ACO-UTR-913/2024

Processo	-	TC/018276/2021
Interessada	-	São Paulo Obras
Objeto	-	Inspeção para apurar, nas Concorrências 11/2021, 12/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021, 17/2021 e 18/2021, cujos objetos são, respectivamente, prestação de serviços de reparos em viadutos na Cidade de São Paulo, qual a urgência para realização dos certames, a origem de tais intervenções, os levantamentos técnicos e ações realizadas, o planejamento e os cronograma das obras, os valores estimados e os custos envolvidos, bem como a previsão de realização de outras licitações de mesmo objeto

52ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SP OBRAS. Apurar, nas concorrências cujos objetos são, prestação de serviços de reparos em Viadutos na Cidade de São Paulo, qual a urgência para realização dos certames, a origem de tais intervenções, os levantamentos técnicos e ações realizadas, o planejamento e os cronograma das obras, os valores estimados e os custos envolvidos, bem como a previsão de realização de outras licitações de mesmo objeto. 1. Constatada a real urgência na realização das concorrências. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Abstenha-se de concentrar tramitações de processos licitatórios e de deflagrar licitações em período próximo a festas de final de ano, em observância aos princípios que norteiam a Administração Pública. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada, para fins de registro, uma vez que atendeu ao seu objetivo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à São Paulo Obras que, em futuros certames, se abstenha de concentrar tramitações de processos licitatórios e de deflagrar licitações em período próximo a festas de final de ano, em observância aos princípios que norteiam a Administração Pública.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de ofício, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, à São Paulo Obras, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e à Controladoria Geral do Município de São Paulo, para ciência e eventuais providências.

ACORDAM, à unanimidade, diante das irregularidades verificadas, em determinar à **Subsecretaria de Controle Externo**, que proceda à instauração de procedimentos fiscalizatórios próprios, objetivando o acompanhamento da execução contratual, por amostragem, elegendo-se os de valores mais elevados, decorrentes das concorrências deflagradas em 2021, com objetivo de verificar não apenas o cumprimento do objeto nos termos pactuados, valores pagos, como também eventuais prejuízos causados decorrentes das irregularidades apontadas desde a licitação que possam ter incidido nas execuções.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 20 de março 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 18/07/2024 17:44:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 19/07/2024 11:48:04 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

52ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Item 32- Pleno

TC 18.276/2021 –INSPEÇÃO
Objeto: Inspeção - Concorrências Públicas 010/2021, 011/2021, 012/2021, 014/2021, 015/2021, 016/2021, 017/2021 e 018/2021 - SPObras - Contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas em engenharia para execução dos serviços de substituição de juntas de dilatação e outros reparos - Lote 01, Lote 02, Lote 03, Lote 05, Lote 06, Lote 07, Lote 08 e Lote 09
Interessado: São Paulo Obras – SP Obras.
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida-se de Inspeção instaurada para obtenção de informações gerais sobre as Concorrências nºs 010/2021, 011/2021, 012/2021, 014/2021, 015/2021, 016/2021, 017/2021 e 018/2021– SP Obras, todas tendo por objeto reparos em viadutos da cidade de São Paulo.

O objetivo da obtenção dos dados consiste em apurar a eventual urgência para a realização dos certames, a origem de tais intervenções, levantamentos técnicos e ações realizadas, planejamento e cronograma das obras, valores estimados e custos envolvidos, bem como a previsão de realização de outras licitações de mesmo objeto, considerando que as publicações ocorreram em 24.12.2021 e a designação das datas de abertura designadas para janeiro de 2022.

Em 27.12.2021 o Presidente da São Paulo Obras foi oficiado por este Tribunal para solicitar-lhe esclarecimentos e informações pormenorizadas sobre a matéria, no prazo de 5 dias (peça 1).

A documentação encaminhada pela Origem (peças 2/7 e 12/14) foi analisada pela **Subsecretaria de Controle Externo**, gerando o "Relatório de Informações Gerais" (peça 17 – 19/01/2022), do qual se extraem os seguintes dados:

1 - Os avisos das 8 Concorrências foram publicados em 24.12.2021 e os respectivos editais disponibilizados em 28.12.2021.

2 – As datas das respectivas sessões de abertura ocorreriam entre 27 de janeiro e 01 de fevereiro de 2022, com prazo de 29 a 34 dias entre a publicação dos avisos de licitação e a abertura dos envelopes.

3 - Os objetos da 8 Concorrências tratam de obras e serviços de engenharia estrutural em pontes e viadutos localizados no Município de São Paulo.

4 - Os valores orçados para cada uma das 8 Concorrências variam de R$ 2.169.156,68 a R$ 11.330.637,74 (data base – julho 2021), e têm prazo de execução variando de 6 a 11 meses, a partir da Ordem de Serviço, totalizando o valor estimado de R$ 43.825.717,11, conforme definido para cada licitação:

Concorrência **nº 010/2021** – R$ 4.757.557,01; Concorrência **nº 011/2021** – R$ 3.729.051,79; Concorrência **nº 012/2021** – R$ 9.677.401,57; Concorrência nº **014/2021** – R$ 4.472.540,36; Concorrência **nº 015/2021** – R$11.330.637,74 ; Concorrência **nº 016/2021** – R$ 4.777.916,15; Concorrência **nº 017/2021** – R$ 2.169.156,68 ; Concorrência **nº 018/2021** – R$ 2.911.455,81

5 – O prazo de execução das obras para cada Concorrência acima referida, varia de 5 a 11 meses.

6 – A tramitação dos respectivos processos SEI, iniciou-se em outubro de 2021, verificando-se número significativamente maior de atos praticados no mês de dezembro/2021, "apesar de as tramitações de dezembro se restringirem aos 23 primeiros dias e não aos 30 ou 31 dos demais meses."

7 – "Conforme se constata, durante o mês de dezembro, mais especificamente na semana do Natal, houve um aumento significativo no número de tramitações processuais sendo que, inclusive, houve a produção de documentos em dias de domingo (dias 4 e 19 de dezembro)."

8 – "Em função de todo o exposto, pode-se afirmar que cabe razão ao Conselheiro Relator quando afirma que houve urgência na realização dos certames, haja vista que houve uma acentuada tramitação dos SEIs durante a "semana de Natal".

9 – "De acordo com a SPObras, as obras que são objetos das licitações em comento pertencem ao Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais – OAEs da Cidade de São Paulo e pertencem ao Plano de Metas 2021-2024 para a recuperação de 160 OAEs."

10 – "O Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais – OAEs era uma exigência antiga do Ministério Público do Estado de São Paulo, que se concretizou somente com o acidente ocorrido no Viaduto da CPTM (T5) localizado na Marginal do Rio Pinheiros, sentido Rodovia Castelo Branco, no dia 15.11.2018."

11 – "Consta o e-TCM nº 006446/2018 que trata de uma Auditoria Programada relativa à Manutenção de Obras de Arte da lavra desta Coordenadoria, onde foi apresentado um histórico e um panorama das licitações que trataram da manutenção dessas Obras de Arte Especiais."

12 – "A SPObras esclarece que, preliminarmente às licitações das obras de recuperação, foram elaboradas Inspeções nas quais foram detectadas as patologias a serem corrigidas."

13 – Além das 8 Concorrências lançadas em 24.12.2022, outras 5 licitações de mesmo objeto estavam programadas e foram publicadas em 13.01.2022, com os seguintes valores estimados, que totalizam R$ 28,647 milhões:

Concorrência **nº 001/2022** – R$ 9,834 milhões ; Concorrência **nº 002/2022** – R$ 2,423 milhões; Concorrência **nº 003/2022** – R$ 4,452 milhões ;

Concorrência nº **004/2022** – R$ 9,137 milhões; Concorrência **nº 005/2022** – R$ 2,801 milhões.

14 - Pode-se verificar que a SPObras está atuando na manutenção das Obras de Arte Especiais – OAEs.

Ao final, atendido o solicitado pelo Conselheiro Relator, a Auditoria conclui:

> *"Em função de todo o exposto, pode-se afirmar que cabe razão ao Conselheiro Relator quando afirma que houve urgência na realização dos certames, conforme demonstrado no subitem 3.2.3. do presente Relatório.*
> *Com relação aos demais questionamentos de peça 1, a SPObras apresentou os esclarecimentos de forma satisfatória, conforme relatado nos subitens 3.2.4. a 3.2.7. deste Relatório."*

A seu turno o Coordenador Chefe da Coordenadoria VII (peça 21/01/222), acompanhou as conclusões alcançadas no Relatório de Informações Gerais e acrescentou a informação de que o TC nº 002005/2022 trata de cópia do pedido de esclarecimentos enviado para a SPObras pela empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., no qual são questionados conteúdos dos Editais das Concorrências nº 010/2021, 011/2021, 012/2021, 014/2021, 015/2021, 016/2021, 017/2021 e 018/2021, objetos dos esclarecimentos e informações analisados neste expediente.

Em razão das conclusões alcançadas, oficiou-se a **SP Obras** com o intuito de manifestar-se acerca do teor do relatório técnico, especialmente quanto à injustificada e célere tramitação dos processos no mês de dezembro e a motivação para a opção do parcelamento em diversas licitações de objeto de mesma natureza, realizadas de forma conjunta e concomitante (peça 19).

Em resposta, a Origem encaminhou respostas sucintas insertas nas peças 24/25, consideradas insuficientes pela Subsecretaria de Controle Externo (peça 29 – 08/04/2022) que, além de ratificar o teor do seu relatório de peça 17, manifestou-se nos seguintes termos:

> *"Constata-se que a SPObras não apresenta justificativas com relação ao concluído no Relatório desta Coordenadoria à peça 17.*
> *Além disso, a SPObras tampouco demonstra as viabilidades técnica e econômica desses parcelamentos, se não houve perda de escala e se, nesses casos, ocorreram um melhor aproveitamento do mercado e a ampliação da competitividade, que podem ter permitido a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração.*

Oficiada a manifestar-se quanto às constatações da Auditoria, a SPObras apresentou as peças 35/36, analisadas pela Especializada (peça 40 – 30/05/2022), que transcreveu as justificativas consideradas pertinentes para a realização de 8 concorrências, da qual se destacam:

> *"Neste sentido, vale registrar que da forma como concebidos os processos licitatórios em questão, demonstram na prática que inexistiu qualquer restrição ao mercado e, tampouco, feriu o princípio da competividade, visto que houve apresentação de até 12 (doze) propostas em cada uma dos 8 (oito) certames licitatórios, o que gerou para a Administração um desconto de até 19 % em relação ao orçamento referencial, permitindo assim a obtenção de preços vantajosos para o Erário Público.*

> *Deste modo, resta evidente que no caso vertente não se caracterizou o fracionamento ou parcelamento do objeto licitado, conforme, equivocamente, sugerido pela Fiscalização do Tribunal de Contas, e muito menos restrição ao princípio da competitividade, não se caracterizando, nem de longe, qualquer prejuízo à Administração Pública."*

Em conclusão, a Auditoria ratificou e reiterou suas conclusões contidas no relatório inicial (peça) e quanto à motivação de realização de diversas concorrências, assim manifestou-se:

> *Consideram-se válidos os argumentos apresentados pela SPObras quanto a justificativa e a motivação sobre a opção pelo parcelamento.*
> *Outrossim, após diversas oportunidades de esclarecimentos pela SPObras, permanece a conclusão desta Coordenadoria à peça 17 de que "cabe razão ao Conselheiro Relator quando afirma que houve urgência na realização dos certames, conforme demonstrado no subitem 3.2.3. do presente Relatório".*

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo** (peças 42/43 – 27/06/2022), com base nos elementos contidos nos autos, acompanhou o entendimento da Auditoria no tocante à validade dos argumentos apresentados pela SPObras para justificar "a opção pelo parcelamento das referidas licitações, em especial por não ter havido comprovação de prejuízo ao erário e/ou aos certames realizados por aquela Pasta."

De outra parte, considerou imotivada a acentuada tramitação dos processos SEIs durante a "semana de Natal", submetendo à deliberação do Conselheiro Relator o constatado pela Auditoria.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 52 – 01/08/2022), manifestou-se pelo conhecimento e registro da inspeção realizada, após destacar as justificativas e providências adotadas pela Origem.

Por sua vez, a **Secretaria Geral** (peças 181/182 – 20/05/2022), acompanhou os órgãos técnicos e, do mesmo modo, entendeu haver restado comprovado que não houve o suposto parcelamento do objeto, diferentemente da constatação de urgência nas tramitações processuais, mais especificamente na semana do Natal, para a qual a Origem não obteve êxito em esclarecer tais circunstâncias.

Em conclusão, entendeu "que a presente Inspeção deve ser conhecida para registro, por ter alcançado seu objetivo de apurar informações gerais sobre as Concorrências Públicas 010/2021, 011/2021, 012/2021, 014/2021, 015/2021, 016/2021, 017/2021 e 018/202, todas tendo por objeto reparos em viadutos da cidade de São Paulo."

É o Relatório.

Voto

A presente Inspeção tem sua origem na verificação do lançamento de oito Concorrências de mesmo objeto, num único dia, 23 de dezembro de 2021, antevéspera de Natal.

Tratam-se das Concorrências nºs 010/2021, 011/2021, 012/2021, 014/2021, 015/2021, 016/2021, 017/2021 e 018/2021– SP Obras, todas tendo por objeto reparos em viadutos da cidade de São Paulo, lançadas pela São Paulo Obras com sessão de abertura

designadas para janeiro de 2022 e com valor total orçado em R$ 43,825 milhões (quarenta e três milhões oitocentos e vinte e cinco mil reais).

O objetivo deste feito consiste na obtenção de informações para apurar a eventual urgência para a realização dos certames, a origem de tais intervenções, levantamentos técnicos e ações realizadas, planejamento e cronograma das obras, valores estimados e custos envolvidos, bem como a previsão de realização de outras licitações de mesmo objeto.

A origem da deflagração dessas Concorrências, de acordo com o esclarecido pela SP- Obras, está fundamentada no "Programa de Manutenção de Obras de Arte Especiais – OAEs da Cidade de São Paulo e pertencem ao Plano de Metas 2021-2024 para a recuperação de 160 OAEs", como como são chamadas na engenharia as pontes, viadutos, túneis e passarelas.

Consoante informado, o referido programa é decorrente de "exigência antiga do Ministério Público do Estado de São Paulo, que se concretizou somente com o acidente ocorrido no Viaduto da CPTM (T5) localizado na Marginal do Rio Pinheiros, sentido Rodovia Castelo Branco, no dia 15.11.2018."

A análise dos esclarecimentos prestados pela São Paulo Obras e dos elementos coligidos pela Subsecretaria de Controle Externo, resultaram no detalhado Relatório de Informações Gerais (peça 17) que constatou a real urgência na realização das concorrências.

Dessa forma, resta atendido o questionamento quanto à origem das obras licitadas para a reparação de viadutos.

Todavia, a SP-Obras não ofereceu elementos convincentes para afastar a atipicidade do lançamento dessas 8 Concorrências, às vésperas do Natal, demando celeridade processual excepcional, até fora de dias úteis.

Com efeito, a Auditoria verificou que durante o mês de dezembro de 2021, mais especificamente na semana do Natal, houve um aumento significativo no número de tramitações processuais relativas às oito concorrências, inclusive, "com produção de documentos em dias de domingo (dias 4 e 19 de dezembro)".

Em função destas apurações, a Especializada conclui caber "razão ao Conselheiro Relator quando afirma que houve urgência na realização dos certames", haja vista a efetiva e acentuada tramitação dos SEIs durante a "semana de Natal".

Indagada sobre essa urgência verificada no final do exercício de 2021 e a designação das sessões de abertura no primeiro mês do ano de 2022, a Origem alegou ter iniciado a instrução dos respectivos processos em outubro de 2021, defendeu a legalidade dos procedimentos adotados na semana do Natal e ressaltou estar observado o prazo mínimo de 30 dias estabelecido no artigo 21, §2º, II, a, da Lei 8.666/93, entre a publicação do aviso da licitação e a data de apresentação de propostas.

Entretanto, para as Concorrências nºs 010 e 011/2021, o prazo atingiu 29 dias, portanto, inferior ao determinado pela lei, consoante se confere do quadro 1 do Relatório de peça 17, elaborado pela Auditoria, sobretudo considerando que a disponibilização do edital deu-se somente em 28/12/2021, posto que a publicação da licitações ocorreu na sexta-feira, 24 de dezembro, véspera de Natal.

Contudo, a Auditoria evidenciou diversas infringências como parcelamento do objeto que podem ter ocasionado prejuízo à execução do objeto dos contratos e também ao erário.

Quando questionada a respeito da viabilidade técnica e econômica desses parcelamentos mediante diversas licitações de mesmo objeto e realização conjunta e concomitante, de modo a demonstrar se não houve perda de escala e restrição da competividade e comprometimento de obtenção de preços mais vantajosos para a Administração, a Origem alegou:

> *"Neste sentido, vale registrar que da forma como concebidos os processos licitatórios em questão, demonstram na prática que inexistiu qualquer restrição ao mercado e, tampouco, feriu o princípio da competividade, visto que houve apresentação de até 12 (doze) propostas em cada uma dos 8 (oito) certames licitatórios, o que gerou para a Administração um desconto de até 19 % em relação ao orçamento referencial, permitindo assim a obtenção de preços vantajosos para o Erário Público.*
> *Deste modo, resta evidente que no caso vertente não se caracterizou o fracionamento ou parcelamento do objeto licitado, conforme, equivocamente, sugerido pela Fiscalização do Tribunal de Contas, e muito menos restrição ao princípio da competitividade, não se caracterizando, nem de longe, qualquer prejuízo à Administração Pública."*

Verifica-se que, embora lançadas as 8 Concorrências no período de recesso deste Tribunal de Contas e do Poder Judiciário e com muitas empresas em férias coletivas, apenas 12 empresas apresentaram propostas, número insuficiente para que houvesse disputa de mais de uma empresa para cada um dos 12 lotes.

De acordo com pesquisas realizadas no Sistema SEI, as Concorrências em tela chegaram a termo (exceto a de nº 12/2021) e geraram, até o momento, os seguintes ajustes:

1 - Contrato nº 130/SIURB/2022 – Concorrência nº 010/2021
2 – Contrato nº 103/SIURB/2022 - Concorrência nº 011/2021
3 - Contrato nº 123/SIURB/2022 - Concorrência nº 013/2021
4 - Contrato nº 126/SIURB/2022 - Concorrência nº 015/2021
5 - Contrato nº 132/SIURB/2022 - Concorrência nº 016/2021
6 - Contrato nº 127/SIURB/2022 - Concorrência nº 017/2021
7 - Contrato nº 125/SIURB/2022 - Concorrência nº 018/2021

Afora essas 8 licitações, a Auditoria informou que 5 outras de mesmo objeto – reparo estruturais de viadutos, foram lançadas pela SPObras, em 13.01.2022, especificamente as **Concorrências nºs 001/2022, 002/2022, 003/2022, 004/2022 e 005/2022,** cujos valores estimados totalizam R$ 28,647 milhões (vinte e oito milhos seiscentos e quarenta e sete reais).

Somando-se os valores dos dois lotes de licitações objetivando a execução dos serviços de recuperação estrutural de viadutos, lançados pela SP-Obras em 2021 e 2022, totalizam o montante orçado de R$ 72,472 (setenta e dois milhões quatrocentos e setenta e dois mil reais).

Esse montante justifica a instauração de procedimentos fiscalizatórios próprios **para análise do edital, do processo licitatório, do contrato e para acompanhamento da execução contratual por amostragem**, elegendo-se os de valores mais elevados decorrentes das Concorrências deflagradas em 2021.

Frise-se que em sede de análise do procedimento licitatório haverá possibilidade de verificar, além do comprimento dos contratos nos termos pactuados, **eventuais efeitos do açodamento da Origem na tramitação dos processos em dezembro de 2021, com a publicação dos certames em 24 de dezembro (sexta-feira) e disponibilização dos editais somente dia 28 subsequente (ou seja, verificação de que se tal irregularidade causou, na prática, restrição à competitividade e participação e, por conseguinte, danos à obtenção da proposta mais vantajosa para cada um dos contratos.**

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO DA INSPEÇÃO** realizada para fins de registro, que atendeu ao seu objetivo de obter informações gerais sobre as Concorrências nºs 010/2021, 011/2021, 012/2021, 014/2021, 015/2021, 016/2021, 017/2021 e 018/2021– SP Obras, todas tendo por objeto reparos em viadutos da cidade de São Paulo.

Faço determinação à São Paulo Obras no sentido de que, em futuros certames, se abstenha de concentrar tramitações de processos licitatórios e de deflagrar licitações em período próximo a festas de final de ano, em observância aos princípios que norteiam a Administração Pública.

Expeçam-se ofícios encaminhando cópia da íntegra do relatório, voto e do Acórdão a ser prolatado, à São Paulo Obras, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana à Controladoria Geral do Município de São Paulo, para ciência e eventuais providências.

Diante das irregularidades verificadas, determino à Subsecretaria de Controle Externo, proceder à instauração de procedimentos fiscalizatórios próprios objetivando o acompanhamento da execução contratual, por amostragem, elegendo-se os de valores mais elevados, decorrentes das Concorrências deflagradas em 2021, com objetivo de verificar não apenas o cumprimento do objeto nos termos pactuados, valores pagos, e eventual prejuízos causados decorrentes das irregularidades apontadas desde a licitação que possam ter incidido nas execuções.

Cumpridas as formalidades legais, ARQUIVEM-SE os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 24/04/2024 13:35:48 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo