

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE TERMO ADITIVO

Ordem de Serviço	TC	Período de Abrangência	Período de Realização
2024/000452	012895/2023	05.02.2024 até 08.04.2024	05.02.24 a 08.04.24
Área Auditada Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB			
Objeto de Auditoria Análise de Aditivo – Contrato nº 026/2012-SEHAB			
Objetivo da Auditoria Analisar o Termo Aditivo que incluiu no Contrato nº 026/2012-SEHAB, as obras de contenção e de alargamento da Estrada do Alvarenga no trecho entre o nº 2.400 e a Rua dos Mandis num trecho de aproximadamente 450,00m.			
Equipe Técnica			
MARCOS FALCI			RF nº 20.165

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização e denominação das áreas pertencentes ao Lote 5.....	10
Figura 2 – Corte transversal das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho dentro da Represa	28
Figura 3 – Ruas pertencentes à Área 253 em confronto com a Estrada do Alvarenga.....	33
Figura 4 – Localização do Parque Primavera	34

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Informações gerais das 8 áreas que compõem o Lote 5.....	10
Quadro 2 - – Termos Aditivos firmados no Contratonº 026/2012 - SEHAB.....	11

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Trecho da Estrada do Alvarenga sentido centro – bairro que cedeu devido às chuvas de janeiro de 2023	22
Foto 2 – Trecho da Estrada do Alvarenga que cedeu devido às chuvas de janeiro de 2023.....	22
Foto 3 – Trecho da Estrada do Alvarenga que cedeu devido às chuvas de janeiro de 2023.....	23
Foto 4 – Vista geral das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m	27
Foto 5 – Vista geral das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m com o aterro provisório	28

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

CNAE - Classificação Nacional das Atividades Econômicas

COMDECD – Coordenação Municipal de Defesa Civil

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

FMSAI – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

ISSAI - As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores

NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

PDD – Plano Diretor de Drenagem do Município de São Paulo

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras

TC – Processo eletrônico junto ao TCMSP

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

RESUMO

A presente Auditoria, autuada sob TC nº 012895/2023 e autorizada pela Ordem de Serviço 2024/00452, tem como objeto a análise do aditivo contratual nº 09 que incluiu no Contrato nº 026/2012 – SEHAB a execução das obras de contenção da Estrada do Alvarenga, num trecho adjacente a um dos braços da Represa Billings e o alargamento da mesma estrada no trecho entre a altura do nº 2.410, e a Rua dos Mandis, numa extensão aproximada de 450 metros.

Ainda, tem como objetivo avaliar se o respectivo aditamento atendeu a legislação vigente, bem como o princípio da economicidade.

O trabalho foi realizado no período compreendido entre o dia 05.02.24 a 08.04.24 e abrangeu os procedimentos realizados e os documentos emitidos pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB durante o período de abrangência desta Auditoria.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Do contrato nº 026/2012-SEHAB.....	9
1.1.1. Das áreas componentes do Lote 5	9
1.1.2. Do Acompanhamento da Execução Contratual.....	11
1.2. Destinatários da auditoria.....	14
1.3. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	14
1.3.1. Dos elementos técnicos que dão suporte às contratações emergenciais de obras	14
1.3.2. Da caracterização de uma obra emergencial pela legislação	15
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	15
2. METODOLOGIA	15
2.1. Critérios adotados	15
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados.....	15
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	16
3. ACHADOS DE AUDITORIA	16
3.1. Achado 1 – Da ausência de fundamento para caracterizar a obra de duplicação da Estrada do Alvarenga como emergencial.....	16
3.2. Achado 2 - Da competência do órgão para a contratação das obras.....	30
3.3. Achado 3 - Dos elementos contratuais e editalícios que demonstram que as obras contratadas na Estrada do Alvarenga não pertencem ao escopo contratual	32
3.4. Achado 4 - Da necessidade de licenciamento ambiental para a execução das obras de alargamento da Estrada do Alvarenga	35
3.5. Achado 5 - Da dotação orçamentária indevida para o pagamento das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga	36
3.6. Achado 6 – Da não comprovação de qualificação técnica para a execução de obras de arte especiais e viária para trânsito pesado.....	38
3.7. Achado 07 - Da elaboração dos projetos de duplicação da Estrada do Alvarenga	41
3.8. Achado 08 – Acréscimo de serviços acima dos 25% legais	43
4. CONCLUSÃO	44

4.1.	As obras de contenção de trecho da Estrada do Alvarenga, que solapou, bem como as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, no trecho adjacente ao Reservatório Billings, deveriam ter sido contratadas em procedimento independentes, a primeira, por emergência, de acordo com o disposto no inciso XXI do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21 e a segunda, pela SIURB, por procedimento licitatório conforme disposto no art. 17 da Lei Federal nº 14.133/21. (Achado 1, item 3.1);	44
4.2.	A contratação das obras de emergência de contenção de trecho que solapou da Estrada do Alvarenga, é de competência da Subprefeitura de Cidade Ademar e a licitação e a contratação da duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m adjacente ao Reservatório Billings é de competência legal da SIURB. (Achado 2, item 3.2);	44
4.3.	O trecho que solapou da Estrada do Alvarenga, bem como o trecho objeto da duplicação não estão contidos nas áreas objeto do Contrato nº 026/2012-SEHAB e não existem condições contratuais que permitam a execução das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, haja vista o índice de reajuste previsto no contrato é para vias de tráfego leve e a Estrada do Alvarenga é uma via de tráfego pesado, além disso não existe a previsão de índice de reajuste para obras de concreto armado. (Achado 3, item 3.3);	44
4.4.	Por não se tratar de uma obra de emergência, as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga exigem o licenciamento ambiental para a sua implantação. (Achado 4, item 3.4);	45
4.5.	A SEHAB está utilizando indevidamente e ilegalmente recursos do FMSAI para suportar as “obras emergenciais” de duplicação da Estrada do Alvarenga, haja vista que não existe previsão legal para a utilização de recursos desse Fundo em obras de duplicação de vias, bem como não existe autorização do Grupo Gestor para a utilização desses recursos. (Achado 5, item 3.5);	45
4.6.	O Consórcio Mananciais São Paulo não tem dentre as suas atividades econômicas cadastradas, a construção de obras viárias e obras de arte. (Achado 6, item 3.6);	45
4.7.	O Consórcio Mananciais São Paulo não possui qualificação técnica para a elaboração dos projetos executivos do alargamento da Estrada do Alvarenga, haja vista que nem os projetos, nem as respectivas obras foram objeto do procedimento licitatório que deu origem ao Contrato nº 026/2012 - SEHAB. (Achado 7, item 3.7);	45
4.8.	Os acréscimos e supressões de serviços acima de 25%, desconfigura o escopo contratual, comprometendo a vantajosidade da contratação, além do que as alterações incluídas alteraram de tal forma o objeto contratado, que a competitividade havida no procedimento licitatório restou comprometida. (Achado 8, item 3.8);	45
5.	MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	45
6.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	46
6.1.	Propostas de determinações	46

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria cujo objeto é a análise do Termo de Aditamento nº 9, referente ao Contrato nº 026/2012 – SEHAB. Esse contrato foi firmado pela Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, por meio da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e pelo Consórcio Mananciais São Paulo, inscrito no CNPJ sob nº 16.927.599/0001-43, constituído pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A, inscrita no CNPJ sob nº 40.450.769/0001-26 e pela Construtora Passarelli Ltda., inscrita no CNPJ sob nº 60.625.829/0001-01. A primeira empresa responde por 55% do contrato e a segunda, por 45%.

O Contrato nº 026/2012-SEHAB (peça 21) provem do Edital de Concorrência nº 05/13/2012-SEHAB (peça 54), promovido pela SEHAB, sob o regime de empreitada por preço unitário, com prazo de vigência inicial de 36 meses a partir da data fixada na Ordem de Início dos Serviços, 01.11.2012 (peça 55, fl. 1).

1.1. Do contrato nº 026/2012-SEHAB

O objeto do Contrato nº 026/2012-SEHAB é a:

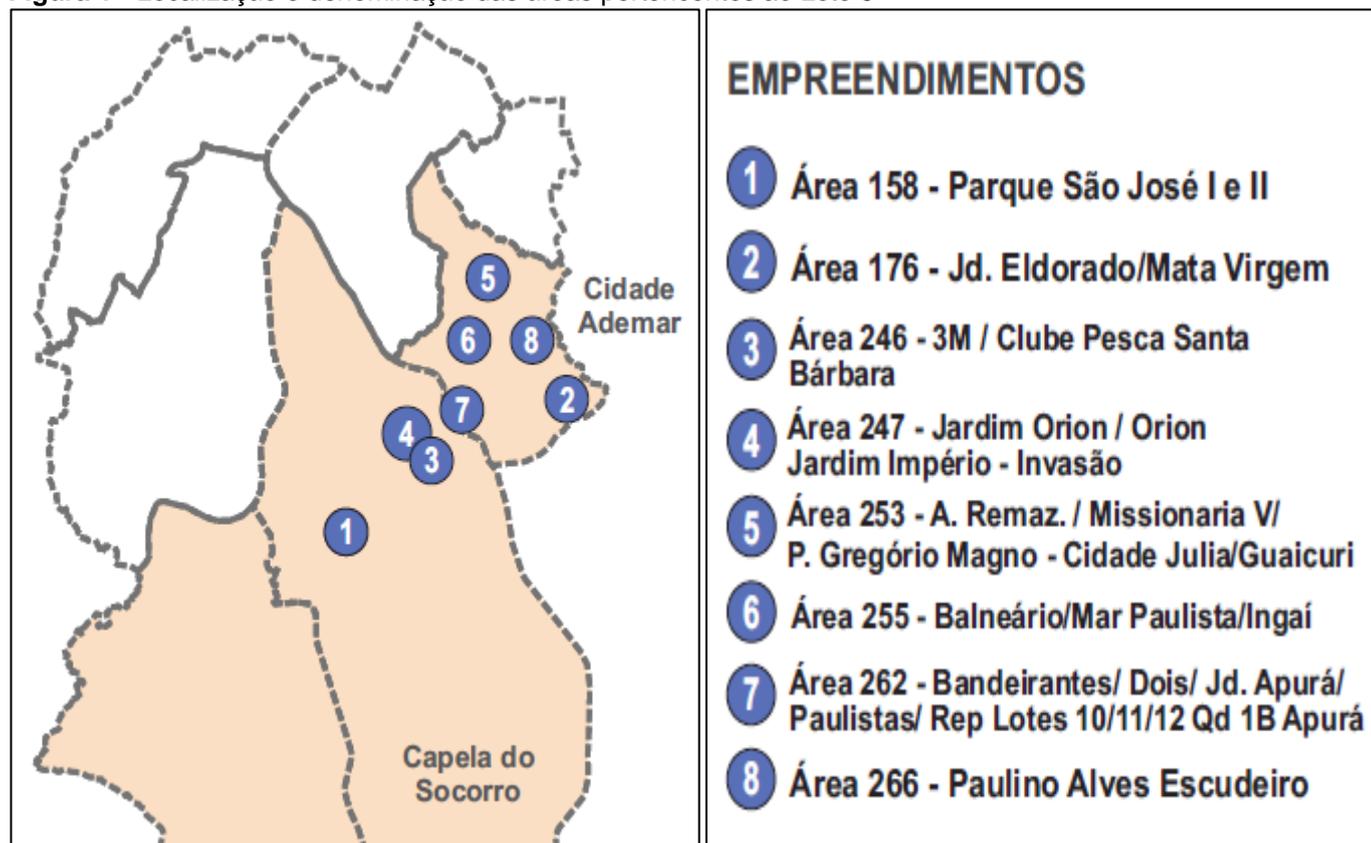
EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE SANEAMENTO, PROTEÇÃO AMBIENTAL E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DAS ÁGUAS EM ÁREAS DEGRADADAS DE MANANCIAL HÍDRICO DAS BACIAS GUARAPIRANGA E BILLINGS, URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS PRECÁRIOS – LOTE 5, NO ÂMBITO DA COORDENADORIA DE HABITAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB, INTEGRADA PELA SUPERINTENDÊNCIA DE HABITAÇÃO POPULAR – HABI, PELO PROGRAMA MANANCIAIS E PELO DEPARTAMENTO DE REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO – RESOLO. (peça 21, fl. 1).

O valor do Contrato nº 026/SEHAB/2012 é de R\$ 382.121.895,08 (P0, data-base julho/2012 – peça 21, fl. 1), após o desconto de 4,5% (R\$ 18.006.191,22) sobre o preço de R\$ 400.128.086,30 fixado no Edital.

1.1.1. Das áreas componentes do Lote 5

O objeto contratual compreende a execução de obras e serviços no denominado “Lote 5”. Esse Lote 5 compõe-se de 8 áreas de intervenção, conforme **Figura 1 e Quadro 1**.

Figura 1 - Localização e denominação das áreas pertencentes ao Lote 5



Fonte: Imagem obtida do relatório de acompanhamento da Gerenciadora SLP-S3. (peça 56, fl. 05)

Das 8 áreas que compõem o Lotes 5, as de números 2, 5, 6, 7 e 8 localizam-se na Subprefeitura da Cidade Ademar e as de números 1, 3 e 4, na Subprefeitura da Capela do Socorro, conforme **Figura 1**.

No **Quadro 1** tem-se algumas informações gerais de cada uma das 8 áreas que compõem o Lote 5.

Quadro 1 - Informações gerais das 8 áreas que compõem o Lote 5.

Id	Empreendimento	Valor total contratado (R\$)	Subprefeitura	Área (m²)	Famílias atendidas
1	Área 158 – Parque São José I e II	36.398.788,44	Capela do Socorro	37.185,69	346
2	Área 176 – Jardim Eldorado / Mata Virgem	92.892.294,61	Cidade Ademar	94.494,00	3.260
3	Área 246 – 3M / clube de Pesca Santa Bárbara	39.300.776,89	Capela do Socorro	55.434,00	775
4	Área 247 – Jardim Orion / ORION /Jardim Império - Invasão	96.789.080,74	Capela do Socorro	78.382,00	1.182
5	Área 253 – (Cidade Júlia) Ângelo Remazotti /Missionária /Missionária V / Papa Gregório Magno	37.276.214,85	Cidade Ademar	83.336,53	653
6	Área 255 – Balneário / Mar Paulista / Ingaí	31.338.587,31	Cidade Ademar	50.666,77	375

7	Área 262 – Bandeirantes / Dois / Jardim Apurá / Paulistas / REP LOTES 10/11/12 QD1 Bairro Apura	38.209.608,98	Cidade Ademar	123.866,43	605
8	Área 266 – Paulino Alves Escudeiro	9.916.535,99	Cidade Ademar	2.680,90	42
Total Lote 5		382.121.895,08			7.238

Fonte: Relatório Conclusivo (peça 56, fls. 05/06) e Anexo VIII A do Edital de Concorrência nº 05/13/2012-SEHAB (peça 54, fls. 627/658)

Até a presente data o Contrato nº 026/2012-SEHAB foi aditado 9 vezes conforme **Quadro 2**.

Quadro 2 - – Termos Aditivos firmados no Contrato nº 026/2012 - SEHAB.

TA nº	Objeto do Aditamento	Valor a PO (R\$)	Vigência	Assinatura
1	Alteração da planilha orçamentária e do cronograma financeiro	382.121.895,08	02.11.2015	31.10.2012
2	Prorrogação de prazo por 34 meses, a partir de 27.08.2018, e adoção de cronograma físico-financeiro.	-	27.06.2021	22.08.2018
3	Acréscimo do valor contratual, adoção de cronograma físico-financeiro, inclusão da subcláusula 7.17 e cláusula anticorrupção	393.209.621,47	27.06.2021	30.11.2018
4	Acréscimo de valor contratual, adoção de cronograma físico-financeiro, inclusão de projetos executivos e cláusula anticorrupção	425.947.994,34	27.06.2021	10.12.2019
5	Alteração da planilha orçamentária sem alteração de valor e a inclusão de projetos executivos	425.947.994,34	27.06.2021	31.07.2020
9	Inclusão das obras emergenciais de solapamento e de duplicação da Estrada do Alvarenga			

Fonte: Relatório Conclusivo (peça x, fl. 9) até aditamento nº 5 e pela auditoria após o TA nº 6

A presente auditoria está restrita à análise do Termo de Aditamento nº 9, sendo que os aditamentos de nºs. 1 a 5 foram objetos do Relatório Conclusivo (peça 56) tratado no TC/021000/2019.

1.1.2. Do Acompanhamento da Execução Contratual

O referido Contrato nº 026/2012-SEHAB foi objeto de Auditoria, na modalidade Acompanhamento de Execução Contratual no TC 021000/2019.

No Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 56) foi concluído que:

Diante de todo o exposto, com base na documentação analisada e nas vistorias realizadas ao local das obras, conclui-se que a execução do Termo de Contrato nº 026/SEHAB/2012 apresenta as seguintes infringências/irregularidades:

5.1. O Contrato está sendo executado para realização de obras não previstas no projeto básico inicial, uma vez que este não conteve os elementos necessários e suficientes para a precisa caracterização dos serviços, sendo na prática executado com característica típica de um contrato “guarda-chuva”, em infringência aos arts. 6º e 7º da LF nº 8.666/93.

5.2. As razões apresentadas pela Administração são insuficientes para justificar a manutenção de um contrato que se mantém em ritmo reduzido, com significativas alterações, com alto valor agregado de pagamento para reajustes e, por fim, de serviços-meio que efetivamente não são a finalidade do Contrato.

5.3. Durante o período de 02.12.2015 a 26.08.2018, o Contrato foi executado sem respaldo legal, de forma verbal, com o pagamento de um valor total de R\$ 4.471.375,60, em infringência aos arts. 60, § único e 78, inciso I, da Lei Federal 8.666/93.

5.4. O acréscimo de serviços em 46% infringiu o disposto no § 1º do art. 65 da LF nº 8.666/93, desconfigurou o escopo inicial do Contrato, não garantindo a vantajosidade da contratação, haja vista que as alterações impactaram no princípio da isonomia entre os licitantes ao não ser possível assegurar que a empresa contratada apresentaria a melhor proposta para o novo escopo do Contrato.

5.5. O valor medido para o item de serviço “Execução de chumbador de aço CA-50 com Ø100mm, inclusive perfuração em solo, injeção de calda de cimento, protensão e fornecimento de materiais” foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de no mínimo R\$ 12.688.420,36, c/ BDI.

5.6. Há indício de superfaturamento no montante total de R\$ 4.366.402,87 (Área 176 = R\$ 1.860.321,63; Área 253 = R\$ 1.537.103,82; e Área 262 = R\$ 968.977,42) devido a antecipações de pagamentos do serviço “500172 – Administração Local”, infringindo os arts. 62 e 63 da LF nº 4.320/64 e o art. 66 da LF nº 8.666/93, c/c a subcláusula 3.5 do Termo de Contrato.

5.7. Há indícios de superfaturamento no valor de R\$ 3.875.975,79 (Po, c/ BDI) devido a antecipações de pagamentos dos serviços “500172 – Administração Local” e “500082 - Mobilização e Desmobilização de Canteiro” nas áreas 158, 246, 247, 255 e 266 da planilha orçamentária, infringindo os arts. 62 e 63 da LF nº 4.320/64 e o art. 66 da LF nº 8.666/93, c/c a subcláusula 3.5 do Termo de Contrato.

5.8. Ocorreu sobrepreço e superfaturamento de serviços subcontratados no montante total de R\$ 6.888.769,21 e R\$ 2.683.253,55, respectivamente, tendo em vista o prejuízo ao erário decorrente da aplicação irregular de uma taxa de BDI de 30%. Além disso, a subcontratação não foi formalmente autorizada em infringência às subcláusulas 9.1 e 9.2 do Contrato.

5.9. A remuneração com a utilização de unidade genérica “global” dos serviços item “ 13.1. - 500082 - Mobilização e Desmobilização de Canteiro - (5% do total do item 1 ao 12), 14.1. - 500083 - Elaboração de Projeto Executivo (5% do total do item 1 ao 12), 15.2. - 500085 - Equipe Social, 17.1. - 500086 - Remoção e Remanejamento de Interferências (5% do item 1 ao 12) e 18.1. – 500172 – Administração Local” infringiu o art. 6º, inciso IX, alínea “f”; c/c com o art. 7º, §2º, inciso II da Lei de Licitações.

5.10. A medição de itens de serviço em quantidades que extrapolaram àquelas contratadas foi processada em desacordo com a regulamentação legal em pelo menos R\$ 549.030,34 (Po, c/ BDI). Ao não serem lavrados os Termos Aditivos, foram infringidos o art. 60 da Lei Federal (LF) nº 8.666/93 e o art. 49 do Decreto Municipal (DM) nº 44.279/03. Ademais, essa conduta caracteriza contrato verbal, o que é coibido pelo parágrafo único do art. 60 e art. 66 da LF nº 8.666/93.

5.11. O valor remunerado para o item de serviço “7-6-3 - Escoramento metálico – madeira com longarinas e estroncas – profundidade até 6,00m” na área 253 foi indevido e ocasionou prejuízo ao Erário no montante de R\$ 401.287,03, c/ BDI.

5.12. O cronograma apresentado pela SEHAB não é específico por área de intervenção, omitindo a previsão do início da execução dos serviços, o que impede de verificar a aderência do previsto com a realidade do andamento dos serviços, em infringência à subcláusula 3.5 do Contrato.

5.13. O pagamento da equipe de apoio não está sendo realizado com base na unidade de medida e o preço unitário previsto no certame, sendo na prática realizado o pagamento na forma de compensação de valores, de acordo com a remuneração de cada profissional contratado, acarretando em numa espécie de pagamento por

verba, haja vista que apenas se considera o montante total disponível para pagamento.

5.14. O pagamento da elaboração da prancha está acima do valor de referência contido na Tabela de Custos, acarretando em um superfaturamento aproximado de 21% para o serviço, alcançando até a Medição 65 um pagamento a maior de R\$ 1.713.858,36 (P0).

5.15. Está injustificada a manutenção do saldo contratual de pelo menos R\$ 15.459.894,40 (Po, s/ BDI) para a execução de unidades habitacionais novas, tendo em vista que não foram elaborados projetos executivos, tampouco há quaisquer evidências de terrenos disponíveis.

5.16. Tendo em vista que é dever da Administração prezar pela boa utilização dos recursos públicos, o pagamento de um escritório de apoio para uma quantidade reduzida da equipe de apoio, somado ao fato de existir espaço disponível no canteiro para a utilização por esses profissionais, acarreta em dano ao Erário no montante total acumulado de R\$ 564.589,27 (Po) referente ao pagamento do item 15.1 – escritório p/ equipe social.

5.17. Tendo em vista a não apresentação dos relatórios de densidade dos solos a serem removidos, com os respectivos planos de amostragem, restou prejudicada a verificação da taxa de conversão adotada na medição do serviço, restando injustificado o montante medido de R\$ 2.436.382,57 (P0). Cabe à Administração a apresentação das quantidades, valores, taxas de conversão, relatórios de densidade com os respectivos planos de amostragem das medições que ocorreu o pagamento do serviço de descarga e espalhamento de material classe II-A.

5.18. A ausência do detalhamento das horas utilizadas por cada profissional nas diversas intervenções não permite verificar a razoabilidade das horas trabalhadas, como, também, avaliar o resultado dessas atividades e se essas atividades alcançaram os seus objetivos. Note-se que a simples indicação de horas trabalhadas favorece a improdutividade e não comprova qualquer execução de serviço.

5.19. Tendo em vista que a documentação apresentada pela SEHAB não trouxe evidências da aprovação prévia, pela Contratante, quando da execução dos serviços de terraplenagem, as jazidas e bota-foras, ocorreu infringência à subcláusula 7.13 do contrato.

5.20. Resta demonstrado que a finalidade para a qual foi celebrado o contrato nº 026/SEHAB/2012 não está sendo alcançada, haja vista a reocupação irregular de área relevante sobre o córrego Saúde, a não continuidade das obras e, conseqüentemente a continuidade da poluição das águas, não reduzindo o impacto na Represa Billings.

5.21. A execução contratual não atendeu ao disposto nas subcláusulas 7.1.24 e 7.1.25 do Contrato que tratam da entrega mensal de relatório e fotografias referentes à execução dos serviços.

5.22. A pesquisa de preços para os serviços de descarga e espalhamento de material – Classe II A e II B foi realizada com base em cotação única, não refletindo a realidade do mercado, em infringência ao art. 15, § 1º da Lei Federal 8.666/93.

5.23. A ausência dos critérios de medição de serviços que alcançam o montante de R\$ 41.5 milhões (12,7% do contrato) impacta no acompanhamento e na fiscalização, haja vista o risco de conflitos na aferição dos quantitativos e a medição incorreta dos serviços. A ausência de critério de medição, elemento essencial do projeto básico, infringe os termos do art. 6º, inciso IX, alíneas 'c', 'd' e 'e' da Lei Federal 8.666/93. (peça 56, fls. 61/64).

1.2. Destinatários da auditoria

O presente relatório de auditoria destina-se primeiramente aos conselheiros relator e revisor e à apreciação do colegiado do Tribunal. Além disso, os destinatários que, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a execução de contratos de obras na cidade de São Paulo, são:

Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos.

Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

Sociedade: visando ao controle social, à prestação de contas, ao atendimento às necessidades de informações e à tomada de decisões, podendo servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia.

1.3. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

A presente auditoria visa verificar se o Termo Aditivo nº 9 atendeu às normas vigentes relativas à inclusão das obras de contenção de trecho solapado da Estrada do Alvarenga, bem como das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m adjacente ao Reservatório Billings.

Ambas foram incluídas no Contrato nº 026/2012-SEHAB caracterizadas como obras emergenciais.

Quando da ocorrência dos fatos, a Lei Federal nº 8.666/93 não estava mais em vigência e, por outro lado, o Contrato nº 026/2012 – SEHAB havia sido fruto de uma licitação regida por essa lei.

Quando dos fatos, já estava em vigência a Lei Federal nº 14.133/2021.

1.3.1. Dos elementos técnicos que dão suporte às contratações emergenciais de obras

Em relação aos elementos técnicos que dão suporte à obra emergencial, o objeto de análise é a verificação se os elementos fornecidos pela SEHAB, de forma geral, são os necessários e suficientes para a caracterização e execução de uma obra emergencial, e a inclusão de uma obra emergencial num contrato já em andamento.

1.3.2. Da caracterização de uma obra emergencial pela legislação

Segundo o Princípio Constitucional da Legalidade (art. 37, caput da CF/88), na Administração só é permitido fazer o que a lei autoriza.

A regra, no caso da Administração Pública, é a contratação por meio de processo de licitação pública, conforme dispõe o inciso XXI do art. 37 da CF/88¹ e toda e qualquer exceção, tal qual uma emergência, deve ser tratada de forma restritiva na legislação vigente.

No caso da Lei Federal nº 8.666/93, as emergências estão previstas no inciso IV do art. 24 e no caso da Lei Federal nº 14.133/21, no inciso VIII do art. 75.

1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199), integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram utilizados como critérios os seguintes normativos: Constituição Federal de 1988; Lei Federal nº 8.666/93; Lei Federal nº 14.133/2021; Lei Federal nº 4.320/64; Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990, Lei Municipal 13.278/2002, Decreto Municipal nº 44.279/2003, Decreto Municipal nº 58.171/18, Normativos IBRAOP; jurisprudência dos órgãos de controle; Resolução nº 20/2021 – DNIT; Plano Diretor de Drenagem do Município de São Paulo de 2022 (PDD).

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Para a coleta dos dados foi solicitada documentação por meio de requisição à SEHAB, uso de dados existentes disponibilizados pela entidade auditada ou disponíveis nos portais da internet, e,

¹ Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também o seguinte:
(...0

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

por fim, consultas aos processos administrativos por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Os dados recebidos foram analisados, de forma que a equipe pudesse fundamentar sua opinião. Ainda, foram buscados dados para evidenciar os achados de auditoria, respondendo as questões abordadas na matriz de planejamento.

Na fase de execução dos trabalhos de auditoria, as análises de dados iniciais foram aprofundadas de forma a permitir a análise dos argumentos, afirmações e documentação encaminhada pelos responsáveis.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Foi constatado que alguns documentos fornecidos pela SEHAB não constam nos processos SEIs que tratam do assunto, bem como não possuem a data de sua elaboração.

Além disso, o primeiro prazo fixado pela Auditoria para o fornecimento da documentação não foi atendido, tendo em vista a solicitação de prorrogação de prazo para o seu fornecimento.

Em função desse atraso, a Auditoria teve o seu desenvolvimento comprometido no que se refere ao atendimento do prazo fixado na Ordem de Serviço.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Trata-se de Auditoria de conformidade, ou seja, visa verificar se a SEHAB, na contratação das obras de alargamento de trecho da Estrada do Alvarenga e nas obras de contenção do solapamento, atendeu a legislação e as disposições legais existentes.

3.1. Achado 1 – Da ausência de fundamento para caracterizar a obra de duplicação da Estrada do Alvarenga como emergencial

Critérios: inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93; XXI do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21.

Baseado nos aspectos de cada uma das obras, deve-se verificar na legislação vigente, o procedimento legal a ser obedecido para a contratação de cada uma das duas obras.

a) Obras de emergência devido ao solapamento de trecho da Estrada do Alvarenga

Segundo o inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 tem-se:

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;

Segundo o inciso XXI do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21 tem-se:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que **possa ocasionar prejuízo ou comprometer** a continuidade dos serviços públicos ou **a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

Como se constata, tanto pelo disposto na Lei Federal nº 8.666/93, quanto pelo disposto na Lei Federal nº 14.133/21, a contratação de uma obra emergencial deve ocorrer somente naqueles casos nos quais a inércia do Poder Público poderá ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

A obra de contenção da Estrada do Alvarenga junto ao braço da Represa Billings situada próximo ao número 2400, pode ser caracterizada como de emergência (ver subitem **1.3.2.**) haja vista que caso a PMSP não tomasse providência com urgência, havia a possibilidade de a situação se agravar, principalmente devido ao tráfego pesado que circula pela Estrada.

Havia a possibilidades da área de solapamento aumentar, comprometendo, não só o trânsito de veículos, como também de pedestres. Além disso, conforme informações do próprio portal da PMSP (ver alínea iii do item “b” a seguir), essa obra foi executada em 14 dias, o que demonstra que o solapamento foi contido de pronto.

Portanto, as obras de contenção devidas ao solapamento do trecho da Estrada do Alvarenga deveriam ter sido contratadas de forma direta, por emergência, pelo órgão competente, sem a sua inclusão em um contrato já em andamento conforme ocorreu.

b) Obras de duplicação de trecho da Estrada do Alvarenga

Para o caso das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, por não se tratar de uma obra emergencial, a contratação dessas obras deve seguir o rito legal, ou seja, o disposto no caput do art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93 ou o disposto no art. 17 de Lei Federal nº 14.133/21, a seguir transcritos:

Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

Lei Federal nº 14.133/21:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

No caso sob análise, não houve procedimento licitatório; a SEHAB, por meio de um aditamento, incluiu essas obras no contrato nº 026/2012 – SEHAB.

O 9º Termo de Aditamento ao Contrato nº 026/2012 – SEHAB, datado de 26.06.23, tem por objeto: a) a prorrogação do prazo de vigência contratual; b) a adoção de novo cronograma físico-financeiro e c) a adoção de nova planilha orçamentária. (peça 18, fls. 3/6)

Na Carta CMSP – 730/23, datada de 11.04.23 (peça 17, fls. 16/19), o Consórcio Mananciais solicita o aditamento do Contrato nº 026/2012 – SEHAB para, entre outras, a inclusão das obras de duplicação de trecho da Estrada do Alvarenga, que, segundo o próprio Consórcio, pertencente à área 253, conforme segue:

Nesse sentido, é importante destacar que o CONTRATO em questão tem como característica central uma dinamicidade, do ponto de vista da execução, que não se visualiza com frequência em contratos públicos, caracterizando-se como um ‘organismo vivo’, de formatação multifacetada, que envolve diversos interesses que se entrelaçam entre si e acabam dificultando sua execução racional e lógica, uma vez que busca atender a interesses sociais, urbanísticos, ambientais, estruturais e até de saúde pública (...)

(...)

Como se não bastasse a complexidade heterogênea do ponto de vista social, há, ainda, a questão da abrangência ‘física’ da cobertura do Lote 5, que abrange 08 (oito) extensas áreas, que correspondem a uma área total de 526.046,32 m², localizadas no extremo da zona sul do Município de São Paulo, entre as Represas Billings e Guarapiranga, com características e especificidades próprias, o que dificulta ainda mais a execução no dia a dia dos projetos propostos.

(...)

No quadro abaixo, relacionamos as áreas de acordo com as indicações que acompanhavam o Anexo VIII, do Edital de Concorrência:

Área 158	Parque São José I e II
Área 176	Jardim Eldorado / Mata Virgem
Área 246	Loteamento 3M / Clube de Pesca Santa Bárbar
Área 247	Jardim Orion / Orion / Jardim Império / Invasão
Área 253	Ângelo Remazotti / Missionária V / Papa Gregório Magno
Área 255	Balneário / Mar Paulista / Ingai
Área 262	Bandeirantes /Dois /jardim Apurá / Paulistas / Rep. Lotes 11, 11, 12 Qd 1 / Bairro Apura
Área 266	Paulino Alves Escudeiro

(...)

1.1.3. Resumo das áreas e serviços que deverão ser contemplados no 9º Aditivo

Área	Obra	Principais adequações
176	Morro dos Macacos	Obras de contenção e drenagem
	Jardim Castelo	Obras de contenção, saneamento, terraplenagem e urbanização
	Sete Praias	Obras de redes de esgoto e estação elevatória
	Fumaça	Obras de demolições, terraplenagem e cercamento do parque

248	Cocaia	Obras de fundações e terraplenagem
253	Pq. Primavera	Obras de terraplenagem e canalização
	Duplicação Alvarenga	Obras de fundações e terraplenagem
	Guaicuri	Obras de terraplenagem e canalização
262	Etapa 2	Obras de unidades habitacionais

1.1.5.3. Obras emergenciais – “Contenções no Morro dos Macacos e Jardim Castelo e Duplicação da Estrada do Alvarenga”

(...)

DUPLICAÇÃO DA ESTRADA DO ALVARENGA

A obra de duplicação da estrada do Alvarenga está inserida no bojo das obras do loteamento Parque Primavera. É importante lembrar que a SEHAB foi condenada no âmbito da Ação Civil Pública n.º 0011329-45.2003.8.26.0053, ficando a seu cargo todos os projetos e obras necessários à regularização fundiária do referido loteamento.

Neste sentido, em fevereiro de 2019, o CONSÓRCIO foi demandado pela SEHAB para realização de estudos e projetos executivos multidisciplinares, visando à infraestrutura necessária ao loteamento, eliminação de áreas de risco, redes de drenagem, macrodrenagem da bacia em que o referido loteamento está compreendido.

Com relação à macrodrenagem, esta compreende toda canalização do córrego desde sua nascente (atualmente ocupada com moradias irregulares) até o seu deságue na represa. O referido deságue ocorre através de uma travessia sob a Estrada do Alvarenga, via de extrema importância para mobilidade não somente do bairro Primavera, mas também de toda circulação diária às margens da represa Billings interligando a Marginal Pinheiros ao Município de Diadema.

Neste contexto, a travessia e deságue do córrego do Primavera neste trecho, passa a ter fundamental importância.

Levando-se em consideração (i) ser o ponto mais baixo do viário, que historicamente sofre com alagamentos e interdições decorrentes das chuvas, **(ii) que as variações no nível e assoreamento da represa têm provocado diversas patologias e pontos de desestabilização no viário da Estrada do Alvarenga, localizadas às margens da represa;** e, (iii) a importância desta estrada na circulação e mobilidade urbana do Parque Primavera, **a SEHAB solicitou, em janeiro de 2023, juntamente com a autorização para intervenção em caráter emergencial na contenção de pequeno trecho deste viário comprometido, que o CONSÓRCIO desenvolvesse os projetos e obras necessários para duplicação da Estrada do Alvarenga.**

Essa intervenção visaria à eliminação dos riscos atuais, mitigação de eventuais riscos futuros, adequação dos pontos de deságue das drenagens que desembocam na represa neste trecho, eliminando, com isso, os alagamentos constantes no loteamento Parque Primavera e entorno, bem como promovendo melhorias significativas à mobilidade urbana neste ponto crítico de circulação da região.

Assim, com base na superveniência e imprevisibilidade desses projetos e serviços oriundos da Ação Civil Pública supramencionada, **cuja causa não é de responsabilidade do CONSÓRCIO**, que visa atender às demandas advindas da Administração, os acréscimos necessários devem ser avaliados no rol de alterações qualitativas. (grifos no original e nossos - peça 17, fls. 2,3, 9, 16/19).

Segundo o Consórcio Mananciais, as obras de duplicação de trecho da Estrada do Alvarenga, são obras de emergência, pertencentes à área 253, e localizadas na região denominada Parque Primavera e foram incluídas no Contrato a pedido da SEHAB.

Nesse mesmo sentido, são as informações e documentos existentes sobre o assunto, em especial as notícias veiculadas no portal da Prefeitura do Município de São Paulo a seguir transcritos, tem-se:

i. Prefeitura anuncia alargamento da Estrada do Alvarenga para melhorar trânsito na região²

Neste sítio, datado de 08.01.2023, a Prefeitura afirma que:

De Secretaria Especial de Comunicação

A Prefeitura de São Paulo vai alargar a Estrada do Alvarenga, zona sul da cidade, para acabar com o gargalo do trânsito na região. Com a duplicação, o número de pistas, que hoje é de 4, passará para 6. A medida foi anunciada neste domingo (8) pelo prefeito Ricardo Nunes, durante vistoria onde houve afundamento de pista, altura do número 2.501, sentido Marginal/Diadema, faixa da direita. O local está interditado para passagem de carros, mas os ônibus podem circular normalmente pela faixa da esquerda.

As obras serão iniciadas na noite deste domingo (8), com o recapeamento das ruas que servirão para o desvio. A previsão é de que os desvios fiquem por 10 dias até escoramento do ponto que cedeu. A Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) instalou sinalização e vai orientar o tráfego dia e noite.

O desvio foi montado pela rua Bento José Borba, rua Eduardo Cinelli, rua Belarmino de Araújo, rua Monsenhor José Marinoni, rua Papa Gregório Magno e rua do Roseiral. Em seguida, o motorista volta a acessar a Estrada do Alvarenga.

A erosão aconteceu na quinta-feira (5), provocando a interdição de parte da pista no sentido centro pela Subprefeitura de Cidade Ademar. A avaliação inicial é de que o incidente foi provocado pela ação das chuvas dos últimos dias, que elevou o nível da represa, o que não acontecia desde 2009. Por consequência, houve a erosão do material de base do pavimento.

“O problema aqui é muito sério. Temos a represa de um lado e bairros altamente habitados do outro. Se trata de uma região com milhares de pessoas que tem poucas opções com relação à sua mobilidade”, explicou o prefeito, durante visita ao local. **“A Prefeitura estava discutindo como acabar com o gargalo no trânsito na Estrada do Alvarenga, já que é uma região com fluxo de veículos muito maior do que a capacidade de atendimento. Vamos aproveitar a necessidade dessa obra neste momento e realizar o alargamento da pista”**, anunciou o prefeito.

Aditamento

A Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) está com obras de urbanização e de saneamento em andamento na Favela Primavera, nas proximidades do local onde a pista cedeu na Estrada do Alvarenga. “Vamos aproveitar esse contrato que já temos para arrumar e alargar a pista. Vamos aditar esse contrato o mais rápido possível. Se tivéssemos de fazer uma licitação só para a recuperação da pista, demoraria meses” explicou o prefeito Ricardo Nunes.

Sobre o alargamento, o prefeito afirmou que o projeto está pronto. “Sabíamos da necessidade dessa obra e a Sehab realizou esse processo”, afirmou o prefeito. O alargamento será feito por sistema suspenso de via. (grifos nossos).

Junto a essa notícia constam fotos das quais esta Auditoria extraiu as **Fotos 1, 2 e 3**.

² <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-anuncia-alargamento-da-estrada-do-alvarenga-para-melhorar-transito-na-regiao>

Foto 1 – Trecho da Estrada do Alvarenga sentido centro – bairro que cedeu devido às chuvas de janeiro de 2023



Fonte: Portal G1³.

Foto 2 – Trecho da Estrada do Alvarenga que cedeu devido às chuvas de janeiro de 2023



Fonte: Portal G1⁴.

³https://www.dropbox.com/scl/fo/6aloyoh52jcxh4giy00fp/h?dl=0&preview=20230108_VistoriaEstradaAlvarenga_MP_0242.jpg&rlkey=wzvitkhz8o85g8ltkis480364

⁴<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/bom-dia-sp/video/estrada-do-alvarenga-vai-passar-por-obras-de-alargamento-11263173.ghtml>

Foto 3 – Trecho da Estrada do Alvarenga que cedeu devido às chuvas de janeiro de 2023



Fonte: portal G1⁵.

Como se constata peça **Fotos 1, 2, e 3**, o trecho que solapou é de pequena dimensão, em torno de 15m, o que é confirmado pelo projeto elaborado pelo Consórcio Mananciais (peça 58).

ii. Alargamento da Estrada do Alvarenga começa em abril⁶

Nesse sítio, datado de 22.03.2023, foi veiculada a seguinte notícia:

Alargamento da Estrada do Alvarenga começa em abril

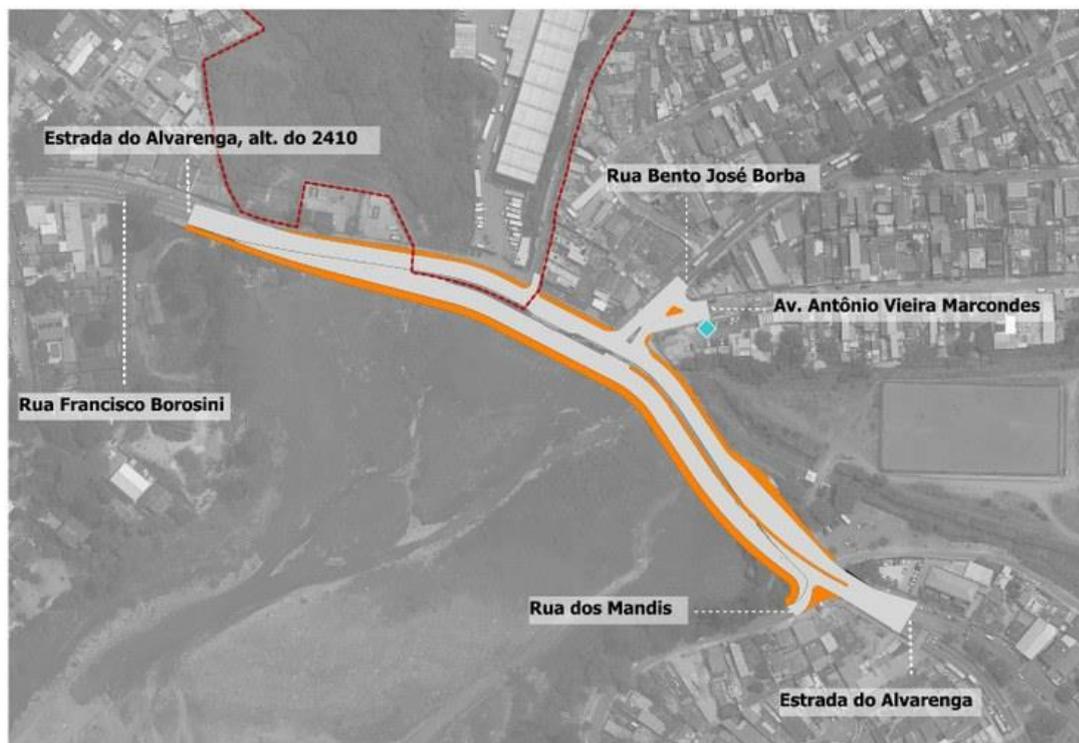
Obra contempla trecho de 450 metros, que vai acabar com gargalo no trânsito

12:27 22/03/2023

De **Secretaria Especial de Comunicação**

⁵<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/bom-dia-sp/video/estrada-do-alvarenga-vai-passar-por-obras-de-alargamento-11263173.ghtml>

⁶ <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/alargamento-da-estrada-do-alvarenga-comeca-em-abril>



Terá início na segunda quinzena de abril a **obra de alargamento da Estrada do Alvarenga**, na zona sul da cidade, **intervenção que vai acabar com o gargalo do trânsito na região. Com o alargamento, o número de pistas passa de quatro para seis.**

O início da obra foi anunciado na terça-feira (21) pelo prefeito Ricardo Nunes, confirmando promessa que ele havia feito em janeiro, durante vistoria **onde houve afundamento de pista, na altura do número 2.501, sentido Marginal/Diadema, faixa da direita.** A obra para reparar o afundamento foi concluída em 14 dias.

A pista da Estrada do Alvarenga será alargada num trecho de 450 metros, da Rua Francisco Borosini ao Parque dos Sete Campos. A obra contempla uma passagem abaixo de um córrego, duas vias para ônibus, duas para carro, faixa azul para motos e também uma ciclovia. A conclusão está prevista para agosto de 2024.

“Vamos começar na segunda quinzena de abril esta obra numa área que afunila muito, gerando muito trânsito”, disse o prefeito Ricardo Nunes. “Vai ficar bem melhor. O problema aqui é muito sério. Temos a represa de um lado e bairros altamente habitados do outro. Se trata de uma região com milhares de pessoas que têm poucas opções com relação à sua mobilidade e um fluxo de veículos muito maior do que a capacidade de atendimento”.

Urbanização

A Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) está com obras de urbanização e de saneamento em andamento na Favela Primavera, nas proximidades do local onde a pista será alargada, na Estrada do Alvarenga. (grifos nossos).

iii. Prefeitura acelera obras na Estrada do Alvarenga após liberação da Justiça⁷

Nesse sítio, datado de 03.11.2023, foi veiculada a seguinte notícia

**Prefeitura acelera obras na Estrada do Alvarenga após liberação da Justiça
Trabalhos têm o objetivo de solucionar o gargalo de trânsito e beneficiar 100 mil passageiros que usam as 15 linhas de ônibus, além da reurbanização da região**

11:16 03/11/2023

De Secretaria Especial de Comunicação

Um dia após a decisão do Tribunal de Justiça de liberar a retomada das obras na Estrada do Alvarenga, na Zona Sul, o prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes, vistoriou o reinício dos trabalhos no início da manhã desta sexta-feira (3). Veja neste [link](#) mais informações sobre a decisão da Justiça.

No local, o prefeito lembrou que a obra significa muito para a população da região da Pedreira. “A Estrada do Alvarenga tem do seu lado direito toda a represa e o seu lado esquerdo muito adensado, com ruas estreitas, portanto, você não tem opção para as pessoas poderem se locomover”, disse.

Nesta manhã, Nunes voltou a comemorar a decisão da Justiça. “Mais uma vez queria agradecer ao presidente do Tribunal de Justiça, Ricardo Anaf, que reverteu essa decisão por estar convencido da importância dessa obra. Ele estudou e teve a sensibilidade. Precisamos de pessoas assim em todas as áreas, que tenham a percepção do que o povo sofre e fazer ações para que as pessoas sofram menos”, disse o prefeito.

O prefeito também lamentou a paralisação por 15 dias após pedido do Ministério Público e destacou que apesar dessa paralisação, o prazo da obra continua para junho de 2024.

“Houve uma desinformação muito grande sobre a obra aqui, que teve a necessidade do aterramento para a colocação das estacas, para os caminhões transitarem, mas depois essa terra toda sai e a pista ficará sobre as estacas. Portanto, uma obra que não vai prejudicar o meio-ambiente. Pelo contrário, as demais obras do lado esquerdo da Alvarenga contemplam a reurbanização com ligações das casas às redes de esgoto, canalização de córrego, enfim, a recuperação ambiental desse esgoto que ia para a represa”, explicou.

Neste trecho da Estrada do Alvarenga, o valor investido na obra liberada pela Justiça é de R\$ 65 milhões, que faz parte de um total de R\$ 200 milhões aplicados no Programa de Mananciais, que contempla um conjunto de intervenções na região, incluindo o Jardim Primavera, Guaicuri (que abrange os Sete Campos), Apurá (e complexo Pilão) e o Morro dos Macacos.

Entre essas intervenções estão a recuperação ambiental, construção de novas moradias, eliminação de áreas de risco, tendo o saneamento como linha de fundo ligado a um conjunto de ações para recuperar as bordas das represas.

Iniciadas em abril deste ano, as obras têm o objetivo de solucionar o gargalo de trânsito que ocorre no local, com uma solução efetiva para 100 mil passageiros que usam as 15 linhas de ônibus que passam pelo local. Além disso, também estão previstas obras de urbanização e de saneamento no Parque Primavera, bairro próximo de onde a pista será alargada. (grifos nossos).

⁷<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeito-vistoria-retomada-das-obras-da-estrada-do-alvarenga-um-dia-apos-decisao-da-justica#:~:text=O%20prefeito%20tamb%C3%A9m%20lamentou%20a,continua%20para%20junho%20de%202024.>

iv. Prefeito vistoria obras na Estrada do Alvarenga e construção do condomínio Guaicuri⁸

Nesse sítio, datado de 07.03.2024 foi veiculada a seguinte notícia:

Duplicação da Estrada do Alvarenga vai desafogar o trânsito e melhorar trajeto dos ônibus nessa importante região

Prefeito vistoriou obra durante o Prefeitura Presente em Cidade Ademar e disse que conclusão será ainda neste semestre

19:51 07/03/2024

De **Secretaria Especial de Comunicação**

O prefeito Ricardo Nunes vistoriou as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga nesta quinta-feira (7) durante o Prefeitura Presente e lembrou que após a conclusão a avenida, que tem duas pistas de cada lado, terá seis pistas no total. **Com previsão de entrega para o primeiro semestre de ano**, as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, em Pedreira, na Zona Sul, estão em ritmo acelerado. Essa obra deve destravar trânsito que se forma no local, beneficiando principalmente os 100 mil passageiros que utilizam as 15 linhas de ônibus que passam pelo trecho.

“Isso vai melhorar muito esse trecho de 450 metros. E a entrega está prevista para este semestre, **provavelmente no fim de abril**. A segunda etapa das obras na Estrada do Alvarenga será anunciada nos próximos meses”, disse Nunes.

O alargamento é feito em um trecho de 450 metros da pista, a partir do número 2.410 até a Rua dos Mandis, em frente ao Parque Sete Campos. A largura da avenida será de 10,5 metros. Haverá duas vias para ônibus, duas para carro, faixa azul para motos e uma ciclovia.

Foram investidos R\$ 65 milhões neste trecho da via, que integra um total de R\$ 200 milhões aplicados em obras do Programa Mananciais executados na região. A ação contempla o Jardim Primavera e Guaicuri (que abrange os Sete Campos), além de Apurá (e complexo Pilão) e Morro dos Macacos.

O prefeito lembrou que a obra vai melhorar as condições ambientais da região. Ele explicou que houve a necessidade do aterramento para a colocação das estacas, para os caminhões transitarem, mas depois a terra será retirada e a pista ficará sobre as estacas. “Uma informação importante é que estamos construindo a pista, e a água da represa, que foi retirada para a obra, vai retornar limpa.”

Além disso, as demais obras do lado esquerdo da Alvarenga contemplam a reurbanização com ligações das casas às redes de esgoto, canalização de córrego. Em seguida, o prefeito vistoriou a construção de um edifício com 52 unidades habitacionais, de 2 dormitórios e 45 metros, quadrados no conjunto Guaicuri, onde atualmente estão em obras 11 condomínios, que vão totalizar 412 unidades habitacionais.

Já foram entregues 70 apartamentos e um Centro Educacional Infantil (CEI) no térreo de um dos edifícios. Até o momento, foram investidos R\$ 36 milhões, conjuntamente com as urbanizações já realizadas.

Jardim Primavera

Paralelamente à ampliação da Estrada do Alvarenga, o Programa Mananciais está realizando obras no Parque Primavera. As edificações irão beneficiar 732 famílias e têm previsão de entrega ainda neste semestre. Já foram executados 594 metros de redes de esgoto, 314 metros de canalização de córrego (afluente da sub-bacia do córrego Apucás, popularmente conhecido como córrego do Primavera) e 23 mil

⁸ <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeito-vistoria-obras-na-estrada-do-alvarenga-e-construcao-do-condominio-guaicuri>, acesso em 07.03.2024.

metros cúbicos de terraplenagem. Para que essa ação fosse possível foram reassentadas 12 famílias de áreas de risco, que se encontram em auxílio aluguel.

Programa Mananciais

As bacias hidrográficas Guarapiranga e Billings, ambas localizadas na Zona Sul, fazem parte do campo de atuação do Programa Mananciais, que tem por objetivo contribuir para a despoluição e proteção de ambas as áreas. A iniciativa envolve ações de urbanização de assentamentos precários; regularização fundiária e atendimento habitacional (provisório e definitivo) de famílias reassentadas de áreas de risco ou em obras. A totalidade dos investimentos previstos até final de 2024 é de R\$ 2,7 bilhões.

Na atual fase do Programa Mananciais (2021-2024) há oito obras de urbanização concluídas e 26 estão em andamento. Foram entregues 1.452 unidades habitacionais e estão em andamento de 7,6 mil novas moradias.

Até final deste ano espera-se beneficiar aproximadamente 31 mil famílias com as obras de urbanização e 8 mil famílias com unidades habitacionais, além de 1,7 milhão de metros quadrados de implantação de parques e áreas de lazer.

Durante a gestão 2021-2024, considerando o balanço do segundo semestre de 2023, 21 mil famílias foram beneficiadas. Ao longo da gestão 2017-2020, o programa beneficiou 8,8 mil famílias.

O Programa Mananciais da Prefeitura promove ações de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares) especificamente na região da bacia hidrográfica Guarapiranga. (grifos nossos e no original).

Foto 4 – Vista geral das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m



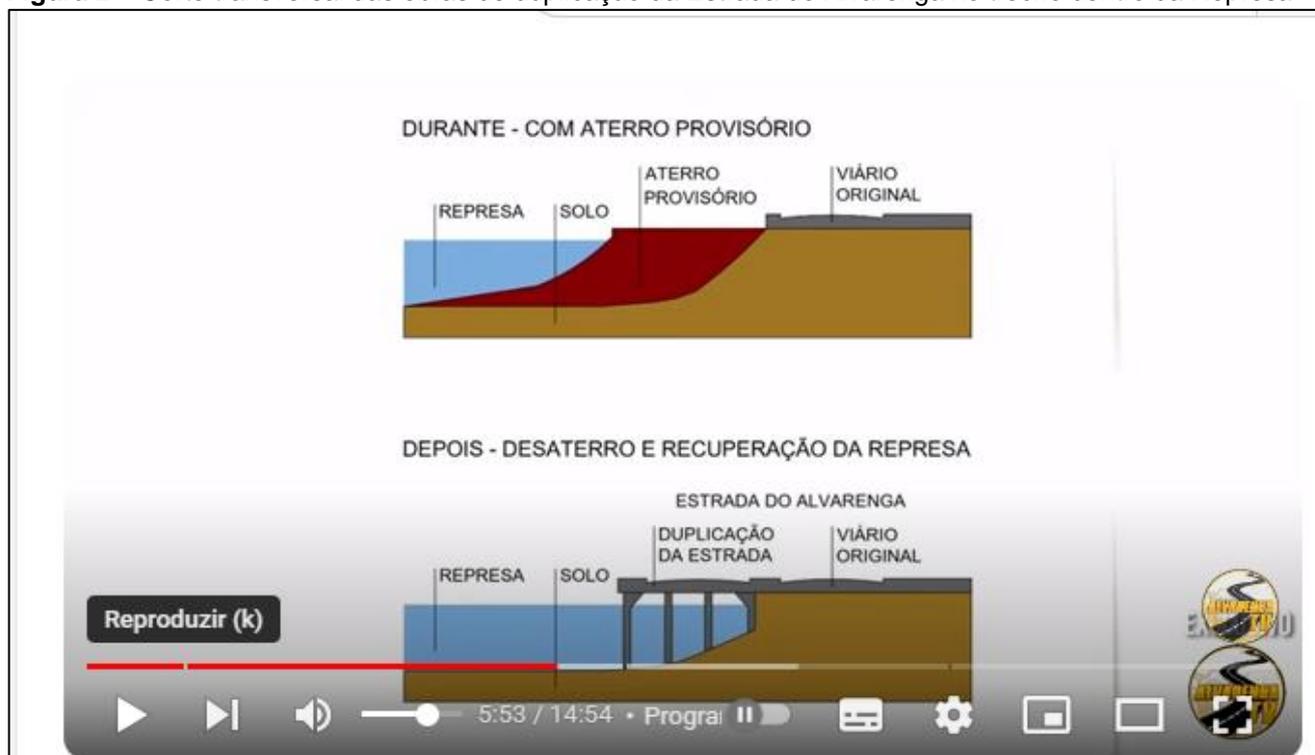
Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=gOAls9W86bl>

Foto 5 – Vista geral das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m com o aterro provisório



Fonte: globoplay⁹.

Figura 2 – Corte transversal das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho dentro da Represa



Fonte: youtube¹⁰.

⁹SP2 | Justiça determina paralisação em obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, na zona sul da Capital | Globoplay

¹⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=gOAI9W86bl>

Conforme **Fotos 4 e 5** e **Figura 2**, as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga se resumem na construção de um elevador dentro da área da Represa Billings, sendo que para a implantação desse elevador foi necessário a implantação de um aterro provisório.

Ademais, verifica-se que as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m entre o número 2.410 e a Rua dos Mandis, segundo suas características, não se enquadram como obras de emergência. Essas obras, conforme a própria notícia da Prefeitura do Município de São Paulo, visam eliminar ou minimizar o gargalo histórico existente na região devido ao fato de a Estrada do Alvarenga apresentar um gargalo nesse trecho, afetando o trânsito na região.

Caso as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga fossem emergenciais, com base na Lei Federal nº 8.666/93, ela deveria ser executada em 6 meses, e, caso o fosse com base na Lei Federal nº 14.133/2021, em 1 ano.

Se as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga fossem realmente emergenciais e, considerando-se que a emergência teria ocorrido em janeiro de 2023, pela Lei Federal nº 8.666/93 elas deveriam ter sido encerradas até julho de 2023. Por outro lado, se essas obras fossem emergenciais, pela Lei Federal nº 14.133/2021, elas deveriam ter se encerrado em janeiro de 2024.

Como as obras estão ainda em execução atualmente (abril/2024), pode-se afirmar, também por esse fundamento, que as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga não são emergenciais, razão pela qual deveriam ter sido licitadas e não aditadas ao Contrato nº 026/2012- SEHAB.

Nesse caso, o procedimento a ser adotado pelos órgãos competentes deveria envolver estudos, procedimento licitatório regular (e não emergencial) e posterior execução contratual. Tudo isso conduzido de forma planejada, concatenada e célere de forma a sanar com a maior brevidade possível a indesejável situação.

De todo exposto, verifica-se que no presente caso de duplicação da Estrada do Alvarenga se está diante de uma obra para a qual não existem os elementos legais que permitam a sua caracterização como emergencial e, portanto, deveriam ter sido licitadas. Infringência ao inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93; XXI do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21.

3.2. Achado 2 - Da competência do órgão para a contratação das obras

Crítérios: art. 196 da Lei Municipal nº 15.764/2013; inciso IV do art. 12 da Lei Municipal nº 13.399/2022; letras “a” e “b”, do inciso III, do art. 16 da Lei Municipal nº 8.658/1977 e art. 17 da Lei Municipal nº 16.974/2018.

Quanto a esse aspecto deve-se verificar se o órgão que contratou as obras, sejam as emergenciais, sejam as de duplicação da Estrada do Alvarenga tinha competência legal para a contratá-las.

a) Obras de emergência devido ao solapamento de trecho da Estrada do Alvarenga

A PMSP tem as competências de seus órgãos definidas e distribuídas pela legislação. Portanto, cada serviço/obra deve ser prestado por determinado órgão, segundo a lei de criação de cada um deles.

De acordo com o art. 196 da Lei Municipal nº 15.764/2013 tem-se;

TÍTULO X
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB
CAPÍTULO I
DAS COMPETÊNCIAS

Art. 196. A Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, prevista na [Lei nº 10.237, de 17 de dezembro de 1986](#), e legislação subsequente, fica reorganizada nos termos deste Título.

Art. 197. Compete à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, órgão da Administração Municipal direta:

I – gerir e executar a Política Municipal da Habitação Social;

II – promover a regularização Urbanística e Fundiária de Assentamentos Precários, Loteamentos e Parcelamentos Irregulares;

III – estabelecer convênios e parcerias, com entidades públicas ou privadas, nacionais e internacionais, necessários à execução de projetos, no âmbito da Secretaria.

Parágrafo único. **A Secretaria Municipal de Habitação é o órgão central e superior da Política Municipal de Habitação Social** sendo a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP o órgão operacional, conforme estabelecido nos programas e ações da Política Habitacional do Município.

Segundo o art. 196 da Lei Municipal nº 15.764/2013, a SEHAB tem como competência legal a execução de obras e serviços vinculados à Política Municipal de Habitação Social, não tendo, portanto, competência legal para executar a manutenção de obras de infraestrutura viária e/ou de drenagem existentes nas vias públicas municipais.

O órgão responsável pela contratação desse tipo de serviço/obra, por disposição legal é a Subprefeitura de Cidade Ademar, conforme inciso IV do art. 12 da Lei Municipal nº 13.399/2022¹¹

Em função do exposto a SEHAB não tem competência legal para contratar obras de manutenção de infraestrutura urbana, tal como a de drenagem objeto da presente auditoria.

b) Obras de duplicação de trecho da Estrada do Alvarenga

Conforme já visto na letra “a” retro, a competência da SEHAB não engloba a contratação de obras viárias no Município de São Paulo.

O órgão municipal competente para a contratação de obras de alargamento de vias públicas é a SIURB conforme disposto nas letras “a” e “b”, do inciso III, do art. 16 da Lei Municipal nº 8.658/1977 e art. 17 da Lei Municipal nº 16.974/2018.¹²

O alargamento da Estrada do Alvarenga é objeto do plano de melhoramento viário aprovado pela Lei Municipal nº 16.020/2014.

Conforme a ementa, essa lei

Aprova melhoramentos viários necessários à implantação de corredores de ônibus e obras viárias complementares; aprova e altera planos de melhoramentos e alinhamentos viários nos Distritos de Capão Redondo, Campo Limpo, Penha, Carrão, Aricanduva, São Mateus, Parque do Carmo, Cursino, Ipiranga, Limão, Belenzinho, Perdizes, Santo Amaro, Sapopemba e Cangaíba, e estabelece providências correlatas, bem como revoga as leis que especifica.

De acordo com inciso XIX do art. 1º tem-se:

¹¹ Art. 12 - Fica criada, compondo e diretamente subordinada ao Gabinete do Subprefeito, a seguinte estrutura com respectiva competência:

(...)
IV - Coordenadoria de Manutenção da Infra-estrutura Urbana, à qual caberá a manutenção das vias públicas, da rede de drenagem, da limpeza urbana, a conservação de áreas verdes e de próprios municipais e atividades afins;

¹² Art. 16 - Às Divisões da Superintendência de Obras Viárias competem as seguintes atribuições:

(...)
III - À Divisão de Pavimentação:
a) assegurar e fiscalizar, quando contratada, a execução de obras e serviços complementares de abertura e de pavimentação das vias de fundo de vale, vias arteriais, grandes avenidas e estradas municipais;

b) assegurar e fiscalizar, quando contratada, a execução de reconstrução da pavimentação das vias de fundo de vale, vias arteriais, grandes avenidas e estradas municipais;

(...)
Art. 17. A Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB tem por finalidade, no âmbito municipal, formular, aprovar, gerir, normatizar e fiscalizar a execução de programas, projetos e sistemas relativos à execução de projetos completos de obras e serviços de engenharia de infraestrutura urbana, gerir o planejamento de obras e serviços de engenharia de redes e equipamentos de infraestrutura urbana e aprovar a ocupação das vias e logradouros públicos, bem como orientar e gerir a execução de programas e projetos para a construção, manutenção, conservação, ampliação, adaptação e reforma de edifícios e equipamentos públicos, demandadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal, e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação. (Redação dada pela [Lei nº 17.776/2022](#)).

Art. 1º Ficam aprovados os melhoramentos viários abaixo descritos, necessários à implantação de corredores de ônibus e obras viárias a eles complementares, configurados nas plantas a seguir relacionadas, **do arquivo da Superintendência de Projetos Viários**, rubricadas pelo Presidente da Câmara e pelo Prefeito como partes integrantes desta lei:

(...)

XIX - plantas nºs 26.970/1, 26.970/2-A, 26.970/3 a 6, Classificação A-285, **referentes ao corredor conhecido por Estrada do Alvarenga, contemplando o alargamento da Estrada do Alvarenga;**

a) o alargamento da Estrada do Alvarenga, no trecho compreendido entre o seu início e o cruzamento com a Rua Rodrigues de Medeiros, não deverá ultrapassar 20m (vinte metros) de largura total da via, permanecendo as plantas existentes para o trecho restante do corredor; (grifos nossos).

Com base no caput do art. 1º da Lei Municipal nº 16.020/2014 pode-se verificar que a planta que acompanha o texto da lei está arquivada no arquivo da Superintendência de Projetos Viários. Esse departamento pertence à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB o que reforça mais uma vez, que o órgão competente para a implantação desse melhoramento viário é a SIURB e não a SEHAB.

Em função do exposto, pode-se afirmar que o órgão municipal responsável pelas obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, por disposição legal é a SIURB e não a SEHAB.

3.3. Achado 3 - Dos elementos contratuais e editalícios que demonstram que as obras contratadas na Estrada do Alvarenga não pertencem ao escopo contratual

Critério: Anexo VIII – Termo de Referência do Edital de Concorrência nº 05/13/2012-SEHAB

a) Localização da área 253 em relação à Estrada do Alvarenga.

Segundo o Consórcio Mananciais, as obras de duplicação de trecho da Estrada do Alvarenga, estão localizadas na área 253: Ângelo Remazotti / Missionário V / Papa Gregório Magno. (peça 17, fls. 8 e 16).

De acordo com o Anexo VIII – Termo de Referência do Edital de Concorrência nº 05/13/2012-SEHAB, que deu origem ao Contrato nº 026/2012-SEHAB (peça 54, fls. 611), as obras e serviços a serem executados em cada área são:

O desenvolvimento das obras e serviços em cada área tem como propósito a regularização urbanística e fundiária, cujas principais intervenções são:
- Parcelamento;

- Consolidação e/ou abertura e pavimentação das vias na área de intervenção, interligando-as ao viário público existente;
- Implantação de infraestrutura: redes de água, esgoto e drenagem, assim como respectivas ligações domiciliares da totalidade das moradias remanescentes;
- Recuperação ambiental e/ou canalização de cursos d'água;
- Eliminação das áreas de risco geotécnico com obras de contenção e/ou estabilização de taludes;
- Readequação de domicílios obedecendo ao novo traçado urbanístico;
- Provisão de unidades habitacionais para reassentamento;
- Implantação de áreas verdes destinadas a sistema de lazer e equipamentos públicos.

Já no que se refere à Área 253 o referido Termo de Referência assim o descreve:

2.1 Área - 253 – Ângelo Remazzotti, Missionária V e Papa Gregório Magno
(...)

A área em estudo está delimitada pela Rua Alexandre Kipnis, Rua Brigida Banti, Rua Angelo Remazzotti, Rua Rainha das Missões, Rua Bem Avent. Alberico Crescitelli, Rua Papa Gregório Magno, Avenida Bento XV e Rua Andre Messenger, compostas por moradias de alvenaria, de até dois pavimentos, ocupada por famílias de baixa renda (um a dois salários mínimos), típicas da fuga para núcleos urbanos, com ocupação não planejada. (peça 54, fls. 643/646),

Essas vias foram demarcadas na **Figura 3**, juntamente com o trecho da Estrada do Alvarenga no qual estão sendo executadas as obras de duplicação e onde foram executadas as obras emergenciais de contenção do solapamento.

Figura 3 – Ruas pertencentes à Área 253 em confronto com a Estrada do Alvarenga



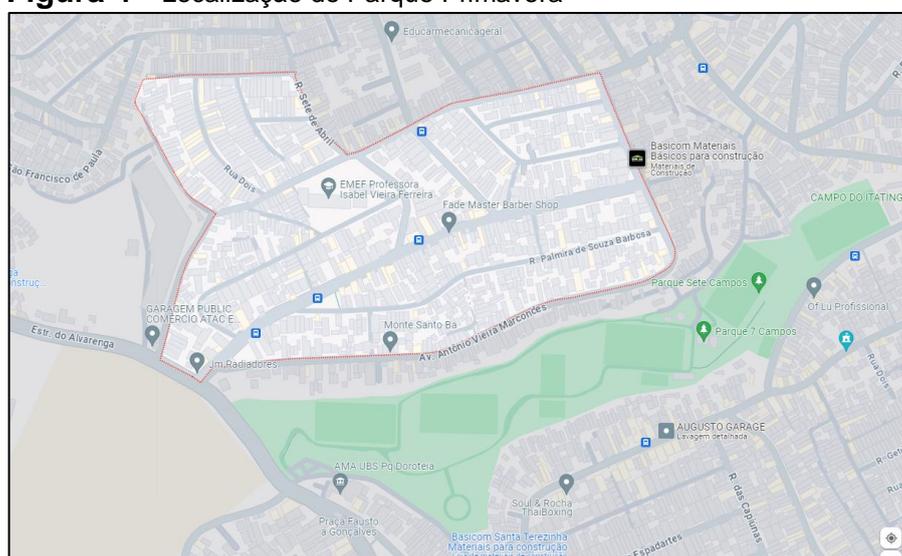
Fonte: Google maps e peça 54, fls. 643/646.

De acordo com a **Figura 3**, o trecho da Estrada do Alvarenga objeto das obras de duplicação não pertence à Área 253, objeto do Contrato nº 026/2012-SEHAB.

O Consórcio Mananciais São Paulo afirma em seu pedido de aditamento (peça 17, fls. 16/19) que a obra de duplicação da Estrada do Alvarenga está inserida no bojo das obras do loteamento Parque Primavera.

Analisando-se as informações do **Quadro 1**, juntamente com a **Figura 4**, obtida do “google maps” constata-se que a área denominada Jardim Primavera também não faz parte do objeto contratual.

Figura 4 – Localização do Parque Primavera



Fonte: google maps

b) Das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga e o escopo contratual

Critérios: Cláusula Quarta – Reajustamento do Contrato nº 026/2012-SEHAB

Analisando-se a Cláusula Quarta – Reajustamento do Contrato nº 026/2012 – SEHAB (peça 21, fl. 4) observa-se que, apesar de estar prevista a pavimentação de vias no seu escopo, essa pavimentação refere-se às vias de tráfego leve, pois um dos índices de reajuste previsto é o de “Pavimentação Tráfego Leve”.

No caso da duplicação da Estrada do Alvarenga, o tráfego previsto é o Pesado, tendo em vista que por ela passam veículos de grande porte (caminhão, ônibus etc).

Não cabe a utilização de índice de reajuste para tráfego leve (pavimentação vias arteriais – peça 65) em uma obra executada para tráfego pesado (Estrada do Alvarenga), o que demonstra que essa obra não pertence ao rol de obras do referido Contrato.

Por outro lado, analisando-se o projeto de duplicação da Estrada do Alvarenga, observa-se o grande volume de obras de concreto armado a ser executado.

Na mesma Cláusula Quarta – Reajuste do Contrato nº 026/2012-SEHAB não está prevista a utilização do índice de reajustamento para pontes nem para estruturas de concreto armado, o que também demonstra que no objeto do Contrato nº 026/2012 – SEHAB não estão previstas obras de concreto armado do porte do elevado executado na duplicação da Estrada do Alvarenga (peça 65).

Em função de todo o exposto, pode-se afirmar que o trecho que solapou da Estrada do Alvarenga, bem como o trecho objeto da duplicação, não estão contidos nas áreas objeto do Contrato nº 026/2012-SEHAB e não existem condições contratuais que permitam a execução das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, haja vista o índice de reajuste previsto no contrato é para vias de tráfego leve e a Estrada do Alvarenga é uma via de tráfego pesado, além disso não existe a previsão de índice de reajuste para obras de ponte e de concreto armado e na duplicação está prevista a construção de um elevado.

3.4. Achado 4 - Da necessidade de licenciamento ambiental para a execução das obras de alargamento da Estrada do Alvarenga

Critério: §3º, do art. 8º da Lei Federal nº 12.651 de 2012

Em consulta ao SEI 6014.2023.0001154-9 consta o documento denominado “Atestado Dispensa de Licença Ambiental nº 01/2023”, datado de 18.04.23, da Coordenação Municipal de Segurança Urbana (peça 57), no qual o Coordenador Geral da Coordenação Municipal de Defesa Civil, Joel Malta de Sá:

ATESTA, para os devidos fins, a Dispensa de Licença Ambiental para a Divisão de Gestão de Obras em Mananciais da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), que por meio do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade das Águas em Áreas Degradadas de Manancial Hídrico das Bacias Guarapiranga e Billing's, Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos Precários – Lote 5, realizará obras de intervenção na Estrada do Alvarenga, nº 2.300 – Balneário Mar Paulista.

O projeto técnico apresentado propõe intervenções visando a implantação de redes de saneamento, o alargamento (duplicação) da Estrada do Alvarenga e a construção de muro em concreto com perfis incorporados para contenção de talude. Portanto, considerando a legislação citada e o projeto técnico apresentado, esta Coordenação Municipal de Defesa ATESTA a Dispensa de Licença Ambiental para esta intervenção. (peça 57, fl. 2).

No que se refere à duplicação da Estrada do Alvarenga, como já discorrido no subitem **3.1** essa obra não se caracteriza como obra emergencial, razão pela qual não cabe dispensa ambiental para executá-la.

Além disso, no referido documento o COMDEC não faz referência à construção de um elevador de concreto armado dentro do Reservatório Billings.

Em função do exposto, tem-se que, por não estar caracterizada a emergência nem a desobrigação discorrer sobre a construção de um elevador em concreto armado, não cabe a dispensa do licenciamento ambiental para a implantação das obras de implantação do alargamento da Estrada do Alvarenga em área de preservação ambiental dentro do Reservatório Billings.

3.5. Achado 5 - Da dotação orçamentária indevida para o pagamento das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga

Critério: Aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental – FMSAI. Art. 6º e inciso I do art. 11 da LM nº 14.934/2009.

Segundo a Cláusula Terceira do Contrato nº 026-2012-SEHAB os serviços e obras serão suportados com recursos da dotação orçamentária 86.10.16.484.1220.1254.4.4.90.51.00.03.

Os recursos provenientes dessa dotação pertencem ao Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI.

O FMSAI foi instituído pela Lei Municipal nº 14.934/2009 junto à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e visa suportar ações de saneamento básico e ambientes e de infraestrutura no Município.

De acordo com o art. 10 da referida Lei, esse Fundo é gerido por um Conselho Gestor integrado por 11 representantes a seguir elencados:

- I. Secretário Municipal de Habitação - a quem caberá a Presidência do Conselho
- II. Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente
- III. Secretário do Governo Municipal

- Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
- IV. Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano
- V. Secretário Municipal de Finanças
- VI. Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
- VII. Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras
- VIII. Representante da Sociedade Civil – Membro do Conselho Municipal de Habitação (CMH)
- IX. Representante da Sociedade Civil – Membro do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES)
- X. XI. Representante da Sociedade Civil – Membro do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)

Os recursos desse Fundo proveem de repasses efetuados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

De acordo com o sitio da Secretaria Municipal de Habitação os recursos do FMSAI podem ser aplicados nas seguintes atividades (art. 6º da LN nº 14.934/2009):

Figura 5 – Aplicação dos recursos FMSAI



Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/apresentacao/index.php?p=145635>

Não existe a previsão legal para que a PMSP execute obras viárias de grande porte, como é o caso da duplicação da Estrada do Alvarenga, com uma estrutura de concreto armado e caracterizada como de tráfego pesado.

Por outro lado, a destinação dos recursos do Fundo depende da deliberação do Grupo Gestor, que deverá fazê-lo com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pela legislação e de acordo com o previsto no Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme inciso I do art. 11 da referida Lei Municipal.

Em consulta ao sítio eletrônico da PMSP¹³, constata-se que apesar de a SEHAB afirmar que as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga são emergenciais, a última Reunião Extraordinária, ocorreu em 06.02.2022, ou seja, praticamente um ano antes do “evento emergencial”, além disso, passado mais de um ano do “evento emergencial” não houve reunião do Grupo Gestor autorizando a utilização dos recursos do fundo para o pagamento das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga.

Em função de todo exposto, pode-se afirmar que a SEHAB está utilizando indevidamente e ilegalmente recursos do FMSAI para suportar as “obras emergenciais” de duplicação da Estrada do Alvarenga, haja vista que não existe previsão legal para a utilização de recursos desse Fundo em obras de duplicação de vias, bem como não existe autorização do Grupo Gestor para a utilização desses recursos.

3.6. Achado 6 – Da não comprovação de qualificação técnica para a execução de obras de arte especiais e viária para trânsito pesado

Critério: Subitem 7.6.2.1 do Edital de Pré-qualificação nº CH – 05/13/2011 e Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE.

De acordo com o Edital de Pré-qualificação nº CH – 05/13/2011 o Consórcio Mananciais São Paulo se qualificou tecnicamente para a execução do objeto do Contrato nº 026-2012 – SEHAB.

Para a execução do objeto desse Contrato, o Consórcio comprovou sua qualificação para a execução das seguintes obras/serviços, conforme dispõe os subitens:

7.6.2.1. Para o Lote **05** o licitante deverá comprovar em um único contrato, ou em contratos simultâneos, a execução de obras de:

a) Recuperação urbana e saneamento ambiental em área de proteção de mananciais, compreendendo adequação e implantação de infra-estrutura em favelas ou loteamentos irregulares precários, com relocação e/ou

¹³ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/atas_das_reunioes/index.php?p=145644

remanejamento de unidades habitacionais, além da execução dos seguintes serviços e quantidades:

LOTE 5		
ITEM	SERVIÇOS – SANEAMENTO E PROTEÇÃO AMBIENTAL	QUANTIDADES
1	Escavação mecânica, carga e remoção de material de qualquer categoria	3.380 m ²
2	Remanejamento e/ou readequação de unidades habitacionais	279 m ²
3	Macro e microdrenagem, com a execução de canal em galeria de concreto armado e/ou em gabião e/ou em tubos de concreto armado	450 m
4	Rede de coletora de esgoto e/ou de distribuição de água	1.537 m
5	Pavimento asfáltico e/ou bloco de concreto e/ou concreto para vias urbanas	4.777 m ²
6	Muro em alvenaria estrutural para contenções e/ou muro em gabião tipo caixa e/ou muro em concreto e/ou contenção em solo grampeado	260 m ²
7	Elaboração e/ou detalhamento e/ou adequação de projetos executivos de infraestrutura, cadastro e remanejamento de interferências, terraplenagem, drenagem, água e esgoto, pavimentação e paisagismo.	Comprovação de elaboração de pelo menos 1 projeto de cada disciplina.

b) Urbanização em favelas ou em loteamentos precários, que contemple a construção de no mínimo 150 unidades de habitações populares em edificações com 5 ou mais pavimentos, com acompanhamento social e remoção ou transferência de no mínimo 300 famílias, além da execução dos seguintes serviços e quantidades:

LOTE 5		
ITEM	SERVIÇOS – CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS	QUANTIDADES
1	Alvenaria estrutural armada e consolidada com concreto Grout	8.550 m ²
2	Cobertura, em estrutura metálica e/ou madeira para telhas cerâmicas e/ou fibrocimento e/ou metálicas	1.388 m ²
3	Instalações prediais e com todos os acessórios, elétrica, para-raios, hidráulicas, sanitária, rede de incêndio, gás encanado, telefone, ligações de rede externa de coleta de esgotos e de abastecimento de água	Comprovação de elaboração de pelo menos 1 edifício completo
4	Execução de fundação tipo estaca escavada e/ou pré-moldada	6.610 m
5	Execução e/ou adequação e/ou detalhamento de projetos executivos de infraestrutura, arquitetura, fundação, estrutura e instalações prediais	Comprovação de elaboração de pelo menos 1 projeto de cada disciplina

Fonte: peça 63, fls. 6/7 (grifos no original).

Considerando-se o fato de que o Consórcio Mananciais São Paulo se sagrou vencedor da Concorrência nº 05/13/2012 – SEHAB e que foi constituído como tal, em 11.09.2012 (peça 60), tem-se que a sua qualificação técnica está restrita aos documentos apresentados durante o procedimento licitatório.

O referido Consórcio comprovou sua qualificação técnica para a prestação dos serviços e a execução das obras elencadas nas letras “a” e “b” do subitem 7.6.2.1 do Edital de Pré-qualificação Nº CH – 05/13-2011 (peça 63, fls. 6/7).

Esse achado é corroborado pela Certidão de Dados Cadastrais da Pessoa Jurídica (peça 61).

De acordo com a referida Certidão, o Consórcio Mananciais São Paulo está classificado no código 42.22-7-01 Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, exceto obras de irrigação¹⁴.

Segundo esse sítio as atividades passíveis de serem prestadas pelo Consórcio são:

Quadro 03 – Atividades de competência dos Consórcio Mananciais São Paulo

Código	Descrição
01/07/4222	ESGOTO SANITÁRIO, INCLUSIVE INTERCEPTORES, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	ESTAÇÕES DE BOMBEAMENTO DE ÁGUA, ESGOTO, ÁGUAS PLUVIAIS, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ESGOTOS, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	GALERIAS PLUVIAIS, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	LAGOAS DE TRATAMENTO DE ESGOTOS, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	PLANTAS DE TRATAMENTO DE ÁGUA, CONSTRUÇÃO DE (CONTRATANTE GERAL)
01/07/4222	REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	REDES DE ESGOTO, INCLUSIVE INTERCEPTORES, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	REDES DE ESGOTOS, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	RESERVATÓRIOS DE ÁGUA, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	SISTEMA DE SANEAMENTO BÁSICO, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	SISTEMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA, CONSTRUÇÃO DE
01/07/4222	SISTEMAS DE ESGOTOS SANITÁRIOS, CONSTRUÇÃO DE

Fonte: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?subclasse=4222701&tipo=cnae&view=subclasse>

Para o caso de atividades econômicas secundárias não consta, na Certidão de Dados Cadastrais (peça 61) nenhuma informação.

Analisando-se o código 42.22-7-01 da atividade principal do Consórcio tem-se:

Seção F – Construção (41 a 43)

41 – Construção de Edifícios

42 – Obras de infraestrutura

¹⁴ <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?subclasse=4222701&tipo=cnae&view=subclasse>

43 – Serviços especializados para construção

Divisão - 42 – Obras de infraestrutura.

Grupo - 42.1 Construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras de arte especiais

Grupo – 42.2 Obras de infraestrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos.

Grupo - 42.9 Construção de outras obras de infraestrutura.

Classe – 42.21-9 Obras para geração e distribuição de energia elétrica e para telecomunicações.

Classe – **42.22-7 Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas.**

Classe – 42.23-5 Construção de redes de transporte por dutos, exceto para água e esgoto

Essas informações foram obtidas no site do IBGE¹⁵.

No caso sob análise, a execução das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga abrange não só a construção de uma viário, mas também a construção de um elevado em concreto armado, ou seja, uma obra de arte especial.

Segundo o CNAE para obras de arte especiais o código é 42.1, diferente, portanto, do código de grupo 42.2 da atividade principal do Consórcio.

Em função do exposto o Consórcio Mananciais São Paulo não tem dentre as suas qualificações técnicas comprovadas durante o procedimento licitatório que deu origem ao Contrato nº 026/2012 SEHAB, nem como suas atividades econômicas cadastradas junto ao IBGE, a construção de obras viárias (Alargamento da Estrada do Alvarenga) e a construção de obras de arte (construção de elevado de concreto armado dentro da área do Reservatório Billings).

3.7. Achado 07 - Da elaboração dos projetos de duplicação da Estrada do Alvarenga

Os projetos de duplicação da Estrada do Alvarenga, foram elaborados dentro do Contrato nº 026/2012-SEHAB.

¹⁵ <https://cnae.ibge.gov.br/?view=grupo&tipo=cnae&versao=10&grupo=422>.

O Consórcio Mananciais São Paulo contratou a empresa MRS Engenharia de Projetos Ltda. para elabora-los (peças 8/16).

De acordo com o disposto no art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, que era a lei em vigência quanto da licitação e contratação dos serviços objetos do Contrato nº 026/2012-SEHAB tem-se:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§ 1º **A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.**

§ 2º **As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
- IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.

(...)

§ 6º **A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.**
(grifos nossos).

Como se constata, não estava prevista (como não poderia estar, devido à incompetência legal da SEHAB para licitar e contratar) a elaboração do projeto executivo, bem como execução das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga dentro do Contrato nº 026/2012-SEHAB.

Caso essas obras pudessem ser licitadas pela SEHAB, deveria ter sido disponibilizado, no Edital da Concorrência, o projeto básico, para que as licitantes pudessem apresentar suas propostas e competirem de forma isonômica e se sagrasse vencedora aquela com a proposta mais vantajosa para a PMSP.

Em função do exposto tem-se que o Consórcio Mananciais não demonstrou durante o procedimento licitatório qualificação técnica para a elaboração dos projetos executivos do alargamento da Estrada

do Alvarenga, haja vista que nem os projetos nem as respectivas obras foi objeto do procedimento licitatório que deu origem ao Contrato nº 026/2012 – SEHAB.

3.8. Achado 08 – Acréscimo de serviços acima dos 25% legais

Tendo por base o orçamento elaborado pelo Consórcio Mananciais São Paulo (peça 24) o valor das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga com o aterro provisório é de R\$ 62.393.805,39 (peça 24).

O valor inicial do Contrato é de R\$ 382.121.895,08 (P0, jul/2012).

No pedido de aditamento relativo ao 9º Aditivo, o Consórcio Mananciais São Paulo, com o aval da SEHAB, excluiu alguns serviços e incluiu os novos, fazendo com que ao valor do contrato não se alterasse, conforme Cláusula Terceira do Termo Aditivo nº 9 que assim dispõe:

Adoção da Planilha Orçamentária constante às (fls. 24.658 a 24.851), sem alteração do valor contratual, a qual passa a fazer parte integrante do contrato n. 026/2012. (peça 19, fl. 3).

O §1º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93 determina que os acréscimos permitidos em obras e/ou serviços não podem superar 25% e, no caso de reforma, em 50%.

O Tribunal de Contas da União possui jurisprudência sobre o assunto nos seguintes termos:

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as **reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada**, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, **individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles**, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal; (Acórdão nº 749/2010 – TCU – Plenário - grifamos).

8. Além de violação à norma legal, tal procedimento não encontra guarida na jurisprudência do TCU, tendo sido consolidado, no âmbito desta Corte, o entendimento de que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, **devem ser consideradas as reduções e supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles**, os limites de alteração estabelecidos no supracitado dispositivo legal. (Voto do Ministro Relator – Acórdão nº 2530/2011 – TCU – Plenário – grifos nossos).

Conforme se constata pela jurisprudência do TCU, não cabe aditar financeiramente um contrato, excluindo e incluindo serviços procurando manter o valor contratual.

Esse achado já havia sido objeto de apontamento quando da elaboração do Relatório Conclusivo, inclusive com demonstração de que o acréscimo já tinha atingido àquela época (sem o acréscimo da estrada do Alvarenga) o percentual de 46% do valor contratado (peça 56, fl. 13/14).

Em função do exposto pode-se concluir que acréscimos e supressões de serviços acima de 25%, desconfigura o escopo contratual, comprometendo a vantajosidade da contratação, além do que, as alterações incluídas alteram de tal forma o objeto contratado, que a competitividade havida no procedimento licitatório restou comprometida.

4. CONCLUSÃO

Em face dos achados de auditorias constantes no item 3, apresentados nas conclusões a seguir, o termo de aditamento nº 09 do Contrato nº 026/2012-SEHAB não está, sob todos os aspectos relevantes, em conformidade com os fundamentos legais, as normas, disposições contratuais e editalícias aplicáveis.

4.1. As obras de contenção de trecho da Estrada do Alvarenga, que solapou, bem como as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, no trecho adjacente ao Reservatório Billings, deveriam ter sido contratadas em procedimento independentes, a primeira, por emergência, de acordo com o disposto no inciso XXI do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21 e a segunda, pela SIURB, por procedimento licitatório conforme disposto no art. 17 da Lei Federal nº 14.133/21. (Achado 1, item **3.1**);

4.2. A contratação das obras de emergência de contenção de trecho que solapou da Estrada do Alvarenga, é de competência da Subprefeitura de Cidade Ademar e a licitação e a contratação da duplicação da Estrada do Alvarenga no trecho de 450m adjacente ao Reservatório Billings é de competência legal da SIURB. (Achado 2, item **3.2**);

4.3. O trecho que solapou da Estrada do Alvarenga, bem como o trecho objeto da duplicação não estão contidos nas áreas objeto do Contrato nº 026/2012-SEHAB e não existem condições contratuais que permitam a execução das obras de duplicação da Estrada do Alvarenga, haja vista o índice de reajuste previsto no contrato é para vias de tráfego leve e a Estrada do Alvarenga é uma

via de tráfego pesado, além disso não existe a previsão de índice de reajuste para obras de concreto armado. (Achado 3, item **3.3**);

4.4. Por não se tratar de uma obra de emergência, as obras de duplicação da Estrada do Alvarenga exigem o licenciamento ambiental para a sua implantação. (Achado 4, item **3.4**);

4.5. A SEHAB está utilizando indevidamente e ilegalmente recursos do FMSAI para suportar as “obras emergenciais” de duplicação da Estrada do Alvarenga, haja vista que não existe previsão legal para a utilização de recursos desse Fundo em obras de duplicação de vias, bem como não existe autorização do Grupo Gestor para a utilização desses recursos. (Achado 5, item **3.5**);

4.6. O Consórcio Mananciais São Paulo não tem dentre as suas atividades econômicas cadastradas, a construção de obras viárias e obras de arte. (Achado 6, item **3.6**);

4.7. O Consórcio Mananciais São Paulo não possui qualificação técnica para a elaboração dos projetos executivos do alargamento da Estrada do Alvarenga, haja vista que nem os projetos, nem as respectivas obras foram objeto do procedimento licitatório que deu origem ao Contrato nº 026/2012 - SEHAB. (Achado 7, item **3.7**);

4.8. Os acréscimos e supressões de serviços acima de 25%, desconfigura o escopo contratual, comprometendo a vantajosidade da contratação, além do que as alterações incluídas alteraram de tal forma o objeto contratado, que a competitividade havida no procedimento licitatório restou comprometida. (Achado 8, item **3.8**).

5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Os achados constantes nas conclusões 4.1 a 4.8 refletem a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, que abarcou para si e, sem fundamento legal, competências originárias de outros entes administrativos, como por exemplo, a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras – SIURB, ao contratar obras de alargamento da Estrada do Alvarenga, sem licitação.

Assim, considera-se que devem ser oficiados: o dirigente máximo da SEHAB, conforme disposto no artigo 122 do Regimento Interno desta Corte de Contas e no Anexo IV do Manual de Auditoria Governamental – MAG-SCE desta Secretaria de Controle Externo, que contém as diretrizes para a

elaboração da Matriz de Responsabilização, bem como a Secretária Executiva do Programa Mananciais, Sra. Elisabete França.

Nesse caso, vide DOCAUD CAD (peça 64) o responsável indicado é o Sr. MVP, Secretário Municipal de Habitação – SEHAB, cujo período de exercício no cargo iniciou em 04.07.2023 e permanece em exercício até o presente momento, bem como a Sra. EF, Secretária Executiva do Programa Mananciais.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Propostas de determinações

Segundo o Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro”, 25ª edição, pg. 82:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Analisando-se o item 4. Conclusão do presente Relatório constata-se que os apontamentos estão baseados em inobservâncias por parte da SEHAB de leis, normas, contratos e editais.

Nesse sentido, tendo em vista que as irregularidades apontadas estão relacionadas ao descumprimento de leis, normas, disposições contratuais e editalícias, e não comportam providências corretivas técnicas específicas, propõe-se a oitiva do dirigente máximo de SEHAB para apresentar defesa, ou identificar o responsável, nos termos do art. 122 do RITCM, visando à continuidade da apreciação das irregularidades e à deliberação sobre eventuais providências, a critério de Vossa Excelência.

Em 08.04.24

MARCOS FALCI
Auditor de Controle Externo

De acordo, em 18.04.24

MARCOS ALVES DE CARVALHO
Supervisor de Controle Externo 14

R.P.: ASS