Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/012195/2018
Consulente	-	Prefeito Bruno Covas/Secretaria de Governo Municipal
Objeto	-	Consulta sobre a possibilidade de contratação com urgência de serviços técnicos de diagnósticos completos da real situação de risco estrutural das pontes e viadutos – Obras de Arte Especiais – OAE do Município de São Paulo, conforme previsto no artigo 24, IV da Lei Federal 8.666/1993

31ª Sessão Ordinária Não Presencial

CONSULTA. PMSP. Possibilidade de contratação com urgência de serviços técnicos de diagnósticos completos da real situação de risco estrutural das pontes e viadutos. Obras de Arte Especiais. 1. Caso o Poder Executivo opte pela realização de contração com fundamentação no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93, deverá apreciar, caso a caso, as situações emergenciais, levando em conta as justificativas técnicas, certificadas e qualificadas por profissionais competentes, apontando os riscos iminentes de cada obra de arte. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O - P A R E C E R

Vistos e relatados estes autos, 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 conhecer e responder positivamente a consulta apreciada (arts. 60 e seguintes do Regimento Interno desta Corte), ressaltando que, caso o Poder Executivo opte pela realização de contração com fundamento no artigo 24, inciso IV da Lei Federal 8.666/93, deverá apreciar, caso a caso, as situações emergenciais, levando em conta as justificativas técnicas, certificadas e qualificadas por profissionais competentes, apontando os riscos iminentes de cada obra de arte.

ACORDAM, à unanimidade, caso opte pela contratação emergencial, em determinar à **Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte** que analise as futuras contratações celebradas por força desta Consulta.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópias do parecer da Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, ao Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, ao Secretário Municipal de Justiça e ao Controlador Geral do Município.

Participaram da decisão os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

São Paulo, 23 de março de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 20/04/2022 16:04:20 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 26/04/2022 17:06:24 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 12.195/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento a consulta formulada pelo então Prefeito Bruno Covas, em 22 de novembro de 2018, nos seguintes termos:

Diante da necessidade técnica de realização urgente de diagnósticos mais completos sobre a real situação estrutural de pontes e viadutos do município, a fim de que possa planejar corretamente intervenções e evitar catástrofes sociais, econômicas e administrativas, consultamos este E. Tribunal se, nesta situação, em tese, pode ser utilizado o expediente previsto no Artigo 24, IV da Lei 8.666/93 para contratação com urgência de laudos técnicos que indiquem a real situação de risco das pontes e viadutos da cidade?

A Consulta veio após o evento ocorrido no dia 15 de novembro de 2018, que provocou o deslocamento de parte do Viaduto CPTM, que compõe o Viário da Marginal Pinheiros, gerando imensuráveis transtornos à mobilidade urbana e expondo a risco a integridade física dos munícipes.

A justificativa apresentada vai no sentido da insuficiência das verificações rotineiras visuais como método de avaliação das estruturas das referidas obras de arte.

A Assessora Jurídica de Controle Externo, em juízo de admissibilidade, entendeu que, apesar do não preenchimento dos requisitos Regimentais, pela relevância da matéria e pela a possibilidade de se examinar o questionamento apresentado e respondê-lo de forma abstrata, a Consulta pode ser conhecida, em caráter excepcional.

No mérito, após minudente análise doutrinária e jurisprudencial, concluiu "que a Consulta deve ser respondida afirmativamente, sendo indispensável, todavia, previamente à contratação almejada, a demonstração cabal pela Origem da subsunção da situação apresentada à hipótese normativa autorizadora". Em seus argumentos, destacou, *in verbis*:

Adentrando ao mérito da Consulta apresentada, o exame do citado art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 revela a possibilidade de se afastar o procedimento licitatório "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos".

Quanto aos requisitos necessários à validade da contratação fundamentada no referido dispositivo, há consenso entre os órgãos de controle e a doutrina no sentido da necessidade de demonstração da urgência concreta e efetiva do atendimento à situação resultante do estado emergencial ou calamitoso, a fim de se afastar risco de danos a bens ou pessoas; de que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso; bem como de que o meio adequado para afastar o risco detectado seja a imediata efetivação da contratação de terceiro.

Vê-se, pois, que o cerne da aplicação do inciso IV do aludido artigo 24 gira em torno da urgência no atendimento de demanda que coloca em risco real a segurança de pessoas ou bens e da adequação da contratação pretendida para o fim de evitar tal dano.

(...)

Com efeito, restando demonstrada pela Origem a urgência no atendimento de situação que apresenta risco real e iminente a pessoas ou bens, bem que a contratação almejada afigura-se apta a afastar o risco apurado, há autorização legal para que se afaste a realização do procedimento licitatório e se efetive a contratação diretamente.

Portanto, a partir da demonstração pela Origem da insuficiência das verificações rotineiras visuais como método de avaliação das estruturas das obras de arte da cidade, emergirá a urgência na realização da contratação de laudos técnicos que indiquem a real situação das pontes e viadutos, uma vez que os riscos daí advindos são inequívocos.

A instrução do processo demandará, ainda, a demonstração de que a contratação pretendida será apta a evitar os riscos a pessoas ou bens, o que, no meu sentir, depende, dentre outros elementos, da adequada elaboração do respectivo Termo de Referência.

O Órgão Fazendário requereu seja a presente consulta respondida de forma afirmativa.

A Secretaria Geral acompanhou o parecer exarado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinando pelo conhecimento da consulta.

No mérito, igualmente em consonância com a Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendeu pela possibilidade de se responder afirmativamente à consulta, destacando que a demonstração da subsunção do caso concreto à hipótese legal haverá de ser feita previamente a cada uma das contratações realizadas, inclusive quanto à extensão (qualitativa e quantitativa) do objeto contratual, que, necessariamente, deverá voltar-se à produção de laudos aptos a desvendar as condições estruturais dos bens examinados e os respectivos riscos à segurança de pessoas ou dos próprios bens.

É o relatório.

VOTO

Antes de adentrar o mérito da presente consulta, destaco que a resposta se dará a título de colaboração, **uma vez que não há como afastar a competência legal do Poder Executivo no que diz respeito à matéria**, notadamente para a formatação das contratações necessárias à execução de seus serviços.

A participação colaborativa deste Tribunal se justifica em razão da situação de extrema gravidade vivida pela cidade de São Paulo, que possui uma significativa infraestrutura viária composta por inúmeras pontes e viadutos utilizados pela maior frota de veículos do País e que necessita de urgente diagnóstico baseado em metodologia segura, que possam detectar a real situação das estruturas físicas e os eventuais riscos que representam.

Assim, a resposta não constituirá prejulgado sobre o tema e nem terá caráter normativo, dada a singularidade da situação que se analisa. Antes, será produzida por força da necessidade de se evitar eventuais e irreparáveis danos físicos, sociais e materiais, capazes de ensejar incalculáveis prejuízos ao erário, decorrentes de eventual pagamento de indenização a possíveis vítimas.

Ademais, segundo consta do Ofício nº 284/2018 – PREF.G, frise-se que, as atuais verificações são realizadas, basicamente, de forma visual, o que permite inferir que o Poder Executivo não conhece, com precisão técnica, quais pontes e viadutos correm real risco de colapso a qualquer momento.

Diante desse cenário e, acolhendo o entendimento da ilustre Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo**, CONHEÇO** e respondo **POSITIVAMENTE A CONSULTA** apreciada, nos termos do parecer que passa a fazer parte deste voto.

No entanto, ressalto que, **caso o Poder Executivo opte pela realização de contração com fundamento no artigo 24, inciso, IV da Lei 8.666/93**, deverá **apreciar caso a caso** as situações emergenciais, levando em conta as justificativas técnicas, certificadas e qualificadas por profissionais competentes, apontando os riscos iminentes de cada obra de arte.

Ressalte-se que, assim dispõe o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93:

"Art. 24. É dispensável a licitação:

{...}

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;"

Ademais, no exame de cada caso deverão ser considerados os estudos técnicos que a Prefeitura já possua, se de acordo com as Normas Brasileiras que disciplinam a matéria. E, em havendo elementos que permitam a

comparação segura, esta deverá ser avaliada para efeito de justificativa da futura contratação.

Deve, ainda, o Poder Executivo elaborar cronograma dos trabalhos envolvendo diagnóstico, projetos e execução dos serviços, demonstrando a relação custo benefício.

Isto porque, as condições físicas consideradas para fins de diagnóstico, bem como as premissas adotadas para os projetos são dinâmicas e, se não ocorrer a execução dos serviços de forma tempestiva, os trabalhos perderão sua utilidade.

Ademais, é importante destacar que, como condição de validade, as contratações emergenciais eventualmente efetivadas para diagnósticos deverão produzir laudos de engenharia aptos a demonstrar as condições estruturais dos bens examinados e os respectivos riscos.

De outro modo, **se a opção do Poder Executivo for pela realização de licitação, nos termos da Lei 8.666/93**, na qualidade de relator da matéria, e em proteção ao erário municipal e aos munícipes, adotarei todas as providências garantidoras da celeridade dos processos de acompanhamento no âmbito deste Tribunal.

Optando o Poder Executivo pela contratação emergencial, determino à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que analise as futuras contratações celebradas por força desta Consulta.

Encaminhem-se cópias do parecer da Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, deste voto e do Acórdão a ser produzido ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, ao Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, ao Secretário Municipal de Justiça e ao Controlador Geral do Município.´

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2022.03.04 15:54:45 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/

Processo TC/012195/2018
Consulente - Prefeitura do Município de São Paulo – Prefeito Bruno Covas
Objeto - Consulta – Utilização do disposto no Artigo 24, IV da Lei Federal 8.666/93 para contratação com urgência de laudos técnicos que indiquem a real situação de risco das pontes e viadutos da Cidade de São Paulo

3.019ª Sessão Ordinária

P A R E C E R

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, com fundamento no artigo 152 do Regimento Interno desta Corte, receber como pedido de reexame, em face do Parecer exarado em 28 de novembro de 2018 nos autos do Processo TC/012195/2018, a consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, "in verbis": "Diante da necessidade técnica de realização urgente de diagnósticos mais completos sobre a real situação estrutural de pontes e viadutos do município, a fim de que possa planejar corretamente intervenções e evitar catástrofes sociais, econômicas e administrativas, consultamos este E. Tribunal se, nesta situação, em tese, pode ser utilizado o expediente previsto no Artigo 24, IV da Lei Federal 8.666/93 para contratação com urgência de laudos técnicos que indiquem a real situação de risco das pontes e viadutos da cidade, conforme critérios técnicos, fundamentação e motivação elaborada pelos responsáveis pela contratação?".

DECIDEM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, acolher o pedido de reexame e responder afirmativamente ao Chefe do Poder Executivo quanto à indagação formulada, destacando que a competência legal para a formatação, motivação e fundamentação das contratações emergenciais almejadas, baseadas nos artigos 24, IV, e 26 da citada lei, é discricionária e exclusiva do Poder Executivo, afastando, por conseguinte, as medidas determinadas no parecer em reexame, que se deram a mero título de colaboração.

DECIDEM, outrossim, à unanimidade, manter a determinação exarada no Parecer da consulta nos autos do Processo TC/012195/2018, para que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte analise as futuras contratações em caráter emergencial, especialmente quanto às suas justificativas técnicas.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, ressaltar a necessidade da Administração Municipal regularizar a responsabilidade pela manutenção e recuperação das pontes e viadutos que não são de sua propriedade, dadas as sérias questões de segurança para a população paulistana que a demora e os impasses gerados vêm causando.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Parecer ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, com a posterior juntada deste expediente aos autos do Processo TC/012195/2018.

Participaram da apreciação os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de janeiro de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro Relator

CSM/amc

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -**JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO - 31/01/2019 16:04:25**
Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -**DOMINGOS ODONE DISSEI - 31/01/2019 15:45:52**
Para validar essa(s) assinatura(s) acesse https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br e insira o codigo - 16CEBFBD5EE2A9B528F2C566F175C0C1

ETCM 001287/2019

Egrégio Plenário

No dia 24.01.2019, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Bruno Covas, reportando-se à Consulta apresentada em 22.11.2018 e já respondida afirmativamente por este Tribunal, nos autos do TC 12.195/2018, tendo por tema a urgência na avaliação da situação de segurança de pontes e viadutos da Cidade, formulou solicitação complementar, com a seguinte indagação:

"1 - Diante da necessidade técnica de realização urgente de diagnósticos mais completos sobre a real situação estrutural de pontes e viadutos do município, a fim de que possa planejar corretamente intervenções e evitar catástrofes sociais, econômicas e administrativas, consultamos este E. Tribunal se, nesta situação, em tese, pode ser utilizado o expediente previsto no Artigo 24, IV da Lei 8.666/93 para contratação com urgência de laudos técnicos que indiquem a real situação de risco das pontes e viadutos da cidade, conforme critérios técnicos, fundamentação e motivação elaborada pelos responsáveis pela contratação? "

Argumenta que a responsabilidade para definir critérios e justificativas para cada contratação emergencial em cada caso concreto, insere-se na esfera discricionária da Administração, que tem o dever de apresentar as fundamentações específicas e as motivações a justificar cada contratação.

O pedido foi apresentado a este Tribunal um dia após a interdição da Alça de acesso da Marginal Tietê à Via Dutra, que, segundo divulgado, apresenta sérios problemas estruturais.

A Secretaria Geral, após exame preliminar, entendeu que o pedido pode ser recebido como reexame, nos termos do artigo 152 do Regimento Interno desta Corte.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, acompanhou a Secretaria Geral no tocante à possibilidade de recebimento do pedido como reexame da consulta anteriormente formulada.

No mérito, aduziu que o pedido em nada inova sob o aspecto jurídico, do pronunciamento já oferecido quando da consulta apreciada no TC 12.195/2018, reiterando os termos do parecer por ela lançado naqueles autos, bem como que é atribuição da Origem valer-se dos instrumentos legais de que

dispõe para oferecer a justificativa técnica cabível e plausível para justificar a emergência invocada como autorizadora da dispensa de licitação.

Desse modo, concluiu aquela Assessoria que, em nenhum momento foi usurpada a competência discricionária atribuída à Administração para realizar diagnósticos e justificar tecnicamente a contratação de emergência necessária para aferir quais pontes e viadutos poderão a qualquer momento sofrer colapso.

Por fim, opinou pelo não provimento do pedido de reexame apresentado, entendimento que foi acompanhado pela Secretaria Geral, a qual, no entanto, levando em conta a relevância e urgência das medidas que devem ser adotadas em benefício da cidade, e de forma a não retardar as providências necessárias à ultimação das contratações, sugeriu a remessa de esclarecimentos à Administração no sentido de que a contratação dos laudos técnicos deverá seguir os critérios técnicos estabelecidos e motivados pelos responsáveis, nos termos já fixados no Parecer deste Tribunal, ou seja, sem que se olvide da demonstração pela Origem do enquadramento legal correspondente.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo provimento do pedido de reexame apresentado

É, em breve síntese, o relatório.

VOTO

1 – Em razão da interdição de outra Ponte na cidade, segundo consta por problemas estruturais, o Executivo volta a buscar amparo deste Tribunal para realizar contratações emergenciais de diagnósticos mais completos sobre a real situação de pontes e viadutos do município, a fim de que possa planejar corretamente intervenções e evitar catástrofes sociais, econômicas e administrativas.

2 - Considerando a importância do assunto, e acompanhando o proposto pela Secretaria Geral, **RECEBO** tal pleito **COMO PEDIDO DE REEXAME**, com fundamento no artigo 152 do Regimento Interno.

3 - Demonstra o Executivo, pelo que se depreende da parte final de sua indagação, preocupação em relação aos termos do parecer oferecido à consulta anteriormente formulada, no trecho que lhe indicou parâmetros para preparar as justificativas das contratações emergenciais pretendidas, sob a alegação de inserir-se a matéria na competência discricionária da Administração e, portanto,

os critérios técnicos, a fundamentação e a motivação caberão aos responsáveis pela contratação.

4 – Pois bem. Como já afirmei por ocasião do voto oferecido quando da consulta, **e refirmo nesta oportunidade**, a competência legal para a formatação das contratações necessárias à execução de obras e serviços, inclusive as de emergência, é **exclusivamente do Poder Executivo**, uma vez que ao Tribunal, compete examinar, posteriormente, a correção desses atos.

5 - A atuação deste Tribunal na consulta então formulada, **aliás conhecida em caráter excepcional e respondida positivamente,** como **também fiz questão de destacar naquele voto**, se deu a mero título de colaboração, diante da grave situação vivida pela cidade de São Paulo, que possui uma significativa infraestrutura viária composta por inúmeras pontes e viadutos utilizados pela maior frota de veículos do País.

6 – Ressalto, ademais, que meu voto, naquela ocasião, acolheu na íntegra o parecer oferecido pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, da lavra da Dra. Egle dos Santos Monteiro, que bem apontou a possibilidade das contratações almejadas, desde que atendidos os estritos termos do Artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, o que ensejou resposta positiva deste Tribunal à consulta, por maioria de seus membros.

7 – Ora, sendo inteiramente do Executivo a competência para realizar as contratações emergências que venham a se fazer necessárias para resolver situações que possam colocar em risco a segurança da população e causar prejuízos à Administração, e atendidas as exigências legais, **é evidente que os parâmetros elencadas no meu voto e incorporados ao parecer oferecido à consulta somente podem ser entendidos como recomendações para instrução das futuras contratações emergenciais.**

8 - O Executivo, com certeza, sabe muito bem identificar e instruir situações que se amoldam à possibilidade legal de contratações diretas, por emergência, e, para tanto, conta com corpo técnico e jurídico preparado e experiente no assunto. Ressalte-se que, recentemente, além da emergência para as obras do Viaduto sobre a linha da CPTM na Marginal Pinheiros, contratou-se também obras de emergência para a Ponte do Limão, e não houve necessidade de qualquer consulta a este Tribunal. Aliás, não só no caso de pontes que apresentam problemas, como em inúmeros outras situações a Administração se **socorre de contratações emergenciais sem que precise consultar o Tribunal.**

9 - Diante de todo o exposto, e incorporando a este voto argumentos lançados nos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo, oferecidos por ocasião da consulta, e, neste expediente, pela Dra. Maria Hermínia P.P. e

Silva Mocia, bem como pelo Senhor Secretário Geral, Dr. Ricardo E.L.O. Panato, reforço que a competência legal para a formatação das contratações necessárias à execução de obras e serviços, inclusive as de emergência, como no caso específico tratado, é **exclusivamente do Poder Executivo**, como já foi dito no meu primeiro voto.

10 – Portanto, dando provimento ao pedido de reexame, é **AFIRMATIVA** a resposta de que ao Poder Executivo compete motivar e fundamentar as contratações emergenciais almejadas, nos termos exigidos nos artigos 24, inciso IV, e 26, da Lei nº 8.666/93, como consta do pedido apresentado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito, no seguinte teor:

" *Ocorre, S.M.J., que a responsabilidade para definir critérios e justificativas para cada contratação emergencial em cada caso concreto, ou seja, caso a caso, faz parte da esfera discricionária da Administração, que tem o dever de apresentar as fundamentações específicas e as motivações particulares e justificar cada processo de contratação. Neste sentido, com todo respeito e S.M.J., peço vênia a Vossa Excelência para COMPLEMENTAR A CONSULTA JA FORMULADA E RESPONDIDA nos termos abaixo, requerendo a Vossa Excelência seus bons préstimos para que a resposta se processe com a urgência que o caso requer:*

1 - Diante da necessidade técnica de realização urgente de diagnósticos mais completos sobre a real situação estrutural de pontes e viadutos do município, a fim de que possa planejar corretamente intervenções e evitar catástrofes sociais, econômicas e administrativas, consultamos este E. Tribunal se, nesta situação, em tese, pode ser utilizado o expediente previsto no Artigo 24, IV da Lei 8.666/93 para contratação com urgência de laudos técnicos que indiquem a real situação de risco das pontes e viadutos da cidade, conforme critérios técnicos, fundamentação e motivação elaborada pelos responsáveis pela contratação? "

11 - Fica mantida a determinação exarada no parecer da consulta, para que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte analise as futuras contratações em caráter emergencial, especialmente quanto às suas justificativas técnicas.

12 - De outra parte, sem prejuízo das providências que venham a ser adotadas pela Administração em razão da grave situação no tocante à segurança da pontes e viadutos da cidade, ressalto aspecto que reputo importante no

tocante ao assunto que é a necessidade de regularizar a responsabilidade pela manutenção e recuperação das pontes e viadutos que não são de propriedade da Prefeitura, dadas as sérias questões de segurança para a população paulistana que a demora e os impasses gerados vêm causando. Cito como exemplo o Viaduto sobre a Linha da CPTM e a Ponte de acesso à Via Dutra, de propriedade do DER e do DNIT, respectivamente. Nesse sentido, aliás, foi encaminhado ao Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, em 05/12/2018, o ofício nº 5.305/GAB-DD/2028 solicitando informações sobre a situação das pontes e viadutos de propriedade de outros órgãos, quer quanto à documentação de transferência, quer quanto à situação física dessas obras arte, ainda não oficialmente respondido.

Além disso, a definição dessas situações é imprescindível para se evitar futuras e morosas demandas voltadas ao ressarcimento de gastos efetuados pela Prefeitura que, a rigor, não seriam de sua responsabilidade.

13 - Encaminhe-se cópia deste voto, bem como do parecer a ser produzido, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito.

Junte-se este expediente aos autos do TC 12.195/2018.

É o meu voto.

São Paulo, 30 de janeiro de 2019.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

SMAS/GAN

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -**DOMINGOS ODONE DISSEI - 31/01/2019 17:35:41**
Para validar essa(s) assinatura(s) acesse https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br e insira o codigo - A8B9367657CC9B82268484736F43F27D

TC 12.195.2018

CONSULTA. PREFEITO. PMSP. Contratação emergencial de diagnósticos mais completos sobre a real situação das pontes e viadutos da cidade de São Paulo. CONHECIDA em caráter excepcional. RESPOSTA POSITIVA. DETERMINAÇÕES. Votação por maioria.

3.011ª Sessão Ordinária

P A R E C E R

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI, com relatório e voto apresentados, EDSON SIMÕES – Revisor e MAURÍCIO FARIA, conhecer, em caráter excepcional, da Consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, em face da relevância da matéria e pela possibilidade de se examinar o questionamento apresentado e de respondê-lo de forma abstrata.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, que não conheceu do pedido, à vista do não atendimento dos requisitos instituídos no artigo 29 da Lei Municipal 9.167/80 e nos artigos 60 e 61 do Regimento Interno desta Casa, uma vez que a exordial não foi instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente; trata expressamente de dúvida sobre aplicação de dispositivo legal a caso concreto específico; veio desacompanhada dos quesitos necessários.

DECIDEM, ademais, por maioria, pelos mesmos votos, quanto ao mérito, no que concerne ao quesito apresentado – "Diante da necessidade técnica de realização urgente de diagnósticos mais completos sobre a real situação estrutural de pontes e viadutos do município, a fim de que possa planejar corretamente intervenções e evitar catástrofes sociais, econômicas e administrativas, consultamos este E. Tribunal se, nesta situação, em tese, pode ser utilizado o expediente previsto no Artigo 24, IV da Lei 8.666/93 para contratação com urgência de laudos técnicos que indiquem a real situação de risco das pontes e viadutos da cidade?" –, responder positivamente, nos termos do parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Corte.

Vencido, quanto ao mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que considerou prejudicada sua apreciação.

DECIDEM, outrossim, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator e EDSON SIMÕES – Revisor determinar que:

- caso o Poder Executivo opte pela realização de contratação com fundamento no artigo 24, IV da Lei 8.666/93, deverá apreciar caso a caso as situações emergenciais, levando em contas as justificativas técnicas, certificadas e qualificadas por profissionais competentes, apontando os riscos iminentes de cada obra de arte;

- no exame de cada caso das obras de arte do viário público deverão ser considerados os estudos técnicos que a Prefeitura já possua – se de acordo com as Normas Brasileiras que disciplinam a matéria –, e, em havendo elementos que permitam a comparação segura, esta deverá ser avaliada para efeito de justificativa da futura contratação;

- o Poder Executivo elabore cronograma dos trabalhos envolvendo diagnóstico, projetos e execução dos serviços, demonstrando a relação custo benefício;

- as contratações emergenciais eventualmente efetivadas para diagnósticos deverão produzir laudos de engenharia aptos a demonstrar as condições estruturais dos bens examinados e os respectivos riscos.

Vencido, em parte, o Conselheiro MAURÍCIO FARIA que não acompanhou as determinações expendidas.

DECIDEM, ainda, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, EDSON SIMÕES – Revisor e MAURÍCIO FARIA, em determinar, optando o Poder Executivo pela contratação emergencial, à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte que analise as futuras contratações celebradas por força desta Consulta, com atenção especial às justificativas técnicas que validam os tais contratos emergenciais.

DECIDEM, afinal, pelos mesmos votos, encaminhar cópia da manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo deste Tribunal, do relatório e voto do Relator, bem assim do presente Parecer ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, ao Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, ao Secretário Municipal de Justiça e ao Controlador Geral do Município.

Participaram da apreciação os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de novembro de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro Relator

RELATÓRIO

Em julgamento a consulta formulada, no dia 26 próximo passado, pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Bruno Covas nos seguintes termos:

Diante da necessidade técnica de realização urgente de diagnósticos mais completos sobre a real situação estrutural de pontes e viadutos do município, a fim de que possa planejar corretamente intervenções e evitar catástrofes sociais, econômicas e administrativas, consultamos este E. Tribunal se, nesta situação, em tese, pode ser utilizado o expediente previsto no Artigo 24, IV da Lei 8.666/93 para contratação com urgência de laudos técnicos que indiquem a real situação de risco das pontes e viadutos da cidade?

A Consulta veio após o evento ocorrido no último dia 15, que provocou o deslocamento de parte do Viaduto CPTM, que compõe o Viário da Marginal Pinheiros, gerando imensuráveis transtornos à mobilidade urbana e expondo a risco a integridade física dos munícipes.

A justificativa apresentada vai no sentido da insuficiência das verificações rotineiras visuais como método de avaliação das estruturas das referidas obras de arte.

A Assessora Jurídica de Controle Externo, em juízo de admissibilidade, entendeu que, apesar do não preenchimento dos requisitos Regimentais, pela relevância da matéria e pela a possibilidade de se examinar o questionamento apresentado e respondê-lo de forma abstrata, a Consulta pode ser conhecida, em caráter excepcional.

No mérito, após minudente análise doutrinária e jurisprudencial, concluiu "que a Consulta deve ser respondida afirmativamente, sendo indispensável, todavia, previamente à contratação almejada, a demonstração cabal pela Origem da subsunção da situação apresentada à hipótese normativa autorizadora".

Em seus argumentos, destacou, "in verbis": Adentrando ao mérito da Consulta apresentada, o exame do citado art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 revela a possibilidade de se afastar o procedimento licitatório "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da

ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos".

Quanto aos requisitos necessários à validade da contratação fundamentada no referido dispositivo, há consenso entre os órgãos de controle e a doutrina no sentido da necessidade de demonstração da urgência concreta e efetiva do atendimento à situação resultante do estado emergencial ou calamitoso, a fim de se afastar risco de danos a bens ou pessoas; de que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso; bem como de que o meio adequado para afastar o risco detectado seja a imediata efetivação da contratação de terceiro.

Vê-se, pois, que o cerne da aplicação do inciso IV do aludido artigo 24 gira em torno da urgência no atendimento de demanda que coloca em risco real a segurança de pessoas ou bens e da adequação da contratação pretendida para o fim de evitar tal dano.

(...) Com efeito, restando demonstrada pela Origem a urgência no atendimento de situação que apresenta risco real e iminente a pessoas ou bens, bem que a contratação almejada afigura-se apta a afastar o risco apurado, há autorização legal para que se afaste a realização do procedimento licitatório e se efetive a contratação diretamente.

Portanto, a partir da demonstração pela Origem da insuficiência das verificações rotineiras visuais como método de avaliação das estruturas das obras de arte da cidade, emergirá a urgência na realização da contratação de laudos técnicos que indiquem a real situação das pontes e viadutos, uma vez que os riscos daí advindos são inequívocos.

A instrução do processo demandará, ainda, a demonstração de que a contratação pretendida será apta a evitar os riscos a pessoas ou bens, o que, no meu sentir, depende, dentre outros elementos, da adequada elaboração do respectivo Termo de Referência.

O Órgão Fazendário requereu seja a presente consulta respondida de forma afirmativa.

A Secretaria Geral acompanhou o parecer exarado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinando pelo conhecimento da consulta.

No mérito, igualmente em consonância com a Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendeu pela possibilidade de se responder afirmativamente à consulta, destacando que a demonstração da subsunção do caso concreto à hipótese legal haverá de ser feita previamente a cada uma das contratações realizadas, inclusive quanto à extensão (qualitativa e quantitativa) do objeto contratual, que, necessariamente, deverá voltar-se à produção de laudos aptos a desvendar as condições estruturais dos bens examinados e os respectivos riscos à segurança de pessoas ou dos próprios bens.

É o relatório.

VOTO

Antes de adentrar o mérito da presente consulta, destaco que a resposta se dará a título de colaboração, uma vez que não há como afastar a competência legal do Poder Executivo no que diz respeito à matéria, notadamente para a formatação das contratações necessárias à execução de seus serviços.

A participação colaborativa deste Tribunal se justifica em razão da situação de extrema gravidade vivida pela cidade de São Paulo, que possui uma significativa infraestrutura viária composta por inúmeras pontes e viadutos utilizados pela maior frota de veículos do País e que necessita de urgente diagnóstico baseado em metodologia segura, que possam detectar a real situação das estruturas físicas e os eventuais riscos que representam.

Assim, a resposta não constituirá prejulgado sobre o tema e nem terá caráter normativo, dada a singularidade da situação que se analisa. Antes, será produzida por força da necessidade de se evitar eventuais e irreparáveis danos físicos, sociais e materiais, capazes de ensejar incalculáveis prejuízos ao erário, decorrentes de eventual pagamento de indenização a possíveis vítimas.

Ademais, segundo consta do Ofício nº 284/2018 – PREF.G, frise-se que, as atuais verificações são realizadas, basicamente, de forma visual, o que permite inferir que o Poder Executivo não conhece, com precisão técnica, quais pontes e viadutos correm real risco de colapso a qualquer momento.

Diante desse cenário e, acolhendo o entendimento da ilustre Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, Dra. Egle dos Santos Monteiro, CONHEÇO e respondo POSITIVAMENTE A CONSULTA apreciada, nos termos do parecer que passa a fazer parte deste voto.

No entanto, ressalto que, caso o Poder Executivo opte pela realização de contração com fundamento no artigo 24, inciso, IV da Lei 8.666/93, deverá apreciar caso a caso as situações emergenciais, levando em conta as justificativas técnicas, certificadas e qualificadas por profissionais competentes, apontando os riscos iminentes de cada obra de arte.

Ressalte-se que, assim dispõe o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93: "Art. 24. É dispensável a licitação: {...} IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;"

Ademais, no exame de cada caso deverão ser considerados os estudos técnicos que a Prefeitura já possua, se de acordo com as Normas Brasileiras que disciplinam a matéria. E, em havendo elementos que permitam a comparação segura, esta deverá ser avaliada para efeito de justificativa da futura contratação.

Deve, ainda, o Poder Executivo elaborar cronograma dos trabalhos envolvendo diagnóstico, projetos e execução dos serviços, demonstrando a relação custo benefício.

Isto porque, as condições físicas consideradas para fins de diagnóstico, bem como as premissas adotadas para os projetos são dinâmicas e, se não ocorrer a execução dos serviços de forma tempestiva, os trabalhos perderão sua utilidade.

É muito importante destacar que, como condição de validade, as contratações emergenciais eventualmente efetivadas para diagnósticos deverão produzir laudos de engenharia aptos a demonstrar as condições estruturais dos bens examinados e os respectivos riscos.

De outro modo, se a opção do Poder Executivo for pela realização de licitação, nos termos da Lei 8.666/93, na qualidade de relator da matéria, e em proteção ao erário municipal e aos munícipes, adotarei todas as providências garantidoras da celeridade dos processos de acompanhamento no âmbito deste Tribunal.

Optando o Poder Executivo pela contratação emergencial, determino à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que analise as futuras contratações celebradas por força desta Consulta, com atenção especial às justificativas técnicas que validam os tais contratos emergenciais.

Encaminhem-se cópias do parecer da Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, deste voto e do Acórdão a ser produzido ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, ao Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, ao Secretário Municipal de Justiça e ao Controlador Geral do Município.

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim

Inicialmente consigno que minha manifestação enfrenta as limitações decorrentes do não encaminhamento a meu Gabinete do teor da presente Consulta assim que ingressou neste Tribunal, tampouco da informação prévia acerca de seu julgamento extra pauta na Sessão Plenária do dia.

Essa circunstância seria justificativa para, no objetivo de bem analisar a matéria, ter eu requerido preliminar vista dos autos o que, no entanto, não materializei para evitar a postergação do julgamento.

Sendo assim, não obstante essa situação inusitada, e diante dos elementos coligidos com dificuldade pela minha Assessoria s*ponte propria*, firmei convencimento, sob o ponto de vista jurídico, no sentido de que a Consulta em tela não preenche os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Municipal nº 9.167/80, bem como no Regimento Interno deste Tribunal (Resolução 03/2002). Isso porque a exordial não foi instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, trata expressamente de dúvida sobre aplicação de dispositivo legal a um caso concreto específico e veio desacompanhada dos quesitos necessários.

Ademais, as condições para contratação por emergência, no sentido e na dicção que lhes confere a legislação, não podem, a meu juízo, ser examinadas preventivamente e em aberto.

Tal entendimento foi corroborado pela própria AJCE que, em juízo preliminar, concluiu expressamente que a Consulta não atendia aos requisitos de admissibilidade, afirmando, contudo, que a peça poderia ser conhecida, ainda que excepcionalmente, *tendo em vista a relevância da matéria e a possibilidade de examinar o questionamento apresentado mesmo na ausência da formulação de quesitos e do referido parecer, bem como ser possível respondê-la de forma abstrata*.

A meu ver, a relativização de condições de admissibilidade previstas em rol taxativo implica descaracterização do próprio instituto da Consulta e, nessa seara, sequer a situação emergencial que poderia circundar os fatos é capaz de conferir lastro jurídico e adequação do instrumento sob análise, nos termos da legislação vigente.

A relevância da matéria, somada à caracterização da urgência, são elementos de motivação a ensejar a contratação pretendida pela Administração, e não se coadunam com a via estreita da Consulta. Ademais, nos termos do artigo 63 do Regimento Interno deste Tribunal, *os pareceres emitidos por decisão do Tribunal Pleno em resposta a consultas terão caráter normativo, importando em prejulgamento do Tribunal em relação à tese firmada, e não ao caso concreto eventualmente invocado.* Assim, o conhecimento excepcional de Consulta que não preenche os requisitos de admissibilidade passa a ser norma, aplicável às demais Consultas que eventualmente ingressarem neste Tribunal, o que reclama reflexão cautelosa.

Assim sendo, entendo que está prejudicada a apreciação do teor da Consulta, haja vista que ela não obedece aos artigos 29 da Lei Orgânica do TCMSP e 60 e 61 do Regimento Interno, tendo em vista que não foi ela instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, trata expressamente de dúvida sobre aplicação de dispositivo legal a um caso concreto específico e veio desacompanhada dos quesitos necessários à sua formulação.

Ante o exposto, em obediência a legislação que regula a matéria, não conheço da Consulta, em tela, com fulcro nos artigos 29 da Lei Orgânica do TCMSP e 60 e 61 do Regimento Interno deste Tribunal, considerando prejudicada a sua apreciação no mérito.

É como VOTO.