JURISPRUDÊNCIA

TC nº72-002.033.08-42

REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIOS. SIURB. Obras e serviços. "Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo". CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

2.556ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 07.06.2011.

Referência Especial: 72.003.092.05-02, 72.002.043.03-91, 72.000.927.08-80, 72.003.934.03-47, 72.002.835.08-34, 72.000.093.09-84, 72.001.996.07-57, 72.001.366.06-38, 72.003.843.05-55, 72.000.054.07-60, 72.002.286.09-89, 72.000.070.09-89.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Roberto Braguim.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação apresentada pelo nobre Vereador Antonio Donato Madormo, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade referidos nos artigos 54 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, e, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente, diante das razões a seguir aduzidas:

1) O primeiro convênio examinado refere-se à execução de obras viárias metropolitanas, com o objetivo de solucionar os conflitos decorrentes do uso da infraestrutura do Município por tráfegos urbanos e rodoviários de passageiros e cargas e de viabilizar a implantação de anéis viários estratégicos e obras complementares, necessários à redistribuição dos fluxos desses veículos.

2) O segundo instrumento, por outro lado, tem por finalidade implementar o Programa de Recuperação Ambiental e implantar e recuperar vias na região de inserção do Rodoanel – Trecho Sul, mediante instalação de corredores viários de conexão com as rodovias estaduais, propiciando melhoria urbanística na orla da Represa de Guarapiranga e restabelecimento do equilíbrio do ecossistema.

3) As matérias versadas nos convênios constituem matéria de Direito Urbanístico, integrante da política de desenvolvimento urbano que, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição Federal, é executada pelo

poder público municipal, visando a "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", e, "in casu", as melhorias pretendidas pelos ajustes atingem não só o Município de São Paulo, como também alguns limítrofes, constituindo, por isso, matéria de interesse metropolitano, a teor do artigo 5º, inciso IV, da Lei Complementar 14/73, que considera serviços comuns aos Municípios que integram a Região os relativos a transportes e sistemas viários.

4) Não se vislumbra qualquer ofensa à autonomia municipal no controle e gerenciamento da execução das obras em comento, até porque, sob esses aspectos, ambos os instrumentos, na Cláusula Segunda, cometem ao Estado apenas a prestação de apoio técnico nas ações de elaboração dos projetos de engenharia do empreendimento, bem assim do seu detalhamento construtivo; de cadastramento, remoções e reassentamentos de famílias atingidas; de desapropriação dos imóveis necessários; e de gerenciamento social da região abrangida pelas obras, sendo que as demais responsabilidades cabem ao Município de São Paulo, partícipe, não havendo, portanto, qualquer quebra de sua autonomia.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto do Relator, ao nobre Vereador representante e ao Secretário Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras – Siurb, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, bem assim ao Senhor Governador do Estado de São Paulo, ao Senhor Prefeito Municipal, ao Presidente da Egrégia Câmara e ao Secretário Municipal de Transportes, arquivando-se, na sequência, os presentes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros Eurípedes Sales – Revisor, Antonio Carlos Caruso e Maurício Faria.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda "ad hoc" Maria Hermínia Penteado Pacheco e Silva Moccia.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 04 de maio de 2011.

Edson Simões – Presidente.

Roberto Braguim – Relator.

RELATÓRIO

O Vereador Antonio Donato Madormo formulou representação junto a este Tribunal, solicitando a apuração de eventuais ilegalidades ocorridas nas celebrações de convênios entre o Estado de São Paulo e o Município, uma vez que os termos ajustados implicariam a perda da autonomia municipal no controle e gerenciamento da execução de obras relevantes para a cidade,

integrantes do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo e que são financiadas pelos contribuintes paulistanos.

De início, determinei a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras, para que a Pasta encaminhasse a esta Corte esclarecimentos sobre o Programa mencionado na inicial.

Sobrevieram aos autos os documentos de fls. 40/224, constituídos por convênios e termos aditivos, celebrados entre o Estado e o Município, para a união de esforços e recursos financeiros, destinados à execução de obras e serviços para melhoria do sistema viário metropolitano, urbanização de vias, implantação de corredores viários de conexão com as rodovias estaduais e outros, especificados nos instrumentos.

A Coordenadoria VI, examinando a documentação encartada, apontou que, dos ajustes remetidos, apenas 02 (dois) são referentes à implementação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, este compreendendo 19 (dezenove) empreendimentos, subdivididos em obras metropolitanas – 1º Convênio – e obras da região sul – 2º Convênio.

Acerca dos questionamentos, a Auditoria consignou que os ajustes estão revestidos de interesse público e não implicam perda de autonomia municipal, posto que, em ambos, cabe ao Estado somente dar apoio técnico na elaboração dos projetos de engenharia, no cadastramento, remoções e reassentamentos de famílias, nas desapropriações necessárias e no gerenciamento social da região das obras, competindo ao Município todas as demais responsabilidades para consecução dos objetivos colimados, inclusive o desembolso de recursos financeiros para as obras.

Entendeu justificada a colaboração do Estado para a implementação dos empreendimentos, posto que o sistema viário estratégico paulistano, por fazer conexão com as principais rodovias estaduais, recebe significativo número de veículos de outras regiões.

Tais manifestações foram endossadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou presentes os requisitos de admissibilidade da representação, concluindo, quanto ao mérito, pela sua improcedência, visto que a Constituição Federal consagrou a cooperação entre os entes federados, estimulando a criação de regiões metropolitanas, consoante artigo 25, § 3º[1].

[1] **Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) **§ 3º** Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ademais, a Lei Complementar 14/73, que criou a Região Metropolitana de São Paulo, entre outras, arrolou, no artigo 5º, inciso IV[2], no rol dos serviços comuns aos Municípios que integram a região, os transportes e sistema viário, que constituem, pois, serviços de interesse metropolitano.

Anotou, por isso, que as obras objeto dos convênios não se restringem ao interesse local, comportando a cooperação acordada.

Na mesma direção opinaram a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, esta discorrendo, também, sobre os aspectos constitucionais relacionados ao tema, como a autonomia municipal, a repartição de competências e a execução da política urbana, que abordarei em meu voto.

É o relatório.

VOTO

Conheço da representação apresentada pelo nobre Vereador Antonio Donato Madormo, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade referidos nos artigos 54[3] e seguintes do Regimento Interno desta Casa.

Entendo também, em consonância com os órgãos técnicos deste Tribunal, que o requisito prescrito no artigo 55, § 1º – apresentação de cópia de título de eleitor ou equivalente, em caso de Representação formulada por cidadão –, não é exigível no caso em exame, uma vez que oposta por vereador, sendo condição para sua elegibilidade, consoante previsto no artigo 14, § 3º, inciso III, da Constituição de República[4], o alistamento eleitoral.

Quanto ao mérito, partilho do entendimento manifestado unanimemente nos autos, que me conduzem a concluir pela improcedência da representação, conforme as razões a seguir aduzidas.

O primeiro convênio examinado refere-se à execução de obras viárias metropolitanas, com o objetivo de solucionar os conflitos decorrentes do uso da infraestrutura do Município por tráfegos urbanos e rodoviários de

---

[2] **Art. 5º** Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: (...) **IV** - transportes e sistema viário,

[3] **Art. 54.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.

[4] **Art. 14.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...)

III - o alistamento eleitoral;

passageiros e cargas e de viabilizar a implantação de anéis viários estratégicos e obras complementares, necessários à redistribuição dos fluxos desses veículos.

O segundo instrumento, por outro lado, tem por finalidade implementar o Programa de Recuperação Ambiental e implantar e recuperar vias na região de inserção do Rodoanel – Trecho Sul, mediante instalação de corredores viários de conexão com as rodovias estaduais, propiciando melhoria urbanística na orla da Represa de Guarapiranga e restabelecimento do equilíbrio do ecossistema.

Ambos os ajustes, ressalte-se, contemplam a realização de obras viárias integrantes do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, consoante consignou a Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Por primeiro, e na esteira da manifestação da Secretaria Geral, impende examinar os aspectos constitucionais relacionados ao tema, consignando que a autonomia municipal, consagrada no artigo 30 da Lei Maior, exterioriza-se em três esferas, quais sejam, a auto-organização (organização por lei orgânica própria), o auto governo (escolha dos membros do Legislativo e do Chefe do Executivo) e autoadministração (exercício de competências legislativas, administrativas e tributárias próprias).

De outra parte, a repartição de competências entre entes federados autônomos rege-se pelo princípio da predominância do interesse, cabendo ao Município os assuntos de predominante interesse local.

Na espécie, ademais, as matérias versadas nos convênios constituem matéria de Direito Urbanístico, integrante da política de desenvolvimento urbano que, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição Federal[5], é executada pelo poder público municipal, visando a *"ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".*

"In casu", as melhorias pretendidas pelos ajustes atingem não só o Município de São Paulo, como também alguns limítrofes, constituindo, por isso, matéria de interesse metropolitano, a teor do artigo 5º, inciso IV, da Lei Complementar 14/73, que considera serviços comuns aos Municípios que integram a Região os relativos a transportes e sistemas viários.

A respeito do tema, ensina o mestre José Afonso da Silva:

> *"Constituída a região metropolitana, esses serviços, no que sejam comuns aos Municípios que o integram, perdem as características de serviços locais de peculiar interesse municipal, para se tornarem de interesse*

[5] **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

metropolitano." (Direito Urbanístico, Ed. Malheiros, 5ª edição, 2008, pág. 164)

Infere-se, dessa assertiva, que o Município de São Paulo, sem perder sua autonomia, pode, em regime de cooperação com os demais Municípios e o Estado, proceder às melhorias versadas nos convênios sob análise, que se revestem de relevante interesse público.

Não se vislumbra, destarte, qualquer ofensa à autonomia municipal no controle e gerenciamento da execução das obras em comento, até porque, sob esses aspectos, ambos os instrumentos, na Cláusula Segunda, cometem ao Estado apenas a prestação de apoio técnico nas ações de elaboração dos projetos de engenharia do empreendimento, bem assim do seu detalhamento construtivo; de cadastramento, remoções e reassentamentos de famílias atingidas; de desapropriação dos imóveis necessários; e de gerenciamento social da região abrangida pelas obras.

As demais responsabilidades cabem ao Município de São Paulo, partícipe, não havendo, portanto, qualquer quebra de sua autonomia.

Dessa forma, posicionando-me com os órgãos técnicos desta Casa de Contas, julgo improcedente a representação.

Encaminhem-se cópia do relatório, voto e acórdão ao Senhor Governador do Estado de São Paulo, ao Senhor Prefeito Municipal, ao Presidente da E. Câmara, ao Secretário Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras, ao Secretário Municipal de Transportes e ao nobre Vereador representante, arquivando-se, na sequência.