TC 4.983/2017

ANÁLISE. CONTRATO. SIURB. Elaboração dos projetos e execução das obras de requalificação da avenida e reforma do corredor de ônibus. Santo Amaro. Amparo legal para a utilização dos recursos oriundos da venda dos CEPACs. REGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TC 4.983/2017 e 7.649/2016

3.048ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/007.649/2016 e TC/004.983/2017, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o Contrato 006/SIURB/2016, tendo em vista a inexistência de irregularidades em sua formalização e considerando existir amparo legal para a utilização dos recursos oriundos da venda dos CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) para custear os melhoramentos objetivados pela contratação.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar a remessa de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acordão à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e à São Paulo Obras.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o retorno destes autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, para que promova o acompanhamento da execução do aludido contrato.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de julho de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento no TC 7.649/2016 inspeção instaurada para apurar denúncia apresentada pelo Movimento Defenda São Paulo – MDSP acerca de supostas irregularidades na utilização dos recursos obtidos com a venda de CEPACs da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, na execução das obras do corredor da Av. Santo Amaro entre as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek e dos Bandeirantes, bem como quanto às respectivas desapropriações situadas do lado ímpar da Av. Santo Amaro, dada a inclusão do Plano de Melhoramento Viário aprovado pela Lei 14.193/2006, no Plano de Investimentos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, por meio da aprovação da Lei Municipal 16.242/2015.

Requereu o Movimento Defenda São Paulo apuração dos fatos e acurada verificação técnica da matéria.

A Auditoria desta Corte, para averiguar os fatos, realizou inspeção, e aduziu que:

A Lei 14.193/2006 aprovou o plano de melhoramento da Av. Santo Amaro no trecho entre a Av. Pres. Juscelino Kubitschek e dos Bandeirantes, com largura variável de 25m a 36m e extensão aproximada de 2.400m.

A Lei 16.242/2015 alterou o art. 14 da Lei 13.769/2004 (Operação Urbana Consorciada Faria Lima – OUCFL) e incluiu no Programa de Investimentos da referida Operação Urbana o plano de melhoramentos viário previsto na Lei 14.193/2006.

No artigo 14 da Lei 13.769/2004 foram incluídas disposições de uso e ocupação a serem obedecidas para os imóveis pertencentes à OUCFL, lindeiros à Av. Santo Amaro.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE – Lei 16.050/2014, criou a figura dos "*eixos de estruturação da transformação urbana" (...) ao longo dos sistemas de transporte coletivo de alta e média capacidade, tais como corredores de ônibus, metros, etc., com o objetivo de articular o adensamento populacional, as atividades urbanas e a qualificação dos espaços públicos*. (...).

O corredor de ônibus da Av. Santo Amaro foi inserido num desses eixos, entretanto como ele se localiza no limite da OUCFL, os imóveis

situados na Av. Santo Amaro do lado par, juntamente com os imóveis situados do lado ímpar entre as ruas Graúna e Natividade, por se situarem dentre da área de abrangência da OUCFL devem obedecer as Leis 13.769/2004 e 16.242/2015, enquanto que os imóveis situados do lado ímpar, com exceção dos situados entre as ruas Graúna e Natividade devem obedecer o disposto na Lei 16.402/2016 – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Aduziu, ainda, que "De acordo com a planta Anexo 03 da Lei Municipal 13.769/2004 – OUCFL (...), o perímetro da OUCFL ao longo da Av. Santo Amaro localiza-se ao longo do alinhamento dos imóveis situados do lado par dessa avenida;".

Levando em conta esses elementos, bem como o disposto no § 1º do artigo 16 da Lei 13.769/2004, no sentido de que os recursos obtidos em função de sua aplicação, e da comercialização de potencial adicional de construção, serão aplicados exclusivamente no pagamento de desapropriações, estudos projetos, supervisão técnica e despesas do Programa de Investimentos constantes dos objetivos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, e, também, o disposto no § 1º do artigo 33 da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), a Equipe de Fiscalização deste Tribunal concluiu que:

"*não há previsão legal para a utilização de recursos obtidos com a venda de CEPACs da OUCFL para o pagamento das obras de melhoria viária da Av. Santo Amaro (entre as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek e dos Bandeirantes) e nem para o pagamento das desapropriações dos imóveis situados do lado ímpar da Av. Santo Amaro (com exceção dos imóveis situados entre as ruas Graúna e Natividade), haja vista que não se localizam dentro da área de abrangência estabelecida pelo perímetro da OUCFL*."

Na sequência, vieram aos autos nova petição do Movimento Defenda São Paulo, desta feita dando conta da existência do Contrato 006/16/SIURB, firmado entre a referida Pasta e o Consórcio Souza Compec/Coplan, tendo por objeto a elaboração dos projetos executivos e execução das obras de requalificação da Av. Santo Amaro/Reforma do Corredor de ônibus Santo Amaro – Trecho Av. Pres. Juscelino Kubitschek até Av. Bandeirantes, no valor global de R$ 58.699.504,35, tratando-se, pois, exatamente da execução da obra decorrente da Lei 16.642/2015, que introduziu alteração no programa de investimentos da Lei 13.769/2004.

Nessa ocasião, pendia sobre referido ajuste Mandado de Segurança proposto pela Empresa Engenharia e Pavimentação Enpavi, tendo em vista sua desclassificação no certame que precedeu referido ajuste.

A impetrante obteve a concessão de liminar para suspender o ajuste e, ao final, no julgamento de mérito, a ação foi julgada procedente, reconhecendo a nulidade da desclassificação da proposta apresentada pela Enpavi, que em grau de apelação, conseguiu fosse seu recurso recebido no

duplo efeito (devolutivo e suspensivo) de modo que o contrato permaneceu suspenso.

Em junho de 2017, foi, então, instaurado nesta Corte, nos autos do TC 4.983/2017, procedimento para análise do referido contrato.

Quanto ao pedido inicial do Movimento Defenda São Paulo, manifestou-se a Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendendo, a partir do exame realizado pela área auditora, que a definição do perímetro das áreas contempladas na Operação Faria Lima envolve a testada de parcela dos imóveis situados na Av. Santo Amaro, mas não inclui o corredor ou o leito carroçável da própria avenida e tampouco os imóveis situados em seu lado ímpar, com exceção aos situados entre as Ruas Graúna e Natividade.

Oficiada a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, vieram aos autos as informações constantes de fls. 47/57, destacando-se os argumentos coligidos por sua Assessoria Jurídica, que engloba as manifestações da SP/Urbanismo e do Departamento de Urbanismo, como segue:

"a) *O art. 9º da Lei 11.732/95, que instituiu a Operação Urbana Faria Lima, já previa a possibilidade da inclusão de novos investimentos no respetivo "Programa", por meio de lei específica. A mesma previsão foi mantida na Lei 13.769/2004.*

Portanto, a Lei 16.242/2015 cumpriu justamente esta previsão, fazendo com que o plano de melhoramentos públicos da Avenida Santo Amaro, aprovado pela Lei 14.193/2006, passasse a integrar os objetivos da Operação Urbana Faria Lima.

b) A Avenida Santo Amaro já estava incluída no perímetro original da Operação Faria Lima (bem como, no revisto pela Lei 13.769/2004), devendo ser considerada em sua integralidade, ou seja, abrangendo as suas calçadas, leito carroçável e canteiros centrais, não representando sua incorporação, por isso, qualquer "aumento de perímetro" da Operação Urbana Consorciada Faria Lima".

Tampouco se configura a aventada "alteração de alinhamento sem prévia previsão legal", uma vez que o plano de melhoramentos públicos da avenida foi devidamente aprovado pela Lei 14.193/2006, que constituiu a citada "autorização legal".

c) A desapropriação dos imóveis atingidos pelo plano de melhoramento da Avenida e a respectiva implantação do projeto resultará na sua incorporação à via, parte integrante do perímetro da lei da Operação, ficando fora da abrangência da Operação, os eventuais remanescentes de lotes do lado impar da Avenida.

d) Tais remanescentes de lotes, não atingidos pelo melhoramento, não estarão incluídos na área objeto da Operação Consorciada Faria Lima." (...)

Por fim, concluiu a d. Assessora Jurídica da Pasta, em parecer acolhido por sua Chefia, ser possível afirmar que "... *o § 1º do artigo 33 da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) permite a utilização de recursos obtidos com a venda de CEPACs da OUCFL para o pagamento das obras de melhoria viária da Av. Santo Amaro (entre as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek e dos Bandeirantes), bem como, para o pagamento das desapropriações de imóveis situados em ambos os lados do logradouro, para implantação dos melhoramentos aprovados, justamente porque estes passaram a integrar a abrangência do Programa de Intervenção estabelecido para o perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, estando dela excluídos apenas os eventuais remanescentes de lotes do lado impar da Avenida*".

Em nova manifestação, a Auditoria alinhou argumentos para afastar o entendimento sustentado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, aduzindo ainda que a equação econômica da OUCFL deveria ter sido refeita para a inclusão desse melhoramento, pois, da forma como essa operação urbana ficou estruturada, todos os imóveis situados dentro da área da OUCFL, inclusive aqueles próximos da Av. Marginal e da Av. Pedroso de Morais, irão contribuir para a execução das obras da Av. Santo Amaro, enquanto aqueles situados ao longo da Avenida, e que serão valorizados, não irão contribuir financeiramente com as respectivas obras.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em nova manifestação, levando em conta disposições da Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, sustentou que embora a área objeto das Operações Urbanas devesse ser delimitada, não se vislumbram óbices a eventual alteração de perímetro.

Nesse sentido, reconheceu a possibilidade de dois entendimentos, quais sejam: o plano de melhoramentos públicos na Av. Santo Amaro incluído na Operação Urbana examinada extrapola os limites da área alvo, ou a Lei 16.242/2015, que viabilizou a execução do referido Plano, simplesmente alargou as fronteiras da Operação Urbana.

Entendeu, porém, com base em argumentos da Auditoria, que a Av. Santo Amaro não integra a área fim, mas tão somente aproveitou as competências do programa de investimentos da mencionada Operação Urbana, para implementar o plano de melhoramentos suportado por dotações orçamentárias próprias.

Apontou, por fim, que a opção da Administração pela inclusão do plano de melhoramentos no programa de investimentos da OUCFL não refletiu a melhor solução técnica, especialmente porque não foi acompanhada por estudo econômico-financeiro ou adequação da equação econômica, conforme ponderações da Especializada, parecendo-lhe, nesse sentido, que a utilização dos

recursos obtidos com a venda de CEPACs na execução de obras de melhoramentos e desapropriações da Av. Santo Amaro não encontra amparo na lei.

A Secretaria Geral, por seu turno, entendeu que "*o conteúdo da Lei 16.242/15, notadamente seus arts. 1º e 14, IX, teve como pressuposto atender ao preceituado no art. 9º, parágrafo único, da Lei 13.769/04, de modo a incluir novos investimentos ao Programa aprovado quando da edição da Lei, em 2004, na esteira do art. 33, § 1º, do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001)*." Assim, seria razoável admitir o acerto da tese exposta pela Administração, embora a carta correspondente ao Anexo A da Lei 13.769/04, que não foi alterada, possa militar em sentido contrário.

Na sequência, processo passou aa tramitar em conjunto com o TC 4.983/2017 (que cuida do Contrato 006/16/SIURB), acima mencionado, no qual a Auditoria, após análise, apontou não ter constatado qualquer irregularidade no contrato firmado com o Consórcio Souza Compec/Coplan.

Sobreveio a informação aos autos, que a Mandado de Segurança que pendia sobre referido contrato, teve a segurança denegada, em grau de apelação, conforme decisão transitada em julgado em 19.06.2018, possibilitando a emissão da Ordem de Início de Serviço, que foi dada apenas para a "execução de projetos e serviços de meio ambiente, exceto supervisão ambiental".

Em razão da conexão de matéria, foram expedidos ofícios à Secretaria Municipal de Infraestrutura e à SPObras, noticiando a existência da denúncia apresentada pelo Movimento Defenda São Paulo – MDSP perante esta Corte, bem como do posicionamento da Auditoria, no sentido da inexistência de previsão legal para utilização de recursos obtidos com a venda de CEPACS da Operação Urbana Consorciada Faria Lima para o pagamento das obras de melhoria viária da Av. Santo Amaro.

A SPObras, em defesa do entendimento da Administração, fez juntar aos autos alentada manifestação de sua Assessoria Jurídica que, no entanto, não alterou o anterior entendimento da Auditoria deste Tribunal.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, na manifestação lançada nos autos que examinou o contrato, apontou que a Av. Santo Amaro já estava contemplada como limite na Operação Urbana Consorciada Faria Lima, mas somente do lado par. A nova Lei buscou corrigir esta imperfeição abordando ambos os lados, par e impar.

Apontou, ainda, que a aparente incompatibilidade que ainda persiste é motivada pelo fato da Lei 16.242/15 não ter alterado expressamente a carta que traça o perímetro da Operação, correspondente ao Anexo A da Lei 13.769/04, como registrado pelo Secretário-Geral no TC 7.649/2016.

Por fim, reviu seu anterior posicionamento, "... *para entender que a Lei 16.242/15 veio incorporar nos programas de investimentos*

relacionados no Anexo 2 da Lei 13.769, de 26 de janeiro de 2004, o plano de melhoramentos públicos da Avenida Santo Amaro, compreendido desde a Avenida Juscelino Kubitschek até a Avenida dos Bandeirantes, previsto na Lei 14.193, de 25 de agosto de 2006, embora não tenha conhecimento, eis que não constam dos autos, os estudos e planejamento urbanísticos que levaram a Origem a trilhar tal caminho, assegurando-se de que observou estudo ambiental, impacto de vizinhança e análise econômico-financeira para inclusão desse plano de melhoramento da referida Operação Urbana."

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que a denúncia do Movimento Defensa São Paulo não merece ser conhecida, pois busca rediscutir leis já aprovadas pelo Poder Legislativo Municipal. Requereu o conhecimento e registro da inspeção, em razão de sua natureza adjetiva e instrumental e propugnou pelo reconhecimento da legalidade dos atos empreendidos pela Administração.

O Secretario Geral, em manifestação derradeira, reportando-se ao parecer da Assessora Subchefe de Controle Externo, exarado nos autos no TC 4.983/2017, ratificou seu anterior posicionamento, no sentido de que "...*a Lei 16.242/15 – notadamente em seus arts. 1º e 14, IX – teve como pressuposto incluir expressamente investimentos ao Programa aprovado pela Lei 13.769/04, na esteira do art.33, § 1º, do Estatuto da Cidade*."

Quanto ao Contrato 006/16/SIURB, firmado com o Consórcio Souza Compec/Coplan, opinou pela sua regularidade.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1. Após detido exame dos elementos constantes do TC 7.649/2016, iniciado a partir de denúncia apresentada pelo Movimento Defenda São Paulo, acompanho o entendimento final da Assessoria Jurídica de Controle Externo, exarada nos autos no TC 4.983/2017, que incorporo ao presente voto, no sentido de que, embora não se tenha notícia dos estudos e planejamento urbanísticos, de impactos de vizinhança e econômico-financeiros realizados, o fato é que a Lei 16.242/15 veio a incluir nos programas de investimentos relacionados no Anexo 2 da Lei 13.769/04 (Operação Urbana Consorciada Faria Lima), o plano de melhoramentos públicos da Avenida Santo Amaro, compreendido desde a Avenida Juscelino Kubitschek até a Avenida dos Bandeirantes, previsto na Lei 14.193/2006 (Plano de melhoramento da Av. Santo Amaro), admitindo, consequentemente, o uso dos recursos oriundos da venda dos CEPACs para custear tais melhoramentos.

2. Esse entendimento foi também corroborado pelo Senhor Secretário-Geral, ao exarar manifestação no sentido "*de que a Lei 16.242/15 – notadamente em seus arts. 1º e 14, IX – teve como pressuposto incluir*

expressamente investimentos ao programa aprovado pela 13.769/04, na esteira do art. 33, § 1º, do Estatuto da Cidade".

3. Assim, com amparo em tais posicionamentos, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, conheço da inspeção realizada e dos resultados nela alcançados para fins de registro, visto que atingiu a sua finalidade, bem como conheço da Denúncia que a motivou e julgo-a improcedente.

4. Quanto ao Contrato 006/16/SIURB, analisado no TC 4.983/2017, à vista das conclusões alcançadas pela Equipe de Auditoria, apontando inexistir irregularidades em sua formalização, julgo-o regular, considerando existir amparo legal para a utilização dos recursos oriundos da venda dos CEPACs para custear os melhoramentos objetivados pela aludida contratação.

5. Determino a remessa de cópia deste voto e do Acordão a ser produzido, ao representante legal do Movimento Defenda São Paulo, às Secretarias Municipais de Infraestrutura e Obras, e de Desenvolvimento Urbano e à SPObras.

6. Determino, ainda, o retorno do TC 4.983/2017 à Secretaria de Fiscalização e Controle para que promova o acompanhamento da execução do aludido contrato.

7. Após as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

É como voto.