

GABINETE DO CONSELHEIRO Domingos Dissei
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/019836/2024

Representação em face do Contrato 54/SIURB/2011 e dos Termos Aditivos, cujo objeto é a execução do sistema de interligação da Av. Sena Madureira com a Av. Ricardo Jafet, na região de cruzamento com as Av. Sena Madureira e Domingos de Moraes, no bairro do Ipiranga, incluindo túneis, emboques e obras de adequação e melhorias do sistema viário existente.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de REPRESENTAÇÃO formulada pelo Deputado Estadual Antônio Donato Madormo em face de alegadas ilegalidades no Contrato nº 54/SIURB/2011, cujo objeto 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).

Em seu escopo de atuação, considerando a presença de manifestação da Origem (peças 12 e 13), a Auditoria elaborou Relatório Conclusivo (peça 29) no qual consignou as seguintes conclusões:

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.

Em seguida, constata-se que a D. Assessoria Jurídica manifestou entendimento no sentido da procedência da Representação, nos termos do exposto pela Auditoria (peças 31 e 32).

Após a devida intimação de SMT, a SMT/SEMTRA apresentou Resposta de Comunicação Processual com seus argumentos de defesa (peças 43 e 44).

Por fim, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 46), passa-se à análise da representação, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

A *priori*, destaca-se que a presente análise será delimitada aos argumentos de defesa relacionados aos aspectos considerados procedentes na conclusão da Auditoria.

2.1. Da irregularidade da retomada do contrato nº 054/SIURB/2011

Manifestação do responsável de SMT/SEMTRA (peça 44 fls. 01/02)

[...]

Cita a análise da coordenadoria que SMT não enfrentou o apontamento e ressaltamos que o questionamento não foi técnico de medidas tomadas por esta Assessoria Técnica e sim jurídico, quanto a cessão e validade do contrato, assuntos que não são diretamente ligados a gestão da execução. Os arrazoados técnicos exarados por esta assessoria versam sobre as autorizações de execução expedidas por SMT/GAB e demais documentações que são necessárias a esta autorização, como LAI e TCA, além das demandas habitacionais.

Nesse sentido, entendemos que não possuímos a competência jurídica para questionar o embasamento legal que foi elaborado à época pela chefe da Assessoria Jurídica - Parecer 099114351 -, fundamentando a cessão contratual que é objeto deste apontamento, tão pouco competência para contrapor a análise da Auditoria do E. TCM, uma vez que trata de matéria de cunho legal, e não técnica.

Com relação à citação de percentual de desconto e comparação correlativa com estudo entre número de licitantes e desconto oferecido, ele nos parece coerente se analisadas as médias de coleta de dados; contudo, sabemos que há processos licitatórios que resultam desertos (sem licitantes) ou fracassados (não atingem valores menores que o valor de referência).

Entre os descontos mais altos oferecidos e os exemplos do parágrafo anterior podem existir situações onde o desconto oferecido pelo vencedor é próximo ao

¹ "ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: 'Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado'".

valor de referência e os demais licitantes sequer conseguem demonstrar a viabilidade econômica dentro do valor de referência.

Utilizar o valor médio como verdade que deve ser seguida pelo valor contratado atualizado nesta execução desconsidera que há diversos valores de contratação com descontos variados.

A análise da r. auditoria cita, ainda, na página 9, que manter o contrato pode ser a formalização de potencial sobrepreço; entretanto, desconsidera que são valores abaixo do preconizado nas tabelas de SIURB para os mesmos insumos, o que por si já desconfigura o eventual sobrepreço, nos termos apontados.

Ainda, foi demonstrado pela apresentação do Secretário de SIURB na mesa técnica no ano de 2024, transmitida pelo órgão de controle, a vantajosidade da retomada da execução da intervenção urbana em valores contratuais. Alterar o entendimento para uma condição de licitar novamente para uma maior vantajosidade financeira acarreta mais atraso em uma infraestrutura necessária à cidade, com demanda de mobilidade demonstrada no EIA RIMA que antecedeu a contratação, sem que exista uma certeza de maior desconto no preço público, em um ambiente de alta demanda por insumos de construção civil e pressão orçamentária evidente, demonstrada pela diferença entre o INCC em 2024 (acumulado em 6,34%) e a inflação projetada no mesmo período, de 4,16%. (fonte FGV).

Tal aumento dos insumos médios da construção civil 52,40% maiores que a inflação no período leva a projetar em uma correção dos insumos de SIURB para nova licitação bem maiores que o desconto oferecido, lembrando que o contrato em vigor tem correção pelos índices de contrato, abaixo dos valores de correção de material de construção.

No mais, esta Assessoria possui a segurança decorrente acompanhamento da execução por parte do Órgão de controle, que pode sempre nos apontar correções a implantar durante a execução.

[...]

Análise da Coordenadoria

Em análise dos argumentos apresentados pela Origem, constata-se a insuficiência das justificativas para o afastamento da irregularidade da retomada do contrato.

Primeiramente, é admitida a irregularidade do ajuste original, apenas se afirmando não haver “competência jurídica” para questionar o embasamento legal à época apresentado pela Assessoria jurídica. Em segundo lugar, a alegada possibilidade (meramente teórica) de que o desconto em eventual novo processo licitatório não alcançasse o valor médio historicamente calculado (18,74%) não o torna menos vantajoso ou indicado, especialmente considerando que,

no certame ora impugnado, não apenas foi obtido desconto muito inferior à média (2,05%), como houve comprovada ocorrência de práticas anticompetitivas.

Com efeito, reiterando-se a manifestação realizada em sede de Relatório Conclusivo (peça 29), destaca-se que o Ministério Público possui posicionamento semelhante ao adotado pela Auditoria, uma vez que, quando da recomendação para que a PMSP providenciasse a extinção do contrato, destacou-se que:

Considerando que o contrato referente às obras da Avenida Sena Madureira (Concorrência nº 017/10/SIURB) foi retomado, com a manutenção do resultado fraudado, mesmo após a propositura pelo Ministério Público Federal da ação civil de improbidade administrativa nº 5014974-04.2019.4.03.6100 (12ª Vara Cível Federal de São Paulo) e da propositura pelo Ministério Público de São Paulo da ação civil pública n. 1090941-14.2023.8.26.0053 (12ª Vara da Fazenda Pública da Capital). (Peça 48, fl. 03)

Por conseguinte, entende-se pela manutenção da **procedência** do apontamento.

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

Manifestação da SMT/SEMTRA (peça 44, fl. 02)

A solicitação tem caráter jurídico, não cabendo à esta Assessoria Técnica, responsável tão somente pelo acompanhamento da execução, manifestar-se sobre a cessão contratual.

Tal item, s.m.j, será tratado pela assessoria jurídica da Pasta ou pela Procuradoria do Município, seja na defesa dos interesses do executivo no ato administrativo de implantar a intervenção urbana, seja para acatar a devolução à pasta de origem, uma vez que foi citada pela r. Auditoria a competência legal de SIURB para a execução, baseada na Lei nº 8.658/1977, e a inadequação da Pasta de SMT para este objeto (páginas 11 a15 da peça 29) por falta de competência legal.

A alegação da eminente Auditoria causa estranheza, uma vez que a pasta tem execuções de obras de infraestrutura como terminais e corredores de transporte coletivo entre contratos que executa, notadamente está licitando a implantação do corredor Norte-Sul de transporte coletivo, terminais em diversos locais do município, sem este tipo de questionamento por parte de Auditorias dos órgãos de controle.

Cabe informar que há em processo de homologação a contratação de prestação de serviços para supervisão da execução desta obra de infraestrutura (6020.2024/0014207-9)

Análise da Coordenadoria

Em verificação das justificativas apresentadas, não se constata argumentação que adentre tecnicamente no mérito do apontamento, não havendo, assim, argumento potencialmente capaz de afastar a posicionamento da Auditoria.

Logo, reiterando-se a análise realizada à peça 29, entende-se pela manutenção da **procedência** do ponto representado.

2.3. Ausência de vantajosidade econômica do contrato

Manifestação da Origem (fls. 02/06)

A r. Auditoria não considera o desconto obtido na licitação original como justificativa da vantajosidade, ainda que com valores de insumos de execução menores que os existentes na Tabela de referência de SIURB atualizada.

Ainda, essa Auditoria não contabiliza, s.m.j., as despesas inerentes de novo processo licitatório, prazos legais e demais custos envolvidos, além do fato de que os preços ofertados em novo processo licitatório podem resultar em valores maiores que os precificados para a execução do contrato em andamento.

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.

[...]

Com efeito, recentemente a equipe técnica de SIURB ratificou essas informações em sua última manifestação, salientando que além de ter por base a proposta de consórcio que já havia sido considerada a mais vantajosa em um cenário de legítima disputa de mercado, altamente competitiva, o simples reajuste e correção dos valores originalmente contratados certamente era mais vantajosa do que um certame a preços atuais da Tabela SIURB, principalmente se considerado o compromisso do contratado de “não apresentação de reequilíbrio econômico-financeiro retroativo” e assunção da proposta em seus termos originais, sem qualquer acréscimo ou condição (fls. 2.760 do processo).

[...]

No entanto, cabe consignar que o contratado apresentou nova proposta de cronograma físico-financeiro, no qual apresenta o orçamento original (P0) e o orçamento já atualizado (P0)R, informando que os valores com a atualização mais recente atinge a cifra de R\$ 509.332.870,00 (Quinhentos e nove milhões trezentos e trinta e dois mil oitocentos e setenta reais), descontados os valores referentes aos serviços já executados, medidos e pagos, os quais foram de aproximadamente R\$ 8.094.000,00 (Oito milhões e noventa e quatro mil reais).

Tal valor apresenta uma significativa diferença em relação ao estudo técnico realizado pela SIURB e apresentado em mesa técnica perante o Tribunal de Contas do Município, em 18/01/2024, no qual foi demonstrado que o valor atualizado financeiramente chega a aproximadamente R\$ 541.861.000,00 (Quinhentos e quarenta e um milhões oitocentos e sessenta um mil reais).

[...]

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.

[...]

Dessa forma, sendo o que tínhamos como manifestação sobre os apontamentos da Corte de Contas, restituímos o feito para prosseguimento, ressaltando que em fevereiro de 2025 foi acordado entre o município e o MPE o cancelamento do contrato 054/SIURB/2011 conforme documento Recomendação MPE - Sena Madureira (119448334).

Análise da Coordenadoria

O ambiente licitatório original não pode servir de parâmetro para a análise da vantajosidade do contrato, posto que se trata de procedimento que decorre de fraude comprovada. A alegada necessidade de despesas decorrentes de novo certame não foi mensurada, e de qualquer forma, em conjunto com as alegadas vantagens intangíveis decorrentes do prazo evitado - também não mensuradas comparativamente - não teria o condão de tornar lícita a simples retomada do certame inquinado de irregularidades, especialmente considerando a alta dimensão dos valores envolvidos, sob pena de se justificar a manutenção de qualquer irregularidade por meio de alegações a respeito de sua conveniência. Na mesma toada, a alegada possibilidade (meramente teórica) de que o desconto em eventual novo processo licitatório não alcançasse o

valor médio historicamente calculado (18,74%) não o torna menos vantajoso ou indicado, especialmente considerando que, no certame ora impugnado, não apenas foi obtido desconto muito inferior à média (2,05%), como houve comprovada ocorrência de práticas anticompetitivas.

Nesse aspecto, cite-se a peça recomendatória do MPSP (peça 48, fl. 05/06):

Considerando que o contrato supramencionado, firmado com a ÁLYA CONSTRUTORA S.A. (antiga CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A) claramente: A) decorre de fraude da qual a empresa participou e que envolve outras licitações do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, sob a responsabilidade da DERSA – DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S.A e do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO; B) houve superfaturamento de preços nas diversas licitações de, pelo menos, 10,8%; C) envolveu o pagamento de propina a PAULO VIEIRA DE SOUZA, ex-diretor da DERSA.

Considerando que, durante a instrução do inquérito civil constatou-se que a manutenção da ÁLYA como contratada decorreu de parecer de Assessor Jurídico lançado nos autos do processo administrativo municipal nº 0622.2022/0006895-0, cujo autor (Assessor JOÃO BATISTA DA SILVA) admitiu à Promotoria de Justiça, em 20/11/2024, que errou ao não verificar as fraudes e crimes contra a Administração Pública nas licitações do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo.

Portanto, entende-se pela manutenção da **procedência** do ponto representado.

3. CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, considera-se a Representação como **procedente** quanto aos aspectos analisados nos subitens **2.1**, **2.2** e **2.3** da presente manifestação.

Registre-se, por fim, a possibilidade da não extinção imediata do Contrato nº 54/SIURB/2011, uma vez que, ainda que acolhida a recomendação do MPSP, a Origem informa que “[...] *serão necessárias execuções de atividades excepcionais em dois pontos, quais sejam, as voltadas à contenção de encosta localizada no tramo da Chácara Klabin e à liberação da Rua Sena Madureira, para uso normal.*” (peça 36). Assim, é possível que haja prejuízos ao erário em função dos atos administrativos irregulares avaliados nos presentes autos.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando a necessidade de individualização das condutas para fins de responsabilização pelo, de acordo com as diretrizes extraídas do Manual de Fiscalização da Secretaria de Controle Externo (MAF-SCE versão 04), passa-se à indicação do responsável direto pela prática dos atos administrativos irregulares, com possíveis prejuízos ao erário, em sede de manifestação.

Esclarece-se que será realizada a individualização das condutas com nexo de causalidade, por ação ou omissão, em relação à irregularidade constatada. A eventual responsabilização a partir de cada achado, nos termos do art. 28 da LINDB e dos arts. 86 a 89 do Regimento Interno desta E. Corte, depende de os colendos julgadores entenderem ser caso de erro grosseiro ou dolo.

4.1. Da irregularidade da retomada do contrato nº 054/SIURB/2011

Agente 1: C.G.B.

Cargo/função: Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito à época.

Entidade: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT).

Data/período da ação ou omissão: 26.03.2024.

Conduta: autorizar o aditamento do Contrato nº 54-SIURB/2011 para prorrogar o prazo de execução dos serviços e permitir a continuidade do contrato (doc. nº 100582361 do processo SEI 6022.2022/0006895-0).

Nexo de causalidade: ao emitir a autorização (doc. nº 100582361 do processo SEI 6022.2022/0006895-0), o agente cancelou a retomada de contrato desvantajoso para a Administração Pública e derivado de procedimento licitatório maculado por fraude devidamente comprovada. Esse ato, portanto, foi irregular. O posterior cancelamento dessa prorrogação ocorreu justamente pelo fato de que ela era irregular. Essa prorrogação irregular pode ter gerado danos ao erário, em função da possível necessidade de gastos para execução de atividades para contenção de encosta localizada no tramo da Chácara Klabin e para liberação da Rua Sena Madureira para uso normal.

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

Agente 1: M.M.

Cargo/função: Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.

Entidade: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB).

Data/período da ação ou omissão: 22.02.2024.

Conduta: assinar o Termo de Aditamento do Contrato nº 54-SIURB/2011 o qual permitiu a cessão do respectivo contrato da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) para a Secretaria de Mobilidade e Trânsito (doc. 098748310 do processo SEI nº 6022.2022/0006895-0)

Nexo de causalidade: ao assinar Termo de Aditamento do Contrato nº 54-SIURB/201, o agente permitiu que a respectiva Secretaria figurasse como cedente de contrato transferido sem embasamento técnico e legal.

Agente 2: C.G.B.

Cargo/função: Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito à época.

Entidade: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT).

Data/período da ação ou omissão: 22.02.2024.

Conduta: Assinar o Termo de Aditamento do Contrato nº 54-SIURB/2011 o qual permitiu a cessão do respectivo contrato da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) para a Secretaria de Mobilidade e Trânsito (doc. 098748310 do processo SEI nº 6022.2022/0006895-0)

Nexo de causalidade: ao assinar Termo de Aditamento do Contrato nº 54-SIURB/201, o agente permitiu que a respectiva Secretaria figurasse como cessionária de contrato transferido sem embasamento técnico e legal.

4.3. Da ausência de comprovação de vantajosidade para a retomada do contrato

Agente 1: C.G.B.

Cargo/função: Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito à época.

Entidade: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT).

Data/período da ação ou omissão: 26.03.2024.

Conduta: autorizar o aditamento do Contrato nº 54-SIURB/2011 para prorrogar o prazo de execução dos serviços e permitir a continuidade do contrato (doc. nº 100582361 do processo SEI 6022.2022/0006895-0).

Nexo de causalidade: ao emitir a autorização (doc. nº 100582361 do processo SEI 6022.2022/0006895-0), o agente causou a prorrogação de contrato desvantajoso para a Administração Pública e derivado de procedimento licitatório maculado por fraude devidamente comprovada. Esse ato, portanto, foi irregular. O posterior cancelamento dessa prorrogação ocorreu justamente pelo fato de que ela era irregular. Essa prorrogação irregular pode ter gerado danos ao erário, em função da possível necessidade de gastos para execução de atividades para contenção de encosta localizada no tramo da Chácara Klabin e para liberação da Rua Sena Madureira para uso normal.

É o que submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 05/06/2025

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe