

## RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

<b>Ordem de Serviço</b>	<b>TC</b>	<b>Período de Abrangência</b>	<b>Período de Realização</b>
2024/01277	TC/002782/2024	22.03.2023 até 22.03.2024	22.03.24 até 22.05.24
<b>Área Auditada</b> Secretaria Infraestrutura Urbana (SIURB)			
<b>Objeto de fiscalização</b> Obras do trecho do Córrego Cabuçu de Baixo através do Contrato nº 108/SIURB/2023, cujo objeto é a intervenção em caráter emergencial, para realização de obras para contenção das margens do córrego, localizado na Rua Antônio de Barros, na altura do nº 1.058 - Jardim Peri - Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha.			
<b>Objetivo da fiscalização</b> Averiguação de “emergência fabricada” do Contrato nº 108/SIURB/23			
<b>Equipe Técnica</b>			
Oswaldo Bertinato Júnior		RF 20.149	
Neila Salete Bolzan		RF 20.326	

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Margens deterioradas e fundação das residências expostas .....	10
Figura 2 - Obra já concluída .....	11
Figura 3 - Evolução da ocupação irregular nas margens do Córrego Cabuçu de Baixo .....	12

## LISTA DE SIGLAS

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

LF – Lei Federal

NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

## RESUMO

O Vereador Antonio Biagio Vespoli, por meio do Ofício 49º GV nº 69/2024 – peça 1, solicitou auditoria no Contrato nº 108/SIURB/23 para apurar uma suposta “emergência fabricada”.

As obras para contenção de talude e recuperação dos sistemas de drenagem na Rua Antônio Lopes de Barros, na altura do nº 1.058, foram contratadas em regime de emergência, nos termos da art. 75, inciso VIII da Lei Federal 14.133/2021, ao valor de R\$ 21.126.877,95 com prazo de execução de 1 ano e início em 22.03.2023.

A Contratação se baseou em avaliação preliminar feita pelo Consórcio SGP, bem como relatório de vistoria elaborado pela área técnica da SIURB (peças 11 e 13).

Os relatórios deixaram evidente a necessidade de intervenção emergencial no local de maneira a afastar o risco de colapso das margens do Córrego Cabuçu com consequências imprevisíveis para as residências no entorno.

Tal emergência, no entanto, não resultou do imprevisível, mas de fatores que se desenvolveram através do tempo. A deterioração das margens de córregos em área de ocupação irregular são problemas históricos do município. Demandam mecanismos de detecção e acompanhamento constantes e intervenção tempestiva e modo a eliminar a situação de risco à população antes que esta adquira caráter emergencial.

Emergências criadas pela falta de planejamento não são “reais”, pois que absolutamente previsíveis, mas “fabricadas”, resultantes da desídia da Administração. É o caso constatado na presente Inspeção.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. Destinatários da auditoria .....	6
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria .....	7
1.2.1. Responsabilidade pela realização da obra .....	8
1.2.2. Objetivos e escopo desta inspeção .....	8
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho .....	8
1.4. Legislação aplicável.....	9
2. METODOLOGIA .....	9
2.1. Critérios adotados.....	9
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados .....	9
2.3. Limitações do trabalho de auditoria .....	9
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	9
3.1. Achado 01 – Autorização de obra emergencial com elementos de previsibilidade.....	9
4. CONCLUSÃO .....	13
5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO .....	13

## 1. INTRODUÇÃO

O Vereador Antonio Biagio Vespoli, por meio do Ofício 49º GV nº 69/2024 – peça 1, solicitou auditoria no Contrato nº 108/SIURB/23, com o intuito de apurar uma suposta “emergência fabricada”.

Na sequência processual, o Conselheiro Relator determinou a instauração de um procedimento fiscalizatório específico para averiguar o solicitado pelo requerente, peça 7.

Em cumprimento a essa determinação, foi realizada a presente Inspeção, autorizada pela Ordem de Serviço nº 2024/01277 (peça 9), com o objetivo de analisar supostas irregularidades na atribuição do caráter emergencial do Contrato nº 108/SIURB/2023 para realização de obras para contenção das margens do Córrego Cabuçu de Baixo.

A obra emergencial foi aprovada através de Despacho Autorizatório (peça 15) emitido após avaliação preliminar feita pelo Consórcio SGP (peça 11) e emissão de Relatório de Vistoria (peça 13) e de Parecer Jurídico (peça 14), estes dois últimos elaborados pelas áreas técnicas da SIURB.

A contratada foi a empresa “APENG SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA” escolhida dentre três empresas sugeridas pela Superior Administração. A SIURB justificou a escolha pela capacitação da contratada na execução de obras de mesma natureza, bem como pela disponibilidade de equipamentos e de pessoal para início imediato dos serviços (peça 18).

Na análise do caráter emergencial do presente contrato esta equipe realizou vistoria técnica ao local dos serviços, entrevistou a fiscal da obra, bem como efetuou análises dos documentos de instrução dos processos administrativos referentes.

Nestes termos, a realização da presente inspeção justifica-se pela observação de supostas irregularidades no caráter emergencial do ajuste, com possibilidade de prejuízos ao erário.

### 1.1. Destinatários da auditoria

O presente relatório de auditoria tem os seguintes destinatários:

- Conselheiros relator, revisor e demais membros do colegiado do TCMSP;
- Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo;

- Empresa APENG SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA;
- Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo;
- Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública e a 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 e ao atendimento às necessidades de informações para indivíduos ou entidades de propósitos específicos.

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

O Vereador Antonio Biagio Vespoli, por meio do Ofício 49º GV nº 69/2024 – peça 1, solicitou auditoria no Contrato nº 108/SIURB/23, com o intuito de apurar uma suposta “emergência fabricada”.

Em seu pedido alega que a contratação emergencial, fundamentada pela instabilidade do solo e danos às residências, apresenta indícios de ser uma "emergência fabricada" devido ao caráter histórico e previsível dos problemas. Afirma que, ao longo dos anos, as margens do córrego foram ocupadas sem planejamento adequado e avaliação da área necessária para o escoamento da água, resultando na deterioração das residências e estruturas da região. A situação foi agravada pelas chuvas intensas, culminando na contratação emergencial.

Na sequência argumentativa, apresenta jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), destacando que, em emergências decorrentes de falta de planejamento, má gestão e desídia administrativa, se deve analisar, para fins de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou, tempestivamente, as providências cabíveis.

Nesse contexto, o objeto desta Inspeção se resume na análise da regularidade do caráter emergencial da obra, bem como nas resultantes normativas dessa natureza de contrato, como a abrangência do escopo emergencial e os prazos praticados.

Importante registrar a conclusão do Relatório do TC/005781/2022 (em sua peça 155) que, ao analisar os contratos emergenciais da SIURB no período de agosto de 2021 a julho de 2022, evidenciou, entre outras, as seguintes situações:

- As obras contratadas em caráter emergencial pela SIURB absorveram recursos que se elevaram de R\$ 80 milhões em 2020 para 2,06 bilhões em 2022. Isto representou acréscimo orçamentário na ordem de 2.475% no período. Subitem 4.1

- Em cerca de 90% das obras selecionadas, a SIURB agiu com insuficiente planejamento para o enfrentamento de problemas históricos da Cidade e, ao invés de promover licitações, celebrou contratos emergenciais. Esse tipo de contratação distingue-se da emergência real, denominando-se “emergências fabricadas. Subitem 4.2
- Constata-se a prática da SIURB em fracionar obras de contenção de margem de córrego, executando diversas obras emergenciais de pequena extensão ao invés licitar obras de grande extensão nos cursos d’água. Tal prática promove um ciclo vicioso, uma vez que mais obras emergenciais serão necessárias para o atendimento de situações idênticas ao longo do curso d’água, acarretando em perda do efeito escala nas contratações. Subitem 4.3

Tais evidências constituem, pela proximidade temporal, o ambiente no qual se desenvolveu a obra emergencial ora analisada.

### **1.2.1. Responsabilidade pela realização da obra**

A obra resulta de contrato entre a Prefeitura Municipal de São Paulo através da Secretaria de Infraestrutura Urbana - SIURB em caráter emergencial em favor da empresa APENG SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA.

### **1.2.2. Objetivos e escopo desta inspeção**

A presente Inspeção, autuada sob TC nº 002782/2024, tem como objetivo averiguar a ocorrência de “emergência fabricada” no Contrato nº 108/SIURB/2023 (peça 17) determinada pelo Conselheiro Domingos Dissei (peça 7) diante do pedido feito pelo Vereador Antônio Biagio Vespoli.

O escopo abrange a análise de regularidade do caráter emergencial da obra através dos seguintes questionamentos:

- A erosão verificada nas margens do córrego Cabuçu foi inesperada ou previsível?
- A ocorrência da erosão nas margens ameaçava as residências construídas a longo do córrego?

### **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.



#### **1.4. Legislação aplicável**

- Lei Federal n. 14.133/21;
- Lei Municipal n. 13.278/02;
- Decreto municipal n. 62.100/22;
- Decreto municipal n. 48.184/07;
- Decreto municipal n. 50.977/09;
- Portaria n. 02/SIURB.G/2009.

## **2. METODOLOGIA**

### **2.1. Critérios adotados**

Foram utilizados como critérios o que determina o Art. 75, Inciso VIII da LF nº 14.133/21 (Dispensa de Licitação) combinado com as demais Normas Técnicas e Administrativas da PMSP aplicáveis, bem como a LF nº 4320/64.

### **2.2. Métodos de coleta e análise dos dados**

Para coleta dos dados foram utilizados os seguintes procedimentos:

- Questionamentos à fiscalização e aos representantes da Contratada;
- Vistoria técnica ao local da obra com a presença do Fiscal da obra nomeado pela SIURB e representantes da Contratada;
- Consulta ao processo administrativo SEI nº 6022.2023/0001343-0.

### **2.3. Limitações do trabalho de auditoria**

A obra já está concluída, o que limita a análise de alguns elementos elencados para a decretação da emergência e de elementos construtivos não passíveis de observação.

## **3. ACHADOS DE AUDITORIA**

### **3.1. Achado 01 – Autorização de obra emergencial com elementos de previsibilidade.**

- Da caracterização do Contrato Emergencial

A caracterização das obras do córrego Cabuçu de Baixo como “Emergenciais” foi lastreada na Avaliação Preliminar elaborada pelo Consórcio SGP (peça 11); no Relatório de Vistoria assinado

pela Divisão Técnica da SIURB (peça 13) e em Parecer Jurídico assinado pela Assessoria Jurídica (peça 14) nos termos do Despacho Autorizatório emitido pela SIURB em 22.03.2023 (peça 15).

A considerar o estado das margens do córrego no momento da autorização, em 22.03.2023, cujos laudos técnicos foram ilustrados por fotos (peça 12), não havia outra medida a ser tomada a não ser a intervenção imediata no local. Um eventual colapso das margens sob as residências ali existentes traria consequências imprevisíveis para os moradores.

Nesse sentido, demonstra-se com fotos (documento SEI nº 079925071) a fundação exposta das casas às margens do córrego Cabuçu.

Figura 1 - Margens deterioradas e fundação das residências expostas



Fonte: fotos tiradas pela divisão técnica da SIURB (peça 12)

Pode-se ver nas fotos a fundação das residências expostas com perigo iminente de colapso, risco à segurança das pessoas e aos bens públicos e particulares, o que justificaria a natureza emergencial da contratação.

Ressalte-se que as fotos utilizadas para demonstração do caráter emergencial são do próprio relatório da SIURB já que, devido à conclusão das obras na data da visita presencial (figura 2), em 07.05.2024, tornou-se impossível retratar presencialmente a situação do local no período anterior às obras ali executadas.

Figura 2 - Obra já concluída



Fonte: fotos tiradas pela equipe de auditoria do TCM SP

- Dos elementos de imprevisibilidade

No documento de Avaliação Preliminar do Consórcio SGP (peça 11) consta a informação, ilustrada por fotografias, de que já em 2009 a ocupação irregular ao longo das margens do córrego Cabuçu vinha estrangulando a área de escoamento natural de suas águas. Este fato teria provocado o carreamento progressivo de suas margens, cuja deterioração se acentuou com o tempo. Alega o Consórcio que tal processo resultou da falta de planejamento da Prefeitura. Segue o texto:

A falta de planejamento para esta ocupação se caracteriza pela falta de avaliação quanto a área necessária para que o curso d'água pudesse efetuar o escoamento das efluências. Isso fez se originar um processo erosivo que está dando origem aos problemas nas residências.

Assim, as casas foram se expondo aos efeitos negativos da vazão do córrego que, com o carreamento do material das margens, veio por desestabilizar a fundação dessas residências, tornando, em alguns casos, uma situação bastante preocupante (peça 11, fl.6)

Nesse mesmo sentido, uma análise de imagens do Google possibilita acompanhar a evolução da ocupação na região do córrego no período compreendido entre janeiro de 2010 e março de 2022. As fotos retratam que, ao menos desde 2010, já havia ocupação irregular das margens do córrego com moradias e prováveis despejos irregulares de resíduos. Ao se comparar as fotos de fevereiro de 2011 e maio de 2018, nota-se também que há construção de novas moradias, demonstrando a evolução da ocupação no local ao longo dos anos.

Figura 3 - Evolução da ocupação irregular nas margens do Córrego Cabuçu de Baixo



Fonte: google.

Por qualquer análise que se faça, ressalta dos fatos que, se o carreamento do solo às margens do córrego Cabuçu já ocorria no longínquo ano de 2009, não se pode tomá-lo como motivo para fundamentar o caráter emergencial de um contrato ajustado agora, em 2023, quase 14 anos após o início do processo degenerativo.

Nestes termos, pode-se afirmar que a emergência verificada neste contrato, longe de resultar de fatores imprevisíveis, teve como causa a ausência de planejamento da Administração no trato das zonas de risco do Município.

Este fato caracteriza a “emergência fabricada”, pois que, caracterizada a urgência de atendimento, esta decorreu de fatos perfeitamente previsíveis que se desenvolveram através do tempo. Assim, aplica-se o disposto no art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, sem prejuízo de averiguação da responsabilidade do agente público que, total ou parcialmente, deu causa a tal cenário.

Nestes termos, cabe razão ao Solicitante no sentido da existência de “emergência fabricada” presente no Contrato Emergencial nº 108/SIURB/2023 para realização de obras para contenção das margens do Córrego Cabuçu de Baixo.

#### **4. CONCLUSÃO**

Com base em todo o exposto, conclui-se no âmbito desta Inspeção que cabe razão ao Edil no sentido da existência de “emergência fabricada” no Contrato Emergencial nº 108/SIURB/2023 para realização de obras para contenção das margens do Córrego Cabuçu de Baixo.

#### **5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO**

Considerando o caráter histórico dos problemas observados, o achado constante desta conclusão se refere à responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (SIURB). Assim, sugere-se que seja oficiado o dirigente máximo desse órgão para a tomada das providências pertinentes e identificação de responsáveis, conforme disposto no artigo 122 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Nestes termos, o indicado é:

- Sr. MM, Secretário da SIURB, cujo período de exercício no cargo iniciou em 01.01.21 e permanece em exercício até o presente momento.

Em 10.05.2024

**OSWALDO BERTINATO JÚNIOR**  
Auditor de Controle Externo

**NEILA SALETE BOLZAN**  
Auditora de Controle Externo

De acordo,

**MARCOS ALVES DE CARVALHO**  
Supervisor de Controle Externo 14