

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço	TC	Período de Abrangência	Período de Realização
2023/01666	016846/2022	05/2020 até 07/2023	25.05.23 a 25.08.23
Área Auditada Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) Subprefeitura Sé (SUB-SE) Subprefeitura Vila Mariana (SUB-VM)			
Objeto de Auditoria Inspeção objetivando apurar a atuação da fiscalização da SMSUB/Subprefeitura - serviço de tapa vala - na avenida Lacerda e verificação, por amostragem, da adequação dos serviços realizado às normas de engenharia aplicáveis.			
Objetivo da Auditoria Analisar os questionamentos formulados no Memorando Gabinete Conselheiro Domingos Dissei nº 122/2022 (Peças 01/02).			
Equipe Técnica			
Eduardo Silveira Carvalho			RF nº 20.189
Rodrigo Machado Silva			RF nº 20.280

LISTA DE SIGLAS

CONVIAS – Departamento de Controle de Uso de Vias Públicas

LTS – Linha de Transmissão Subterrânea

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras

SUB-SE – Subprefeitura Sé

SUB-VM – Subprefeitura Vila Mariana

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

A presente Inspeção, autuada sob TC nº 016846/2022 e autorizada pela Ordem de Serviço nº 2023/01666, tem como objetivo analisar os questionamentos formulados no Memorando Gabinete Conselheiro Domingos Dissei nº 122/2022 (Peças 01/02), quanto ao serviço de recomposição do pavimento realizado pela empresa Empreiteira Paulistana Engenharia e Construções Ltda., contratada pela concessionária Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., durante implantação da Linha de Transmissão Subterrânea (LTS) Miguel Reale.

A obra de implantação da LTS Miguel Reale, de responsabilidade da concessionária Eletropaulo, compreende a construção de linhas de dutos envolvidos em concreto para cabos de energia, com extensão aproximada de 4.400 m, em vias públicas da região das Subprefeituras Sé e Vila Mariana, para interligação da Subestação Miguel Reale à Estação de Transição Vila Mariana, com o objetivo de ampliar a capacidade de fornecimento de energia elétrica aos consumidores residenciais e comerciais de diversos bairros da Zona Sul do Município de São Paulo (documento SEI nº 039214555).

Considerando a responsabilidade concorrente da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e das Subprefeituras Sé e Vila Mariana quanto à fiscalização técnica da execução dos serviços de reposição do pavimento realizados pelas concessionárias, foram encaminhadas requisições de documentos a esses órgãos, solicitando apresentação de documentação técnica comprovando a adequada realização do serviço de pavimentação executado (peças 08, 10 e 13); no entanto, não houve apresentação de qualquer documento comprovando que esses serviços foram fiscalizados pela SMSUB ou pelas subprefeituras, tampouco foi apresentada documentação técnica comprovando a adequada realização do serviço de pavimentação.

Foi realizada vistoria técnica pela equipe de auditoria deste Tribunal aos locais de realização dos serviços de pavimentação para implantação da LTS Miguel Reale e foram detectadas diversas irregularidades na qualidade do serviço executado (Relatório Fotográfico à peça 15) que prejudicam a segurança e a qualidade da circulação dos munícipes nessas vias e irão ocasionar prejuízo ao erário devido à redução da qualidade e durabilidade da pavimentação executada que demandarão maior investimento futuro em manutenção e conservação por parte da SMSUB.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1. Destinatários da auditoria	5
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	6
1.2.1. Responsabilidade pela realização da obra de implantação da Linha de Transmissão Subterrânea Miguel Reale.....	6
1.2.2. Responsabilidade pela fiscalização das intervenções no pavimento do Município de São Paulo.....	6
1.2.3. Objetivos e escopo desta inspeção	7
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	7
2. METODOLOGIA	8
2.1. Critérios adotados.....	8
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados	8
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	8
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	9
3.1. Achado 01 – Ausência de acompanhamento e fiscalização adequados dos serviços de recomposição do pavimento por parte da SMSUB e das Subprefeituras Sé e Vila Mariana	9
3.2. Achado 02 – Irregularidades na execução dos serviços com prejuízos à segurança e conforto dos usuários das vias e comprometimento da qualidade e durabilidade do pavimento	10
4. CONCLUSÃO	12
5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	Erro! Indicador não definido.
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	13
6.1. Propostas de determinações	13

1. INTRODUÇÃO

A presente Inspeção, autorizada pela Ordem de Serviço nº 2023/01666, tem como objetivo analisar os questionamentos formulados no Memorando Gabinete Conselheiro Domingos Dissei nº 122/2022 (Peças 01/02), quanto ao serviço de pavimentação realizada pela empresa Empreiteira Paulistana Engenharia e Construções Ltda., contratada pela concessionária Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., durante implantação da Linha de Transmissão Subterrânea (LTS) Miguel Reale.

Considerando as evidências trazidas no relatório encaminhado através do Memorando Gabinete Conselheiro Domingos Dissei nº 122/2022 (Peças 01/02) e a responsabilidade concorrente da SMSUB e das Subprefeituras Sé e Vila Mariana quanto à fiscalização das intervenções das concessionárias no pavimento do Município, foi realizada vistoria técnica *in loco*, análises dos processos administrativos correlatos e solicitações de apresentação de documentação técnica aos órgãos da PMSP responsáveis, comprovando a adequada realização do serviço de pavimentação executado (peças 08, 10 e 13).

A realização da presente auditoria justifica-se devido a observação recorrente de problemas na qualidade das intervenções realizadas pelas concessionárias no pavimento do Município de São Paulo, com prejuízos ao erário face à necessidade de realização de manutenção posterior pelos órgãos da PMSP com recursos municipais.

1.1. Destinatários da auditoria

O presente relatório de auditoria destina-se primeiramente aos conselheiros relator e revisor e à apreciação do colegiado do Tribunal. Além disso, os destinatários que, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a execução de obras e serviços na malha viária da cidade de São Paulo são:

Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos.

Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

Sociedade: visando ao controle social, à prestação de contas, ao atendimento às necessidades de informações e à tomada de decisões, podendo servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

Devido aos distintos assuntos abordados no presente relatório, passa-se a visualizar o objeto, objetivo e escopo de auditoria por tema.

1.2.1. Responsabilidade pela realização da obra de implantação da Linha de Transmissão Subterrânea Miguel Reale

A obra de implantação da LTS Miguel Reale, de responsabilidade da concessionária Eletropaulo, compreende a construção de linhas de dutos envolvidos em concreto para cabos de energia, com extensão aproximada de 4.400 m, em vias públicas da região das Subprefeituras Sé e Vila Mariana, para interligação da Subestação Miguel Reale à Estação de Transição Vila Mariana, com o objetivo de ampliar a capacidade de fornecimento de energia elétrica aos consumidores residenciais e comerciais de diversos bairros da Zona Sul do Município de São Paulo (documento SEI nº 039214555).

1.2.2. Responsabilidade pela fiscalização das intervenções no pavimento do Município de São Paulo

O art. 3º da Lei Municipal nº 13.614/2003 delega ao Departamento de Controle de Uso de Vias Públicas (CONVIAS), da SMSUB, a responsabilidade pela política municipal de utilização das vias públicas, inclusive dos respectivos subsolo e espaço aéreo, e das obras de arte de domínio municipal, para a implantação, instalação e manutenção de equipamentos de infraestrutura urbana destinados à prestação de serviços públicos ou privados.

O art. 28 da Lei Municipal nº 13.614/2003 estabelece que compete a CONVIAS/SMSUB a fiscalização técnica do cumprimento das obrigações constantes do Termo de Permissão de Uso. O art. 29 da mesma lei estabelece que é responsabilidade das subprefeituras competentes a fiscalização técnica da execução das obras e serviços de implantação e manutenção, em conjunto, por engenheiros ou arquitetos e agentes vistoristas, no que tange à reposição do pavimento do leito carroçável, dos passeios das vias públicas e do mobiliário urbano, aos quais competirá certificar, ao final, sua adequação às normas vigentes.

O inciso II do art. 23 do Decreto Municipal nº 59.775/2020 delega à Divisão de Fiscalização Urbana (DIFIS), da SMSUB, a atribuição de executar as fiscalizações para cumprimento das normas municipais relativas às ligações factíveis e intervenções das concessionárias, concorrentemente com os órgãos regionais, sem prejuízo das competências das Subprefeituras.

1.2.3. Objetivos e escopo desta inspeção

A presente Inspeção tem como objetivo verificar se a SMSUB, a Subprefeitura Sé e a Subprefeitura Vila Mariana realizaram adequada fiscalização e acompanhamento dos serviços de pavimentação realizados por empresa contratada pela concessionária Eletropaulo durante implantação da Linha de Transmissão Subterrânea Miguel Reale e compreende:

- Verificar se houve efetivo acompanhamento *in loco* pelos órgãos responsáveis da PMSP durante a execução dos serviços de intervenção no pavimento;
- Verificar se os órgãos responsáveis da PMSP exigiram a apresentação de documentação técnica comprobatória da adequada execução dos serviços;
- Verificar se os serviços de pavimentação realizados estão em conformidade com a legislação e com as normas técnicas vigentes.

Considerando a responsabilidade concorrente da SMSUB e das Subprefeituras Sé e Vila Mariana quanto à fiscalização das intervenções das concessionárias no pavimento do Município, foi realizada vistoria técnica *in loco*, análises dos processos administrativos correlatos e solicitações de apresentação de documentação técnica (peças 08, 10 e 13).

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram utilizados como critérios os seguintes normativos: Lei Municipal nº 13.614/2003, Decreto Municipal nº 58.756/2019, Decreto Municipal nº 59.108/2019, Decreto Municipal nº 59.775/2020, Resolução nº 14/16 do TCMSP, Normas técnicas do IBRAOP, Normas técnicas da ABNT, Normas Técnicas da PMSP.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Para coleta dos dados foram utilizados procedimentos de questionamentos e solicitações de documentação por meio de requisições de documentos à SMSUB (Peça 8), à Subprefeitura Sé (Peça 10) e à Subprefeitura Vila Mariana (Peça 13), vistoria técnica *in loco* aos locais de execução da pavimentação e consultas aos seguintes processos administrativos por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI):

SEI nº 6012.2022/0015652-8 – Subprefeitura Sé

SEI nº 6012.2022/0015649-8 – Subprefeitura Vila Mariana

SEI nº 6012.2023/0003656-7 – Subprefeitura Vila Mariana

SEI nº 6027.2021/0001945-8 – Processo de Licença Ambiental

Os dados foram organizados e analisados de forma que a equipe pudesse fundamentar sua opinião. Ainda, foram buscados dados para evidenciar os achados de auditoria, respondendo as questões abordadas na matriz de planejamento.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

A falta de documentação técnica, como projetos executivos, memórias de cálculo, resultados de ensaios de controle tecnológico, relatórios fotográficos etc., que deveriam constar nos processos SEI limitaram a atuação do controle externo.

Também foram encontradas limitações ao presente trabalho, especialmente no que diz respeito ao envio de informações por parte dos órgãos da PMSP auditados, que não atenderam às requisições de documentos enviadas, conforme detalhado a seguir:

(i) a requisição de documentos enviada à SMSUB (Peça 8) foi parcialmente respondida (Peça 9), pois contém a lista dos processos administrativos que tratam do assunto, mas não inclui a documentação técnica solicitada, em especial: ensaios de controle tecnológico, relatórios fotográficos, relatórios técnicos e indicação de ações fiscalizatórias realizadas.

(ii) a requisição de documentos enviada à Subprefeitura Sé (Peça 10) foi respondida de forma insuficiente, pois não inclui qualquer informação ou documentação técnica.

(iii) a requisição de documentos enviada à Subprefeitura Vila Mariana (Peça 13) não foi respondida no prazo.

Dessa forma, houve limitação do trabalho de auditoria pelo não fornecimento por parte da SMSUB, da Subprefeitura Sé e da Subprefeitura Vila Mariana da integralidade das informações solicitadas pela equipe de auditoria.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado 01 – Ausência de acompanhamento e fiscalização adequados dos serviços de recomposição do pavimento por parte da SMSUB e das Subprefeituras Sé e Vila Mariana

A Lei Municipal nº 13.614/2003, que estabelece as diretrizes para a utilização das vias públicas municipais para a implantação e instalação de equipamentos de infraestrutura urbana e disciplina a execução das obras dela decorrentes, determina que:

Art. 28 - A fiscalização técnica do cumprimento das obrigações constantes do Termo de Permissão de Uso será efetuada por CONVIAS.

Art. 29 - A fiscalização técnica da execução das obras e serviços de implantação e manutenção será efetuada, em conjunto, por engenheiros ou arquitetos e agentes vistoristas das Subprefeituras competentes, no que tange à reposição do pavimento do leito carroçável, dos passeios das vias públicas e do mobiliário urbano, aos quais competirá certificar, ao final, sua adequação às normas vigentes. (grifos nossos)

O Decreto Municipal nº 59.775/2020, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal das Subprefeituras, estabelece que:

Art. 23. A Divisão de Fiscalização Urbana – DIFIS tem as seguintes atribuições: [...]
II - executar as fiscalizações para cumprimento das normas municipais relativas às ligações factíveis e intervenções das concessionárias, concorrentemente com os órgãos regionais, sem prejuízo das competências das Subprefeituras; (grifo nosso)

Considerando a responsabilidade concorrente da SMSUB e das Subprefeituras Sé e Vila Mariana, foram encaminhadas requisições de documentos a esses órgãos, solicitando apresentação de

documentação técnica comprovando a adequada realização do serviço de pavimentação executado (peças 08, 10 e 13).

A SMSUB apresentou resposta (peça 09) informando que a fiscalização *in loco* compete às Subprefeituras e não encaminhou ou indicou processo administrativo contendo documentação técnica comprovando a adequada realização do serviço de pavimentação.

A Subprefeitura Sé apresentou resposta (peças 11/12) informando que não realiza serviço de pavimentação asfáltica, sugeriu o encaminhamento do pedido à SMSUB e não encaminhou ou indicou processo administrativo contendo documentação técnica comprovando a adequada realização do serviço de pavimentação.

A Subprefeitura Vila Mariana não apresentou qualquer resposta até o momento, apesar do envio da solicitação em 16.06.23 contendo prazo para atendimento de 10 dias úteis (peça 13, fl.3) e do e-mail enviado em 08.08.23 reiterando a solicitação de apresentação das informações com o máximo de brevidade possível (peça 13, fl. 5).

Diante do exposto, conclui-se que a SMSUB, a Subprefeitura Sé e a Subprefeitura Vila Mariana não apresentaram documentação técnica comprovando que realizaram a adequada fiscalização dos serviços de recomposição da pavimentação asfáltica na implantação da LTS Miguel Reale, conforme determinam os artigos 28 e 29 da Lei Municipal nº 13.614/2003 e o inciso II do artigo 23 do Decreto Municipal nº 59.775/2020.

3.2. Achado 02 – Irregularidades na execução dos serviços com prejuízos à segurança e conforto dos usuários das vias e comprometimento da qualidade e durabilidade do pavimento

O Decreto Municipal nº 58.756/2019, que estabelece critérios adicionais para a execução de reparação de pavimentos flexíveis, de concreto e articulados danificados por obras de infraestrutura urbana executadas em todas as vias públicas, determina que:

Art. 1º As permissionárias e concessionárias de serviços de infraestrutura urbana e respectivos prepostos ficam obrigados, quando da execução de obras de expansão, manutenção, ligações domiciliares e emergenciais nas vias públicas, a atender às disposições deste decreto, bem como àquelas estabelecidas na Lei nº 13.614, de 2 de julho de 2003, no Decreto nº 44.755, de 18 de maio de 2004, nas Normas de Pavimentação, nas Instruções para Reparação de Pavimentos Flexíveis, de Concreto e Articulado da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e na Resolução nº 14/TCM/2016. (grifos nossos)

Considerando as evidências trazidas no relatório encaminhado através do Memorando Gabinete Conselheiro Domingos Dissei nº 122/2022 (peças 01/02) e a ausência de documentação técnica comprovando a efetiva fiscalização dos serviços por parte da SMSUB e das Subprefeituras Sé e Vila Mariana (vide item **3.1**), foi realizada vistoria técnica em 15.08.23 pela equipe de auditoria deste Tribunal aos locais de realização dos serviços de pavimentação para implantação da LTS Miguel Reale em que foram detectadas as seguintes irregularidades:

Recalque e fissuras longitudinais no pavimento asfáltico, indicando deficiência na recomposição base

No mês de fevereiro de 2022 foi realizada visita técnica (peças 01/02) em que foram observadas irregularidades na execução da base do pavimento durante o reenchimento das valas (peça 02, fls. 4/9).

Na vistoria técnica realizada pela equipe de auditoria deste Tribunal em 15.08.23 na Rua Muniz de Souza foi observada realização de serviço de remoção de todas as camadas do pavimento e a utilização de rolo compactador com capacidade de 900 kg (peça 15, Figuras 1/3) insuficiente para realizar a compactação adequada da base do pavimento.

Na vistoria realizada em 15.08.23 na Rua Coronel Diogo e na Av. Lacerda Franco, em que já houve finalização do serviço de pavimentação, foram observadas fissuras e recalques longitudinais (peça 15, figuras 4/7 e 9/10), indicando que a recomposição da base foi deficiente, o que ocasionará prejuízos futuros ao erário face à redução de sua durabilidade e necessidade de maior investimento em manutenção e conservação desse pavimento pela SMSUB/PMSP.

Desnível entre a tampa dos poços de visita e o pavimento executado

Foram observados desníveis superiores a 5mm entre as tampas de poços de visita e o pavimento executado (peça 15, Figuras 8, 12, 14 e 18), prejudicando a segurança e a qualidade da circulação dos munícipes nessas vias.

Desnível entre as sarjetas e o pavimento executado

Foram observados desníveis superiores a 5mm entre as sarjetas e o pavimento executado (peça 15, Figuras 13 e 17), prejudicando a segurança e a qualidade da circulação dos munícipes nessas vias.

Desnível entre o pavimento existente e o pavimento executado

Foi observado desnível superior a 5mm entre o pavimento existente e o pavimento executado (peça 15, Figura 19), prejudicando a segurança e a qualidade da circulação dos munícipes nessas vias.

Fissuras no pavimento executado

Foram observadas fissuras no pavimento executado (peça 15, Figuras 11, 16 e 20), que podem indicar possível recalque das camadas de base do pavimento por falhas na compactação e que poderão comprometer a durabilidade do serviço executado.

Nivelamento longitudinal inadequado do pavimento executado

Foi observado nivelamento longitudinal inadequado no pavimento executado (peça 15, Figuras 21 e 22), prejudicando a segurança e a qualidade da circulação dos munícipes nessas vias.

Diante do exposto, conclui-se que as irregularidades detectadas na recomposição da pavimentação asfáltica executada por empresa contratada pela concessionária Eletropaulo prejudicam a segurança e a qualidade da circulação dos munícipes nessas vias e irão ocasionar prejuízo ao erário face à redução de sua durabilidade e necessidade de maior investimento em manutenção e conservação desse pavimento pela SMSUB/PMSP.

4. CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, conclui-se no âmbito desta Inspeção que:

- 4.1.** A SMSUB, a Subprefeitura Sé e a Subprefeitura Vila Mariana não apresentaram documentação técnica comprovando que realizaram a adequada fiscalização dos serviços de recomposição da pavimentação asfáltica na implantação da LTS Miguel Reale, conforme determinam os artigos 28 e 29 da Lei Municipal nº 13.614/2003 e o inciso II do artigo 23 do Decreto Municipal nº 59.775/2020. (Achado 01, item **3.1**);

4.2. As irregularidades detectadas na recomposição da pavimentação asfáltica executada por empresa contratada pela concessionária Eletropaulo prejudicam a segurança e a qualidade da circulação dos munícipes nessas vias e irão ocasionar prejuízo ao erário face à redução de sua durabilidade e necessidade de maior investimento em manutenção e conservação desse pavimento pela SMSUB/PMSP. (Achado 02, item **3.2**).

5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Para a responsabilização do gestor exige-se a presença simultânea de três pressupostos: ato ilícito, conduta dolosa ou culposa e nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

Os achados constantes nas conclusões **4.1** e **4.2** se referem à responsabilidade concorrente da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), da Subprefeitura Sé e da Subprefeitura Vila Mariana; assim, sugere-se que sejam oficiados os dirigentes máximos desses órgãos para a tomada das providências pertinentes aos achados 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-SFC-01 versão 01 desta Subsecretaria de Controle Externo, que contém as diretrizes para a elaboração da Matriz de Responsabilização.

Nesse caso, vide DOCAUD CAD (peça 14), os responsáveis indicados são o Sr. AMA, Secretário da SMSUB, cujo período de exercício no cargo iniciou em 27.11.18 e permanece em exercício até o presente momento. O Sr. ABC, Subprefeito da Sé, cujo período de exercício no cargo iniciou em 02.02.23 e permanece em exercício até o presente momento e o Sr. LFM, Subprefeito da Vila Mariana, cujo período de exercício no cargo iniciou em 07.04.21 e permanece em exercício até o presente momento.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Propostas de determinações

6.1.1. Propõe-se que seja determinado à SMSUB que aperfeiçoe seus mecanismos e estruturas de controle, em particular quanto à fiscalização das intervenções realizadas pelas Concessionárias na malha viária municipal, devendo apresentar as providências ou planos adotados em relação a esse assunto.

6.1.2. Propõe-se que seja determinado à SMSUB e às Subprefeitura Sé e Subprefeitura Vila

Mariana que requeiram da concessionária Eletropaulo a promoção de medidas corretivas nas vias objetos deste Relatório de Inspeção a fim de se evitar prejuízos ao erário.

Em 25.08.23

EDUARDO SILVEIRA CARVALHO
Auditor de Controle Externo

De acordo, em 05.09.23

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Equipe de Fiscalização e Controle 13

R.P.: LFMR