de justificativas técnica e legais para tal transferência

Argumentos da Representação (peça 01)

Cumprе ressaltar que na data da referida Mesa Técnica a citada cessão contratual já havia sido realizada. Em 04/01/2024 a SIURB e a SMT, com a anuência do Exmo. Sr. Prefeito, Sr. Ricardo Luis Reis Nunes, firmaram um TERMO DE CESSÃO CONTRATUAL, transferindo, em caráter excepcional, o objeto contratual (Anexo I).

Referida cessão causa estranheza uma vez que não foram localizadas maiores justificativas técnicas e legais para essa transferência de competência. O objeto da obra constitui prerrogativa legal da SIURB, o recurso utilizado estava disponível no orçamento da SIURB e a licitação e o contrato são originários da SIURB, ou seja, não há explicação razoável para essa transferência, precisando, inclusive, da anuência do Prefeito, vez que se trata de competência originária da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras. (peça 1, fls. 3/4).

Manifestação da SMT

Solicitação de caráter jurídico, amplamente justificada quanto a sua legalidade no parecer 099114351 e Informação 099174240 da Assessoria Jurídica de nossa Pasta e celebrada pelo Termo SGM/AJ – documento 096323509 e consolidada no documento Termo aditivo 020/054/SIURB/11/2024 (098748310), publicada no documento Extrato de Aditamento (NP) 098936098. (peça 13, fl. 2).

Análise da Coordenadoria

Em que pesem os vários documentos citados pela SMT, cabe ressaltar que não foram apresentadas nem justificativas técnicas nem legais para a transferência do Contrato nº 054/SIURB/2011 da SIURB para a SMT.

A única menção que se fez sobre o assunto foi a qualificação da transferência como “em caráter excepcional” conforme subitem 1.1 da Cláusula Primeira – Da Cessão Contratual:

1.1. Ficam transferidas para a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito - SMT, em caráter excepcional, a gestão e a execução das obras e serviços do sistema de interligação da Avenida Sena Madureira com a Avenida Ricardo Jafet, na região de cruzamento com as avenidas Sena Madureira e Domingos de Moraes, no bairro do Ipiranga, incluindo túneis, emboques e obras de adequação e melhorias do sistema viário existente. (grifos nossos - peça 20, fl. 2).

Sabe-se que cabe a cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) desempenhar a sua função administrativa diretamente e de forma centralizada.

Visando obter maior eficiência e especialização na realização de sua atividade Administrativa, o ente federativo, faz a repartição interna de suas funções pelo processo de desconcentração.

Na desconcentração a pessoa jurídica permanece una, mas as funções administrativas são distribuídas por diversos órgãos de forma a se adequar ao princípio da eficiência.

Segundo o Prof. Hely Lopes Meirelles em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro” – 34ª edição, pg. 68:

Órgãos públicos – São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

A criação formal de órgãos, bem como sua extinção dependem de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso presente, está-se diante de dois órgãos públicos: a SIURB e a SMT.

Ambos os órgãos foram criados por lei, sendo que para cada um foram destinadas determinadas competências administrativas.

A SIURB, antiga Secretaria de Vias Públicas – SVP (criada pela Lei Municipal nº 8.658/1977), segundo o próprio site desse órgão, tem como competências legais:

A Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) tem por finalidade:

- **atuar a fiscalização de contratos para execução de projetos viários**, sistemas de drenagem, pavimentação geotecnia e **geometria de vias**;

(...)

- **examinar o planejamento de obras e serviços que venham a se desenvolver nas vias e logradouros públicos**;

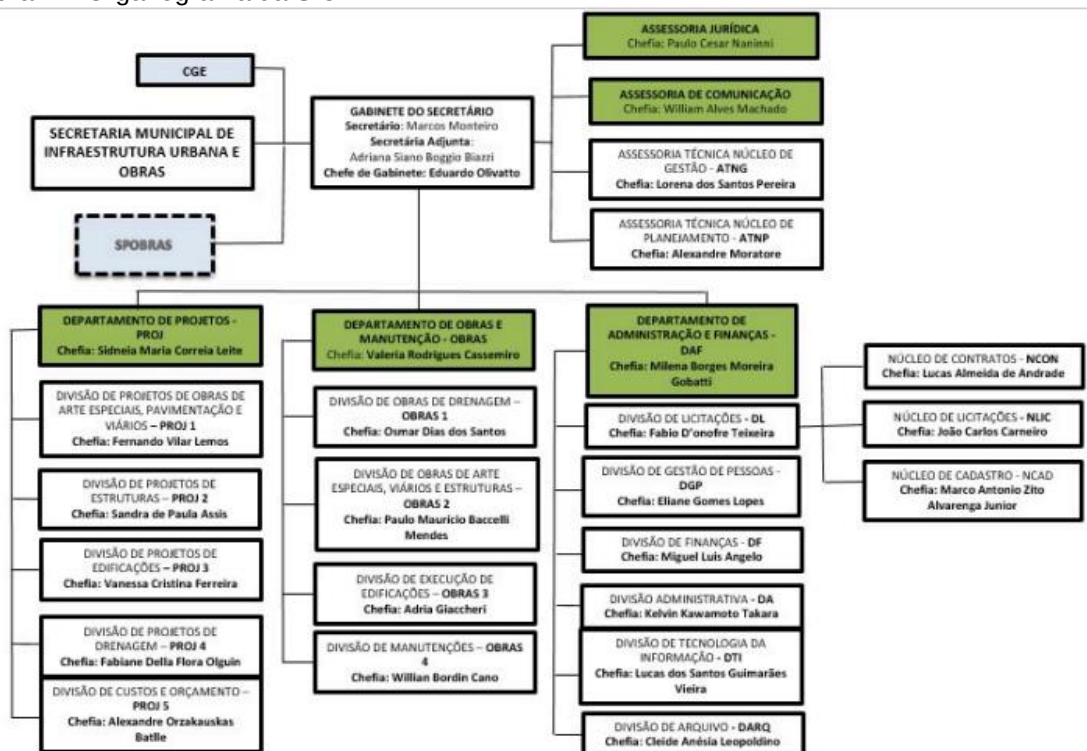
(...)

- **ser responsável pela execução de obras** de drenagem, **sistemas viários**, e recuperações estruturais.

(grifos nossos – peça 23 - Competências e Atribuições - Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras - Prefeitura).

Para a prestação dessas atribuições legais a SIURB está estruturada da seguinte forma:

Figura 1 – Organograma da SIURB



Fonte: peça 24

De acordo com o inciso II letras “a” e “b” do art. 3º do Decreto nº 62.009/2022 a SIURB compõe-se, entre outros, de dois departamentos: o Departamento de Projetos (PROJ) e o Departamento de Obras e Manutenção (OBRAS) (Inciso II letra “a” e “b”).

O Departamento de Projetos, por sua vez possui entre as suas divisões a Divisão de Projetos de Estruturas (PROJ 1 - Inciso I, do art. 5º do Decreto nº 62.009/2022) cujas atribuições legais são:

Art. 13. Divisão de Projetos de Pavimentação e Viário – PROJ 1 tem as seguintes atribuições:(Redação dada pelo Decreto nº 62.386/2023)

(...)

IV - preparar os elementos técnicos para licitação de projetos e obras de sua competência;

(...)

VIII - planejar, programar, fiscalizar e aprovar todos os projetos de novas ligações viárias e dispositivos de interligação e reformulações de projetos viários antigos ou desatualizados, incluindo a fixação de alinhamentos para as faixas de domínio integrantes do Plano Rodoviário do Município - PRM, sob a competência da Secretaria; (grifos nossos).

O Departamento de Obras e Manutenção, por sua vez possui entre as suas divisões a Divisão de Obras de Arte Especiais, Viários e Estruturas (OBRAS 2 - - Inciso II, do art. 6º do Decreto nº 62.009/2022) cujas atribuições legais são:

Art. 20. A Divisão de Obras Arte Especiais, Viários e Estruturas – OBRAS 2 tem as seguintes atribuições:

I - coordenar e acompanhar a execução e fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia de pavimentação, vias públicas e obras de arte integrantes do sistema viário municipal e seus serviços complementares; (grifos nossos).

Como se constata, a SIURB possui em sua estrutura duas Divisões legalmente competentes, uma para cuidar da elaboração do projeto (PROJ 1) e outra da execução das obras (OBRAS 2).

Por outro lado, a SMT — criada pela Lei Municipal nº 7.065/1967 e reorganizada pelo Decreto nº 60.448/2021 — segundo o próprio site desse órgão, tem como competências legais:

São atribuições da SMT formular, propor, gerir e avaliar políticas públicas para o desenvolvimento da mobilidade urbana sustentável, integrada e eficiente, priorizando a defesa da vida, a preservação da saúde e do meio ambiente; regular e fiscalizar o uso da rede municipal de vias e ciclovias; regular, gerir, integrar e fiscalizar os transportes coletivos e individuais de pessoas e de carga, motorizados e ativos, incluindo o transporte escolar, no âmbito de sua competência; incentivar os deslocamentos ativos e a micromobilidade vinculada à propulsão de baixo impacto ambiental integrada à rede viária; planejar e executar os serviços de trânsito e controle de tráfego de sua competência, bem como promover a educação e a segurança de trânsito; executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação. Competências e Atribuições - Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito - Prefeitura)

Segundo esse mesmo site, a SMT está estruturada da seguinte forma:

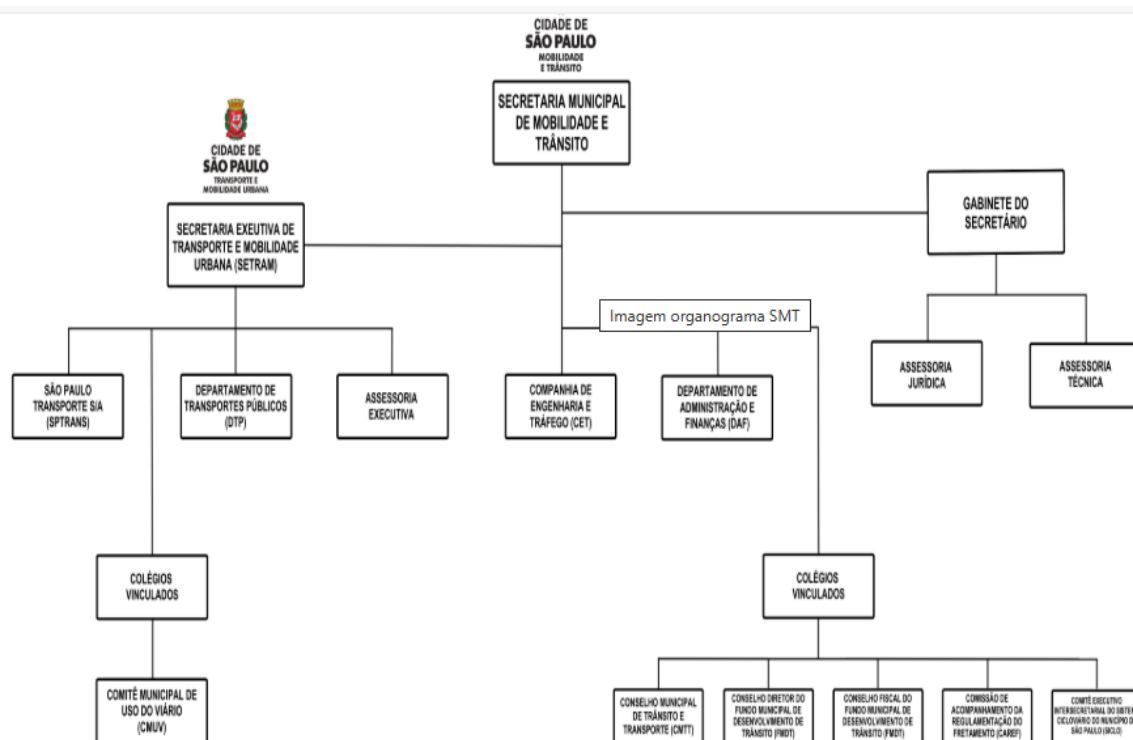
Fazem parte da SMT as seguintes estruturas:

- Assessoria Jurídica,
- Assessoria Técnica,
- Secretaria Executiva de Transporte e Mobilidade Urbana (SETRAM),
- Departamento de Transportes Públicos (DTP),
- Divisão de Estudos, Projetos e Eventos (DEPE),
- Divisão de Inspeção e Fiscalização (DIF),

- Divisão de Cadastro e Controle do Transporte Diferenciado (DTD),
- Divisão de Transporte Escolar Gratuito (DTEG),
- Divisão de Autorização (DAUT),
- Divisão de Certidões (DCERT),
- Divisão de Transporte de Cargas (DTC),
- Divisão de Suporte à Fiscalização do Trânsito (DSUP),
- Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARIs),
- Departamento de Administração e Finanças (DAF),
- Divisão Administrativa,
- Divisão de Finanças, Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT)
- Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e
- São Paulo Transporte (SPTrans). (Competências e Atribuições - Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito - Prefeitura)

Esses Departamentos, Divisões, Assessorias e empresas estão assim organizadas:

Figura 2 – Organograma da SMT



Fonte: PEÇA 25

Como se pode constatar, não existe nenhum departamento, divisão ou assessoria pertencente à SMT cuja competência legal seja a de licitar, contratar ou fiscalizar a elaboração de projetos viários bem como a execução de obras viárias, que é o objeto do Contrato nº 054/SIURB/2011.

Além disso, os agentes públicos lotados na SMT não tem a expertise necessária para a prestação dos serviços de fiscalização e gestão desse tipo de obra e contrato.

Não existe previsão legal para a transferência de um contrato de um órgão para outro, mesmo em caso excepcional, visto que pela própria natureza de cada órgão, cada um deve possuir suas atribuições e competências próprias e intransferíveis. Somente uma lei tem o poder de transferir uma competência de um órgão a outro, visto que as competências são determinadas por lei.

A especialização, que é o fundamento na criação de um órgão, visa atender o princípio da eficiência na Administração Pública, portanto, não é possível transferir a competência de um órgão para outro.

Quanto ao aspecto técnico, é importante destacar que o Contrato nº 054/SIURB/2011 apresenta questões de elevada responsabilidade, visto que o túnel projetado passará sob a linha verde do metrô, o que obriga a PMSP a se relacionar com a Cia do Metro para obter as informações técnicas necessárias a serem atendidas quando da execução do túnel sob a linha verde. Qualquer problema estrutural nessa passagem sob essa linha poderá ocasionar problemas graves, podendo afetar o trânsito viário/metroviário e gerar prejuízos humanos.

Em função do exposto, considera-se **procedente** a Representação quanto ao fato de não existir fundamento legal para a transferência da gestão do Contrato nº 054/SIURB/2011 da SIURB para a SMT, haja vista que a SMT não tem dentre as suas competências legais a gestão e/ou fiscalização de obras viárias no município de São Paulo.

2.3. Vantagem econômica da retomada do contrato, em comparação com a possibilidade de nova licitação e, especialmente, à luz dos processos e sindicâncias realizados pela Controladoria Geral do Município

Argumentos da Representação (peça 01)

[...] existiam processos em andamento na CGM (PROCESSO 6067.2023/0001579-9; 6067.2019/0026258-6; 6067.2019/0026259-4 - Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9) para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica – PAR, instaurado pelo Controlador Geral do Município por meio da Portaria nº 181/2019, publicada em 27/12/2019, em face da GALVÃO ENGENHARIA S.A., em razão das conclusões da Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9 que apontaram possíveis práticas de atos lesivos à administração, relacionados a condutas anticompetitivas, fraude em licitações e sobrepreço (ver Anexo V).

A sindicância concluiu que a investigada teria agido em conluio com outras pessoas jurídicas, frustrou, mediante prévio ajuste de preços, o caráter competitivo de procedimentos licitatórios públicos do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, fraudando e vencendo de forma fraudulenta o lote 04 da obra da Avenida Roberto Marinho (ROMA) e a Concorrência da Sena Madureira, além de ter apresentado propostas fraudulentas nos outros lotes do ROMA e nas licitações das obras da Avenida Chucri Zaidan.

[...]

Diante dos graves fatos narrados, a retomada do contrato não pode simplesmente ignorar as investigações e sindicâncias promovidas no âmbito da Controladoria Geral do Município (CGM), sem uma análise mais aprofundada dos danos causados aos cofres públicos e da efetiva reparação.

Como se vê no trecho citado acima, a controladoria apurou sobrepreço nos valores do contrato aqui em questão. Dessa forma, qualquer hipótese de retomada contratual precisa levar isso em conta e promover estudos e análises sobre a real vantajosidade dos preços tratados no contrato. (peça 1, fls. 5/8).

Manifestação da SMT

Considerando que no cenário da licitação que origina o contrato, a proposta mais vantajosa já oferecia um desconto com relação ao orçamento de referência da Administração Municipal, a sua atualização para simples correção dos preços mantém essa oferta em valores bastante inferiores ao que se teria em um cenário de um novo certame, em que seriam usados os preços da Tabela SIURB para embasamento do orçamento referencial.

Como se sabe, passados treze anos desde a formalização do contrato, os preços contidos na Tabela SIURB foram não somente atualizados a nível de correção com relação à inflação, mas também passaram por diversas adaptações visando manter as referências compatíveis com o mercado, o que engloba, por exemplo, providências que visassem balancear preços de insumos com variação considerável e que foram impactados por diversas crises financeiras ao longo desses anos.

Assim, enquanto a Tabela SIURB necessariamente acompanhou essas diversas alterações e flutuações de mercado, a proposta de retomada do contrato com os preços a P0, meramente atualizados pela inflação, se mostra muito mais vantajosa do ponto de vista estritamente financeiro, já que transfere o risco de variação de diversos insumos ao contratado, que aceitou assumi-los ao indicar a renúncia a eventual pleito sobre esse tema.

[...]

Já a hipótese de rescisão e encerramento do contrato, com a realização de uma nova licitação, segundo o referido estudo, poderia elevar o valor da contratação a R\$ 601.000.000,00 (Seiscentos e um milhões de reais), se obtido o desconto ofertado quando da realização da licitação que deu origem a atual contratação.

Dessa forma, a vantajosidade do prosseguimento do contrato, do ponto de vista econômico, parece bem demonstrada. Há que ser considerado ainda outro aspecto, qual seja, o fator tempo, com os custos decorrentes, não apenas observado o aspecto financeiro-orçamentário, mas para toda a economia da cidade. (peça 13, fls. 3/4).

Análise da Coordenadoria

Conforme exposto no item **2.1** desta manifestação, a utilização do desconto obtido em licitação sabidamente marcada por condutas anticompetitivas não serve como parâmetro para avaliar condições econômicas de sua retomada.

Portanto, diferentemente do ora alegado pela SMT, foi observado que quanto maior a quantidade de licitantes, maior é o desconto obtido pela Administração (vide Figura 1), razão pela qual a comparação do preço do contrato com uma planilha orçamentária de referência elaborada com base nos preços oficiais da SIURB neste caso é insuficiente para comprovar a vantajosidade financeira do contrato.

Diante do exposto, considera-se **procedente** a Representação quanto à ausência de vantajosidade econômica do contrato nas condições estabelecidas.

2.4. Suposta irregularidades ambientais e sociais

Argumentos da Representação (peça 01)

Além dos problemas administrativos e financeiros, a obra implica impactos ambientais e sociais consideráveis.

A efetividade da obra é questionada alegando-se que a construção evita apenas um semáforo no cruzamento entre as avenidas Sena Madureira e Domingos de Morais, de forma que o túnel não ultrapassa a zona de congestionamento, parando na Rua Embuaçu, sem chegar na Av. Ricardo Jafet. A limitação da via seria no gargalo da Rua Dr. Barros Cruz, adicionando duas faixas de carro para chegar à Vergueiro.

A obra também desmonta a ciclofaixa da Av. Sena Madureira, implementada há menos de dois anos, e não segue as diretrizes do Plano Diretor Estratégico (PDE), que deve priorizar o transporte coletivo e a mobilidade ativa. Há ainda no PDE a previsão de um corredor de ônibus, completamente ignorado nas prioridades da Administração Municipal.

Outro ponto crítico é de cunho socioambiental. Com a supressão de ao menos 172 exemplares arbóreos, que já foram autorizadas pela SVMA mediante compensação com plantio de 266 mudas de espécies nativas do Estado de São Paulo dentro do perímetro da obra. Há dúvidas, inclusive, se a obra não impacta na nascente do Córrego Emboacu, que chega ao Córrego Ipiranga.

Além disso, o projeto impacta na comunidade Souza Ramos com 118 desapropriações, sem realização de consulta à comunidade, a qual vem reiteradamente se manifestando contrária à intervenção.

Manifestação da SMT

A Licença ambiental de instalação (LAI) foi expedida em 19/08/2024, antes da ordem de serviço complementar, de modo a atender a legislação vigente quanto a autorização de execução e instalação do canteiro de obras. O Termo de Compensação Ambiental TCA

Quanto a apresentação de estudos, ainda que parciais, a respeito das áreas vulneráveis que serão impactadas pelas obras e quais medidas mitigadoras serão adotadas em relação a população que vive nesses locais, o assunto foi tratado

para desapropriação no processo SEI 6021.2020/0011305-0, com a devida Manifestação do Ministério Público (061126506).

Ainda, processo 6059.2018/0001213-4 (Ações de desapropriação de imóveis) está vinculado ao processo 6022.2022/0006895-0, que trata sobre o assunto, com manifestações de SMADs, ao que parece, sobre as medidas solicitadas no ofício alvo deste documento.

Foi encaminhado ofício 242/2024/SMT para SEHAB, instando a apresentar as tratativas quanto as comunidades Souza Ramos e Unidos da Vila Mariana (comunidade Luís Alves) com a demanda o empreendimento viário (itens 34 e 35) datada de 09/08/2024. As vistorias cautelares já foram executadas e aguardam atendimento habitacional para a área pública.

Em reunião com a Sra. Queila Matarazzo, Diretora de Planejamento da Pasta de SEHAB, o fiscal reiterou que há necessidade de efetuar as vistorias cautelares nos imóveis das comunidades supracitadas e do Planejamento das remoções caso necessário.

No processo 6020.2024/0053934-3 tem o cronograma das ações junto à comunidade Souza Ramos e Unidos da Vila Mariana (Coronel Luís Alves) pela SEHAB. Em 02/10/2024 realizada reunião inicial para que as famílias tenham acesso às informações relacionadas as obras e ao atendimento habitacional definitivo.

Em 04/10/2024 houve início do cadastramento das famílias destas comunidades de maneira a atualizar o registro existente.

Em 16/10/2024 houve a consolidação do cadastramento das famílias. Cabe observar que a SEHAB reiterou garantido o direito ao atendimento habitacional definitivo.

Análise da Coordenadoria

No que se refere ao aspecto ambiental, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito tornou público, por meio de Diário Oficial publicado em 08.10.24, que foi concedida a Licença Ambiental de Instalação/LAI Nº 07/CLA - SVMA/2024 pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente - SVMA, para o empreendimento “Complexo Viário Sena Madureira”. Processo SEI nº 6027.2024/0016795-9.

Por sua vez, a verificação do cumprimento das exigências do procedimento de licenciamento ambiental de Instalação — LAI 07/CLA-SVMA/2024 — encontra-se no escopo de atuação da Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

Com efeito, é imperioso registrar a existência de processo judicial específico⁴ no qual foi determinada a suspensão da obra e nomeados peritos com a finalidade de verificar a

⁴ Ação Civil Pública nº 1087629-93.2024.8.26.0053.

possibilidade de existência de danos ambientais e se há indícios de irregularidade técnica no licenciamento ambiental.

Quanto ao aspecto social, não se verifica a apresentação de elementos probatórios aptos a comprovar irregularidades no procedimento relacionado à remoção de moradores para a implementação do empreendimento.

Nesse tocante, destaca-se a existência do processo SEI nº 6020.2024/0053934-3 no qual a SMT e a SEHAB tratam dos procedimentos relativos à remoção e reassentamento dos moradores.

Por conseguinte, face a ausência de evidências suficientes para comprovar as alegações, nos termos do art. 55, inciso III, do Regimento Interno desta Corte, a análise dos pontos resta **prejudicada**.

3. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Tendo em vista que a avaliação constante no item **2** é restrita aos aspectos trazidos pelo Representante, além de abranger uma atuação de diversos setores, sugere-se, s.m.j., que seja oficiado o dirigente máximo da entidade municipal ou o ordenador da despesa para a tomada das providências pertinentes aos achados elencados ou a identificação de responsáveis, conforme disposto no artigo 122 do Regimento Interno desta Corte de Contas e no Anexo IV do Manual de Auditoria Governamental - MAG-SCE desta Subsecretaria de Controle Externo, que contém as diretrizes para a elaboração dessa análise.

Nestes termos, o indicado é o Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito.

4. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, considera-se **procedente** a representação quanto aos seguintes aspectos:

- irregularidade na retomada, subitem **2.1**;
- ausência de fundamento legal para a transferência da gestão do Contrato nº 054/SIURB/2011 da SIURB para a SMT, subitem **2.2**; e,

- ausência de vantajosidade econômica do contrato nas condições estabelecidas, subitem **2.3**.

Quanto ao subitem **2.4**, a análise das alegações da Representação resta **prejudicada**, conforme o art. 55, inciso III, do Regimento Interno desta Corte.

Ademais, ressalta-se a existência de procedimento fiscalizatório em andamento para a verificar a execução contratual da referida obra (TC/021873/2024).

Por fim, cumpre informar que, conforme decisão do Tribunal de Justiça proferida no dia 13.11.24, restou determinada a paralisação imediata da obra em epígrafe.

São Paulo, em 10.12.24

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

EDUARDO SILVEIRA CARVALHO
Auditor de Controle Externo

MARCOS FALCI
Auditor de Controle Externo

De acordo,

ANDERSON STABILE
Supervisor de Controle Externo 13 -
Substituto

DIMITRI F. CARVALHO RODERMEL
Coordenador de Controle Externo VII

De acordo,

HELEN CRISTINA STEFFEN
Subsecretária Adjunta de Controle Externo –
Substituta
Secretaria de Controle Externo