Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-473/2023

Processo - TC/012152/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e
Contratada - JZ Engenharia e Comércio Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 02/Siurb/2019
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a contratação emergencial de obra de recuperação estrutural do Viaduto sobre a CPTM, na Marginal Pinheiros/Leste – Via Expressa, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.294ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SIURB. Obra de recuperação estrutural do Viaduto sobre a CPTM. 1. Os preços unitários dos serviços e atividades estavam claramente definidos e fixados, sem qualquer variabilidade ou incerteza. 2. O fato de o profissional fazer parte do quadro de funcionários da empresa subcontratada, por si só, não caracteriza a duplicidade de pagamento. 3. A forma como cada empresa controla o trabalho de seus colaboradores é discricionária. ACOLHIDO. Votação por maioria. RECOMENDAÇÃO. 1. Faça constar de seus contratos as cláusulas contratuais que estabeleçam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, além das peculiaridades da execução de cada objeto, a fim de resguardar os direitos e os deveres das partes. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/002718/2019 e TC/012152/2018, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS. Na 3.289ª S.O., a matéria foi relatada ao Egrégio Plenário, o advogado Juliano Barbosa Araújo, OAB/SP 252.482 (representando a interessada JZ Engenharia e Comércio Ltda.) proferiu sustentação oral, nos termos do artigo 164 do Regimento Interno desta Corte, e o Relator retirou o processo de pauta, consoante artigo 172, inciso IV, do mesmo diploma legal. Os processos foram devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, após vista que lhe fora concedida na 3.291ª S.O., ocasião em que votaram o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS – Relator e o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor "ad hoc".

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos do Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS – Relator, nos termos do seu relatório e voto e do Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor "ad hoc",

consoante declaração de voto apresentada, em acolher a execução do Contrato 002/Siurb/19, diante do quanto exposto e levando em conta a condição de possível risco iminente em que se encontrava o Viaduto após o evento ocorrido, a exigir urgentes providências de escoramento e a sua posterior reparação de modo a devolvê-lo ao uso da população, e ainda considerando o disposto do artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, julgou irregular a execução do contrato e exarou determinação à Siurb.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana que, de futuro, faça constar de seus contratos as cláusulas contratuais que estabeleçam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, além das peculiaridades da execução de cada objeto, a fim de resguardar os direitos e os deveres das partes.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar cumpridas as formalidades legais, o arquivamento destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor "ad hoc" e ROBERTO BRAGUIM.

Declarou-se impedido o Conselheiro RICARDO TORRES – Revisor, nos termos do artigo 177 do Regimento Interno desta Corte.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de setembro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
RUBENS CHAMMAS – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro, com declaração de voto

/mfl

TC 002.718/2019
TC 012.152/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento englobado a Contratação emergencial analisada nos autos do TC 2.718/2019, referente ao Contrato nº 002/SIURB/19, bem como a sua execução acompanhada no TC 12.152/2018, tendo por objeto a execução de obra de recuperação estrutural - "VIADUTO SOBRE A CPTM" - MARGINAL PINHEIROS/LESTE - VIA EXPRESSO", celebrado com a empresa J.Z. Engenharia e Comércio Ltda., pelo valor de R$ 19.988.547,89, com fundamento no Artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, em razão do acidente ocorrido na madrugada de 15.11.2018, que ocasionou a interdição total da pista expressa da Marginal Pinheiros.

No que tange à contratação, analisada no TC 2.718/2019, a Auditoria concluiu pela irregularidade da em razão dos seguintes apontamentos:

1. *A emergência declarada é resultante de incúria ou inércia administrativa e deve ser apurada a responsabilidade de quem lhe deu causa;*
2. *A utilização da dotação orçamentária explicitada caracteriza ilegalidade e desvio de finalidade;*
3. *A SPObras não apresentou fundamentadas razões para escolha do contratado, prática que infringiu ao art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93, bem como ao art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/2003;*
4. *Em que pese à urgência da intervenção, não está justificado um custo superior ao publicado pela própria Origem em 684,33% para a montagem dos escoramentos metálicos. Dessa forma infringindo o art. 12 do DM nº 44.279/03;*

5. *Em que pese à urgência da intervenção, não está justificado um custo superior ao publicado pela própria Origem em 122,11% para a locação dos escoramentos metálicos. Dessa forma infringindo o art. 12 do DM nº 44.279/03;*

6. *Não está justificado o preço contratado de R$ 291,37 para recuperação de fissuras em estrutura de concreto, causando sobrepreço de R$ 493.878,89 (c/ BDI), infringindo ao art. 12 do DM nº 44.279/03;*

7. *Não estão justificadas as quantidades contratadas para a execução das estacas tipo raiz, tanto em solo, como também em rocha;*

8. *Não estão justificados os custos superiores ao publicado pela própria Origem em cerca de 310% para a execução dos serviços com estaca tipo raiz, infringindo o art. 12 do DM nº 44.279/03;*

9. *Não está justificada a quantidade total para o item 4.30 - PET - 37 OPERAÇÃO DE MACAQUEAMENTO DA ESTRUTURA, causando sobrepreço de R$ 965.823,67, em infringência ao art. 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93;*

10. *O item 4.25 – "FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE JUNTA DE EXPANSÃO DE NEOPRENE FRETADO PARA MOVIMENTAÇÃO DE 105 mm, EXCETO PREPARO DOS BERÇOS DOS TABULEIROS" apresentou sobrepreço de R$ 232.835,20, em infringência ao art. 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93;*

11. *Não está justificada a quantidade de 130 dias para o serviço de "Monitoramento das fissuras do viaduto - PET-10", assim como não está justificada a adoção de um mesmo preço para condições diferentes de acompanhamento da estrutura do viaduto;*

12. *Verificou-se que os valores contratados para o fornecimento de sistema de levantamento de estruturas não guardam relação entre si, promovendo custos adicionais desnecessários em ofensa ao princípio da economicidade;*

13. *O contrato apresenta diversas infringências ao estabelecido nos artigos 54, 55 e 72 da Lei Federal nº 8.666/93;*

14. *O CADIN Municipal foi emitido após a assinatura do contrato, em infringência ao art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93 e ao item 17.2 do contrato.*

Determinada a intimação da Origem e da contratada, ambas apresentaram defesa, contestando a alegação da Auditoria de que a situação emergencial teria decorrida da incúria da Administração. Quanto à dotação, a Origem alegou que o recurso seria vinculado ao que dispõe à União, ente federativo competente para dispor sobre a temática, sendo necessário adotar a definição prevista no art. 8° da resolução CONTRAN no 638/2016.

Quanto a escolha da empresa, a SIURB alegou que foi baseada no Cadastro de Fornecedores da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, e que a empresa escolhida possuía cadastro ativo na família de recuperação de obras de artes.

Acrescentou-se que a adoção da unidade de quilograma para o serviço de Montagem de Escoramento Metálico para Alta Carga, em Regime Emergencial, incluindo trabalho em horário extraordinário e noturno, se deveu principalmente por serem estruturas reforçadas para suportarem as elevadas cargas do viaduto, logo com características distintas as tradicionalmente utilizadas, inclusive na planilha de preços de SIURB.

Afirmou que o parâmetro proposto pela Auditora para comparar os custos seria indevido e equivocado, pois não considerou a capacidade portante do material, os custos das horas trabalhadas em feriado, 24 horas, distância e forma de transporte dos materiais e dos funcionários para execução emergencial do serviço.

Ainda, alegaram que a fundação para o bloco de reação para a elevação do Viaduto por macaqueamento seria do tipo “estaca raiz”, e que, dessa forma, quaisquer comparações entre os “tubulões” do Viaduto com as “Estacas Raiz” do Bloco de reação para macaqueamento do tabuleiro danificado, se tornariam

ineficazes, por possuírem características e dimensionamentos totalmente deferentes entre si.

Quanto às juntas de dilatação, afirmaram que o Viaduto possuía 4 delas, diferente do que afirmou a Auditoria, que que teria sido previsto a troca de todas, mas ficou decidido que os serviços emergenciais contemplariam apenas a substituição das juntas de dilatação dos tabuleiros com os serviços emergenciais.

Em relação aos serviços de monitoramento, as defesas alegaram que os consultores recomendaram o monitoramento por motivos de segurança e para garantir a integridade da estrutura evitando novos transtornos para a cidade de São Paulo, juntando parecer e Diário de Obra.

Quanto aos valores do sistema de levantamento de estruturas, informaram que a proposta foi elaborada prevendo a execução dos serviços por preço global e que não houve necessidade de pagamento do valor de locação dos equipamentos por prazo superior a 180 dias. Já com relação à necessidade de emprego de 10 horas adicionais para a elevação da estrutura, decorreu da necessidade para a conclusão dos trabalhos e que o motivo para seu pagamento foi a existência de uma patologia na estrutura de concreto ocorrida durante a operação de levantamento do viaduto que retardou a operação.

A Auditoria, considerando as defesas apresentadas, entendeu superadas as irregularidades constantes dos itens 6, 9, 10 e 11.

Superou também parcialmente o apontamento 13 acima, ficando superada a questão de falta de previsão de subcontratação, considerando que a ementa do STF e o Acórdão do TCU no sentido de possibilitar a subcontratação parcial de serviços, mesmo sem que haja a sua previsão no texto contratual.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que a falha administrativa que possa ter conduzido à situação de emergência, não legitima o sacrifício de direitos e interesses cuja satisfação dependa de uma contratação imediata.

Apontou que o inciso IX do Artigo 8° da Resolução CONTRAN n° 638/2016 autorizava a utilização dos recursos financeiros advindos das multas de trânsito para a recuperação estrutural de pontes em vias e rodovias.

Entendeu possível, de forma excepcional e circunstanciada, a possibilidade de ser relevada exigência atinente à regularidade fiscal (certidão positiva no CADIN). Por fim, opinou pela irregularidade da contratação em razão das demais falhas apontadas e não superadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal destacou que a Administração se encontrava diante de uma situação gravíssima, donde a contratação direta e emergencial era a única possibilidade concreta da resolução do problema em questão, e que o agente público agiu de forma absolutamente correta, zelosa e diligente ao contratar o serviço e a obra por dispensa de licitação, haja vista que a emergência era real, clara e manifesta.

Assim, considerando a gravidade da situação vivenciada; a necessidade manifesta e a urgência da obra; os valores envolvidos; a importância da normalização do trânsito numa das vias mais relevantes da metrópole, a Procuradoria requereu a regularidade da contratação ou, ao menos, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos.

A Secretaria Geral acompanhou a Assessoria Jurídica de Controle Externo pela superação dos apontamentos relacionados à dotação orçamentária, e ao do CADIN Municipal. No mais, acompanhou a Auditoria, opinando pela irregularidade da contratação.

Quanto à execução do ajuste acompanhada no TC 12.152/2018, a Auditoria no Relatório Preliminar constante de peça 53, apontou 28 irregularidades, e, após manifestações prévias apresentadas pela SPObras e pela Secretaria de Infraestrutura Urbana, peça 63 e anexos e peça 93 e anexos, emitiu o Relatório Conclusivo de peça 132, concluindo pela presença nas seguintes irregularidades:

4.1. A emergência declarada para o Contrato nº 002/SIURB/2019 é resultante de incúria ou inércia administrativa e deve ser apurada a responsabilidade de quem lhe deu causa (subitem 3.3).

4.2. Ficou caracterizada a Administração Contratada, em infringência ao art. 6º, VIII, da Lei Federal nº 8.666/93, e evidenciadas as desvantagens descritas pelo número de infringências e prejuízos ao Erário apontados ao longo deste relatório, além do prejuízo ao controle externo e à transparência (subitem 3.6).

4.3. O valor medido para o item de serviço "4.2 – PET02 - Montagem de escoramento metálico para alta carga em regime emergencial, incluindo trabalho em horário extraordinário e noturno" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 460.851,4, c/ BDI (subitem 3.7.1).

4.4. O valor medido para o item de serviço "Locação de escoramento metálico para alta carga, PET-01" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 277.102,61, c/ BDI. (subitem 3.7.2).

4.5. O valor medido para o item de serviço "Recuperação de fissuras em estrutura de concreto - PET29" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 66.507,49, c/ BDI (subitem 3.7.3).

4.6. É injustificado o montante total medido de R$ 58.962,60, devido à quantidade a maior medida e remunerada para o item "Estaca raiz, 410 mm, com perfuração em solo, executado em caráter emergencial, incluindo regime de trabalho extraordinário e noturno - PET03" (subitem 3.7.4).

4.7. É injustificado o pagamento no montante de 213.191,55, devido à quantidade a maior medida para o item "Estaca raiz 310 mm, com perfuração em rocha/solo, incluindo regime de trabalho extraordinário e noturno - PET-04" (subitem 3.7.5). Cód. 042 (Versão 05) 50

4.8. O valor medido para os itens de serviço PET-03 "Estaca tipo Raiz, 410 mm, com perfuração em solo", e "PET-04 Estaca tipo Raiz, 310 mm, com perfuração em rocha/solo", ambos em caráter emergencial, incluindo regime de trabalho extraordinário e noturno foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 366.297,16, c/ BDI (subitem 3.7.6).

4.9. O valor medido e remunerado para o item de serviço '4.10 – PET – 10 - Monitoração das fissuras do viaduto na seção fraturada' foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 46.517,73, c/ BDI, relativo ao

pagamento de dez dias, no período de 20.11.2018 a 29.11.2018 (subitem 3.7.8.a).

4.10. Não estão justificadas as medições e os pagamentos, no valor acumulado de R$ 511.695,02, referentes ao item '4.10 – PET – 10 - Monitoração das fissuras do viaduto na seção fraturada', medições nºs 1, 2 e 3, devido à ausência de relatório de monitoramento (subitem 3.7.8.b).

4.11. O valor medido e remunerado para o item "Engenheiro Civil/ Arquiteto Sênior – mais de 15 anos de experiência" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 127.194,97, c/ BDI, uma vez que há evidências de o profissional fazer parte do quadro de funcionários da empresa subcontratada Simbratec (subitem 3.7.10).

4.12. O valor medido e remunerado para o item "Engenheiro Civil/ Arquiteto Pleno – de 5 a 15 anos de experiência" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 11.051,41, c/ BDI, uma vez que o profissional não apresentava o tempo de experiência conforme critério estabelecido na Tabela SIURB (subitem 3.7.11).

4.13. O valor medido e remunerado para o item "Encarregado de Obra" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 34.955,51, c/ BDI, uma vez que não há documentos que evidenciam a presença dos profissionais na obra (subitem 3.7.13).

4.14. O valor medido e remunerado para o item "Mestre de Obras – sem curso superior" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 9.420,11, c/ BDI, uma vez que não há documentos que evidenciem a presença dos profissionais na obra (subitem 3.7.14).

4.15. O valor medido e remunerado para o item "Hora Adicional de Trabalho por Tempo de Exposição – PET12" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 86.866,29, c/ BDI (subitem 3.7.15).

4.16. Não estão justificadas as medições e os pagamentos no valor acumulado de R$ 74.299,69, c/ BDI, referentes ao item de serviço "Realização de tomografia em concreto armado (TCA) através de método não destrutivo utilizando radiação gama (gamagrafia) de fonte radioativa Ir-192 ou Co-60

considerando 7h de exposição de raio gama – PET11", devido à ausência de evidências da realização do ensaio no dia 26.01.2019 (subitem 3.7.16).

4.17. A documentação juntada para os dias 25.01.19 e 26.01.19 para presumir a comprovação de profissionais não serve de suporte para a remuneração do contrato, conforme demonstrado no subitem 3.7.15, o que gerou superfaturamento de R$ 22.460.69 (c/ BDI) (subitem 3.7.17).

4.18. A medição do item "Preparo e aplicação de argamassa polimérica tixotrópica projetada em face inferior de laje, incluindo preparo de superfície de concreto (exceto fornecimento de material) PEC-02" carece de razoabilidade e de justificativas, tendo ocasionado prejuízo ao Erário no montante de R$ 58.229,62, c/ BDI (subitem 3.7.18).

4.19. A medição do item "Relatório mensal com análise dos sinais e atualização de modelos numéricos da estrutura-PEC06" foi indevida e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 75.998,09, c/ BDI (subitem 3.7.19).

4.20. A medição do item carro popular medido sem os documentos comprobatórios de locação ou propriedade da empresa J.Z. Engenharia torna injustificado o pagamento total de R$ 132.610,45, c/ BDI (subitem 3.7.21).

4.21. A remuneração da empresa contratada com a utilização da dotação orçamentária vinculada ao FMDT – Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito caracteriza ilegalidade e desvio de finalidade (subitem 3.4).

4.22. A ausência de documentação que demonstrasse a qualificação técnica da empresa contratada para a execução da obra emergencial infringiu ao art. 26 da Lei nº 8.666/93, bem como ao art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/2003 (subitem 3.5).

4.23. Ainda que tenha sido apresentado o Livro de Ordem, as informações nele contidas não atendem às especificações estabelecidas na Resolução nº 1.094/17 (subitem 3.8).

4.24. Ocorreu infringência à alínea "a" do inciso I do artigo 73 da Lei Federal nº 8666/93, ao se emitir o Termo de Recebimento Provisório 46 dias após à emissão da Ata de Vistoria para o Recebimento Provisório (subitem 3.9)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, acompanhou o entendimento da Auditoria quanto aos apontamentos 4.1 a 4.24, sugerindo, no entanto que os apontamentos 4.1 e 4.21 sejam tratados no bojo no TC 2.718/2019, que cuida da análise da contratação.

Na sequência, em cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram oficiados a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras - SIURB, na pessoa de seu Secretário, bem como a São Paulo Obras – SPObras, na pessoa de seu Diretor Presidente, e intimados a Contratada, na pessoa de seu representante legal, e os demais responsáveis indicados no Relatório de Acompanhamento, quais sejam, o Senhor Giovani Oliveira da Costa, Diretor Técnico de SPObras, e o Senhor Marcos Aléssio Antunes, Fiscal do Contrato de SPObras.

No que tange ao apontamento relativo à execução de obra por "administração contratada", as alegações de defesa foram no seguinte sentido:

Considerando que:

1. O caso em tela consiste em contratação em caráter emergencial, (Item IV do Art. 24 da Lei Federal 8.666), para elaboração de projeto executivo e serviços para Recuperação e Reforço Estrutural de Obra de Arte Especial, conforme declaração do órgão competente constante no Processo Administrativo;

2. Ficou impossibilitada a execução dos serviços de inspeção visual e especial para a devida elaboração de projeto básico (suficientemente detalhado, incluindo planilha orçamentária), anteriormente à contratação emergencial;

3. Há ampla jurisprudência que aceita a contratação emergencial sem o projeto básico, tal como definido no item IX do Art. 6º da Lei Federal 8.666. No contrato supracitado, mais do que caracteriza a emergência, onde, a imprevisibilidade decorrente ao acidente ocorrido e complexidade da situação encontrada na emergência justifica a falta de tempo hábil para definição prévia das obras e serviços a serem realizados, ou seja, os serviços não eram conhecidos previamente em sua plenitude.

Considerando o exposto acima, a fim de possibilitar a execução integral dos serviços necessários para Recuperação e Reforço Estrutural de Obra de Arte Especial e para garantir a segurança dos seus usuários com menor transtorno possível para a cidade de São Paulo, essa Administração resolveu pela adoção da Planilha Contratual celebrada (elaborada com base nos itens de materiais, mão de obra e equipamentos necessários na obra, quantificados conforme instruído no Processo Administrativo) que se entendeu ser a mais vantajosa para a Municipalidade. Cabe esclarecer que as subcláusulas do contrato que se refere "...as medições sejam realizadas com base nas quantidades de serviços efetivamente realizados..." trata-se de subcláusulas "padrão" de SIURB (Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras) e o critério adotado para medição deve seguir a Planilha Contratual aprovada antes da celebração do contrato de acordo a Leis 8.666/93 e 13.278/02. Destaca-se que a adoção dessa metodologia não trouxe qualquer prejuízo para o desenvolvimento dos trabalhos, em especial quanto a liquidação e pagamento devidos. Cumpre esclarecer que as medições das quantidades dos insumos foram realizadas conforme a realização dos mesmos, evidenciados e atestados por essa administração conforme apresentado no respectivo processo administrativo.

Após apreciação das defesas apresentadas, a Auditoria entendeu que se mostraram insuficientes para superar os apontamentos 4.1, 4.2, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4,21, 4.23 e 4.24 ; considerou superado os apontamentos 4.5, 4.10, 4.22; e reformou a conclusão do subitem 4.3 para concluir que o valor medido para o item de serviço "PET02 - Montagem de escoramento metálico para alta carga em regime emergencial, incluindo trabalho em horário extraordinário e noturno" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 191.701,54, c/ BDI, bem como a conclusão do subitem 4.4, para concluir que o valor medido para o item de serviço "PET 01 - Locação de escoramento metálico para alta carga" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 375.312,48, c/ BDI (subitem 2.3).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela irregularidade da execução do Contrato, tendo em vista os apontamentos 4.2 a 4.4, 4.6 a 4.9,

4.11 a 4.19, 4.23 e 4.24, considerou o apontamento 4.20 passível de superação, e observou que os itens 4.1 e 4.21 são pertinentes à análise formal do Contrato e que foram apontados no TC/002718/2019.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a aceitação dos efeitos financeiros do Contrato, em nome do princípio da segurança jurídica e inexistência de dolo na celebração dos diversos atos aqui em exame.

A Secretaria Geral, com abono do Secretário-Geral, opinou pela irregularidade da execução do Contrato 002/SIURB/19, considerando a caracterização do regime da "administração contratada", que estimularia o desperdício e a ineficiência e prejudicaria o controle externo e a transparência no emprego dos recursos públicos (item 4.2), os prejuízos financeiros decorrentes de irregularidades nas medições (itens 4.6 a 4.16 e 4.18 a 4.20), o superfaturamento nas remunerações de profissionais (item 4.17), os registros simplistas feitos no Livro de Ordem, que impediram o gestor ter plena consciência da rotina operacional da Contratada (item 4.23), e à intempestividade da lavratura do Termo de Recebimento Provisório (item 4.24).

É o relatório.

RUBENS CHAMMAS
Conselheiro Substituto - TCMSP

HCMC/SMAS/EEJ/

Assinado digitalmente por RUBENS CHAMMAS
Data: 23/08/2023 16:42:45 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 002.718/2019
TC 012.152/2018

VOTO

1 – Em julgamento englobado o Contrato nº 002/SIURB/19, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e a empresa JZ Engenharia e Comércio Ltda., decorrente de dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, acompanhado no TC 2.718/2019, bem como a sua execução, tratada no TC 12.152/2018, objetivando a execução de obras de recuperação estrutural - "VIADUTO SOBRE A CPTM" - MARGINAL PINHEIROS/LESTE - VIA EXPRESSA", pelo valor de R$ 19.988.547,89, em razão do acidente ocorrido na madrugada de 15.11.2018, que ocasionou a interdição total da pista expressa da Marginal Pinheiros.

2 – Vale lembrar que se tratou de um acidente que marcou sobremaneira a vida Cidade, ocasionando sérios transtornos ao tráfego e consequentes prejuízos de diversas ordens à população, por obstruir o fluxo de veículos da pista expressa da Marginal do Rio Pinheiros por período considerável, constituindo uma emergência concreta e efetiva, impondo à Administração municipal o dever de atuar nos exatos termos legais, o que justificou a imediata expedição da Ordem de Início, no próprio dia do acidente, à empresa com experiência e capacidade técnica para executar os serviços de engenharia, conforme veio a ser comprovado no curso da instrução processual.

3 - Embora tenha a Auditoria apontado que a situação emergencial decorreu de inércia ou incúria da Administração, uma vez que vistoria feita na Obra de Arte Especial – OAE, realizada pela Divisão Técnica de Obras de Arte - OBRAS 2, com relatório firmado em 19.04.2012, já indicava a necessidade urgente de intervenção no referido Viaduto, com risco de ruptura da estrutura por possível processo de colapso estrutural, o que efetivamente ocorreu seis anos depois, e que a manutenção preventiva e rotineira teria evitado o caráter de urgência dos serviços e/ou permitido a realização de procedimento licitatório

para a recuperação estrutural do viaduto de modo regular, a defesa da Origem afirma que o evento caracterizou-se por fato imprevisível, dado que a manutenção preventiva e/ou corretiva do viaduto não evitaria tal ocorrência.

Sustentou que, em geral, as estruturas de concreto são projetadas para apresentarem ruptura dútil no "Estado Limite Último", ou seja, não ruem de uma ora para outra, deve haver um conjunto importante de patologias evidenciadas na estrutura, que indiquem a condição de ruptura, o que não foi constado no Viaduto de Pinheiros.

Apontou, também, em apoio às suas alegações, o Relatório "MC-MO-VM-01-5C-001" da EGT Engenharia, contratada pela J.Z. Engenharia e Comércio Ltda, constante de peça 71, tendo como responsável técnico o Engº Fernando R. Stucchi, que no seu item 6 – HIPÓTESES SOBRE AS CAUSAS DO COLAPSO, assim se manifestou:

> A partir de informações como projetos originais, dados levantados por meio de inspeções e modelos de cálculo, foram feitas análises assumindo determinadas hipóteses para que o diagnóstico fosse realizado
>
> • Corrosão de armaduras da transversina;
>
> • A transversina perder o apoio por encolhimento do viaduto (escorregamento no apoio);
>
> • Ruína da transversina por flexo compressão;
>
> • Ruína da transversina por fadiga no concreto;
>
> As duas primeiras hipóteses foram descartadas a partir dos dados da inspeção. Não foram encontrados indícios de corrosão nas armaduras e o modo de ruptura não indica o escorregamento da transversina em relação ao apoio.
>
> E, no item 7.2.3 apresenta as seguintes considerações finais sobre o colapso:
>
> No estudo variando as excentricidades de 0 a 15 cm, encontraram-se forças no intervalo de 298tf a 181tf, respectivamente. Dependendo das condições de vinculação dos apoios P9 e P5, observaram-se forças

horizontais no P9 variando de 0 a 2660,2tf. Como este intervalo engloba o primeiro, pode-se dizer que a ruptura por flexo-compressão foi a provável causa da ruptura.

É difícil quantificar, frente a inúmeras variáveis, qual combinação destas provocou o sinistro, por exemplo, em que momento o teflon do aparelho de apoio deixou de funcionar (quanto de retração ou fluência tinha ocorrido neste momento), ou qual foi o aumento do atrito do aparelho de apoio com a transversina ou ainda, qual a excentricidade na transversina no momento da ruptura. Além disso, problemas de concretagem podem ter existido assim como concreto com resistência baixa em regiões da transversina podem ter potencializado a ruína.

Diante da defesa apresentada, entendo que não há como afirmar que o acidente ocorreu, unicamente, em razão da falta de manutenção da aludida Obra de Arte, afasto assim o item 3.1 do Relatório de Auditoria (TC 2718/2019, peça 8 e, 12152/2018, peça 53).

4 - Incontroverso, no entanto, que o caso representou uma situação emergencial para a Administração, demonstrando um dos Relatórios do Órgão Auditor (peça 12 do TC 12.152/2018), de acompanhamento de execução dos serviços contratados desde a ordem de início, que as primeiras providências adotadas visavam o escoramento do Viaduto para, depois, definir os trabalhos necessários à sua recuperação.

DA ANÁLISE FORMAL DO CONTRATO nº 002/SIURB/19 - TC 2.718/2019

5 – Quanto ao Contrato, apesar do Órgão Técnico deste Tribunal ter apontado a existência de inúmeras irregularidades, parte delas restaram sanadas no curso da instrução, mediante as defesas oferecidas, quais sejam: 3.2 - a utilização da dotação orçamentária apontada no ajuste; 3.3 - razões que fundamentaram a escolha da contratada, uma vez que se juntou atestados para demonstrar a experiência e a qualificação técnica da contratada; 3.6 - o preço contratado para a recuperação de fissuras em estrutura de concreto; 3.9 - a quantidade total para o item 4.30 – PET – 37 – operação de macaqueamento

da estrutura, que segundo a Auditoria teria causado sobrepreço; 3.10 - o item 4.25 "FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE JUNTA DE EXPANSÃO DE NEOPRENE FRETADO PARA MOVIMENTAÇÃO DE 105 mm, EXCETO PREPARO DOS BERÇOS DOS TABULEIROS"; 3.11 - a quantidade de 130 dias para o serviço de "Monitoramento das fissuras do viaduto - PET-10"; 3.13 - parcialmente, no que diz respeito à possibilidade de subcontração; e 3.14 – relativamente à apresentação do CADIN.

6 - Restaram mantidas, no entanto, as falhas registradas nos itens 3.4, 3.5, 3.7, 3.8 e 3.12, sobre os quais teço as seguintes considerações:

6.1 – No item 3.4 a Auditoria apontou falta de justificativa para um custo superior ao publicado pela própria Origem em 684,33% para a montagem dos escoramentos metálicos e no item 3.5, não estar justificado um custo superior ao publicado pela própria Origem em 122,11% para a locação dos escoramentos metálicos.

Sobre esses apontamentos a Origem informou que a adoção da unidade de quilograma para o serviço de Montagem de Escoramento Metálico para Alta Carga, em regime emergencial, incluindo trabalho em horário extraordinário e noturno, se deveu, principalmente, por serem estruturas reforçadas para suportarem as elevadas cargas do viaduto e, portanto, com características distintas das tradicionalmente utilizadas, inclusive na planilha de preços de SIURB. Salientou, ainda, que não se pode comparar andaime que, em resumo, são estruturas montadas para dar acesso, suportar pessoas e pequenos equipamentos, bem como garantir a segurança em lugares altos, com o escoramento usado para suportar a estrutura do Viaduto prestes a ruir.

Afirmou que o parâmetro proposto pela Auditoria para comparar os custos seria indevido e equivocado, pois não considerou a capacidade portante do material, os custos das horas trabalhadas em feriado (24 horas), a distância e a forma de transporte dos materiais e dos funcionários para execução emergencial do serviço.

Acrescentou que o preço foi adequado para as características e os serviços foram motivados, justificados e imprescindíveis para garantir a segurança da estrutura e das pessoas, refutando, de forma veemente a alegação

de ter havido sobrepreço, dadas as inconsistências dos parâmetros comparativos propostos.

Diante dos elementos apresentados, acolho as justificativas da Origem, por entender que não há irregularidade em utilizar unidade de medida (quilograma) diversa da unidade comumente utilizada na Tabela de Custos Unitários de SIURB (metro cúbico), desde que as composições de preço representem com fidedignidade os custos envolvidos no especificado serviço, local, horário e demais características, como urgência, riscos envolvidos, entre outros.

Ademais, cabe razão à Origem quando afirma que o material utilizado na montagem do escoramento metálico não é o mesmo que o utilizado em andaime. O escoramento é composto por peças tais como vigas, barrotes, forcados, pranchas, etc., com funções específicas, que demandam mais serviços para o ajuste quanto à altura e posicionamento dos apoios. Os andaimes, por sua vez, são confeccionados com materiais mais leves, com menos junções e menor necessidade de precisão quanto aos ajustes de altura, pois devem suportar apenas o peso dos trabalhadores, materiais e ferramentas.

6.2 – No item 3.7 a Auditoria aponta não haver justificativas para as quantidades contratadas para a execução das estacas tipo raiz, tanto em solo como em rocha, e no item 3.8 não estarem justificados os custos superiores ao publicado pela própria Origem em cerca de 310% para a execução dos serviços com estaca tipo raiz.

No tocante a esse apontamento, a Origem esclareceu que a fundação para o bloco de reação para a elevação do Viaduto por macaqueamento seria do tipo “estaca raiz”, e que, dessa forma, quaisquer comparações entre os “tubulões” do Viaduto com as “Estacas Raiz” do Bloco de reação para macaqueamento do tabuleiro danificado se tornariam ineficazes, por possuírem características e dimensionamentos totalmente deferentes entre si.

Novamente, neste ponto, a Equipe de Auditoria realizou uma comparação de serviços distintos entre si. São evidentes as diferenças entre a construção de um viaduto e a recuperação e reposicionamento de uma estrutura que cedeu. Baseou-se a Auditoria apenas na constatação de que a fundação do viaduto, do tipo Tubulão, encontrou suporte em uma cota mais rasa do que o

preconizado para as Estacas do tipo Raiz, que serviram de fundação para o bloco de reação para o macaqueamento do viaduto. No entanto, são soluções com características técnicas distintas e, portanto, com dimensionamento totalmente diferente, para atender a esforços e solicitações distintos. Além disso, nem se poderia cogitar da solução em tubulões para a fundação do bloco de reação, cujo prazo para execução, muito maior que da estaca raiz, não era compatível diante da urgência da situação.

O dimensionamento do bloco de reação, incluindo suas fundações em estaca raiz, encontra-se na "Memória de Cálculo MC-MD- VM-01-5C-001 - Revisão 2, de autoria da EGT Engenharia Ltda (Peça 71). Daquele relatório pode-se extrair a informação de que, "Do ponto de vista estrutural, a capacidade das estacas chega a 230 tf de cálculo contra Nd = 1,2 x 118 = 142 tf de solicitação." Assim sendo, parece inadequada a utilização da Tabela de Custos Unitários da SIURB para os serviços de estaca raiz, uma vez que referida tabela só considera estacas com capacidade para até 130 tf (itens 13-01-15 e 13-01-16), o que justificou a necessidade de um preço extracontratual.

Acolho as justificativas apresentadas para afastar o apontamento.

6.3 – No item 3.12, aponta a Auditoria ter verificado que os valores contratados para o fornecimento de sistema de levantamento de estruturas não guardam relação entre si, promovendo custos adicionais desnecessários, em ofensa ao princípio da economicidade.

A Origem alegou que o valor da proposta do fornecedor foi global para um período de 6 meses, sendo que o custo adicional de permanência dos equipamentos seria aplicado apenas para o caso de imprevistos em que se fizessem necessário, o que não ocorreu, como pode ser constatado no boletim de medição final.

A operação não era linear, dependendo do comportamento da estrutura durante o processo. Na prática, como esclareceu a Origem, durante a execução da operação foram identificadas patologias na estrutura que prolongaram o processo.

De fato, como citado no relatório de Auditoria, não foram demonstradas correlações diretas entre os valores de locação do equipamento e operação de

macaqueamento, porque não há. O primeiro consistiu na permanência do equipamento na obra e o segundo, nos custos adicionais com mão de obra, uso de equipamentos auxiliares, dentre outros.

Conforme sustentou a SIURB, a proposta adotada para este item, após análise de todos os fornecedores disponíveis para execução dos serviços, foi a mais eficiente e com menor custo ao erário como pode ser observado no processo administrativo em questão.

Diante das incertezas que envolviam a utilização desse equipamento, e por se tratar de uma situação emergencial, acolho o procedimento adotado pela Origem.

DO ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO nº 002/SIURB/19 - TC 12.152/2018

7 – No que diz respeito ao Acompanhamento de Execução do ajuste, foram feitos também inúmeros apontamentos de irregularidades, parte deles superados no curso da instrução, conforme segue: 4.5 – O valor medido para o item de serviço "Recuperação de fissuras em estrutura de concreto - PET29; 4.10 - as medições e os pagamentos, no valor acumulado de R$ 511.695,02, referentes ao item '4.10 – PET – 10 - Monitoração das fissuras do viaduto na seção fraturada', medições nºs 1, 2 e 3; 4.20 - a medição do item carro popular medido sem os documentos comprobatórios de locação ou propriedade da empresa J.Z. Engenharia torna injustificado o pagamento total de R$ 132.610,45; 4.21 – dotação orçamentária e 4.22 - A ausência de documentação demonstrando a qualificação técnica da empresa contratada para a execução da obra emergencial infringiu ao art. 26 da Lei nº 8.666/93 (afastados no exame do contrato).

Foram mantidos, apesar dos esclarecimentos oferecidos, os apontamentos 4.2, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.23 e 4.24, sobre os quais tecerei os comentários a seguir:

7.1 – No apontamento 4.2 a Auditoria registrou, em síntese, ter ficado caracterizada a "administração contratada", violando a Lei 8.666/93, ao adotar

a planilha de custos remunerando a aquisição de insumos, de material e permanência de mão de obra, de material e de equipamentos, em contraposição à formulação de composições de custo para os serviços apresentados, causando infringência e prejuízos ao erário, além de prejuízo ao controle externo e à transparência.

Ressalto que a remuneração por administração contratada, como apontou a Auditoria e também a SIURB, consiste no pagamento de uma taxa de Administração, ou seja, de um percentual fixo sobre os custos efetivamente incorridos, comprovados mediante a apresentação de documentos fiscais. Portanto, o contrato por Administração caracteriza-se pela incerteza quanto aos preços unitários, que variam, ao longo do empreendimento, conforme a gestão de aquisições do contrato.

Ocorre que, de fato, como alegou a Origem, não foi este o regime adotado no caso em tela, pois conforme consta da Cláusula Segunda - Regime de Execução: "2.1 - As obras serão executadas no regime de empreitada por preços unitários, pelos preços constantes do Orçamento e da Tabela de Preços Unitários SIURB de julho/2018, juntados no processo. Desse modo, os preços unitários dos serviços e atividades estavam claramente definidos e fixados, sem qualquer variabilidade ou incerteza.

O Orçamento da obra foi consolidado em R$ 19.988.547,89 e formalizado através do devido instrumento contratual, sendo composto pela remuneração de serviços, com as devidas Composições de Preços Unitários e Atividades, conforme a Tabela de Preços Unitário de SIURB. Portanto, como elucidou a Origem, não há que se falar em qualquer incerteza quanto a delimitação prévia e precisa dos custos do contrato; nas medições realizadas no âmbito do ajuste não há qualquer evidencia de pagamento de percentual pré-determinado aplicado sobre comprovação de documento fiscal de despesa, não havendo reembolso de despesas e custos, evidenciados pela apresentação de elementos/documentos oficiais, recibos, notas fiscais, com aplicação de taxa de administração por parte da Administração em favor do Contratado.

Entendo que, restaria caracterizada administração contratada caso a empresa apresentasse os recibos de pagamento dos seus funcionários, notas fiscais dos equipamentos e materiais utilizados na obra, assim como notas ficais

dos valores pagos para os serviços especializados e a Prefeitura aprovasse esses valores e sobre eles pagasse uma taxa de administração.

Assim sendo, afasto referido apontamento.

7.2 – No tocante aos apontamentos 4.3 e 4.4 que se referem, respectivamente, ao valor medido para o item de serviço 4.2 – PET02 - Montagem de escoramento metálico para alta carga em regime emergencial, incluindo trabalho em horário extraordinário e noturno" e valor medido para o item de serviço "Locação de escoramento metálico para alta carga, PET-01", reporto-me aos esclarecimentos constante do item 6.1 deste voto, para considera-los superados.

7.3 – Quanto aos apontamentos 4.6, 4.7 e 4.8, atinentes às questões envolvendo os itens de serviço "Estaca raiz", reporto-me aos esclarecimentos do item 6.2 deste voto, para considerá-los igualmente superados.

7.4 – No item 4.9 registrou a Auditoria que o valor medido e remunerado para o item de serviço '4.10 – PET – 10 - Monitoração das fissuras do viaduto na seção fraturada' foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 46.517,73, c/ BDI, relativo ao pagamento de dez dias, no período de 20.11.2018 a 29.11.2018.

Nas defesas dos responsáveis de SPObras (Peças 234 e 239) são apresentadas evidências que permitem constatar que no Diário de Obras do dia 18/11/2018 existem registros escritos e fotográficos, atestados, demonstrando que já haviam sido executadas aberturas para acesso aos caixões perdidos comprovando o acesso para viabilizar o devido monitoramento, conforme descrição dos serviços e recomendação do consultor. O relatório do monitoramento efetuado no período de 20/11/2018 a 29/11/2018, recebido e atestado pela equipe de fiscalização da SPObras recebeu o código RT-MO-VM-01-7C-001A R1.

Entendo, portanto, superado o apontamento.

7.5 - No item 4.11 assinalou a Auditoria que o valor medido e remunerado para o item "Engenheiro Civil/ Arquiteto Sênior – mais de 15 anos de experiência" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 127.194,97, c/ BDI, uma vez que há evidências de o profissional fazer parte do

quadro de funcionários da empresa subcontratada Simbratec e no item 4.12 apontou que o valor medido e remunerado para o item "Engenheiro Civil/ Arquiteto Pleno – de 5 a 15 anos de experiência" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 11.051,41, c/ BDI, uma vez que o profissional não apresentava o tempo de experiência, conforme critério estabelecido na Tabela SIURB

No que concerne ao apontamento 4.11, cabe observar que o fato de o profissional fazer parte do quadro de funcionários da empresa subcontratada Simbratec, por si só, não caracteriza a duplicidade de pagamento. Com efeito, os preços extra PET-1 e PET-2 referiram-se, respectivamente, à locação do material de escoramento de alta carga e à montagem desse mesmo escoramento, não estando inclusa a consultoria técnica prestada pelo profissional.

As particularidades desta intervenção emergencial justificaram tal consultoria em função da permanente necessidade de verificação do suporte estrutural do escoramento, variações na posição, carregamento e descarregamento do peso da estrutura do viaduto sobre o escoramento, com desmontagem, remontagem e ajustes constantes.

Ademais, em relação ao valor medido e remunerado para o item "Engenheiro Civil/Arquiteto Pleno – de 5 a 15 anos de experiência" foram tomadas as devidas providências para o ajuste da remuneração em função do tempo de experiência do profissional, tendo sido efetuado o ressarcimento de R$ 77.828,96 por parte da contratada JZ Engenharia, conforme cálculo da SPObras para os profissionais Alex Alves de Almeida, referente ao apontamento 4.11, e também quanto a Vitor Bergamaschi Oliveira, referente ao apontamento 4.12 (Peça 234).

Diante desses elementos, considero sanados os apontamentos.

7.6 – No que se refere ao Item 4.13, aponta a Auditoria que o valor medido para o item "Encarregado de Obra" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 34.955,51, c/ BDI, uma vez que não há documentos que evidenciam a presença dos profissionais na obra.

Baseou-se o apontamento na ausência de documentação comprobatória da presença dos profissionais na obra, como por exemplo cartão de ponto,

deixando, entretanto, de considerar que é discricionária a forma como cada empresa controla o trabalho de seus colaboradores.

Origem, por sua vez, alegou, (Peças 192 e 239) que as folhas com apropriação de horas assinadas pelos citados funcionários e atestadas pelos fiscais de SPObras constam no documento de medição 01 (SEI 7910.2019/0000150-7), volume 4, páginas 59 a 62, comprovando o trabalho dos funcionários na obra e afastando a irregularidade apontada.

Acolho tais esclarecimentos, afastando o apontamento.

7.7 – No item 4.14 aponta a Auditoria que o valor medido para o item "Mestre de Obras' – sem curso superior" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 9.420,11, c/ BDI, uma vez que não há documentos que evidenciem a presença dos profissionais na obra.

Trata-se de apontamento similar ao anterior (4.13) questionando a falta de comprovação do trabalho do mestre de obras.

Anoto, porém, que a memória de cálculo está apontada na medição 01 (SEI 7910.2019/0000150-7), volume 2, páginas 11,29 e 47. A apropriação das horas trabalhadas, devidamente assinadas pelo profissional, pela empresa e atestadas pela fiscalização da SPObras encontram-se no Anexo III da Peça 239.

Assim sendo, igualmente entendo sanado o apontamento.

7.8 – No item 4.15 registrou a Auditoria que o valor medido e remunerado para o item "Hora Adicional de Trabalho por Tempo de Exposição – PET12" foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 86.866,29, c/ BDI.

A Origem confirma a divergência de horários entre a memória de cálculo da JZ Engenharia e o relatório da empresa Brasil Inspect, subcontratada para a execução do ensaio de gamagrafia. Desta forma, no dia 25/12, no relatório JZ estavam 6 horas adicionais, quando na verdade eram 4 horas; e no dia 26/12, no relatório JZ estavam 4 horas adicionais, quando na verdade eram 6 horas. Portanto trata-se de mera inversão que não gerou pagamento indevido dos serviços.

Diante desse esclarecimento, afasto o apontamento.

7.9 – Nos itens 4.16 e 4.17, respectivamente, a Auditoria apontou não estarem justificadas as medições e os pagamentos no valor acumulado de R$ 74.299,69, c/ BDI, referentes ao item de serviço "Realização de tomografia em concreto armado (TCA) através de método não destrutivo utilizando radiação gama (gamagrafia) de fonte radioativa Ir-192 ou Co-60 considerando 7h de exposição de raio gama – PET11", devido à ausência de evidências da realização do ensaio no dia 26.01.2019, e que documentação juntada para os dias 25.01.19 e 26.01.19 para presumir a comprovação de profissionais não serve de suporte para a remuneração do contrato, conforme demonstrado no subitem 3.7.15, o que gerou superfaturamento de R$ 22.460.69 (c/ BDI).

Relativamente aos trabalhos realizados nos dias 25 e 26/12/18, verifica-se que houve o acompanhamento presencial da Auditoria até 12h05 do dia 25. Após esse período, foi realizado um acompanhamento remoto, conforme as fotografias apresentadas no Relatório Conclusivo. Com base nessas fotografias, que não registram a presença de funcionários, a Auditoria questiona a disponibilidade da equipe e os serviços apontados.

Alega a Origem, entretanto, que durante a execução dos ensaios de tomografia, que utilizam radiação Gama (Gamagrafia), é necessária a evacuação completa da equipe para um ponto de segurança, no caso, o refeitório provisório que se localizava fora da área de influência da radiação e fora do alcance das câmeras da obra.

Portanto, neste caso específico, as imagens, que reputo como importante ferramenta para o Controle Externo, não podem ser utilizadas como base para o questionamento da equipe mobilizada ou dos serviços executados, considerando que os relatórios dos ensaios foram apresentados, atestando a execução dos serviços e, principalmente, considerando as medidas voltada para resguardar a segurança dos funcionários da obra durante a realização dos ensaios.

Assim sendo, afasto o apontamento.

7.10 - No item 4.18 a Auditoria registrou que a medição do item "Preparo e aplicação de argamassa polimérica tixotrópica projetada em face inferior de laje, incluindo preparo de superfície de concreto (exceto

fornecimento de material) PEC-02" carece de razoabilidade e de justificativas, tendo ocasionado prejuízo ao Erário no montante de R$ 58.229,62.

Conforme alegado na defesa oferecida pela Origem, referido preço extracontratual foi definido por meio de pesquisa de mercado com três cotações. O apontamento da Auditoria não identificou inadequação no procedimento de formulação do preço ou qualquer divergência em relação às quantidades medidas, mas questionou o preço unitário do serviço, tomando como referência a existência de preços da Tabela de SIURB similares ao serviço executado.

Afirmou ainda que os preços de SIURB contemplam condições normais de execução de obras novas, adotando coeficientes padronizados de produtividade de mão de obra e de consumo de materiais, e que tais parâmetros são indevidos para o presente caso, com particularidades como acréscimo de horas extras, adicional noturno, trabalho em altura e em espaço confinado.

Acrescentou que existe uma diferença no material empregado, na medida em que os preços da Tabela de SIURB referem-se a uma argamassa mista de cimento, cal e areia, enquanto o serviço em análise refere-se a uma argamassa polimérica tixotrópica projetada. Nesse aspecto, mesmo considerando que o insumo argamassa polimérica não faça parte da composição do PEC 02, sendo remunerada separadamente, é inegável a necessidade de ajuste nos coeficientes de produtividade.

Acolhendo as justificativas apresentadas, afasto o apontamento

7.11 – No item 4.19 a Auditoria apontou que medição do item "Relatório mensal com análise dos sinais e atualização de modelos numéricos da estrutura-PEC06" foi indevida e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R$ 75.998,09.

Conforme entendimento da Auditoria, teria havido duplicidade de pagamento deste item PEC 06 com o item PET 28 – Consultoria na Recuperação do Viaduto T05 da Marginal Pinheiros.

Por razoabilidade dos esclarecimentos colacionados aos autos, acolho a manifestação da Origem, Peça 239, página 31, como segue:

"Conforme pode ser constatada na medição 3 (SEI 7910.2019/0000306-2), página 149, a prestação de serviços de consultoria realizados pela EGT refere-se ao período de 15/11/18 à 18/03/19, período este antes da prova de carga e liberação do trânsito. Os serviços de monitoramento após a prova de carga e liberação de trânsito ocorreu no período de 17 /03/19 à 09/05/19, conforme medição 4 (7910.2019/0000499-9), vol. 1 - página 181. Portanto não estava no escopo inicial da consultoria (EGT) os serviços realizados após a prova de carga (executados pela LSE), não havendo assim duplicidade de pagamento."

Considero afastado, portanto, o apontamento.

7.12 – No item 4.23 a Auditoria aponta que, ainda que tenha sido apresentado o Livro de Ordem, as informações nele contidas não atendiam às especificações estabelecidas na Resolução nº 1.094/17.

Considerando todos os elementos apresentados no decorrer da presente instrução processual, tais como medições, relatórios de ensaios tecnológicos, relatórios fotográficos, memórias de cálculo, atas de reuniões e, principalmente, a quantidade de informações trazidas pelo Diário de Obras, entendo que são suficientes para afastar tal apontamento.

7.13 - No item 4.24 apontou-se infringência à alínea "a" do inciso I do artigo 73 da Lei Federal nº 8666/93, ao se emitir o Termo de Recebimento Provisório 46 dias após à emissão da Ata de Vistoria para o Recebimento Provisório.

Sobre esse apontamento, observo que, conforme registrou a Origem, houve, na verdade, atraso da contratada na comunicação escrita prevista na alínea "a", do inciso I, do artigo 73, da Lei 8666/93. Todavia trata-se de falha formal que não contaminou a execução do contrato.

Assim sendo afasto o apontamento.

8 – De outra parte, informo que, relativamente à referida contratação, foi instaurado inquérito civil pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, e em decorrência proposta Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, protocolada, em 25.02.2019 (proc. 10088705-44.2019.8.26.0053), em face do ex-Prefeito Bruno Covas, Marcos Rodrigues Penido, Vitor Castex Levy Aly,

então Secretário de SIURB, Raphael do Amaral Campos Júnior, do DER, e JZ Engenharia e Comércio Ltda.

Compulsando a sentença proferida na referida Ação, verifica-se que o feito prosseguiu apenas em relação ao corréu Raphael do Amaral Campos Junior, visto que em relação aos corréus Vitor Castex Levy Aly e à Contratada, em razão de Embargos de Declaração (nº 223.6962-43.2019.8.26.0000/5000) opostos em Agravo de Instrumento por eles interposto, foi rejeitada a inicial da Ação de Improbidade Administrativa, havendo menção no Acórdão de que ..,"no caso, não se comprovaram indícios de cometimento de ato ímprobo por parte dos embargantes."

Quanto ao ex-Prefeito Bruno Covas, já falecido, foi igualmente rejeitada a petição inicial por ser ele considerado parte ilegítima para responder aos termos da Ação.

Ao final a Ação foi julgada improcedente, tendo sido certificado seu trânsito em julgado em 4.7.2023.

9 - Diante do quanto exposto e levando em conta a condição de possível risco iminente em que se encontrava o Viaduto após o evento ocorrido, a exigir urgentes providência de escoramento e a sua posterior reparação de modo a devolvê-lo ao uso da população, e ainda considerado o disposto do art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, acolho o Contrato nº 002/SIURB/19 e sua execução.

10 – Recomendo à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana que, de futuro, faça constar de seus contratos as cláusulas contratuais que estabeleçam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, além das peculiaridades da execução de cada objeto, a fim de resguardar os direitos e os deveres das partes.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

RUBENS CHAMMAS
Conselheiro Substituto - TCMSP

HCMC/SMAS

Assinado digitalmente por RUBENS CHAMMAS
Data: 12/09/2023 12:07:06 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3291ª Pauta Ordinária Presencial – PLENO

Relator: Domingos Dissei - Rubem Chammas / Revisor: Ricardo Torres

Número Processo	**TC 2.718/2019 – Análise** **TC 12.152/2018 – Acompanhamento**
Voto João Antônio	**Declaração de Voto** Em julgamento a análise do contrato emergencial de obra de recuperação estrutural "Viaduto sobre a CPTM" na via expressa da Marginal Pinheiros/Leste. Na instrução do processo, AUD concluiu pela irregularidade, apesar de superados determinados apontamentos. A Origem e a Contratada apresentaram consistentes defesas com uma série de esclarecimentos, justificativas, documentos e fotos confrontando o relatório circunstanciado nos autos acostado. **No caso em tela, assiste razão a Procuradoria da Fazenda Municipal ao afirmar ser "forçoso reconhecer que a Administração se encontrava diante de situação gravíssima, donde a contratação direta emergencial era a única possibilidade concreta de resolução do problema em questão".** **De fato, não caberia ao agente público quedar-se inerte, sob qualquer ângulo que se observe. Neste mister todo o julgamento deve se pautar pela máxima do artigo 22 da LINDB, em que se deve considerar as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor no momento de tomar a sua decisão.**

	Restou nos autos demonstrado que a escolha da empresa contratada foi baseada no Cadastro de Fornecedores SIURB, ativo na família de recuperação de obras de artes (pontes e viadutos), com qualificação técnica apropriada prévia já preenchida e regularmente comprovada. As memórias de cálculo sobre a estimativa de quantitativos estão presentes no processo administrativo, devendo-se pontuar que a execução de determinados serviços dependia do sucesso do macaqueamento e da movimentação da estrutura. **Em síntese, o agente público e responsável legal agiu de forma absolutamente correta e diligente ao contratar o serviço e a obra por dispensa de licitação, haja vista que a emergência era real, clara e manifesta, tendo, pois, praticado todos os atos de forma motivada e justificada, em consonância com os parâmetros e normas legais que regem a espécie.** Na execução do contrato em tela, a SPObras e a SIURB apresentaram esclarecimentos substanciosos em diversos momentos do processo, bem como as defesas ofertadas pela contratada. **Das manifestações ofertadas, podemos destacar que a Origem definiu parâmetro justo e razoável para a contraprestação do serviço, ao fixar a Tabela de Preços SIURB e na falta desta, cotações de preços de mercado.** O relatório conclusivo possui cunho interpretativo e não apresenta qualquer evidência de forma concreta que demonstre cabalmente desvio de valores ou dano ao erário.

	De pronto se observa a preocupação da Administração em definir a modalidade de contratação, qual seja, empreitada, por preços unitários e a referência de preços a ser adotada, dando transparência e previsibilidade para ambas as partes quanto aos referenciais de custos, dada a condição de emergência que a situação se caracterizava. Destaca-se que os serviços foram quantificados conforme os parâmetros das atividades executadas, pagos por medição, não havendo qualquer evidência de definição ou pactuação da referida taxa de administração afirmada por AUD. A SPObras atuou na gestão responsável, buscando a pronta redução de serviços não necessários à execução, devidamente glosados não incentivando ou remunerando o aumento indiscriminado de serviços e gastos. O orçamento original de R$ 19.988.547,89 teve significativa redução, passando para R$ 13.610.471,84, demonstrando a busca da Origem na remuneração de serviços estritamente necessários. A CGM – Controladoria Geral do Município realizou o controle interno por meio de relatório de auditoria, demonstrando que a Administração agiu de forma diligente e séria diante do incidente que atingiu e provocou a interrupção de uma das principais artérias da cidade – a Marginal Pinheiros no trecho que acesso à Marginal Tietê. **Assim, considerando a gravidade da situação vivenciada, a necessidade manifesta e a urgência da obra, os valores envolvidos, a importância da normalização do trânsito numa das vias mais relevantes e movimentadas da**

	metrópole e o período de Festas que se avizinhava, potencializando os transtornos para o trânsito de veículos, permito-me acompanhar o entendimento da Procuradoria da Fazenda Municipal, em que pese os apontamentos remanescentes elencados pelos órgãos técnicos desta Corte de Contas. Isto porque as impropriedades trazidas não impediram a entrega do objeto à Administração, não havendo nestes autos, prova ou mesmo indício de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos. **Há que estar presente a ponderação de valores e a razoabilidade na interpretação das exigências legais diante da circunstância concreta, de tal modo que nem toda falha constatada enseja necessariamente a declaração de irregularidade.** **E por tratar o objeto de obra estratégica para a mobilidade urbana na cidade de São Paulo e, por entender que as medidas adotadas à época foram fundamentais para em tempo adequado sanar o problema, julgo REGULARES o Contrato nº 002/SIURB/2019 e sua respectiva execução no período destacado.** É como voto.

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 11/09/2023 09:26:16 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUBENS CHAMMAS – RELATOR
(Juntado aos autos na 3.291ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – REVISOR "AD HOC"
(Juntado aos autos na 3.291ª S.O. – Certidão)

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM

1) TC/002718/2019

Objeto: Análise de Contratação emergencial, referente ao Contrato nº 002/SIURB/19, cujo objeto é a execução de obra de recuperação estrutural – "VIADUTO SOBRE A CPTM" – MARGINAL PINHEIROS/LESTE – VIA EXPRESSO".

2) TC/012152/2018

Objeto: Acompanhamento de Execução Contratual referente ao Contrato nº 002/SIURB/19, cujo objeto é a "CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE OBRA RECUPERAÇÃO ESTRUTURAL – VIADUTO SOBRE A CPTM - MARGINAL PINHEIROS/LESTE - VIA EXPRESSA".

Interessados: SIURB e J.Z. Engenharia e Com. Ltda.
Responsáveis: Vitor Levy Castex Aly – Secretário SIURB, Giovani Oliveira da Costa – Diretor Técnico. Marcos Alessio Antunes – Fiscal do Contrato.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Como se observa das informações insertas nos autos do TC/002718/2019, em 2012 foram constatados os problemas estruturais deste viaduto, objeto do Contrato em análise, sendo certo que o prognóstico explicitado foi o risco de ruptura da estrutura, o que efetivamente ocorreu seis anos depois.

Apesar da gravidade das constatações, por questões de ordem burocrática entre a SVP (atual SIURB) e o DER-SP, nenhuma providência foi tomada por esses órgãos até que, em 15 de novembro de 2018, ocorreu o acidente previsto no laudo de vistoria elaborado em 2012.

Dessa forma, ainda que o caráter de urgência dos serviços seja incontroverso, observa-se que a emergência é resultante de incúria ou inércia administrativa.

Entretanto, não se pode deixar de considerar a dúvida existente quanto ao ente responsável pela manutenção desta obra de arte, o que, pode ter induzido à incúria da Administração.

Sob este aspecto, considero indevido apontar responsabilidade à SIURB de forma direta, até porque as medidas mitigadoras foram tomadas com a urgência e eficiência necessárias.

Não se pode relevar, entretanto, os apontamentos remanescentes, itens 3.4, 3.5, 3.7, 3.8, 3.12 e 3.13 da conclusão da Subsecretaria de Controle Externo – SCE.

De fato, restaram comprovadas a existência de quantitativos, preços e serviços injustificados, que provocaram sobrepreços, conforme demonstrado, além de infringências formais.

No que tange ao TC/012152/2018, que trata do acompanhamento da execução contratual, foram evidenciadas diversas irregularidades, sendo certo que, oportunizada a ampla defesa e o contraditório, os esclarecimentos prestados não foram capazes de infirmar as irregularidades apontadas nos itens 4.2, 4.3, 4.4, 4.6 a 4.9, 4.11 a 4.19, 4.23 e 4.24 do relatório da Subsecretaria de Controle Externo, sendo considerados superados os apontamentos dos itens 4.5, 4.10, 4.20 e 4.22.

Reputo como graves os prejuízos apontados nos itens 4.3 e 4.4 no valor total de R$ 567.014,02.

Pelo acima exposto, julgo IRREGULAR o Contrato Emergencial nº 002/SIURB/2019, analisado nos autos do TC/002718/2019.

Da mesma forma, também IRREGULAR a execução do Contrato 002/SIURB/19, considerando os apontamentos relativos à caracterização do regime da "administração contratada", que estimularia o desperdício e a ineficiência e prejudicaria o

controle externo e a transparência no emprego dos recursos públicos; aos prejuízos financeiros decorrentes de irregularidades nas medições (itens 4.6 a 4.16 e 4.18 a 4.20 do relatório da SCE); ao superfaturamento nas remunerações de profissionais (item 4.17); aos registros simplistas e incompletos feitos no Livro de Ordem, que impediu que o gestor tivesse plena consciência da rotina operacional da Contratada (item 4.23) e, finalmente, à intempestividade da lavratura do Termo de Recebimento Provisório (item 4.24).

Determino à SIURB que promova amigavelmente ou pelas vias judiciais o ressarcimento ao erário do valor total apurado.

TCM, 27 de setembro de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

cmf/