



CONGRESSO NACIONAL

AVISO Nº 12 DE 2015-CN

(AVISO Nº 1088 DE 2015, NA ORIGEM)

Informa, em cumprimento ao disposto no art. 117 da Lei 13.080, de 2015 (LDO 2015), a constatação de indícios de irregularidade grave na obra do Trecho 3 do corredor de ônibus Radial Leste, na cidade de São Paulo.

ROL DE DOCUMENTOS:

- **Aviso nº 1.088/GP/TCU**
- **Despacho do Relator**
- **Relatório de Fiscalização**
- **Aviso nº 1.085 - GP/TCU**

SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Serviço de Autuação de Proposições
e Matérias Legislativas
AVN nº 12 de 2015
Em 29 / 09 / 2015

A CMO.
Em ___/___/___

Aviso nº 1088 -GP/TCU

Brasília, 25 de setembro de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Em cumprimento ao disposto no caput do art. 117 da Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015), informo a Vossa Excelência que, no decorrer das fiscalizações realizadas pelo TCU, foram constatados, consoante dados contidos na mídia digital anexa, indícios de irregularidade grave na seguinte obra:

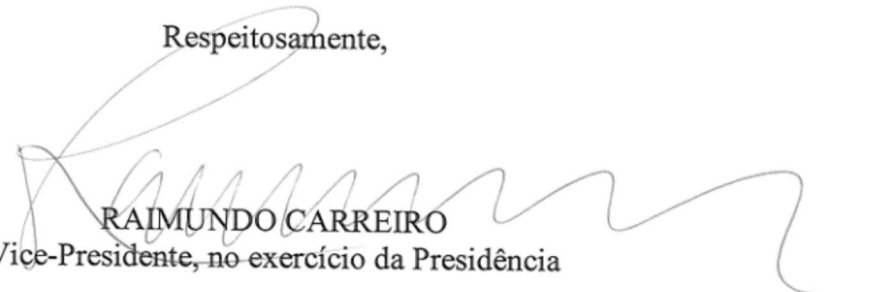
- Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 3 (TC-011.535/2015-6).

Por oportuno, esclareço que o relatório de auditoria do mencionado empreendimento encontra-se, desde já, disponível no *site* deste Tribunal (www.tcu.gov.br) e que o acesso às informações será permitido apenas para os usuários portadores de senha, conforme procedido no exercício passado.

Para tanto, informo que a operacionalização do processo de concessão ou atualização de senhas poderá ser realizada pelo contato da área de informática do Congresso Nacional com a Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (Setic) deste Tribunal e que a referida página será atualizada de forma a conter as deliberações que vierem a ser proferidas em decorrência das auditorias.

Por fim, registro que esta Corte de Contas encontra-se à disposição de Vossa Excelência para os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Respeitosamente,


RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 12 / 2015
Fls. 01

TC 011.535/2015-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades Jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de São Paulo; Caixa Econômica Federal; e Ministério das Cidades.

Inte ressado: Congresso Nacional

DESPACHO

Trata-se de auditoria efetuada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste TCU (SeinfraUrbana) no Edital RDC Presencial 003/2015, referente às obras de implantação do corredor de ônibus - Radial Leste (Município de São Paulo), no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou montante de R\$ 260 milhões (valor global do lote 2 do edital, referente ao trecho 3 do Corredor Radial Leste). As obras, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), serão executadas predominantemente com recursos do Ministério das Cidades, com acompanhamento da Caixa Econômica Federal.

3. A auditoria realizada pela SeinfraUrbana apontou, como achado de maior gravidade, um sobrepreço da ordem de R\$ 34 milhões. Também foram constatadas deficiências de projeto básico; insuficiência do valor do convênio para a conclusão da obra; e restrição à competitividade da licitação.

4. Após exame do relatório de auditoria, anuí à proposta da unidade instrutiva de conceder medida acautelatória para suspender o certame (peça 134), conforme fatos e fundamentos submetidos a meus pares na Sessão Plenária de 12 de agosto de 2015. Em adição, determinei que fossem realizadas as oitivas e colhida a manifestação preliminar dos gestores quanto à possibilidade de que o Tribunal viesse a recomendar ao Congresso Nacional a paralisação do fluxo de recursos ao empreendimento, conforme o art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015).

5. Nesta oportunidade, analisada a manifestação preliminar, examino a proposta da SeinfraUrbana no sentido de confirmar a classificação dos **indícios de sobrepreço** como irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

6. De pronto, assinalo que as alegações apresentadas pelos gestores não são suficientes para afastar os indícios apontados. Por essa razão, estou de acordo com o entendimento da unidade instrutiva de que os indícios de sobrepreço são materialmente relevantes; têm potencial de ocasionar prejuízos ao erário e de ensejar a nulidade do procedimento licitatório; e configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência. Conformado, portanto, o suporte fático para a incidência do art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 – hipótese que nos conduz à classificação da irregularidade como grave com recomendação de paralisação.

7. Os argumentos apresentados pela Siurb/SP foram devidamente analisados pela SeinfraUrbana, cujas conclusões incorporo como fundamentos da presente decisão.

8. As alegações juntadas aos autos foram parcialmente acolhidas, reduzindo o valor impugnado para R\$ 27 milhões, o que perfaz um percentual de 19,73% de sobrepreço (numa

amostra de 63,36% do orçamento). De se observar que esse montante de sobrepreço representa algo em torno de 12% do valor global da obra.

9. Como revela a instrução precedente, a análise orçamentária foi empreendida por meio do cotejo entre orçamento auditado e preços paradigmas. Estes últimos foram estipulados com base em sistemas de referência (à luz do Decreto 7.983/2013), promovidas as devidas adequações às especificidades da obra.

10. O que se busca é calcular valores referenciais, parâmetros de preço razoáveis, representativos do quanto deve ser pago pela execução de determinados serviços. Trata-se de metodologia consagrada pela engenharia de custos em geral e, em particular, pelo Tribunal de Contas da União nas suas auditorias de obras.

11. Ínsito a tal método de estimativa de preços, há certo grau de conservadorismo, visto que os sistemas referenciais, que são a base do modelo, trabalham com valores medianos e não refletem as arrojadas estratégias mercadológicas com que trabalham as grandes empresas no processo de aquisição de insumos para as grandes obras. Mas a própria estimativa realizada pela SeinfraUrbana tornou a análise ainda mais conservadora, na medida em que, na escolha de insumos e composições, adotaram-se parâmetros razoáveis que asseguram que os preços praticados sejam suficientes para a justa remuneração dos serviços avaliados – é o que revela a unidade instrutiva ao enfrentar cada um dos argumentos apresentados pelos gestores.

12. O art. 113 da Lei 13.080/2015 lista diversos elementos que podem ser trazidos aos autos pelos gestores (art. 113, § 3º) a fim de demonstrar possível dano reverso de eventual paralisação. Embora não constem da defesa tais considerações, a SeinfraUrbana apresentou, por iniciativa própria, ponderações sobre os impactos e riscos relacionados com a classificação da obra como IG-P.

13. Assinala a unidade instrutiva que, na presente situação, está mitigado o dano reverso, uma vez que a obra ainda não foi iniciada e a licitação encontra-se suspensa pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo – ou seja, não se vislumbram, por exemplo, custos de deterioração de serviços executados, custos de desmobilização, perda de empregos etc.

14. Registro, por fim, que é de natureza perfunctória o exame empreendido pela unidade técnica, visto que a necessidade de atendimento ao exíguo prazo estabelecido pelo art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015 inviabiliza o aprofundamento analítico e o esgotamento de todas as questões em exame – juízos próprios de momentos processuais posteriores.

15. É dizer que a análise de caráter exauriente ainda está pendente de continuidade, oportunidade em que serão apreciadas todas as oitivas já apresentadas com vistas à formulação de proposta de mérito para o deslinde desta ação de controle.

16. Ante o exposto, **determino** à SeinfraUrbana que comunique à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 117, *caput*, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) no Edital de licitação RDC Presencial 3/2015/SIURB, relativo aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo da obra Corredor de ônibus Radial Leste - Trecho 3, localizado no município de São Paulo/SP, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R\$ 27.216.686,06 e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) adote a seguinte medida corretiva:

16.1. republicar o edital de licitação, nos termos da legislação em vigor, corrigindo os preços unitários do orçamento-base da licitação RDC Presencial 3/2015 aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013.



17. Considerando que ainda permanecem os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, mantenho a medida cautelar previamente adotada e restituo os autos à análise das demais oitivas já realizadas.
18. À Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana.

Brasília, 15 de setembro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
Ministro BRUNO DANTAS
Relator

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO

TC 011.535/2015-6

Fiscalização 202/2015

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: conformidade

Ato originário: Acórdão 1.184/2015 - Plenário

Objeto da fiscalização: Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 3

Funcional programática:

- 15.453.2048.10SS.0001/2015 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional

Tipo da obra: Mobilidade Urbana

Período abrangido pela fiscalização: 15/5/2015 a 26/6/2015

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Ministério das Cidades, Prefeitura Municipal de São Paulo - SP e Caixa Econômica Federal

Vinculação (ministério): Ministério das Cidades, Órgãos e Entidades Municipais e Ministério da Fazenda

Vinculação TCU (unidades técnicas): Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional e Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Roberto Nami Garibe Filho

cargo: Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras de São Paulo/SP

período: a partir de 4/4/2014

nome: Miriam Aparecida Belchior

cargo: Presidente da Caixa Econômica Federal

período: a partir de 23/2/2015

nome: Dario Rais Lopes

cargo: Secretário Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana

período: a partir de 23/2/2015

nome: Elton Santa Fé Zacarias

cargo: Secretário-executivo do Ministério das Cidades

período: a partir de 12/2/2015

nome: Osvaldo Spuri

cargo: Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras de São Paulo/SP



período: 1/1/2013 a 3/4/2014

Outros responsáveis: vide rol na peça:

ROL DE RESPONSÁVEIS - Radial Leste

PROCESSOS DE INTERESSE

- TC 011.538/2015-5

- TC 011.535/2015-6

- TC 011.533/2015-3

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada no Ministério das Cidades, na Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) e na Caixa Econômica Federal, no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de implantação do Corredor de ônibus - Radial Leste, localizado no município de São Paulo/SP.

As principais constatações deste trabalho foram:

1) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;

O sobrepreço identificado no orçamento-base do Edital do RDC Presencial 3/2015, que abarca em um de seus objetos o Corredor Radial Leste - Trecho 3, totaliza R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), o que corresponde a 15,18% do total orçado de R\$ 260.606.614,10 e a 26,27% da amostra analisada, tendo sido incluídos na amostra percentual de 63,36% do valor total. O regime de execução previsto é o de empreitada por preço unitário.

O percentual identificado de sobrepreço é materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Além disso, verificou-se, no caso concreto, que: (i) os indícios de sobrepreço apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e (ii) podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência.

Ante essas razões, entende-se que os indícios de sobrepreço estão enquadrados no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015). Ou seja, o presente achado recebeu classificação de pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação).

2) Projeto básico deficiente ou desatualizado;

As deficiências do projeto básico no Corredor Radial Leste - Trecho 3 se revelam na: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço CA-50, de dutos PEAD, entre outros serviços.

No tocante aos quantitativos, a Siurb/SP admitiu, em resposta à equipe de fiscalização, que está realizando revisões.

3) O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada;

De acordo com evidências coletadas pela equipe de auditoria, o termo de compromisso afeto ao Corredor Radial Leste - Trecho 3 (TC 0425.746-09/2013) prevê o valor global de R\$ 222 milhões para investimentos no empreendimento, enquanto o orçamento-base da licitação veiculou o valor total de R\$ 260.606.614,22 (data-base julho/2014), demonstrando que os recursos destinados à obra não são suficientes.

4) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

No edital de licitação relativo ao Corredor Radial Leste - Trecho 3, as cláusulas com potencial restrição à competitividade no Edital de RDC Presencial 3/2015 foram: (i) ausência de parcelamento do objeto; (ii) realização de licitação presencial no RDC sem a justificativa adequada; (iii) exigência de prestação de garantia de fiel cumprimento do contrato concomitante com apresentação de patrimônio líquido mínimo; (iv) restrição à funcionalidade de obra nas exigências de habilitação técnico-operacional; (v) limitação de atestados para atender as exigências de habilitação técnico-operacional; e (vi) ausência de publicação das peças técnicas da licitação em sítio eletrônico da internet, importando em ônus desnecessário para eventuais interessados.

Além disso, há cláusula editalícia sem clareza a permitir vedação a que um licitante com proposta mais vantajosa seja contratado para os dois lotes licitados (Corredor Itaim Paulista-São Mateus e Corredor Radial Leste - Trecho 3) simultaneamente, conforme interpretação da comissão de licitação. A mais, o edital prevê a cobrança indevida de taxas para recebimentos de impugnações à licitação e não trouxe indicação clara de qual o índice de reajuste que irá nortear o futuro contrato.

Originalmente, a abertura das propostas estava prevista para 16/6/2015, a qual foi adiada para 30/6/2015. Posteriormente, em 18/6/2015, a Siurb/SP comunicou a suspensão do certame, sem data estimada para retomada.

Porém, em 8/7/2015, a Siurb/SP reabriu o certame, tendo sido marcada a data de abertura das propostas para **6/8/2015**. Nessa reabertura, o edital de licitação foi republicado em nova versão, na qual foi elidida a irregularidade (v) limitação de atestados.

Ademais, em sede de resposta à oitiva prévia, a Siurb/SP afirmou que efetuará correções no edital de licitação de forma a elidir as irregularidades (iii) exigência de apresentação de patrimônio líquido mínimo e (iv) restrição à funcionalidade das obras.

Além desses achados de auditoria, foram encontrados indícios de utilização de ação orçamentária "guarda chuva" (Ação 10SS) que está sendo adotada pelo Ministério das Cidades para custear empreendimentos de mobilidade urbana, embora se trate de obras de grande vulto, a exemplo dos Corredores Radial Leste - Trecho 1 (cerca de R\$ 439 milhões) e Trecho 3 (aproximadamente R\$ 261 milhões). Essa questão será abordada em processo específico futuro, uma vez que afeta diversas obras de mobilidade urbana.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Durante o planejamento e a execução da auditoria, o levantamento das informações sobre o edital de licitação RDC Presencial 3/2015 foi realizado por meio de ofícios de requisição ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à SPObras. Para cumprir o objetivo do trabalho e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência de cálculos, inspeção in loco e entrevista. Também foi elaborada a curva ABC de serviços para a análise da adequabilidade de preços e quantitativos, sendo a escolha feita por amostragem em função da representatividade do serviço frente ao valor total da obra.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 260.606.614,22 (data-base julho/2014). Esse valor se refere ao valor global do lote 2 do edital de licitação, referente ao trecho 3 do Corredor Radial Leste.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades, por meio da atuação tempestiva do controle, evitando que sejam materializados riscos potenciais de restrição à competitividade e início da obra com projeto básico deficiente e critérios de medição em desacordo com a legislação e jurisprudência do TCU, que afetem o alcance dos resultados do empreendimento, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), o que corresponde ao total de sobrepreço identificado no Trecho 3 do Corredor Radial Leste.

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam expedição de medida cautelar, manifestação preliminar do gestor acerca dos indícios de irregularidade classificados como pIG-P e posteriores oitivas da Siurb/SP, da Caixa e do Ministério das Cidades.

SUMÁRIO	
Título	Página
1 - APRESENTAÇÃO	7
2 - INTRODUÇÃO	9
2.1 - Deliberação que originou o trabalho	9
2.2 - Visão geral do objeto	9
2.3 - Objetivo e questões de auditoria	12
2.4 - Metodologia Utilizada	13
2.5 - Volume de recursos fiscalizados	13
2.6 - Benefícios estimados da fiscalização	14
3 - ACHADOS DE AUDITORIA	14
3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (pIG-P)	14
3.2 - Projeto básico deficiente ou desatualizado. (IG-C)	26
3.3 - O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada. (IG-C)	32
3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (IG-C)	35
4 - CONCLUSÃO	54
5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	58
6 - ACHADOS RECLASSIFICADOS APÓS A CONCLUSÃO DA FISCALIZAÇÃO	61
6.1 - Achados desta fiscalização	61
7 - ANEXO	62
7.1 - Dados cadastrais	62
7.1.1 - Projeto básico	62
7.1.2 - Execução física e financeira	62
7.1.3 - Contratos de repasse	63
7.1.4 - Editais	64
7.1.5 - Histórico de fiscalizações	64
7.2 - Deliberações do TCU	64
7.3 - Despacho do Relator - Medida Cautelar.	70
7.4 - Anexo Fotográfico	75

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de fiscalização realizada no Ministério das Cidades, na Prefeitura Municipal de São Paulo/SP e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2015, em cumprimento ao Acórdão 1.184/2015-TCU-Plenário, que tem como objeto as obras de implantação do Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 3, localizado no município de São Paulo/SP. Convém mencionar que esta fiscalização se refere apenas ao Trecho 3. O trecho 1 do referido empreendimento também foi auditado em outro processo.

O objeto que integrou a presente fiscalização encontra-se atualmente em licitação. O trecho 3 do corredor de ônibus - Radial Leste está incluído como um dos dois lotes do edital RDC Presencial n. 003/2015, que foi publicado em 16/5/2015. A abertura das propostas estava prevista para 16/6/2015. No entanto, em 18/6/2015, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) publicou comunicado no qual informa a suspensão da licitação "sine die", em virtude de: (i) relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP); diversos pedidos de esclarecimentos realizados por empresas interessadas; e (iii) representação interposta pela APEOP - Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas. De acordo com o edital de licitação, o trecho 3 do empreendimento está orçado em R\$ 260.606.614,22 (data-base julho/2014).

Posteriormente, em 8/7/2015, a Siurb/SP reabriu o certame, tendo sido marcada data de abertura das propostas para 6/8/2015. Em 22/7/2015, esta Corte de Contas, considerando presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, efetuou oitiva prévia da Siurb/SP acerca de irregularidades identificadas até aquele momento (restrição à competitividade). Por fim, em seguida, o TCM/SP exarou medida cautelar suspendendo o certame, conforme consta de despacho publicado em 31/7/2015, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

Importância socioeconômica

De acordo com informações fornecidas pela SPObras, a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP possui um programa de desenvolvimento regional para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP, o qual contempla diversos investimentos públicos e privados, nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, cultura, lazer, comércio, geração de postos de trabalho e principalmente em mobilidade urbana.

O empreendimento Corredor de Ônibus - Radial Leste se insere no aludido programa. Segundo dados da Prefeitura de São Paulo, a população residente na zona leste da cidade alcança o valor de cerca de 3,3 milhões de pessoas (33% do total paulistano e 17,76% da população da Região Metropolitana de São Paulo).

Os principais serviços de mobilidade urbana atualmente oferecidos para essa região da cidade são: (i) linha 11-Coral da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM); (ii) a linha 3-Vermelha do Metrô de São Paulo; e (iii) linhas de ônibus. Porém, segundo informações da SPObras, os serviços de

mobilidade urbana oferecidos, especialmente a linha 3-Vermelha do Metrô-SP, encontram-se saturados. Com efeito, a SPObras informa que os usuários que acessam a linha 3-Vermelha por meio de suas estações intermediárias, em horários de pico, "só conseguem utilizá-lo se fizerem trajeto negativo (voltando em sentido contrário ao destino até o início da linha) como única possibilidade de embarcar".

Dessa maneira, os trechos 1 e 2 do Corredor de ônibus - Radial Leste possuem um traçado aproximadamente paralelo ao da linha 3-Vermelha, tendo por objetivo aliviar a saturação do Metrô e suplementar a oferta de serviços de mobilidade atualmente existente, principalmente na distribuição de demanda lindeira (micro acessibilidade) à linha do metrô.

Já o trecho 3 do Corredor de Ônibus - Radial Leste visa atender uma região "desassistida" por sistema estruturais, segundo a Prefeitura de São Paulo/SP. O principal objetivo desse trecho diz respeito a ligar a demanda por mobilidade de regiões mais afastadas até o pólo de Itaquera, de modo a servir de alimentador do metrô e da CPTM, além de conectar-se ao Trecho 2.

A concepção do trecho 3 também prevê uma interligação por meio de ônibus ao Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus, por meio de uma estação de transferência integrada à estação Guaianases da CPTM, "possibilitando deslocamento perimetral a Noroeste para Itaim Paulista e a Sudoeste para São Mateus sem, contudo, passar por regiões centralizadas de fluidez comprometida e tempo de viagem excessivo."

Segundo a SPTrans, o tempo de viagem atual no trajeto que se prevê para o Corredor Radial Leste - Trecho 3, com extensão de 8,1 km, em uma linha "paradora" é de 27 minutos (velocidade média de 18 km/h). Após a implantação do corredor de ônibus com faixa exclusiva e pontos de ultrapassagem, espera-se que os tempos de viagem sejam reduzidos para 20 minutos para linha "paradora" (redução de 26%) e para entre 16 a 12 minutos, no caso de linhas expressas (redução de 41% a 55%).

Por essas razões, segundo a SPObras, espera-se que o Corredor de Ônibus - Radial Leste possam: (i) melhorar a qualidade dos serviços de mobilidade urbana; (ii) ampliar a capacidade atual dos principais troncos de transporte e dos terminais de ônibus da Zona Leste; (iii) diminuir os tempos de percurso e aumentar a oferta de lugares; (iv) melhorar o desempenho no deslocamento dos usuários, evitando o percurso negativo e minimizando a concorrência com o transporte individual motorizado; (v) priorizar o transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, estimulando a migração dos modais individuais motorizados para modais coletivos; (vi) garantir a acessibilidade aos serviços de

mobilidade urbana e melhorar as condições de transferências intermodais; entre outros.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 1.184/2015 - Plenário, realizou-se auditoria de conformidade no Ministério das Cidades, na Prefeitura Municipal de São Paulo/SP e na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de fiscalizar as obras de implantação do Corredor de ônibus - Radial Leste - Trecho 3, no município de São Paulo/SP, no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

Entre as razões que motivaram esta auditoria, destacam-se: (i) o elevado vulto dos investimentos previstos para as obras, no valor de R\$ 260.606.614,22 (trecho 3 - data-base julho/2014); (ii) o resultado das análises de risco realizadas, por meio do Sistema de Auditoria de Orçamentos (SAO), para obras de mobilidade urbana custeadas com recursos do Ministério das Cidades, estando entre as 5 obras de mobilidade urbana no País com maior materialidade, relevância e risco; (iii) a relevância da obra para a cidade de São Paulo/SP; e (iv) a oportunidade logística de analisar quatro empreendimentos por meio de um mesmo deslocamento da equipe de auditoria para São Paulo/SP, tendo em vista que também foram selecionados os empreendimentos dos Corredores de ônibus - Radial Leste - Trecho 1; Corredores de Ônibus - M'Boi Mirim (TC 011.533/2015-3) e Itaim Paulista-São Mateus (TC 011.538/2015-5), também por meio de análise de risco.

2.2 - Visão geral do objeto

O Corredor de ônibus - Radial Leste constitui uma das principais ligações viárias para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP, tendo por função complementar a capacidade do eixo Metrô-Trem CPTM. Cabe ressaltar que a Zona Leste constitui, atualmente, um pólo comercial e de serviços da cidade, tendo como destaques dois shopping centers de grande porte, dois cemitérios, vários hospitais, um centro esportivo e diversas faculdades/universidades. O corredor se inicia na região central da cidade e é composto por uma sequência de vias no sentido Leste, conforme detalhado a seguir.

O Corredor de ônibus - Radial Leste está dividido em 3 trechos. O trecho 1 possui 12 km de extensão, com um traçado que parte do Terminal Parque Dom Pedro II até a altura da Rua Joaquim Marra (800 m após a estação Vila Matilde do Metrô/SP), por meio da Avenida Alcântara Machado (Radial Leste). O trecho 2, por sua vez, tem 5 km de extensão e dá continuidade ao Trecho 1 até a Estação Artur Alvim do Metrô/SP, seguindo o percurso da Av. Radial Leste.

O trecho 3 tem extensão de 9,5 km e se inicia na confluência da Avenida Águia de Haia com a Avenida Radial Leste (denominada de Av. José Pinheiro Borges em outro trecho) e segue pela extensão da Av. Radial Leste. Mais adiante no sentido centro-bairro, o traçado segue pela Av. José Pinheiro Borges, a qual se transforma em Rua Copenhague, nas imediações do CEU Jambuí. Finalmente, o trecho 3 termina na confluência da Rua Copenhague com a Rua Capitão Pucci, nas cercanias do Viaduto Antônio Sylvio Cunha Bueno, a cerca de 600 m da estação Guaianases da CPTM.

O Corredor terá faixa exclusiva para ônibus à esquerda com pavimento rígido em toda sua extensão, e pavimento flexível nas demais faixas, em ambos os sentidos. As plataformas terão altura de 28 cm ao longo de todo o trajeto, o número de paradas para o trecho 1 será de 13, sendo 5 paradas acessadas pela superfície e 8 paradas elevadas (acesso por meio de passarelas). Em todas as paradas, haverá pontos de ultrapassagem para ônibus.

As paradas estão localizadas a cada 600 metros e contarão com cobrança de tarifa desembarcada, isto é, os usuários pagarão a tarifa no momento de acessar a estação de ônibus e não no momento de embarque no veículo. As paradas elevadas terão acesso por meio de passarelas metálicas providas de elevadores, rampas e escadas rolantes. Está prevista a implantação de rebaixamentos de calçada nas travessias de pedestres, tanto no viário como nas paradas. Quando necessário, haverá a recuperação de calçadas, além de estar prevista a implantação de iluminação para todas as travessias de pedestres. Todo o corredor de ônibus receberá sinalização semafórica sincronizada.

Entre as principais etapas que compreendem o trecho 1, convém mencionar algumas obras de arte especiais: (i) túnel de ligação da Av. Alcântara Machado - Parque D. Pedro II; (ii) Viaduto Penha; e (iii) alças de acesso ao Viaduto Antônio Nakashima.

O túnel que ligará o corredor Radial Leste com o terminal Parque D. Pedro II será exclusivo para ônibus e se origina na Av. Alcântara Machado, na altura da passarela Salvador G. Rodrigues, chegando até a estação subterrânea D. Pedro II do Metrô/SP. O túnel em questão possui aproximadamente 700 metros de extensão, sua execução será de 450 metros utilizando o método não destrutivo (NATM - "New Austrian Tunnelling Method" - escavação de túnel sem contato com céu aberto), 80 metros pelo método "Cut and Cover" e 200 metros de acesso por método VCA - Vala a céu aberto (sinônimo de "cut and cover"). O túnel terá sistema de ventilação do tipo transversal, de modo a diluir e/ou remover os poluentes gerados pelo tráfego dos ônibus e a proporcionar maior conforto térmico para os usuários.

O deslocamento dos ônibus entre a entrada/saída do túnel até o terminal de ônibus Parque D. Pedro II será por meio do viaduto Antônio Nakashima, tanto no sentido Centro-Bairro, como no sentido contrário.

Já o viaduto Penha está previsto para o cruzamento entre as Av. Radial Leste e Aricanduva, de modo a integrar o futuro Corredor de Ônibus - Aricanduva com o Corredor Radial Leste. Foi projetado como um viaduto em estrutura metálica com extensão aproximada de 80 m. O peso total da estrutura foi estimado em 400 toneladas.

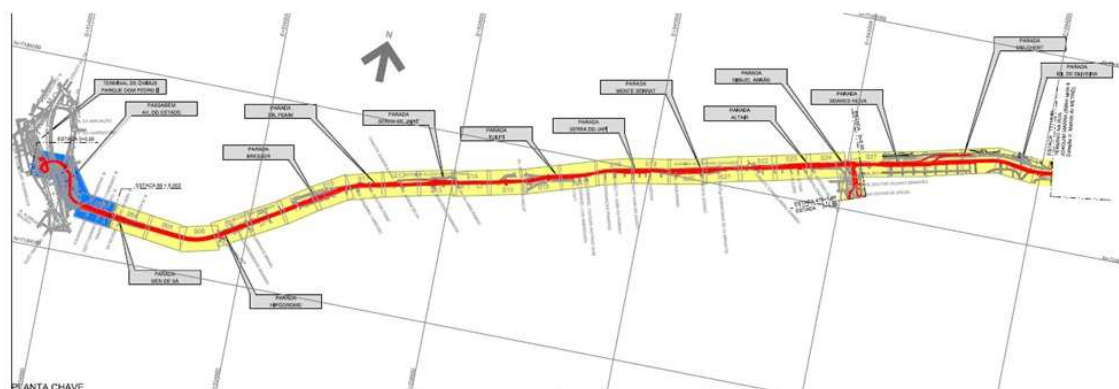
De acordo com o termo de referência do empreendimento, o projeto arquitetônico das paradas levou em consideração a garantia de acessibilidade de pedestres, inclusive portadores de necessidades especiais, por meio de: (i) regularização do piso dos passeios; (ii) guias rebaixadas e rampas com no máximo 8,33% de inclinação e piso podotátil de alerta; (iii) sistema de proteção de pedestres, com gradis que impeçam a circulação de pedestres fora das faixas de travessia, tanto no sistema viário quanto nas paradas; (iv) piso podotátil indicativo de caminho para portadores de necessidades especiais.

Além disso, o projeto também contempla cadastro de interferências relativas a redes de infra-estrutura existentes, a exemplo de rede elétrica, TV a cabo, drenagem, gás, telefonia, água e esgoto.

Portanto, no Contrato 43/Siurb/13, cujo objeto é o Trecho 1 do Corredor Radial Leste, estão previstos os serviços de: (i) elaboração do projeto executivo; (ii) terraplenagem; (iii) pavimentação; (iv) drenagem; (v) obras de arte correntes; (vi) obras de arte especiais (túnel, viaduto e alça de acesso a viaduto); (vii) iluminação pública; (viii) remanejamento de interferências; (ix) sinalização horizontal, vertical e semafórica; (x) construção das passarelas e paradas; e (xi) paisagismo. Esse contrato é objeto de outro processo.

Semelhantemente, convém mencionar a obra de arte especial prevista para o Trecho 3 do Corredor Radial Leste. Trata-se de um viaduto na interseção entre a Av. José Pinheiro Borges (Radial Leste) e a Av. Nagib Farah Maluf. A implantação desse viaduto demandará total reconfiguração da geometria dessa interseção, incluindo adaptações às novas condições de circulação dos veículos. O trecho 3 tem previsão de 16 paradas.

O edital de licitação RDC Presencial 003/2015, o qual tem o trecho 3 do Corredor Radial Leste como um de seus objetos, previu que a futura contratada deverá executar as etapas de: (i) elaboração do projeto executivo; (ii) terraplenagem; (iii) pavimentação; (iv) drenagem; (v) demolições; (vi) fundações; (vii) estruturas de concreto; (viii) estruturas metálicas; (ix) remanejamento de interferências; (x) infraestrutura de rede de transmissão de dados da SPTrans e da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET); (xi) sinalização viária; (xii) guias, sarjetas e passeios; (xiii) iluminação pública; (xiv) paisagismo; (xv) enterramento de redes aéreas (eletricidade e telefonia), além da (xvi) implantação do viaduto sobre a Av. Nagib Farah Maluf.





2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de implantação do Corredor de ônibus - Radial Leste - Trecho 3, localizado no município de São Paulo/SP.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- 2) Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?
- 3) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 4) A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?
- 5) O procedimento licitatório foi regular?
- 6) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 7) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- 8) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
- 9) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU.

Durante o planejamento e a execução da auditoria, o levantamento das informações sobre o contrato 43/Siurb/13 e sobre o edital de licitação RDC Presencial 3/2015 foi realizado por meio de ofícios de requisição ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à SPObras. Para cumprir o objetivo do trabalho e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência de cálculos, inspeção in loco e entrevista. Também foi elaborada a curva ABC de serviços para a análise da adequabilidade de preços e quantitativos, sendo a escolha feita por amostragem em função da representatividade do serviço frente ao valor total da obra.

Vale destacar que o exame dos quantitativos foi feito sobre uma amostra menor do que aquela utilizada para a análise dos preços unitários, em decorrência do maior esforço analítico demandado para verificar a regularidade de quantitativos de serviços em obras públicas e da limitação de prazo para finalizar o relatório em função da proposta de medida cautelar.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **260.606.614,22**. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) se refere ao valor global orçado para o lote 2 do edital de licitação RDC Presencial 3/2015 (R\$ 260.606.614,22 - data-base julho/2014), referente ao trecho 3 do Corredor Radial Leste.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades, por meio da atuação tempestiva do controle, evitando que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), o que corresponde ao total de sobrepreço identificado no Trecho 3 do Corredor Radial Leste.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidade se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), pois: (i) são materialmente relevantes frente ao valor total licitado (Radial Leste - Trecho 3 - sobrepreço de R\$ 34.351.857,86, o que corresponde a 15,18% do valor total licitado); (ii) apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e (iii) configuram graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente o princípio da legalidade (preços acima dos referenciais definidos no art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013) e o princípio da eficiência (risco de contratar proposta não vantajosa para a Administração Pública).

Ademais, nos termos do art. 113, incisos I a XI, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da pIG-P, pois a obra ainda não foi iniciada, estando em fase de licitação. Também não há custo de deterioração de serviços executados, haja vista que não houve nenhuma execução física do empreendimento. Por fim, não há custos de desmobilização, perda de empregos, entre outros riscos negativos acarretados pela pIG-P, uma vez que a obra está em fase de licitação.

Dessa maneira, verifica-se que o atual estágio em que se encontra a obra é o ideal para a correção dos problemas apontados no presente achado.

3.1.2 - Situação encontrada:

Foram detectados indícios de sobrepreço global no orçamento base do lote 2 do Edital do RDC Presencial 3/2015, referente à obra do Corredor Radial Leste - Trecho 3, no montante de R\$ 34.351.857,86, correspondendo a 15,18% do total orçado de R\$ 260.606.614,22 (data-base julho/2014) e a 26,27% da amostra analisada, tendo sido analisada uma amostra de 63,36%.

Tais preços verificados no edital de licitação RDC Presencial 003/2015, conforme tabela apresentada a seguir, são superiores às medianas registradas no Sinapi e ao menor preço registrado no Sicro, em afronta aos art. 3º e 4º, do Decreto 7.983/2013 e ao art. 8º, § 3º, da Lei 12.462/2011.

No caso do Edital de licitação RDC Presencial 3/2015 - Corredor Radial Leste - Trecho 3, o método utilizado foi o método da limitação dos preços unitários ajustados (MLPUA), no qual não são considerados abatimentos decorrentes de subpreços. Isso porque o orçamento analisado se refere a um edital de licitação e não a um contrato de obra pública já celebrado, o que indica a possibilidade de correção das irregularidades ainda na fase de edital sem afetar direitos de terceiros. Nesse caso, o montante de sobrepreço corresponde a 26,27% sobre a amostra e a 15,18% do total da obra.

De acordo com os mencionados dispositivos do Decreto 7.983/2013, os custos unitários de serviços de obras executadas com recursos do orçamento da União não podem ultrapassar as medianas constantes do Sinapi e do Sicro. Exceções à regra devem ser justificadas por condições especiais, devidamente caracterizadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, o que não ocorre no presente caso.

É nesse mesmo sentido a jurisprudência desta Corte de Contas, segundo a qual, salvo justificativa técnica devidamente fundamentada, os preços constantes do orçamento de obras públicas executadas com recursos federais devem estar em conformidade com limites e critérios para fixação de preços máximos estipulados pela legislação (Acórdãos 314/2011, 273/2010, 1.925/2010, 331/2009, 1.981/2009, 1.732/2009, 2.002/2009 e 2.154/2009, todos do Plenário).

Assim, a fixação de preços acima dos valores contidos no Sinapi e no Sicro é irregular, uma vez que afronta os normativos vigentes.

Nesse ponto, passa-se a descrever as premissas técnicas que nortearam as principais composições de preços unitários paradigma para os serviços analisados das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3.

I. Corredor Radial Leste - Trecho 3

I.1 - BDI Paradigma adotado

O BDI paradigma adotado para o caso concreto foi de 20,97%, pois a obra constitui um corredor de ônibus. Por isso, do ponto de vista dos insumos (materiais, equipamentos e técnicas de engenharia

empregadas), o empreendimento se assemelha à tipologia de obras rodoviárias. Dessa maneira, o percentual de BDI paradigma provém da média estabelecida no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para esse tipo de obra.

Cabe notar que o BDI foi estabelecido no orçamento-base da licitação em 26,97%, seguindo detalhamento e fórmula a seguir:

(AC) Administração Central - 4,67%

(SG) Seguros + Garantias - 0,74%

(R) Riscos - 0,97%

(L) Lucro bruto - 8,43%

(C) Impostos - PIS/PASEP - 0,65% / INSS (CPRB) - 2,00% / COFINS - 3,00% / ISS - 5,00%

A fórmula adotada para cálculo foi: $BDI = \{ [(1+AC+SG+R)x(1+DF)x(1+L)] / (1-I) \}$. A fórmula é similar à fórmula prevista no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

Convém notar que, embora conste na fórmula de cálculo, não foi incluída rubrica de Despesas Financeiras (DF).

Ademais, cabe destacar que o BDI do orçamento-base da licitação leva em consideração que a obra será executada no regime tributário da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), previsto no art. 7º, inciso IV, da Lei 12.546/2011. Ou seja, foi previsto no orçamento que incidirá o regime de desoneração de encargos sociais de mão de obra (em regra, 20% sobre a mão de obra), acarretando que não seja incluído nenhum pagamento de previdência social nos encargos sociais da obra, sendo remunerada a alíquota de 2% de INSS no BDI (incidente sobre todo o custo direto).

Os encargos sociais da mão de obra também levam em conta a desoneração incidente e foram fixados em 88,93% para mão de obra horista e 50,40% para mão de obra mensalista (excluídos os 20% de INSS). Ambos os percentuais estão próximos aos percentuais informados pelo Sinapi para o estado de São Paulo - 88,36% e 50,01%, respectivamente.

I.2 - Composições de preços unitários paradigma dos principais serviços.

Antes de detalhar as principais composições de preços unitários paradigma, convém destacar que, embora algumas composições sejam parecidas em seus insumos e coeficientes com aquelas utilizadas para a Radial Leste - Trecho 1, os valores obtidos são distintos em função da diferença de data-base (Radial Leste - Trecho 1 - fevereiro/2013 e Radial Leste - Trecho 3 - julho/2014).

I.2.1 - Armadura em aço CA-50.

A composição de preços unitários paradigma é proveniente da composição Sinapi 74254/1 - Armação Aço CA-50 diâm. 16,0 (5/8) à 25,0 mm (1) - fornecimento/corte (perda de 10%) / dobra / colocação. A adaptação que foi feita diz respeito à perda incidente no aço CA-50, a qual foi reduzida de 10%

(prevista no Sinapi) para 5%, o que resulta no preço unitário paradigma de R\$ 6,86/kg, enquanto o preço unitário do orçamento-base da licitação é R\$ 7,68/kg, acarretando sobrepreço global neste item de R\$ 3.784.424,54.

Entende-se que 10% é uma perda desarrazoada para o aço CA-50, em face das tecnologias atuais que tornam mais eficiente o processo para execução de armadura para estruturas de concreto.

A título de exemplo de que reduções nas perdas de aço toleradas nos orçamentos de obras públicas resultam em economias consideráveis de recursos federais, cabe recorrer ao relatório que fundamentou o Acórdão 1.624/2009-TCU-Plenário, referente às obras da usina nuclear de Angra 3.

Na ocasião, apontou-se que, desde meados da década de 1990, era possível praticar perdas pouco maiores que 5%. No caso concreto, foi acolhido 7% como percentual máximo admissível por se tratar de uma usina nuclear, no qual o rigor de controle é extremo para os aços cortados e dobrados na obra:

216. Por fim, outro ponto importante da presente análise diz respeito ao índice de perdas no corte do aço CA-50. Causou surpresa à equipe o fato de que o índice de perdas na renegociação foi elevado de 7% para 10%. Por este motivo, registra-se que na presente instrução o índice de perdas foi ajustado para 7%, conforme Proposta Comercial da Andrade Gutierrez, vencedora da licitação (documento '2 - planilha orçamentária, anexo 8.9', março/1994; Anexo 1, Vol. 2, do Processo). Alerta-se que a majoração das perdas pretendida ocorreu apenas nas composições de custos unitários do aço CA-50, não ocorrendo o mesmo para os aços CA-25 e CA-60, para os quais a Eletronuclear manteve o percentual de 7% da proposta original.

No entanto, o mesmo relatório já apontava que, em 2009, a evolução tecnológica já permitiria perdas ainda inferiores a 7%:

217. Há que se ressaltar também a evolução da gestão de perdas na construção civil durante o período entre a construção de Angra 2 e atualidade. Diversos softwares (programas computacionais) estão no mercado para permitir a gestão das perdas de aço no processo de corte e dobra para execução das armações. Apenas a título de ilustração, mencionamos o 'projeto GBar' da fabricante TQS, para gerenciamento e otimização dos serviços de armação, permitindo significativas reduções de perdas devido às 'sobras' no processo de corte das barras de aço (maiores informações em <http://www.tqs.com.br/index.php/conheca-os-sistemas-cadtqs/sistemas-complementares/corte-e-dobra-de-aco-projeto-gbar>).

(...)

Atualmente, é possível praticar perdas de aço no serviço de armação da ordem de 5% se for cortado e dobrado na obra. Contudo, uma alternativa muito praticada atualmente pelas construtoras é a compra do aço já cortado e dobrado, direto da fábrica, a exemplo da Gerdau (<http://www.comercialgerdau.com.br/servicos/index.asp>)

Segundo a Revista Construção e Mercado, de junho/2014 (p. 84), o aço cortado/dobrado de fábrica é cada vez mais utilizado, apresentando ainda redução de mão de obra de armador em até 50%.

Outro artigo, aliás, informa que, em obras privadas, "existem empresas que acabam nem repassando o custo das perdas aos clientes", pois aproveitam as sobras para outras obras. (<http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/143/artigo299682-1.aspx>)

Ademais, a redução das perdas de aço ao mínimo tecnicamente possível é exigência do art. 3º e art. 4º, inciso III e §1º, da Lei 12.462/2011, pois as licitações regidas pelo RDC devem respeitar (i) o princípio do desenvolvimento nacional sustentável e (ii) a diretriz de "busca da maior vantagem" de natureza ambiental, inclusive no que tange (ii.1) ao "desfazimento de bens e resíduos", respeitando as normas de "disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas", de modo a privilegiar (ii.2) uso de metodologias executivas que comprovadamente reduzam o consumo de recursos naturais (no caso, o minério de ferro).

I.2.2 - Fornecimento e aplicação de concreto usinado para pavimento rígido (fctm,k=4,5 MPa), inclusive cura química - 7 dias.

O preço unitário paradigma para esse serviço foi extraído diretamente do Sicro 2 no serviço - 2 S 02 606 50 - Concreto de Cimento Portland com forma deslizante AC/BC. Convém ressaltar que essa é a composição do Sicro referente a implantação de pavimento rígido. Considerou-se a utilização de areia e brita comerciais, em decorrência da obra estar localizada em zona urbana.

É necessário incluir o valor transporte dos materiais comerciais, haja vista que os insumos Areia e Brita Comerciais do Sicro têm seus preços fixados na condição "posto jazida", isto é, sem levar em consideração o transporte da jazida até a obra.

Por isso, foi feita pesquisa no sítio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), tendo sido selecionadas as jazidas de areia e de brita mais próximas à obra, resultando numa DMT de 88 km e de 63 km, respectivamente, uma vez que não consta do projeto básico da obra um detalhamento da localização das jazidas comerciais desses materiais.

Por sua vez, a DMT desde a usina de concreto até a obra foi estimada em 10 km, já que a obra está localizada em região urbana, na qual é possível encontrar usinas de concreto num raio de 10 km da obra, a exemplo das Concreteiras Redimix, localizada na Av. Guarulhos, 3313, Guarulhos/SP (distância de 12 km até o início do Corredor Radial Leste - Trecho 3), ou da Concreto e Cia, localizada na Rua Antônio Camardo, 505 - Tatuapé - São Paulo/SP (distância de 10 km até o início do Trecho 3), conforme pesquisa realizada no sistema *Google Maps*.

Feitas essas considerações, o custo unitário paradigma foi calculado em R\$ 341,12/m³, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 412,66/m³, enquanto o preço unitário contratual é de R\$ 708,40/m³. O sobrepreço global para esse item foi de R\$ 5.230.814,48.

I.2.3 - Linha de dutos com 6 PEAD diâm. 100 mm.

Nesse serviço, a composição paradigma foi adaptada a partir da composição Sinapi - 85075 - Fornecimento e instalação de duto subterrâneo de 4", ref. Kanaflex ou similar. A adaptação consistiu em majorar o coeficiente do insumo 34287 - Duto de polietileno 4", ref. Kanaflex de 1,05 para 6,30, considerando que o serviço orçado se refere a uma linha com 6 dutos.

A perda considerada foi de 5% por cada duto, conforme considerado na composição do Sinapi. O preço unitário paradigma foi estimado em R\$ 83,24/m, por sua vez, o preço unitário orçado na licitação foi de R\$ 367,70/m. O sobrepreço global para esse item foi de R\$ 5.285.775,11

I.2.4 - Tirante 40tf 5 fios D=1/2" forn. e inst.

A composição de preços unitários paradigma é proveniente da composição Sicro 2 S 05 900 01 - Tirante protendido p/ cort. aço ST 85/105 D=32 mm, o que resulta num preço unitário paradigma de R\$ 192,59/kg, enquanto o preço unitário do orçamento-base da licitação é R\$ 197,62/kg.

Embora a composição paradigma faça menção a um diâmetro de 32 mm, superior, portanto, ao diâmetro de 1/2" (12,5 mm) orçado na licitação, a composição não foi adaptada de modo a manter conservadorismo na análise, em sede de cognição sumária, sem prejuízo de que novas pesquisas sejam feitas ao longo da instrução processual, após análise de oitivas, de modo que o sobrepreço pode diminuir ou aumentar. Ainda assim, o serviço contém sobrepreço global de R\$ 172.831,94.

I.2.5 - Estaca tipo raiz 400 mm, com perfuração em solo cap. 130 t, inclusive materiais.

A composição paradigma foi adaptada a partir da composição Sinapi - 75420 - Estaca raiz moldada in loco de diâm. 400 mm, incluindo mão de obra, equipamento, deslocamento entre estacas e armadura.

A adaptação consistiu em incluir o transporte dos insumos "Areia" e "Brita" desde a jazida até a obra. Para cálculo das DMT e dos materiais comerciais, desde a jazida até a obra, foi feita pesquisa no sítio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), tendo sido selecionadas as jazidas de areia e de brita mais próximas à obra, resultando numa DMT de 88 km e de 63 km, respectivamente.

Dessa forma, o preço unitário paradigma foi estimado em R\$ 468,44/m, enquanto o preço unitário orçado na licitação foi de R\$ 619,94/m.

I.2.6 - Descarte de solo inerte em bota-fora licenciado, material licenciado.

No caso da Radial Leste - Trecho 3, consultando os critério de medição e pagamento do serviço, verifica-se que o custo unitário do serviço remunera o descarte de solo inerte em bota-fora licenciado pela CETESB, incluindo taxa de descarte do material a ser disposto. O serviço não remunera carga, transporte e descarga do material.

Por essa razão, a composição de preço unitário paradigma é constituída pela taxa de descarte do material.

Em pesquisa na internet, foi adotada a mesma referência informada em notícia do jornal *Folha de São Paulo*, datada de 23/6/2015, na qual é informado que, em São Paulo/SP, aterros cobram R\$ 17 por tonelada de entulho para descarte. Utilizando o peso específico do entulho como 1,33 t/m³, chega-se a um valor de R\$ 12,75/m³.

Não foi calculada deflação do valor da aludida taxa de descarte desde a data-base 6/2015 para a data-base do orçamento 9/2014 com vistas a conceder maior conservadorismo na análise, em sede de

cognição sumária, sem prejuízo de que novas pesquisas sejam feitas ao longo da instrução processual, após análise de oitivas, de modo que o sobrepreço pode diminuir ou aumentar.

Portanto, o preço unitário paradigma totaliza R\$ 15,42/m³, enquanto o preço unitário contratual é de R\$ 34,28/m³, o que resulta em sobrepreço global de R\$ 2.749.819,01.

Além da análise de preço, convém trazer à baila uma discussão sobre a necessidade de realizar pagamentos de taxa de descarte para bota-fora de materiais inertes. Com efeito, não se vislumbra tal necessidade, ainda mais no caso de descarte de solo inerte, o qual possui valor econômico e pode ser reutilizado como material de empréstimo para eventuais aterros em outras obras da Prefeitura de São Paulo/SP ou nas obras do próprio Corredor Radial Leste - Trecho 3.

Por ora, aceita-se a premissa adotada no projeto básico de que o solo obtido nos cortes não poderá ser reutilizado, mas cabe ressaltar que não houve estudos sobre a viabilidade ou não de reuso do material obtido nas escavações, conforme destacado no achado sobre projeto básico deficiente deste relatório.

Ademais, verifica-se a inexistência de estudos que atestem a inviabilidade de a Prefeitura utilizar o material escavado para eventuais recomposições ambientais de erosões. Outra opção seria adquirir um terreno para torná-lo um bota-fora de obras de corredores de ônibus, haja vista que é previsto o montante de R\$ 3.242.963,07 para pagamento de taxa de descarte no Corredor Radial Leste - Trecho 3 e que estão sendo executados diversos empreendimentos simultaneamente na cidade.

Ou seja, são várias as alternativas que deveriam ter sido estudadas e avaliadas na etapa de estudos de viabilidade, sopesando todos os parâmetros de custos de taxas de descarte, transporte, DMT, compra de terreno etc. Essa é uma discussão que merece aprofundamento em sede de oitiva da Siurb/SP.

I.2.7 - Remoção de terra além do primeiro km.

Esse item do trecho 3 se refere ao transporte de material escavado depois do primeiro km de transporte, haja vista que, conforme o memorial descritivo da obra, o primeiro km de transporte é remunerado nas composições de escavação, carga e transporte.

No caso concreto, a composição paradigma foi retirada do Sicro 2 - 1 A 00 002 07 - Transporte local com basculante 10 m³ rodovia pavimentada (restauração rodoviária).

Isso porque a Composição do Sicro adota velocidade média de deslocamento de 40 km/h. No projeto básico, não foi encontrado nenhum estudo acerca da velocidade média de transporte até o bota-fora. Aliás, de acordo com o projeto básico, a DMT até o bota-fora é de 22 km, o qual fica localizado em Mauá/SP, município da Região Metropolitana de São Paulo/SP. Apesar disso, na resposta a licitantes, a Siurb/SP informou que a DMT até o bota-fora seria 30 km, o que demonstra incertezas na fixação de tão importante parâmetro, com impacto direto no preço final da obra.

Utilizando o sistema *Google Maps*, verifica-se que o trajeto até o bota-fora deverá ser feito por meio da Av. Jacu-Pêssego e da Rodovia SP-017. Trata-se de um trajeto no qual há pistas expressas e com grande capacidade viária, sendo factível utilizar, de forma conservadora, a velocidade de 40 km/h, por conta do tráfego urbano na via, na falta de um estudo detalhado que demonstre o uso de uma velocidade menor ou maior.

Aliás, de acordo com dados da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo/SP (sítio: <http://www.cetsp.com.br/noticias/2015/07/30/programa-de-protecao-a-vida-cet-implanta-reducao-de-velocidade-na-avenida-jacu-pessego.aspx>, acesso em: 6/8/2015), a velocidade máxima da via, que antes variava entre 60 e 70 km/h, foi reduzida para 50 km/h em 3/8/2015.

Em outras palavras, os dados disponíveis corroboram o conservadorismo a velocidade média de transporte de 40 km/h adotada pela equipe de auditoria em sua composição paradigma.

Foi necessário realizar uma adaptação na composição paradigma, haja vista que sua unidade de medida no Sicro é t.km, enquanto que no orçamento da obra é m³.km. A adaptação consistiu em corrigir a produtividade da equipe mecânica, dividindo-a pelo peso específico médio de materiais de primeira categoria, o qual constitui a maior parte do material escavado na obra.

O peso específico de materiais de primeira categoria (solo inerte) foi obtido no manual do Sicro 2 no valor de 1,6 t/m³. Feita essa adaptação, o custo unitário paradigma foi orçado em R\$ 0,85 / m³.km, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 1,03 / m³.km, enquanto o preço unitário contratual é R\$ 1,53 / m³.km. O sobrepreço global para o item é de R\$ 291.476,01.

Os demais itens não detalhados tiveram suas composições de preços unitários paradigma provenientes diretamente dos sistemas referenciais, sem nenhuma adaptação, conforme coluna "código" da tabela a seguir.

Curva ABC de Serviços (Itens da faixa A ou utilizados na Amostra) – Radial Leste – Trecho 3

Posição	Descrição do Serviço	UND	Preço unit (R\$)	Qtzde	Preço Parcial (R\$)	Incidência	% acumulado	Códi go do Serviço	BDI	Na amostra	Qtzde aferida	Preço ref	Sobrepesco	Sobrepesco qtd	Preço parcial
0001	ARMADURA EM AÇO CA-50	KG	7,68	4.587.779,9300	35.234.149,86	13,52	13,52	74254/1 - perda 5%	20,97	Sim		6,86	3.784.424,54		31.449.725,33
0002	ADMINISTRAÇÃO LOCAL - TIPO 1 PARA CORREDORES	MES	682.587,80	24,0000	16.382.107,20	6,29	19,81	CPU-130	20,97	-					
0003	LINHA DE DUTOS COM 12 PEAD Ø200MM	M	1.002,47	14.041,0000	14.075.681,27	5,40	25,21	85076 adapt	20,97	Sim		1.338,16			18.789.093,48
0004	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO PARA PAVIMENTO RIGIDO (FCTMK=4,5 MPA), INCLUSIVE CURA QUÍMICA - 7 DIAS	M3	708,40	17.687,0400	12.529.499,14	4,81	30,02	2 S 02 606 50	20,97	Sim		412,66	5.230.814,48		7.298.684,65
0005	CP-01 - CAIXILHO EM FERRO PERFILADO - FIXO, SEM VENTILAÇÃO PERMANENTE	M2	538,04	16.154,9000	8.691.982,40	3,34	33,35	85010	20,97	Sim		604,38			9.763.775,68
0006	FUNDAÇÃO DE RACHÃO	M3	151,74	52.084,7200	7.903.335,41	3,03	36,38	6454 adapt	20,97	Sim		167,12			8.704.535,52
0007	CÂMARA TRANSFORMADORA	UN	80.415,58	86,0000	6.915.739,88	2,65	39,04	CPU-109	20,97	-					
0008	LINHA DE DUTOS COM 06 PEAD Ø100MM	M	367,70	18.582,0000	6.832.601,40	2,62	41,66	85075 adapt	20,97	Sim		83,24	5.285.775,11		1.546.826,29
0009	"TIRANTE 40TF 5 FIOS D=1/2" FORN. E INST"	M	197,62	34.392,8600	6.796.716,99	2,61	44,27	2 S 05 900 01	20,97	Sim		192,59	172.831,94		6.623.885,06
0010	ESTACA TIPO RAIZ 400MM, COM PERFURAÇÃO EM SOLO CAP. 130T, INCLUSIVE MATERIAIS	M	619,94	10.410,0000	6.453.575,40	2,48	46,74	75420 adapt	20,97	Sim		468,44	1.577.162,36		4.876.413,04
0011	"REVESTIMENTO DE MISTURA ASFÁLTICA TIPO "GAP GRADED" COM POLÍMERO (SEM TRANSPORTE)"	M3	715,28	7.916,1800	5.662.285,23	2,17	48,92	05-96-00	20,97	-					
0012	"ELETRODUTO DE POLIETILENO FLEXÍVEL, ALTA RESISTÊNCIA - 4""	M	49,92	112.462,0000	5.614.103,04	2,15	51,07	86168 adapt	20,97	Sim		20,45	3.314.202,23		2.299.900,81
0013	CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=25MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO	M3	432,21	12.168,2800	5.259.252,30	2,02	53,09	74138/3	20,97	Sim		404,92	332.017,99		4.927.234,31
0014	POÇO DE INSPEÇÃO	UN	43.833,57	105,0000	4.602.524,85	1,77	54,85	73963/43	20,97	Sim		3.830,85	4.200.286,01		402.238,84
0015	CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=30MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO	M3	444,57	10.107,3200	4.493.411,25	1,72	56,58	74138/4	20,97	Sim		416,51	283.577,09		4.209.834,17
0016	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=10MPA - BOMBEADO	M3	400,10	11.221,4600	4.489.706,15	1,72	58,30	74138/1	20,97	Sim		346,75	598.705,67		3.891.000,48
0017	DESCARTE DE MATERIAL DE DEMOLIÇÃO BOTA FORA LICENCIADO, MATERIAL SOLTO (CLASSE II B)	M3	40,45	109.877,0600	4.444.527,08	1,71	60,01	Descarte mat solto	20,97	Sim		15,42	2.749.819,01		1.694.708,06
0018	REMOÇÃO DE TERRA ALÉM DO PRIMEIRO KM	M3XKM	1,53	2.784.487,9900	4.260.266,62	1,63	61,64	1 A 00 002 07 adapt	20,97	Sim		1,03	1.390.826,46		2.869.440,16

Relatório de Análise de Orçamento do SAO 2.0, pag: 7

0019	PROJETO EXECUTIVO - PRANCHA FORMATO A1	UN	3.615,83	1.064,0000	3.847.243,12	1,48	63,12	CPU-510	20,97	-								
0020	VIDRO TEMPERADO INCOLOR, ESPESSURA 10MM, FORNECIMENTO E INSTALACAO, INCLUSIVE MASSA PARA VEDACAO	M2	292,64	12.467,8900	3.648.603,33	1,40	64,52	72120	20,97	Sim	278,77	172.953,37					3.475.649,96	
0021	DEMOLIÇÃO DE CONCRETO ARMADO	M3	231,18	15.036,5400	3.476.147,32	1,33	65,85	709181	20,97	Sim	210,86	305.545,34						3.170.601,98
0022	ACO P/CONCRETO PROTENDIDO TIPO DYWIDAG OU SIMILAR	KG	25,25	137.625,0200	3.475.031,76	1,33	67,18	CPU SPT 6	20,97	-								
0023	DESCARTE DE SOLO INERTE EM BOTA FORA LICENCIADO, MATERIAL SOLTO	M3	34,28	94.602,1900	3.242.963,07	1,24	68,43	Descarte material solto	20,97	Sim	15,42	1.763.849,64						1.459.113,43
0024	BASE DE BRITA GRADUADA	M3	143,57	20.494,9000	2.942.452,79	1,13	69,56	5 S O2 230 50	20,97	Sim	150,21							3.078.531,30
0025	ESTACAO EM SOLO D=1,00M	M	1.215,46	2.392,0000	2.907.380,32	1,12	70,67	CPU SPT 20	20,97	-								
0026	DEMOLIÇÃO DE ALVENARIA	M3	51,67	55.943,9600	2.890.624,41	1,11	71,78	738992	20,97	Sim	91,59							5.123.756,67
0027	CIMBRAMENTO PARA ALTURAS ENTRE 3,01M E 7,00M	M3	25,00	109.722,2700	2.743.056,75	1,05	72,84	73685	20,97	Sim	34,00							3.730.257,01
0028	MINI POÇO DE INSPEÇÃO	UN	30.033,12	86.0000	2.582.848,32	0,99	73,83	7396327	20,97	Sim	4.997,80	2.153.037,54						429.810,78
0029	FORMA PARA ESTRUTURAS DE CONCRETO (PLAR, VIGA E LAJE) EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA PLASTIFICADA, DE 1,10 X 2,20, ESPESSURA = 12 MM, 02 UTILIZACOES (FABRICACAO, MONTAGEM E DESMONTAGEM - EXCLUSIVE ESCORAMENTO)	M2	63,12	40.861,9300	2.579.205,02	0,99	74,82	84217	20,97	Sim	59,76	137.369,88						2.441.835,14
0030	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) EM CONCRETO (CIMENTO/AREIA/SEIXO ROLADO), PREPARO MECÂNICO, ESPESSURA 7CM, COM JUNTA DE DILATAÇÃO EM MADEIRA, INCLUSO LANÇAMENTO E ADENSAMENTO	M2	43,22	58.200,0000	2.515.404,00	0,97	75,78	738921	20,97	Sim	40,41	163.445,31						2.351.958,69
0031	FORMA COMUM DE TABUAS DE PINUS	M2	52,12	45.758,5200	2.384.934,06	0,92	76,70	709331	20,97	Sim	95,90							4.388.124,10
0032	AS BUILT FORMATO A1	UN	2.229,89	1.064,0000	2.372.602,96	0,91	77,61	20/3/2017	20,97	-								
0033	CANTEIRO DE OBRAS TIPO 1 PARA CORREDORES	UN	2.309.427,40	1,0000	2.309.427,40	0,89	78,49	CPU-127	20,97	-								
0034	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE GUIAS TIPO FM/SP 100, INCLUSIVE ENCOSTAMENTO DE TERRA - FCK=25,0MPA	M	44,91	50.440,0000	2.265.260,40	0,87	79,36	72967	20,97	Sim	36,51	423.737,89						1.841.522,51
0035	REMOÇÃO DE ENTULHO ALÉM DO PRIMEIRO KIM	M3XKM	1,19	1.827.539,8400	2.174.772,41	0,83	80,20	1 A 00 002 07 adppt	20,97	Sim	1,03	291.476,01						1.883.296,40

Lista de Serviços com BDI Diferenciado

Descrição obs Serviços

BDI

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(pIG-P) - Edital 03/2015/SIURB, 15/5/2015, RDC - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO, Execução das Obras de dois Corredores de Ônibus, compreendendo dois lotes: (i) Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Terminal Itaim Paulista; (ii) Corredor LESTE RADIAL - TRECHO 3.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 34.351.857,86

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles internos da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP. - O achado de sobrepreço revela deficiências nos controles internos da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, já que, ainda que a Siurb/SP tenha feito avaliação dos custos unitários e das composições de custos unitários do orçamento-base da licitação do Corredor de Ônibus Radial Leste - Trecho 3, foi constatado sobrepreço relevante na comparação dos preços unitários do orçamento com os preços provenientes dos sistemas de referência do Decreto 7.983/2013.

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Contratação e licitação de obras por preços acima dos de mercado. (efeito potencial) - O sobrepreço contido nos objetos fiscalizados pode acarretar contratações e licitações de obras por preços acima dos de mercado, gerando futuro dano ao erário.

3.1.6 - Critérios:

Acórdão 2649/2007, TCU-Plenário

Decisão 1332/2002, TCU-Plenário

Decreto 7983/2013, art. 3º; art. 4º; art. 8º, § único; art. 8º, caput ; art. 9º, inciso I; art. 9º, inciso II; art. 9º, inciso III; art. 9º, inciso IV; art. 9º, caput ; art. 16

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II; art. 55, inciso II; art. 55, inciso III; art. 55, inciso XI; art. 65, § 3º; art. 65, inciso I, alínea b

Lei 12462/2011, art. 1º, § 1º, inciso I; art. 2º, § único, inciso VI; art. 2º, inciso IV, alínea c; art. 8º, § 3º

3.1.7 - Evidências:

CriterioPrecoMedicao.

Anexo ao Termo de Compromisso 0425.746-96/2013 - Radial Leste Trecho 3..

Planilha orçamentária - Radial Leste - Trecho 3.

Detalhamento de encargos sociais - Radial Leste - Trecho 3.

Detalhamento do BDI - Radial Leste - Trecho 3.

Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015. - Resposta de comunicação - Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015..

TC 0425746-09 - Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Resposta da Caixa.

QCI - Radial Leste - Trecho 3 - TC 0425746-09.

Plano de trabalho - Radial Leste - Trecho 3 - TC 0425746-09.

Planilha sintética de quantidades - Radial Leste - Trecho 3.

Memória de cálculo de quantitativos e DMT - Radial Leste - Trecho 3.

Memorial Descritivo - Radial Leste - Trecho 3.

Relatório técnico de Terraplenagem - Radial Leste - Trecho 3.

Relatório técnico de sondagens - Radial Leste - Trecho 3.

Notícia Folha de São Paulo - Descarte de resíduos de construção em SP- 23_06_2015.

Relatório de poços de inspeção - Radial Leste - Trecho 3.

Relatório de Sondagens SPT - Radial Leste - Trecho 3.

Termo de referência - Radial Leste - Trecho 3.

Relatório SAO - Radial Leste - Trecho 3.

Composições de preços unitários Paradigma - Radial Leste - Trecho 3 - v2.

3.1.8 - Medidas corretivas:

A fim de elidir os indícios de irregularidade classificados como pIG-P, as medidas corretivas consistem em readequar os preços unitários, incluídos os custos unitários e o BDI, do orçamento-base da licitação RDC Presencial 3/2015 aos referenciais de mercado, notadamente ao Sicro e ao Sinapi, nos termos dos art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013.

3.1.9 - Conclusão da equipe:

O sobrepreço apurado no Edital de licitação RDC Presencial 3/2015 da Siurb/SP totaliza R\$ 35.682.970,34, o que corresponde a 15,86% do valor total licitado, percentualmente igualmente relevante.

Os indícios de sobrepreço constatado ficam evidentes a partir da comparação dos preços unitários orçados com os referenciais de mercado, notadamente o Sicro e o Sinapi, conforme descrito no campo Situação Encontrada do presente achado. Essa situação enseja descumprimento do disposto no art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013 e na jurisprudência do TCU.

O percentual de sobrepreço é significativo, indicando que os indícios de irregularidade se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), haja vista que, além da relevância material, os indícios apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência.

Por essa razão, alvitra-se classificar o presente achado como pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação). Nesses casos, o art. 112, § 9º, da mesma lei, prevê que, ao término da auditoria, seja concedido à entidade auditada o prazo de 15 dias corridos para manifestação preliminar acerca dos indícios de irregularidades.

Além disso, convém realizar oitiva da Siurb/SP, para que se manifeste acerca dos indícios de irregularidades constatados. Alvitra-se, ainda, realizar oitiva da Caixa Econômica Federal acerca dos indícios de sobrepreço no Corredor Radial Leste - Trecho 3, em face da evidência trazida aos autos pela Siurb/SP no sentido de que a Caixa aprovou os preços unitários da planilha orçamentária.

3.2 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no inciso IV do art. 112, da Lei 13.080 (LDO/2015), pois não se referem a irregularidades de cunho financeiro.

3.2.2 - Situação encontrada:

Durante os trabalhos de campo realizados entre 22 e 26/6 na Radial Leste, foram verificados indícios de irregularidade pertinentes a deficiência no projeto básico do trecho 3 dessa obra, especialmente no que concerne a(o): (i) critério de medição de Administração Local e Canteiro de Obras inadequado; (ii) ausência de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira; (iii) ausência de aprovação do projeto básico e ART para o orçamento-base; e (iv) ausência de detalhamento e de memória de cálculo de quantitativos presentes na planilha orçamentária.

a) Critério de medição de Administração Local e de Canteiro de Obras inadequado - Trecho 3

Com relação ao Trecho 3 da Radial Leste, ainda não houve licitação.

O critério de medição adotado para o item Administração Local, conforme explicitado nos anexos ao Edital de Licitação, prevê que o serviço será "medido mensalmente em parcelas mensais iguais, de acordo com o número de meses de duração da obra."

Todavia, a jurisprudência do TCU afirma que os critérios de medição dos custos da Administração Local estejam atrelados ao andamento da obra e os seus itens medidos de forma proporcional à execução financeira, de forma a resguardar o ritmo programado da obra que não será beneficiada com aditivos de prorrogação de prazo. (Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário)

Se adotado o critério de medição previsto nos anexos do edital, a empresa vencedora se beneficia com o atraso na execução da obra, na medida em que receberá mensalmente um valor fixo independentemente da efetiva execução de serviços.

Por outro lado, caso se adote a previsão do pagamento pelo item Administração Local proporcionalmente ao andamento das obras civis, haverá incentivos para que a contratada realize o serviço dentro do prazo inicialmente previsto.

No que se refere à rubrica Canteiro de Obras, há equívoco semelhante ao ocorrido no item Administração Local, visto que o pagamento não se vincularia à execução do serviço/objeto. Está

previsto em anexo do edital que o serviço será "medido em duas parcelas, sendo 80% (oitenta por cento) do valor total, na conclusão de todos os serviços referentes à instalação do canteiro de obras; e os 20% (vinte por cento) restantes, na remoção do canteiro, considerando limpeza e restauração da área, devidamente aprovados pela SPTrans."

b) Ausência de estudo de viabilidade

No âmbito da obra da Radial Leste, a equipe de auditoria solicitou à SPObras que enviasse documentação com os estudos de viabilidade técnica e econômica da obra, por intermédio dos Ofícios n. 01 e 04-Fiscalis-202/2015.

Em resposta ao primeiro dos documentos, o auditado disponibilizou arquivos magnéticos com um conjunto de informações.

A SPObras informa que objetivo da obra é aumentar a atratividade do transporte coletivo, através da redução de tempo de viagens, por intermédio da otimização da capacidade e eficiência da oferta de transporte coletivo na Zona Leste do município de São Paulo. Pretende-se melhorar a distribuição de veículos nas vias de tráfego, proporcionando maior fluidez do tráfego do ônibus, promovendo o aumento da velocidade média dos veículos e consequentemente ganho no tempo e redução das emissões de poluentes atmosféricos.

Para a SPObras, com a operação dos corredores será possível segregarmos a circulação dos ônibus e veículos nas principais avenidas da região leste da cidade, tornando as outras faixas livres para a circulação dos demais veículos e possibilitando a organização dos locais de embarque e desembarque de passageiros.

Segundo informação disponibilizada à equipe de auditoria, a duplicação das vias e os melhoramentos geométricos das vias, juntamente com a implantação dos Corredores, permitirá alcançar os seguintes objetivos, entre outros: (i) estimular a migração dos modos motorizados privados para os modos coletivos; (ii) ampliar as possibilidades de articulação com os sistemas sobre trilhos e com modos não motorizados; e (iii) contribuir para a melhoria da qualidade ambiental urbana.

Por fim, o órgão municipal afirma que a zona leste da cidade, que apresenta uma população de aproximadamente 4 milhões de habitantes (distribuídos em 33 bairros), é a região com menor número de corredores de ônibus e, se considerarmos o extremo dessa região, a quantidade de corredores é nula, fato que justifica a necessidade de implantação do Programa de Corredores de Ônibus da Zona Leste.

Entre os benefícios da construção do corredor, podem-se citar: (i) aumento da velocidade média dos ônibus, com ganhos de tempo de viagem; e (ii) oferecer maior conforto e segurança para os usuários, melhorando a qualidade de vida.

Ademais, o Corredor Leste Radial - Trecho 3 atende a uma região desassistida diretamente por sistema estrutural e, apesar de correr paralelo entre as linhas 11 e 12 da CPTM, está distante delas. Trata-se de um atendimento local até a centralidade de Itaquera e também alimentador do Metrô e da CPTM, onde completará o corredor conectando-se ao Trecho 2.

O Trecho 3 do Corredor Leste Radial cumprirá função de ligar a demanda lindeira diretamente aos pontos de interesse da centralidade Itaquera, como também de alimentação do Metrô e da CPTM naquele local. Considerando que os sistemas estruturais ofertam serviço com intervalo reduzido entre viagens, os benefícios auferidos pelo corredor serão totalmente transferidos aos usuários.

Adicionalmente, o gestor enviou uma pesquisa de usuários nas estações e terminais de ônibus do Metro ao longo da Linha 3 - Vermelha do Metrô de São Paulo, assim como no eixo da avenida Aricanduva desde o Terminal de Ônibus Carrão, para avaliação do perfil dos deslocamentos dos passageiros do sistema de transporte ao longo do Corredor de Ônibus da Radial Leste.

O teor desse documento é no sentido de levantar o perfil dos deslocamentos dos passageiros, bem como avaliar os impactos da implantação do novo corredor sobre a demanda dos usuários ao longo do eixo da Radial Leste e equacionar ações coordenadas das entidades vinculadas à Prefeitura de São Paulo.

Nesse sentido, foi realizada pesquisa origem/destino, com vistas a determinar o tipo de deslocamento dos passageiros. Desde a estação Itaquera até a da Sé, buscou-se determinar a origem e o destino dos passageiros que embarcam e desembarcam nessas estações. Procedimento semelhante foi realizado para os terminais Carrão, São Mateus e diversos pontos ao longo da Av. Aricanduva.

Apesar desse conjunto de informações trazidas, não se verificou o encaminhamento de um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira completo do trecho 3, mas somente uma pesquisa origem-destino.

Nesse sentido, a finalização de uma obra pública é evento que depende de várias etapas que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita. A realização dessas etapas prévias ao edital é fundamental para o sucesso na construção do empreendimento. A fase preliminar à licitação é requisito para a tomada de decisão de licitar.

O estudo de viabilidade inicia-se pela identificação da necessidade a ser satisfeita. Podem haver várias alternativas para solucionar um problema. São estimados os custos e verifica-se a viabilidade técnica de cada alternativa. O estudo objetiva justamente subsidiar essas análises, com vistas a selecionar a providência que melhor atenda à necessidade específica.

Nesse sentido, este Tribunal, por meio do Acórdão 1568/2008-TCU-Plenário entende que:

"25. O estudo de viabilidade objetiva analisar e escolher a solução que melhor responda ao programa de necessidades, sob os aspectos legal, técnico, econômico, social e ambiental.

26. Além de estudos e desenhos que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento dado com referência ao impacto ambiental, o estudo de viabilidade será constituído por relatório justificativo que contenha a descrição e avaliação da alternativa selecionada, suas características principais, critérios, índices e parâmetros empregados, demandas a serem atendidas e pré-dimensionamento dos elementos da edificação".

No mesmo sentido o art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 define que o projeto básico deve basear-se "nas indicações dos estudos técnicos preliminares". Por sua vez, a Resolução CONFEA 361/91 conceitua projeto básico como uma "fase precedida por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental".

A Orientação Técnica OT - IBR 001/2006 também aborda o tema e exige que projeto básico seja "elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade". (grifos nossos)

Licitando um objeto sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento, obtida justamente nessa etapa preliminar, pode resultar em desperdício de recursos públicos pela possível impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou na efetiva futura utilização.

Os estudos de viabilidade objetivam eleger o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. No aspecto técnico, devem ser avaliadas as alternativas para a implantação do projeto. A análise socioeconômica, por sua vez, inclui o exame das melhorias e possíveis malefícios advindos da implantação da obra. Durante esta etapa, deve ser promovida a avaliação expedita do custo de cada possível alternativa.

Obtém-se, assim, uma ordem de grandeza do orçamento referente a cada empreendimento, para se estimar a dotação orçamentária necessária. Nessa etapa, ainda não é possível a definição precisa dos custos envolvidos na realização da obra, mas é preciso obter uma noção adequada dos valores envolvidos, que é fundamental para priorizar as propostas.

Em seguida, deve-se verificar a relação custo/benefício de cada obra, levando em consideração a compatibilidade entre os recursos disponíveis e as necessidades da população do município.

Concluídos os estudos e selecionada a alternativa, deve-se preparar relatório com a descrição e avaliação da opção selecionada, suas características principais, os critérios, índices e parâmetros empregados na sua definição, demandas que serão atendidas com a execução, e pré-dimensionamento dos elementos, isto é, estimativa do tamanho de seus componentes.

c) Ausência de aprovação do Projeto Básico pela autoridade competente

No âmbito da obra da Radial Leste, a equipe de auditoria solicitou à SPObras que enviasse documentação com o projeto básico e/ou executivo com as respectivas aprovações das autoridades competentes. Em resposta, o auditado disponibilizou arquivos magnéticos com um conjunto de informações. Nele, a Secretaria Municipal de Transportes - SPTrans informa que "não existe documento de aprovação do projeto básico no âmbito desse órgão, pois o mesmo foi desenvolvido internamente".

Nesse sentido, a Lei 12.462/2011 traz a definição de projeto básico no inciso IV do art 2º: "Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo: a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares; b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; c) possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e prazo de execução".

Com o intuito de conferir maiores garantias à boa execução do projeto básico, a legislação exige que as obras e os serviços somente possam ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório, de acordo com o art. 8º, § 5º, da Lei 12.462/2011.

Segundo a doutrina administrativista, é insuficiente a mera elaboração do projeto básico. Faz-se necessária sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e ao interesse público. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere.

Nesse sentido também expõe a Súmula 261 deste Tribunal: "Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigure o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos." (grifo nosso)

Convém mencionar que a definição de projeto básico contida no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 se assemelha àquela do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, razão pela qual a Súmula TCU 261 é aplicável ao caso concreto.

d) Ausência de ART específica para o orçamento-base da licitação

Ademais, não foi encontrada a ART específica para o orçamento-base da licitação, conforme o art. 10 do Decreto 7.983/2013.

e) Ausência de detalhamento de quantitativos de itens contidos na planilha orçamentária

Por fim, no que se refere ao quantitativo de alguns itens constantes da planilha orçamentária, a equipe de auditoria tentou avaliá-los, por critérios de amostragem.

No entanto, diante da impossibilidade de confirmar tais quantidades, foi encaminhado o Ofício de Requisição n. 6-202/2015 requisitou as seguintes informações:

- a) detalhamento das memórias de cálculo de quantitativo do serviço "Linha de dutos com 12 PEAD 200mm";
- b) justificativas para a diferença entre os quantitativos de armadura de aço constantes na planilha orçamentária e memória de cálculo de quantitativos/desenhos técnicos das fundações das passarelas; e
- c) justificativas para a utilização de taxas de aço em volume de concreto, em detrimento do detalhamento estrutural pertinente, utilizadas para estimar os quantitativos desse material.

Em sua resposta o gestor alega:

a) que os quantitativos dos serviços "Linha de dutos com 12 PEAD 0 200MM" e "armadura de aço" constantes da planilha orçamentária estão sendo revistos.

b) a utilização de taxas de aço por volume de concreto, em detrimento do detalhamento estrutural pertinente, está, também, sendo revista.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Edital 03/2015/SIURB, 15/5/2015, RDC - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO, Execução das Obras de dois Corredores de Ônibus, compreendendo dois lotes: (i) Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Terminal Itaim Paulista; (ii) Corredor LESTE RADIAL - TRECHO 3.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Uso inadequado de critério de medição.

Planejamento inadequado da contratação - Planejamento inadequado da contratação, já que há erros de quantitativos de serviços relevantes (que, inclusive, estão em revisão após questionamento do TCU).

Deficiência de controles internos. - Deficiência de controles internos, pois o projeto básico não estava aprovado.

3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízo decorrente da escolha de empreendimento que não atenda aos anseios da população. (efeito potencial)

Revisões contratuais destinadas a readequar as características do objeto (alterações nos projetos básicos e executivo) que, em geral, levam à majoração indevida do valor global da contratação. (efeito potencial)

Superestimativa de quantitativos (efeito potencial)

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Prejuízos gerados por pagamentos indevidos na rubrica Administração Local, entre outras.

3.2.6 - Critérios:

Acórdão 1568/2008, item 25-26, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2764/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2622/2013, item 9.3.2.2, Tribunal de Contas da União

Decreto 7983/2013, art. 10

Lei 12462/2011, art. 2º, § único, inciso I; art. 2º, § único, inciso II; art. 2º, § único, inciso III; art. 2º, § único, inciso IV; art. 2º, § único, inciso V; art. 2º, § único, inciso VI; art. 2º, inciso IV, alínea b; art. 2º, inciso IV; art. 2º, inciso IV, alínea c; art. 2º, inciso IV, alínea a; art. 8º, § 5º

Resolução 361/91, CONFEA, art. 2º

Súmula 261/2010, Tribunal de Contas da União

3.2.7 - Evidências:

CriterioPrecoMedicao.

Ofício 06-fiscalis-202_2015 - 4ª requisição - Radial Leste - SPObras.

ART - Projetos e Orçamento - Radial Leste - Trecho 3 - parte 1/2.

ART - Projetos e Orçamento - Radial Leste - Trecho 3 - parte 2/2.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que a contratante adotou critério de medição para os itens "Administração Local e "Mobilização, Instalação e Desmobilização do Canteiro de Obras que permite que a contratada seja beneficiada com o pagamento desproporcional ao andamento físico-financeiro da obra, entende-se que deve haver o ajuste dos critérios de pagamento dos itens acima referidos.

No que se refere ao estudo de viabilidade do trecho 3, por meio da solicitação de informações elaborada por intermédio de Ofício de Requisição, verificou-se a ausência de um estudo de viabilidade econômico-financeira completo para o empreendimento.

Adicionalmente, constatou-se que o projeto básico e/ou executivo não foi acompanhado das devidas aprovações por parte das autoridades competentes, bem como não foi localizada a ART específica para o orçamento-base.

Por fim, as memórias de cálculo e desenhos técnicos encaminhados permitem concluir que houve equívoco nos quantitativos de alguns itens, haja vista que, segundo informação disponibilizada pelo próprio gestor, eles estão sendo revisados pelo órgão licitante.

Assim, julga-se necessário promover, com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da SPObras, dando-lhe a oportunidade de se manifestar nos autos, haja vista a possibilidade de decisão do Tribunal no sentido de intervir na execução do edital (trecho 3) em seu desfavor, a exemplo de determinar a correção dos critérios dos itens Administração Local e Canteiro de Obras.

3.3 - O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no inciso IV, § 1º, art. 112, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), pois não se mostraram materialmente relevantes em relação ao contrato firmado.

3.3.2 - Situação encontrada:

A Prefeitura Municipal de São Paulo/SP publicou o edital RDC Presencial 3/15/SIURB, referente a implantação do trecho 3 do Corredor Radial Leste, sem que houvesse previsão de recursos orçamentários suficientes para assegurar o pagamento das despesas relativas às obras licitadas, em desobediência aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, caput, da Lei 8.666/1993, e reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

As obras do Corredor Radial Leste foram divididas em três trechos, sendo que o trecho três, financiado por recursos federais oriundos do Ministério das Cidades, foi objeto do Termo de Compromisso 0425.746-09/2013, que previu o montante de R\$ 222 milhões de reais. Cumpre acrescentar que o citado termo não continha previsão de contrapartida municipal.

Ao comparar o total constante no orçamento estimativo anexo ao edital de licitação com o montante previsto no Termo de Compromisso, verificou-se que o valor consignado no convênio não é suficiente para cobrir as despesas das obras do trecho 3, faltando o total de R\$ 38 milhões de reais, o que equivale a cerca de 15% do valor previsto em edital.

O Termo de Compromisso 0425.746-09/2013 previu o repasse de R\$ 222 milhões de reais, enquanto o edital do RDC Presencial nº 003/15/SIURB veiculou o valor de R\$ 260.606.614,22 (data base de julho/2014). Assim, resta claro que o montante previsto no Termo de Compromisso não é suficiente para cobrir as despesas da obra de execução do trecho 3 do Corredor Radial Leste.

Diante desses fatos, observa-se, portanto, que a Prefeitura de São Paulo publicou o edital do trecho 3 do Corredor Radial Leste sem que houvesse previsão de recursos orçamentários suficientes para finalizar as intervenções, em afronta aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, caput, da Lei 8666/1993 e reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

Nesse sentido, cumpre destacar que o art. 7º, § 2º, inciso III da Lei 8666/1993 estabelece que:

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

(...)

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."

Por seu turno, o art. 38, caput, da Lei 8.666/1993, também é claro no sentido de que, para a abertura do processo licitatório, deve haver a indicação dos recursos necessários para cobrir as despesas do objeto licitado, conforme transcrição a seguir:

"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: (...)"

No que concerne a esse tema, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que o processo licitatório só pode ser iniciado se existir recurso orçamentário próprio para a realização da despesa correspondente, a exemplo do disposto nos Acórdãos do TCU 299/2010, 1832/2010 e 3071/2008, todos do Plenário.

Ante todo o exposto, considerando que não houve revisão do plano de trabalho que embasou a assinatura do termo de compromisso, fica constatado que a Prefeitura Municipal de São Paulo publicou edital de licitação para a execução do trecho 3 do Corredor Radial Leste, sendo que não havia previsão de recursos orçamentários suficientes para cobrir as despesas das obras licitadas, em desobediência aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, caput, da Lei 8.666/1993, e reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato de repasse 677973, 13/12/2013, ANEXO AO TERMO DE COMPROMISSO Nº 0425.746-09/2013 / MINISTÉRIO DAS CIDADES / CAIXA - EXECUÇÃO DE CORREDOR RADIAL LESTE TRECHO 3., Prefeitura Municipal de São Paulo - SP.

(IG-C) - Edital 03/2015/SIURB, 15/5/2015, RDC - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO, Execução das Obras de dois Corredores de Ônibus, compreendendo dois lotes: (i) Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Terminal Itaim Paulista; (ii) Corredor LESTE RADIAL - TRECHO 3.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Quantificação inadequada dos preços dos serviços e insumos no âmbito do Programa de Trabalho.

3.3.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Paralisação da obra em decorrência da falta de recursos. (efeito potencial)

3.3.6 - Critérios:

Acórdão 3071/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 299/2010, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1832/2010, Tribunal de Contas da União

Lei 8666/1993, art. 7º, inciso III; art. 7º, inciso IV; art. 38, caput

3.3.7 - Evidências:

Anexo ao Termo de Compromisso 0425.746-96/2013 - Radial Leste Trecho 3..

Novo Edital RDC Presencial 003-2015 - pós-reabertura.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

A Prefeitura Municipal de São Paulo/SP publicou o edital de implantação do trecho 3 do Corredor Radial Leste sem que houvesse previsão de recursos orçamentários suficientes para assegurar o pagamento das despesas relativas às obras licitadas, em desobediência aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, caput, da Lei 8.666/1993, e reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

O termo de compromisso firmado com a União previa o montante de R\$ 222 milhões de reais para a construção do trecho 3, enquanto o edital de licitação previa orçamento estimativo de R\$ 260.606.614,22.

Por essa razão, foi proposta a oitiva da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo, da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades para esclarecer a disparidade entre os referidos valores.

3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no art. 112, §1º, IV, da Lei 13.080/2015, por não se referirem a valores financeiros.

3.4.2 - Situação encontrada:

Foram encontradas cláusulas restritivas à ampla competitividade no edital de RDC Presencial 3/2015, de acordo com a legislação e a jurisprudência do TCU, referente ao Corredor Radial Leste - Trecho 3. As cláusulas irregulares foram: (i) realização de licitação presencial, sem a justificativa adequada; (ii) exigência de prestação de garantia de fiel cumprimento do contrato concomitante com apresentação de patrimônio líquido mínimo; (iii) restrição à tipologia de obra nas exigências acerca de cobertura metálica e área construída; (iv) limitação de atestados para atender às exigências de habilitação técnico-operacional; e (v) ausência de publicação das peças técnicas da licitação em sítio eletrônico da Internet, importando em ônus desnecessários para eventuais interessados obterem esses elementos.

Convém ressaltar que, no decorrer da execução da fiscalização, a Siurb/SP corrigiu os problemas (ii), (iii) e (iv). Ademais, a publicação do edital ocorreu em desconformidade com os itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão TCU 2099/2013 - Plenário, que prescreve a não admissão de licitação com base em projeto básico que não obteve a aprovação do órgão técnico competente na esfera federal, nesse caso, representado pela Caixa Econômica Federal.

Além dessas cláusulas tendentes a restringir a competitividade do certame RDC Presencial 3/2015, embora o edital não seja claro quanto à vedação a que uma mesma licitante seja contratada para executar os dois lotes, foi identificado que, em resposta a um licitante (Aviso de Esclarecimentos nº 001, de 30/7/2015), a comissão firmou interpretação de que as licitantes podem oferecer propostas

para os dois lotes do RDC Presencial 3/2015, mas só poderá ser contratada para um dos dois lotes, em descumprimento à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.223/2013, 2.373/2013 e 602/2015, todos do Plenário). E entendeu a Comissão que, caso a licitante tenha interesse em apresentar propostas para os dois lotes, terá que apresentar garantias em valor proporcional ao somatório dos valores dos dois lotes, mesmo sabendo que somente poderá assinar contrato para um desses lotes.

Também vale destacar que, em decorrência dos indícios de irregularidades constatados, no caso do edital do RDC Presencial 3/2015, a equipe de auditoria elaborou instrução acostada à peça 19 dos autos, no qual pondera que se fizeram presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora no caso concreto, haja vista que a licitação está prevista para ter sua abertura em 6/8/2015, propondo realizar oitiva prévia da Siurb/SP acerca dos indícios de irregularidade, com base no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU e na delegação de competência conferida pelo art. 1º, inciso II, da Portaria-Min-BD 1/2014.

A Siurb/SP teve ciência do ofício de oitiva prévia em 22/7/2015 (peça 22), constando a resposta da Siurb/SP na peça 25.

Com efeito, verificou-se que as cláusulas apontadas acima feriam a legislação e a jurisprudência desta Corte de Contas, conforme detalhado a seguir.

I. Edital de RDC Presencial 3/2015 - Corredor Leste - Trecho 3

I.1 Realização de licitação presencial, sem a justificativa adequada, em desacordo com o art. 13 da Lei 12.462/2011

No preâmbulo do Edital de Licitação RDC Presencial nº 003/15/SIURB restou consignado que a opção pela realização do certame presencial foi feita em razão de a Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb), da Prefeitura Municipal de São Paulo/SP, não dispor das ferramentas necessárias para a realização do procedimento sob a forma eletrônica.

Acerca da escolha da modalidade de licitação, se presencial ou eletrônica, o art. 13 da Lei 12.462/2011 prescreve que "as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a presencial".

Nesse sentido, o Decreto 7.581/2011, que regulamentou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, dispõe em seu art. 13:

"Art. 13. As licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

§ 1º Nos procedimentos sob a forma eletrônica, a administração pública poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

§ 2º As licitações sob a forma eletrônica poderão ser processadas por meio do sistema eletrônico utilizado para a modalidade pregão, de que trata o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005."

Dessa forma, a escolha pela modalidade presencial, em detrimento da eletrônica, embora possível, deve ser justificada de maneira satisfatória, tendo em vista que o diploma legal estabelece a preferência pela forma eletrônica. No caso concreto, a justificativa é insatisfatória.

A referida preferência pela forma eletrônica no RDC é devida a série de fatores, entre os quais o incentivo ao aumento da competitividade do torneio e a dificuldade imposta ao conluio de potenciais licitantes. O aumento de competitividade decorre, por exemplo, da redução dos custos para participação dos certames licitatórios, pois a participação em licitações presenciais impõe uma série de gastos e dificuldades para licitantes sediadas em outras localidades. Tais restrições não existem para empresas sediadas em outras unidades federativas quando utilizada a forma eletrônica de licitação. Assim, o uso do RDC processado por meio do sistema eletrônico visa prestigiar, em particular, o princípio constitucional da isonomia, assim como selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

A menor abrangência das licitações presenciais favorece a disputa apenas entre fornecedores regionais ou locais, o que traz um efeito maléfico para a Administração, uma vez que licitantes de outras regiões poderiam apresentar melhor qualidade do produto e menor preço. Até porque, no caso concreto, há grande interesse no mercado de obras em São Paulo/SP e, eventualmente, empresas de outras localidades podem vir a ter interesse em ingressar nesse mercado.

Por todos esses motivos, o TCU vem determinado aos jurisdicionados, no âmbito das contratações mediante pregão, que só utilizassem o formato presencial no caso de inviabilidade de realização do certame no formato eletrônico, a ser justificada pela autoridade competente. Os Acórdãos 1.700/2007-TCU-Plenário e 2.292/2012-TCU-Plenário vão nesse sentido. Essa interpretação pode ser aplicada de forma análoga ao presente caso. Inclusive porque o Decreto 7.581/2011 possibilita que seja usado o mesmo sistema eletrônico utilizado para a modalidade pregão nas licitações amparadas no RDC.

Ademais, ainda que a Siurb não dispusesse de sistema próprio para processar os pregões eletrônicos e, conseqüentemente, a licitação em questão, poderia se credenciar para utilizar a plataforma do Comprasnet do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ou ainda, o sistema e-Licitações do Banco do Brasil (BB), que são as ferramentas usadas para obras com recursos federais.

Em consulta ao sítio do Comprasnet (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/publicacoes/manuais>), verificou-se, inclusive, que é disponibilizado um manual a fim de orientar o usuário do órgão público interessado a utilizar o sistema no caso de RDC Eletrônico (https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/manuais/manual_rdc_eletronico_v1_08032013.pdf).

Portanto, os responsáveis pelo Edital de Licitação RDC Presencial nº 003/15/SIURB infringiram o art. 13º da 12.462/2011, que exige, em caso de empreendimentos com recursos federais, a utilização de licitação preferencialmente na forma eletrônica, pois deixaram de apresentar justificativas plausíveis no aludido processo licitatório de que a utilização da forma eletrônica era inviável, ainda mais em um objeto de R\$ 857,3 milhões.

Não cabe ao administrador público adotar postura contrária a dispositivos literais de Lei que está em vigor, salvo se, no caso concreto, a adoção de dispositivo legal afrontar claramente o interesse público, situação que demandará pareceres técnicos e jurídicos circunstanciados a embasar e justificar o afastamento de norma ao caso concreto.

Vale destacar que a forma eletrônica do certame, além de aumentar a competitividade, mitiga o risco de conluio entre licitantes.

I.2 Exigência de prestação de garantia de fiel cumprimento do contrato concomitante com apresentação de patrimônio líquido mínimo, contrariando o teor da Súmula TCU 275/2012

No que se refere à Qualificação Econômico-Financeira, o edital trouxe a exigência de que a licitante comprove possuir Patrimônio Líquido mínimo, nos seguintes termos:

"12. DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

12.2.3 - Relativos à Qualificação Econômico-Financeira:

c. Prova de ter o Licitante o Patrimônio Líquido igual ou superior a valor especificado no preâmbulo deste Edital, comprovado pelo Balanço Patrimonial exigido na alínea "a", admitindo-se a atualização para o mês de entrega da documentação por meio do Índice de Preços ao Consumidor - IPC." (grifo nosso)

(...) 2. INFORMAÇÕES INICIAIS

2.9. Patrimônio Líquido Mínimo exigido:

Lote 1: R\$ 59.670.000,00 (cinquenta e nove milhões seiscentos e setenta mil reais)

Lote 2: R\$ 26.060.000,00 (vinte e seis milhões e sessenta mil reais)"

(Itens 12.2.3 "c" e 2.9 do Edital de licitação RDC Presencial n. 003/15/SIURB - p. 23-24 e 4)

Ainda tratando das questões econômico-financeiras, o edital estipula a exigência de que a licitante vencedora apresente garantia do contrato, conforme a seguir:

"16.1. A garantia do contrato será prestada antes de sua lavratura, mediante Guia de Recolhimento, no valor correspondente ao percentual de 5% (cinco por cento) sobre o valor do contrato a ser firmado, que deverá ter prazo de validade até o recebimento definitivo do objeto contratual, e, será liberada após o recebimento definitivo do objeto contratual, mediante requerimento da Contratada."

De plano, convém notar que o art. 14 da Lei 12.462/2011 remete as exigências de habilitação em certames regidos pelo RDC ao disposto nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993.

Isso posto, o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993, aplicável ao caso por força do art. 14 da Lei 12.462/2011, ao abordar tal tema, estipula que, no caso de obras, a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido ou ainda as garantias realizadas por meio de caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

Pela leitura do dispositivo, é possível afirmar que as duas alternativas ali indicadas seriam consideradas como equivalentes. Isso conduz à ideia de que o particular pode comprovar sua capacitação econômico-financeira por uma das duas vias, a sua escolha.

Entendimento contrário a esse nos levaria a um acúmulo de garantias, o que geraria obstáculos excessivos à participação de licitantes, indo de encontro ao princípio da competitividade, que está previsto no art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

Nesse sentido, há jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 1622/2010, 1265/2009, 170/2007, 701/2007 e 2338/2006, todos do Plenário. Diante de farta jurisprudência em sentido único, em 30/5/2012, este Tribunal editou a Súmula 275, com fundamento no art. 31, § 2º, da Lei de Licitações e Contratos, aplicável ao caso concreto por força do art. 14 da Lei

12.462/2011, conforme a seguir transcrito:

"Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços." (grifo nosso)

Diante de todo o exposto, a exigência prevista no Edital no sentido de requerer cumulativamente patrimônio líquido mínimo juntamente com as garantias previstas no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 não encontra conformidade com tal norma nem com a jurisprudência deste Tribunal.

I.3 Restrição excessiva à tipologia e funcionalidade de obra nas exigências concernentes à habilitação técnico-operacional

Apesar de essa cláusula editalícia ter sido corrigida, após a atuação da equipe do TCU, vale narrar a situação encontrada.

A cláusula editalícia que estabelece as exigências de capacidade técnico-operacional das licitantes era a seguinte:

"d) A empresa/consórcio participante deverá apresentar atestado(s) comprobatório(s) da aptidão técnico-operacional, emitido(s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa Licitante, devidamente registrado(s) no Sistema CREA/CONFEA, e deverá(ão) comprovar a execução de obras e serviços, em área urbana, em um único contrato ou contratos simultâneos, para cada subitem, conforme especificações e quantitativos abaixo:

Lote 1 - Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus - Trechos 2 e 3 e Terminal Itaim Paulista

d.1) Implantação de corredor de ônibus igual ou superior a 8,0km em sentido único ou com 4,0Km em dois sentidos de direção;

d.2) Terminal de Passageiros com cobertura metálica e área construída igual ou superior a 14.600m²;

d.3) Execução de pavimento rígido de concreto fck30MPa, fctmk4,5MPa: 16.200,00m³.

d.4) Execução de pavimento flexível com Polímero: 6.700,00m³.

d.5) Execução de fundação de rachão: 44.200,00m³.

d.6) Execução de base de brita graduada e/ou brita graduada tratada com cimento: 41.100,00m³.

d.7) Execução de ponte e/ou viaduto em balanços sucessivos, com vão maior ou igual à 70m e área de tabuleiro maior ou igual à 1.264,00m².

d.9) Execução de galeria técnica para enterramento de rede elétrica.

d.10) Execução de fundação em estaca com extensão maior ou igual a 7.500m.

Lote 2 - Corredor Leste Radial - Trecho 3

d.1) Implantação de corredor de ônibus igual ou superior a 4,0km em sentido único ou com 2,0Km em dois sentidos de direção.

- d.2) Execução de pavimento rígido de concreto fck30MPa, fctmk4,5MPa: 8.000,00m³.
- d.3) Execução de pavimento flexível com Polímero: 3.700,00m².
- d.4) Execução de fundação de rachão: 26.000,00m³.
- d.5) Execução de base de brita graduada e/ou brita graduada tratada com cimento: 11.500,00m³.
- d.6) Execução de ponte e/ou viaduto em vigas pré-moldadas, e/ou caixão metálico, com vão maior ou igual a 27m e área de tabuleiro maior ou igual à 3.121,00m².
- d.8) Execução de galeria técnica para enterramento de rede elétrica.
- d.9) Execução de muro para contenção em concreto atirantado e/ou parede diafragma com tirante, com área mínima de 1.000,00 m²."

(peça 15, p. 27-28 - grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que a SIURB/SP exige em seu item d.2 do Lote 1 que a licitante apresente atestado de capacidade técnica contemplando um "terminal de passageiros com cobertura metálica e área construída igual ou superior a 14.600 m²".

Em outras palavras, a SIURB/SP faz exigências no sentido de que atestado de capacidade técnica do licitante se refira a tipologia específica e exata (na funcionalidade) de obra.

De plano, não há justificativas técnicas para exigir que o atestado de capacidade técnica se refira exclusivamente a um terminal de passageiros e não a uma edificação de funcionalidade similar, haja vista que a execução de coberturas metálicas é um serviço similar para qualquer que seja a destinação que será dada à edificação na qual está sendo executada, quer seja um ginásio ou estádio poliesportivo ou um pavilhão de exposições, ou ainda um terminal de passageiros.

Caso mantida a cláusula do edital da forma como se encontra, uma empresa que disponha apenas de atestado de capacidade técnica relativo à cobertura metálica de uma grande edificação, mas que não funcione como terminal de passageiros, em quantitativos superiores aos solicitados, por exemplo, poderá ser inabilitada no certame, embora tenha comprovação de experiência em fornecimento e montagem de complexas coberturas metálicas.

Cobertura metálica também é um serviço comumente executado em pavilhões de exposições, em hangares aeroportuários, em galpões industriais. Em todos eles, as dificuldades intrínsecas à execução, no caso de construções novas, é similar, não influenciando, de modo decisivo, a funcionalidade interna da edificação.

Portanto, verifica-se que a restrição do atestado solicitado a edificação que funcione como "terminal de passageiros" importa em restrição à competitividade do certame.

Em outro giro, a exigência de atestado de capacidade técnica relativa à tipologia e funcionalidade específica de obra é condenada pela jurisprudência do TCU.

Com efeito, os Acórdãos 1.023/2013, 1.223/2013, 222/2013, 1.733/2010, 1.998/2013, 1.502/2009, 311/2009 e 1.226/2012, todos do Plenário, esposam o entendimento segundo o qual:

"Conforme jurisprudência deste Tribunal, a inserção, nos editais de licitação, de expressões que possam levar à interpretação restritiva quanto à demonstração de execução de serviços atrelada a

determinada tipologia de obra deve ser evitada, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório, conforme o Acórdão nº 1.226/2012-Plenário. (...)"

(Acórdão 1.223/2013-TCU-Plenário, trecho do relatório)

No caso concreto, não é razoável dizer que é imprescindível à boa execução do objeto exigir que a experiência da licitante na execução de coberturas metálicas se dê exclusivamente em terminais de passageiros, já que, como comentado, coberturas metálicas executadas em obras de tipologias e funcionalidades distintas não acarreta que tenha sido necessária menor capacidade técnico-operacional da empresa.

I.4 Limitação de atestados para atender às exigências concernentes à habilitação técnico-operacional

Apesar de essa cláusula editalícia ter sido corrigida em nova versão do edital de licitação, após a atuação da equipe do TCU, vale narrar a situação encontrada.

Nesse ponto, convém, novamente, transcrever a cláusula editalícia do edital original que estabelece as exigências de capacidade técnico-operacional.

d) A empresa/consórcio participante deverá apresentar atestado(s) comprobatório(s) da aptidão técnico-operacional, emitido(s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa Licitante, devidamente registrado(s) no Sistema CREA/CONFEA, e deverá(ão) comprovar a execução de obras e serviços, em área urbana, em um único contrato ou contratos simultâneos, conforme especificações e quantitativos abaixo:

(peça 14, p. 26 - grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que a experiência exigida nos diversos serviços listados no edital deverá ser comprovada por intermédio de um único atestado ou de atestados relativos a contratos executados em um mesmo período de tempo, ainda que em localidades distintas.

A fim de analisar esse indício de irregularidade, convém relembrar o conceito de capacidade técnico-operacional. De acordo com a doutrina:

"A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública."

(JUSTEN FILHO, M., Comentários à lei de licitação e contratos administrativos, 15. ed., São Paulo, Dialética, 2012, p. 499)

Tendo em mente esse conceito, não se justifica tecnicamente exigir que o licitante comprove a execução de todos os serviços por meio de um único atestado.

Isso porque, de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, as frentes de serviço referentes aos serviços exigidos pelo edital não serão simultâneas. Ou seja, se o objeto a ser contratado não exige simultaneidade, não se justifica que o licitante comprove experiência em haver executado os serviços por meio de atestado único ou da mesma época.

Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas afirma que a limitação ao número ou à temporalidade de atestados tem o potencial efeito de restringir a competitividade do certame, conforme Acórdãos 2.150/2008, 2.882/2008, 1.237/2008, 1.636/2007, 2.359/2007, 2.019/2013 todos do Plenário.

A propósito, vale destacar que o Acórdão 2.019/2013-TCU-Plenário se refere a um edital de licitação lançado sob a égide do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Outrossim, embora os demais julgados mencionados se refiram a licitações que tinham por fundamento legal a Lei 8.666/1993, a Lei 12.462/2011, que instituiu o RDC, dispõe em seu art. 14:

"Art. 14 Na fase de habilitação das licitações realizadas em conformidade com esta Lei, aplicar-se-á, no que couber, o disposto nos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (...)".

Portanto, toda a jurisprudência desta Corte de Contas proferida em relação à Lei 8.666/1993 segue válida em relação às cláusulas de habilitação de licitações de RDC.

Dessa forma, de acordo com a jurisprudência do TCU, uma licitante poderia certificar sua capacidade técnico-operacional de executar as obras licitadas ao demonstrar que realizou os serviços exigidos no edital em obras diferentes, não sendo razoável exigir que todos os serviços estejam incluídos em um único atestado.

Nesse ponto, convém transcrever excerto do Acórdão 2.019/2013-TCU-Plenário:

"exigência de que, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, todos os serviços estejam incluídos em um único atestado, quando é suficiente que o quantitativo de cada serviço esteja atendido por algum atestado, ainda que em obras distintas, cabendo justificativas em cada caso."

No caso concreto, verifica-se uma grave limitação aos atestados que as licitantes poderiam apresentar. Nos termos do edital de licitação, ou as licitantes deverão contemplar todos os serviços exigidos em um único atestado ou em atestados referentes a "contratos simultâneos".

Entende-se que a cláusula em tela viola a jurisprudência do TCU e importa em restrição à competitividade do certame.

No entanto, durante a fase de execução do presente trabalho, a equipe de auditoria encaminhou ofício de requisição solicitando justificativas para essa cláusula editalícia. Em resposta ao ofício de requisição, a Siurb/SP informou que a comprovação do subitem 12.2.4, alínea d, poderia ser realizado com atestados variados para comprovação de cada um dos serviços listados.

O edital original previa que a abertura da licitação se daria em 16/6/2015. Posteriormente, em comunicado realizado em 10/6/2015, a Siurb/SP adiou a data para 30/6/2015. Em 18/6/2015, a Siurb/SP comunicou a suspensão do certame, sem data estimada para retomada.

Por fim, em 8/7/2015, a Siurb/SP reabriu o certame, tendo sido marcada data de abertura em 6/8/2015. O edital de licitação foi republicado em nova versão.

Na nova versão do edital, a cláusula que trata de habilitação técnico-operacional foi redigida da seguinte forma:

"d) A empresa/consórcio participante deverá apresentar atestado(s) comprobatório(s) da aptidão técnico-operacional, emitido(s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa Licitante, devidamente registrado(s) no Sistema

CREA/CONFEA, e deverá(ão) comprovar a execução de obras e serviços, em área urbana, em um único contrato ou contratos simultâneos, para cada subitem, conforme especificações e quantitativos abaixo:" (grifo nosso)

Portanto, verifica-se que a cláusula editalícia foi corrigida e apresenta uma redação que esclarece melhor as exigências de habilitação técnico-operacional.

I.5 Dificuldades impostas aos licitantes para obtenção das peças técnicas

Outro ponto que também merece destaque por impor restrição à competitividade é a forma de disponibilização dos elementos técnicos da licitação - projeto básico, orçamento, memoriais descritivos etc. Verifica-se que no sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo (<http://enegociosidadesp.prefeitura.sp.gov.br/>), no qual foram publicados os editais de licitação, só é possível baixar o arquivo relativo ao edital de licitação propriamente dito. Ou seja, não é possível obter as peças técnicas correspondentes por meio do sítio eletrônico, mesmo após a republicação do edital.

Corroborando essa observação o fato de que o edital de licitação prevê que os licitantes deverão comparecer pessoalmente à Divisão Técnica de Licitações da SIURB/SP munidos de um disco compacto DVD-R para cópia dos arquivos (peça 15, p. 4).

Entende-se que isso também implica em potencial restrição à competitividade do certame, já que importa em custos desnecessários de deslocamentos de eventuais interessados para a sede da SIURB/SP, quando a Prefeitura de São Paulo/SP poderia ter disponibilizado link para download de todos os elementos em seu sítio eletrônico.

Em outras palavras, uma eventual licitante cuja sede esteja localizada fora do município de São Paulo/SP terá que custear o deslocamento de um funcionário para obter os elementos necessários para formulação de sua proposta, o que pode afastar interessados.

A jurisprudência do TCU indica que constitui cláusula restritiva à competitividade a imposição de custos desnecessários à participação de licitantes, como ocorre no caso concreto (cf. Acórdãos 600/2011-TCU-Plenário, 6.466/2010-TCU-2ª Câmara, 1.924/2010-TCU-Plenário, 362/2007-TCU-Plenário).

Convém transcrever excerto do Acórdão 362/2007-TCU-Plenário, in verbis:

"4. É vedada a exigência (...) por impor ônus desnecessário antes da contratação e restringir o caráter competitivo do certame."

Portanto, resta caracterizada a restrição à competitividade do certame derivada da imposição de ônus desnecessário a eventuais interessados antes da contratação, além da exigência de comparecimento pessoal à sede do órgão pode facilitar o contato prévio entre potenciais licitantes, trazendo risco de conluio.

II. Análise da resposta à oitiva prévia da Siurb/SP

Conforme já mencionado, a equipe de auditoria propôs a realização de oitiva prévia da Siurb/SP acerca dos indícios de irregularidade constatados no edital de RDC Presencial 3/2015. Analisam-se os argumentos e alegações carreadas aos autos pela Siurb/SP.

II.1 Resumo dos argumentos da Siurb/SP (peça 25)

II.1.1 Realização de licitação presencial, sem a justificativa adequada

De acordo a resposta à oitiva prévia da Siurb/SP, argumenta-se que a realização da licitação em formato presencial encontra-se dentro das possibilidades discricionárias de que dispõe o gestor. Aduz também que as regras atinentes a licitações eletrônicas estão previstas no Decreto 5.450/2005, o qual é adequado ao pregão eletrônico e não ao RDC.

Além disso, aduz também que apenas recentemente a Siurb/SP conseguiu "obter os procedimentos à realização do pregão eletrônico" (peça 25, p. 4). Porém, segundo a Siurb/SP, há a necessidade de adequar as normas à realização de uma licitação no RDC.

Por fim, a Siurb/SP alega que há dificuldade em realizar os procedimentos referentes ao RDC, no município de São Paulo/SP, uma vez que apenas a Siurb/SP está utilizando esse novo procedimento, por considerá-lo mais célere e mais econômico.

II.1.2 Exigência de prestação de garantia de fiel cumprimento do contrato concomitante com apresentação de patrimônio líquido mínimo

A Siurb/SP afirma que, em cumprimento à jurisprudência do TCU, será publicada errata do edital de licitação, excluindo a exigência de apresentação de patrimônio líquido mínimo.

II.1.3 Restrição à tipologia de obra com exclusiva funcionalidade de Terminal de Passageiros nas exigências de habilitação técnico-operacional

A Siurb/SP afirma que, em cumprimento à jurisprudência do TCU, será publicada errata do edital de licitação, excluindo as expressões "terminal de passageiros" das cláusulas de habilitação técnica.

II.1.4 Ausência de publicação das peças técnicas da licitação em sítio eletrônico da internet, importando em ônus desnecessário para eventuais interessados

Segundo a resposta à oitiva prévia, a Siurb/SP reconhece que, de fato, eventuais interessados na licitação deveriam comparecer pessoalmente à Divisão Técnica de Licitações da Siurb/SP, munidos de uma mídia DVD+R para cópia dos arquivos.

Porém, a Siurb/SP alega que "há muitos anos esta Pasta realiza os certames desta maneira e que a participação de empresas de outros Estados da Nação nunca foi dificultada por esta prática. Sabe-se que a isonomia é inerente aos processos de licitação e, nestas várias décadas de prática esteve

demonstrada que a publicação do conteúdo técnica pela *Internet*, por si só, não garante a eficácia dos processos de licitação" (peça 25, p. 5).

Ademais, o órgão jurisdicionado recebedor do recurso federal argumenta que o certame está transcorrendo com transparência, tendo sido disponibilizadas as informações a todos os interessados, a qualquer tempo dentro das regras previstas no edital.

Em suma, a Siurb/SP afirma que tomou medidas para dar o melhor suporte à isonomia dos certames que organiza, tendo sido feitos esclarecimentos acerca das características e especificações do empreendimento para garantir que os licitantes formulem suas propostas adequadamente.

Em seguida, a Siurb/SP aponta que o conjunto de informações técnicas da licitação totaliza 2,64 GB de dados. Com vistas a tentar sanear ao que foi apontado pela equipe de auditoria, a Siurb/SP encaminhou e-mail à Coordenadoria de Gestão de Documentos Públicos da Secretaria Municipal de Gestão - SMG, solicitando informações quanto à possibilidade de disponibilizar os anexos do edital de licitação, aí incluídos os projetos, orçamentos e demais peças técnicas, no sítio e-negócios cidade de SP. Atualmente, apenas o edital de licitação é disponibilizado nesse sítio.

Em resposta, a SMG informou à Siurb/SP que o edital poderia ser inserido com todos os seus anexos no sítio, porém há um limite de tamanho de arquivo de até 3 MB que poderia ser inserido pela própria Siurb/SP. Entretanto, diz a Siurb/SP que "para arquivos maiores, efetuamos o recebimento do material por este Núcleo de Assistência ao Diário Oficial" (peça 25, p. 6).

II.1.5 Outras irregularidades em apuração

A Siurb/SP também traz alegações a respeito de outras irregularidades noticiadas na instrução da equipe de auditoria. Cabe ressaltar que, em sua manifestação, a Siurb/SP: (i) aponta estranheza com os indícios de sobrepreço informados pela equipe de auditoria, haja vista que a Caixa já havia aprovado os preços unitários dos projetos das duas obras, à exceção dos itens de administração local e canteiro de obras (cf. peça 25, p. 9-10); e (ii) acolhe o apontamento da equipe de auditoria em relação a irregularidade do critério de medição e pagamento de "Administração Local" como pagamentos mensais fixos.

Dessa maneira, a Siurb/SP afirma que as medições de Administração Local serão realizadas em consonância com o disposto no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário. Para comprovar isso, a Siurb/SP assevera que o critério de medição e pagamento desse item previsto na licitação será corrigido para: "(...) o serviço será medido mensalmente, de acordo com a discriminação de todos os insumos e aprovados pela Fiscalização de acordo com a execução da obra" (peça 25, p. 8).

II.2 Análise da oitiva prévia da Siurb/SP

II.2.1 Realização de licitação presencial, sem a justificativa adequada

Analisando os argumentos da Siurb/SP, percebe-se que, de fato, a realização de licitação do tipo RDC em formato presencial é uma possibilidade.

No entanto, essa possibilidade deve ser adotada de forma justificada, haja vista que a legislação confere preferência à forma eletrônica do RDC.

Nesse sentido, a justificativa original consignada no edital do RDC Presencial 3/2015 não é válida, uma vez que restou constatado que é possível a realização do certame em formato eletrônico, valendo-se dos sistemas do Governo Federal, os quais encontram-se disponíveis para uso de órgãos municipais, a exemplo do ComprasNet ou do e-Licitações do Banco do Brasil.

Segundo a Siurb/SP, haveria uma dificuldade normativa na realização eletrônica do certame, em virtude de que o Decreto 5.450/2005 se refere a pregões eletrônicos e não ao RDC. No entanto, conforme pode ser visto na instrução da equipe de auditoria (peça 19, p. 4-5), apenas é feita menção ao Decreto 5.450/2005 em transcrição do art. 13, § 2º, do Decreto 7.581/2011.

O Decreto 7.581/2011, o qual é aplicável ao RDC, dispõe que RDC eletrônico poderá ser realizado utilizando o mesmo sistema de pregão eletrônico.

Portanto, o sistema ComprasNet, por exemplo, pode ser utilizado em licitações do tipo RDC eletrônico, já havendo, inclusive, manuais sobre como utilizá-lo em caso de licitações na modalidade RDC.

Ou seja, não é necessário realizar adequações nas normas relacionadas a pregões eletrônicos, uma vez que os sistemas disponíveis para a Siurb/SP, notadamente o Comprasnet, são adequados para licitações RDC.

Em relação ao fato de que a Siurb/SP é a primeira secretaria municipal de São Paulo/SP a utilizar essa modalidade de licitação, cabe comentar que há jurisprudência do TCU sobre o assunto desde 2011. Por isso, caberia ao gestor diligente, em caso de uso pioneiro do RDC, pesquisar a jurisprudência relacionada ao assunto antes de utilizar esse instrumento.

II.2.2 Exigência de prestação de garantia de fiel cumprimento do contrato concomitante com apresentação de patrimônio líquido mínimo

Verifica-se que a Siurb/SP acolheu os apontamentos da equipe de fiscalização nesse ponto, o que saneou os indícios de irregularidade. No entanto, vale destacar que a Siurb/SP entendeu que a modificação no edital de licitação decorrente do saneamento das irregularidades não afeta a formulação das propostas, razão pela qual a Siurb/SP não reabriu o prazo para abertura das propostas da licitação em sua publicação de errata

Esse entendimento está equivocado. A modificação das condições de habilitação modifica substancialmente o eventual interesse de licitantes no certame. Por isso, deveria a Siurb/SP ter reaberto o prazo para abertura das propostas.

II.2.3 Restrição à tipologia de obra com exclusiva funcionalidade de Terminal de Passageiros nas exigências de habilitação técnico-operacional

Verifica-se que a Siurb/SP acolheu os apontamentos da equipe de fiscalização nesse ponto, o que saneou os indícios de irregularidade. No entanto, vale destacar que a Siurb/SP entendeu que a modificação no edital de licitação decorrente do saneamento das irregularidades não afeta a formulação das propostas, razão pela qual a Siurb/SP não reabriu o prazo para abertura das propostas da licitação em sua publicação de errata

Esse entendimento está equivocado. A modificação das condições de habilitação modifica substancialmente o eventual interesse de licitantes no certame. Por isso, deveria a Siurb/SP ter reaberto o prazo para abertura das propostas.

II.2.4 Ausência de publicação das peças técnicas da licitação em sítio eletrônico da internet, importando em ônus desnecessário para eventuais interessados

Primeiramente, observa-se que a Siurb/SP reconhece o apontamento realizado pela equipe e que realizou tentativa no sentido de corrigir o problema.

Embora a Siurb/SP tenha feito gestões junto à SMG/SP no sentido de publicar as peças técnicas da licitação em sítio eletrônico da prefeitura, sua tentativa não foi frutífera, diante de impossibilidade técnica de hospedar arquivos de grande volume.

Porém, convém mencionar que a Siurb/SP poderia ter utilizado serviços de hospedagem em nuvem, tais como *Dropbox* ou *Google Drive*, entre outros, no quais é possível hospedar arquivos que totalizem 2,64 GB. Feita essa hospedagem, bastaria disponibilizar *link* para *download* na página E-negócios Cidade de São Paulo.

Ou seja, a alegada impossibilidade técnica de realizar a hospedagem dos arquivos em sítio de prefeitura não impede sua disponibilização eletrônica a todos os eventuais interessados.

Por essa razão, permanece esse indício de irregularidade.

II.2.5 Outras irregularidades em apuração

De plano, observa-se que, relativamente ao critério de medição e pagamento de Administração Local, embora a Siurb/SP tenha mencionado que acolheu o apontamento da equipe de auditoria, não foi efetuada a devida correção no critério de medição e pagamento de "Administração Local". Com efeito, o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário é claro ao determinar que a rubrica de "Administração Local" deve ser medida e paga em consonância com o andamento financeiro da obra. Ou seja, o critério de medir e pagar "de acordo com a discriminação de todos os insumos e aprovados pela fiscalização de acordo com a execução da obra" não atende ao disposto no Acórdão.

Por outro lado, em relação ao sobrepreço, o qual é melhor detalhado em achado específico deste relatório, o fato de a Caixa ter aprovado os preços unitários não afasta a irregularidade ora apontada, cabendo efetuar oitiva da mandatária da União acerca do achado de sobrepreço.

III. Ausência de clareza do Edital e interpretação da Comissão de Licitação pela vedação à contratação de uma mesma empresa para a execução dos dois lotes

Durante a análise preliminar da equipe, em sede de cognição sumária, com vistas a fundamentar proposta de oitiva prévia à medida cautelar, não foi identificada cláusula que expressamente vedasse a contratação de uma mesma empresa para execução dos dois lotes. Ou seja, desde que os preços sejam os menores (maior desconto) e que a empresa detenha capacidade técnica e econômica para tal, o edital não oferece óbices à contratação de uma mesma empresa para os dois lotes.

No entanto, em apreciação do "Aviso de Esclarecimentos nº 001", publicado em 30/7/2015, após a oitiva prévia, a equipe identificou que a Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras (SIURB) da Prefeitura de São Paulo, em resposta aos questionamentos formulados pela empresa DP Barros Pavimentação e Construção Ltda. firmou entendimento de que uma empresa somente pode ser contratada para um único lote, mesmo que seu preço tenha sido o menor nos dois lotes. É o que se passa a demonstrar.

Nos itens 2.4 e 2.5 do Edital consta que a licitação será processada de forma presencial, com modo de disputa "fechado". Ou seja, embora o RDC permita o modo de disputa aberto, o qual permite disputas por lances, de modo similar ao Pregão, a Prefeitura optou pela entrega de envelopes lacrados.

No item 8.4.12 o Edital registra que "nenhuma licitante poderá participar desta licitação com mais de uma Proposta de Preço". Entende-se que a vedação é em relação à apresentação de mais de um preço para cada lote, o que é óbvio, pois o Edital permite a apresentação de um preço para cada lote, ou seja, dois preços no total.

Tal entendimento é corroborado pelos itens 10.1.1 e 10.1.2 (um envelope com uma via da proposta de preços, para cada lote).

Logo, o problema do Edital não estaria na apresentação das propostas, pois resta claro que os licitantes podem ofertar preços para cada um dos lotes.

O item 11.1.4, ao tratar da abertura e julgamento das propostas, dispôs, tanto no caput quanto na alínea "b", que "a Comissão de Licitação procederá à classificação das propostas, por lote, em ordem decrescente de desconto (% proposto), restando vencedora a licitante que ofertar o MAIOR DESCONTO, em relação ao preço global fixado, para cada lote". Logo, resta claro também que uma empresa que ofereça o melhor preço (maior desconto) tanto no lote 1 quanto no lote 2 pode ser declarada "vencedora" em ambos os lotes.

Ocorre que o item 11.1.4 possui uma alínea "d.1" que consigna: "Em caso de uma mesma empresa ser classificada provisoriamente em primeiro lugar em mais de um lote, a escolha será feita pelo critério da vantajosidade".

A introdução desta alínea introduziu a incerteza acerca do direito da empresa contratar ambos os lotes, pois não está claro em nenhuma parte do Edital (i) que "escolha" seria essa (presume-se que seria a escolha de um dos dois lotes), e (ii) o que se entende por "critério de vantajosidade".

A dúvida em relação ao item 11.1.4.d.1 é ainda maior quando se observa o item 15.1 do edital, segundo o qual "finalizada a fase recursal e definido o resultado de julgamento, a Comissão poderá

negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado".

Ora, se ambas as propostas de uma empresa (lotes 1 e 2) são as mais vantajosas, as "primeiras colocadas", as "vencedoras", elas devem ser contratadas.

Impedir que uma empresa que ofereceu a menor proposta (maior desconto) em determinado lote assine contrato para a execução da obra ofende os princípios da legalidade e da eficiência dispostos no art. 37, caput, da Constituição Federal e subverte a lógica de contratar a proposta mais vantajosa para a administração pública, pois o inciso XXI do mesmo artigo dispõe expressamente que somente existirão exigências indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Portanto, caso uma empresa ofereça a menor proposta de preços e comprove possuir capacidade técnica e econômica para executar ambos os lotes, deve ser a escolhida.

A Lei 8.666/1993, ao regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição, expressamente dispôs, em seu art. 3º, caput, que a licitação se destina à "seleção da proposta mais vantajosa para a administração", sendo necessariamente "processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos", dentre eles o da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Ainda de acordo com o art. 3º, dessa vez conforme §1º, inciso I, é vedado aos agentes públicos tolerar cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo.

À luz do disposto no Regime Diferenciado de Contratações, a situação encontrada é ainda mais grave.

O art. 1º, § 1º, incisos I e IV, da Lei 12.462/2011 expressamente dispõe que um dos objetivos do regime é justamente "ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes" e a "seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública", o que é reiterado no art. 4º, inciso III, que coloca a busca pela maior vantagem econômica como diretriz nas licitações regidas pelo RDC. Em adição, o art. 3º reitera que também no RDC os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da eficiência devem ser seguidos, agregando ainda, a título de reforço, o princípio da "economicidade".

Ainda em relação ao RDC, resta expressamente definido em Lei que o parcelamento do objeto em lotes, "visando à ampla participação de licitantes", deve se dar "sem perda da economia de escala" (art. 4º, inciso VI).

Por óbvio que quando uma empresa realmente deseja fornecer uma proposta competitiva para dois lotes, ao invés de apenas um, a expectativa é a de que, ao vencer ambos os lotes, haja um ganho de escala que permita sustentar o desconto maior. A empresa se beneficiará de um canteiro único, de uma administração local única, de fornecedores que poderão fornecer menores preços unitários em função do maior volume de materiais a adquirir, de facilidade logísticas, de racionalidade no uso de mão de obras e equipamentos, reduzindo os tempos improdutivos, dentre várias outras possibilidades de otimização de processos produtivos. Por outro lado, a Administração Pública se beneficia da redução de preços em cada um dos lotes.

Contudo o entendimento exposto pela SIURB no "Aviso de Esclarecimentos nº 001", publicado em 30/7/2015, em resposta aos questionamentos formulados pela empresa DP Barros Pavimentação e Construção Ltda. é totalmente diverso. Conforme interpretação própria, uma empresa somente pode ser contratada para um único lote, mesmo que seu preço tenha sido o menor nos dois lotes.

Na pergunta 1 a licitante questiona: "o subitem 11.1.4 alínea d.1 estabelece que em caso de uma mesma empresa seja classificada provisoriamente em primeiro lugar em mais de um lote, a escolha será feita pelo critério de vantajosidade; entendemos que os licitantes poderão participar dos 2 (dois) lotes, podendo ser contratado para apenas um lote, este entendimento está correto?". A resposta da SIURB é lacônica: "Sim. O entendimento está correto".

Contudo, o posicionamento é ainda mais controverso ao se considerar que, na pergunta 2, o licitante registra: "se a resposta acima for afirmativa, entendemos que se participar nos 2 (dois) lotes, basta apenas efetuar a garantia do maior lote, este entendimento está correto?" Em resposta a SIURB, novamente sem qualquer fundamentação mais elaborada, diverge do entendimento e registra: "Deverá efetuar garantia para os dois lotes".

Ora, não há qualquer coerência em se exigir garantia da proposta para os dois lotes quando a Comissão defende que o contrato só poderá ser assinado para um único lote. Tal entendimento conduz a um ônus indevido ao licitante, o que afasta potenciais interessados. Conforme item 2.10 do edital, imputa-se desnecessariamente um custo de quase R\$ 2,5 milhões para a garantia do Lote 2 além dos quase R\$ 5,94 milhões para o Lote 1.

Portanto, observa-se que as respostas da Comissão de Licitação não estão respaldadas no Edital, tampouco na Lei 8.666/1993, ofendendo, portanto, aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

A irregularidade de impedimento para que uma empresa contrate os dois lotes se tiver as melhores propostas é a mesma que foi encontrada no item 12.2 do Edital de Pré-Qualificação 1/2012 - referente ao Trecho 1 do Corredor Radial Leste, conforme será tratado em relatório de auditoria específico para aquela obra.

Oportuno ressaltar que a Prefeitura Municipal de São Paulo já havia sido alertada por esta Corte de Contas para que não vedasse que uma empresa assinasse contrato em mais de um lote, conforme Acórdãos 1.223/2013 (item 9.5.1.2; obras de controle de inundações nas bacias dos rios Aricanduva e Zavuvus, em São Paulo), 2.373/2013 (item 9.1.9) e 602/2015, todos do Plenário.

IV. Cobrança de pagamento de preço público para impugnação do Edital

De acordo com o item 14.2 do Edital da Concorrência RDC Presencial 3/2015, a impugnação do Edital e de seus Anexos somente será aceita "mediante o pagamento do preço público devido, de acordo com a legislação municipal vigente, em agência bancária, por meio de guia de recolhimento, que deverá ser autenticada mecanicamente no campo indicado, expedida pela Divisão Técnica de Licitações, visando sua juntada no processo da licitação".

Primeiramente, o Edital não informa qual seria a "legislação municipal vigente", tampouco qual seria o valor cobrado.

De qualquer modo, tal procedimento, da forma como colocado no Edital, além de não encontrar qualquer respaldo legal na Lei 8.666/1993, ofende seriamente o princípio da moralidade administrativa, na medida em que impõe, além do ônus representada pelo "preço público", também custos de deslocamento e um constrangimento ilegal à pessoa física ou jurídica que identifique

irregularidade na licitação.

Cabe lembrar que, nos exatos termos do art. 41, § 1º, da Lei 8.666/1993, "qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113 [direito de representação aos Tribunais de Contas]".

Um cidadão ou uma empresa que deseje exercer seu direito de impugnar o Edital eivado de vícios será obrigado a comparecer na Divisão Técnica de Licitações da Prefeitura tanto para emitir a guia de recolhimento quanto para entregá-la com a autenticação bancária.

Portanto, a cláusula deve ser revista de modo a excluir a cobrança indevida da taxa.

V. Ausência de indicação clara acerca do critério de reajuste financeiro

O Edital de RDC Presencial 3/2015 menciona, em sua cláusula 18.1, que as condições de reajuste financeiro estariam definidas na minuta do contrato - anexo XVI do edital. No entanto, consultando a minuta do contrato, verifica-se que não foi definido o critério de reajuste contratual.

Entende-se que isso contraria o disposto no art. 40, inciso XVI, alínea "c", da Lei 8.666/1993, aplicável ao caso concreto por força do disposto no art. 39 da Lei 12.462/2011.

Reforça a irregularidade o fato de que vários licitantes tiveram dúvidas acerca do critério de reajuste, conforme demonstram os pedidos de esclarecimentos feitos sobre esse tema.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Edital 03/2015/SIURB, 15/5/2015, RDC - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATATAÇÃO, Execução das Obras de dois Corredores de Ônibus, compreendendo dois lotes: (i) Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Terminal Itaim Paulista; (ii) Corredor LESTE RADIAL - TRECHO 3.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência dos controles internos. - A deficiência dos controles internos da SPObras permitiu que, apesar das indicações jurisprudenciais do TCU em contrário, fosse autorizada a publicação indevida de edital de RDC Presencial contendo cláusulas restritivas.

3.4.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial) - As cláusulas restritivas à ampla competitividade insculpidas nos editais de pré-qualificação 1/2012 e edital de RDC Presencial 3/2015 podem impedir que o caráter de ampla competitividade dos certames prevaleça.

3.4.6 - Critérios:

Acórdão 362/2007, TCU, Plenário

Acórdão 1924/2010, TCU, Plenário

Acórdão 6466/2010, TCU, 2ª Câmara

Acórdão 600/2011, TCU, Plenário

Acórdão 2909/2012, TCU, Plenário

Acórdão 1223/2013, TCU, Plenário

Acórdão 2373/2013, TCU, Plenário

Acórdão 2253/2014, TCU, Plenário

Acórdão 602/2015, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I; art. 3º; art. 27; art. 28; art. 29; art. 30, § 8º; art. 30; art. 31, § 2º; art. 31; art. 40, inciso VII; art. 44; art. 45; art. 46, § 2º, inciso I; art. 46, § 3º; art. 46, caput

Lei 12462/2011, art. 4º, inciso VI; art. 13, caput ; art. 14

Súmula 263/2011, TCU

Súmula 275/2012, TCU

3.4.7 - Evidências:

CriterioPrecoMedicao.

Anexo ao Termo de Compromisso 0425.746-96/2013 - Radial Leste Trecho 3..

Ofício 01-fiscalis-202_2015 - 1ª requisição Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - SPObras, folhas 1/13.

Ofício 06-fiscalis-202_2015 - 4ª requisição - Radial Leste - SPObras.

Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015. - Resposta de comunicação - Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015..

TC 0425746-09 - Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Resposta da Caixa.

QCI - Radial Leste - Trecho 3 - TC 0425746-09.

Reabertura da licitação RDC Presencial 003-2015 - Radial Leste Trecho 3 - v2.

PUBLICAÇÃO SUSPENSÃO da licitação RDC Presencial 003/2015 - Radial Leste - trecho 3.

Cópia da peça 18 do processo 011.538/2015-5: Ref:Ofício nº 04 - Fiscalis-203/2015. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da peça 18 do processo 011.538/2015-5: Ref:Ofício nº 04 - Fiscalis-203/2015..

Antigo Edital do RDC Presencial 3/2015 - Corredor Radial Leste - Trecho 3 e Itaim Paulista-São Mateus - Elementos comprobatórios/Evidências - Antigo Edital do RDC Presencial 3/2015 - Corredor Radial Leste - Trecho 3 e Itaim Paulista-São Mateus.

Novo edital do RDC Presencial 3/2015 - Corredores Radial Leste - Trecho 3 e Itaim Paulista-São Mateus - pós reabertura - Elementos comprobatórios/Evidências - Novo edital do RDC Presencial 3/2015 - Corredores Radial Leste - Trecho 3 e Itaim Paulista-São Mateus - pós reabertura.

Referente ao Ofício nº 0476/2015-TCUSeinfraUrbana. - Resposta de comunicação - Referente ao Ofício nº 0476/2015-TCUSeinfraUrbana..

AVISO ABERTURA E PUB DIÁRIO MUNICÍPIO- DOU E JORNAL GRANDE CIRCULAÇÃO - Radial Leste - Trecho 3.

Parecer Jurídico - Radial Leste - Trecho 3.

ROL de EMPRESAS que RETIRARAM DVD - Radial Leste - Trecho 3.

Importância Socioeconômica - Radial Leste - Trecho 3.

Resposta pedido de esclarecimento - licitante só pode vencer 1 lote.

Respostas a pedidos de esclarecimentos - RDC Presencial 3-2015 - Radial Leste - Trecho 3.

Erratas do edital - Correções dos pontos apontados pela equipe.

Anexo XIV - Edital RDC 3-2015 - Minuta Contrato Corredor Radial Leste - Trecho 3.

Anexos Edital RDC Presencial 3/2015 - Radial Leste - Trecho 3.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Acerca das ocorrências verificadas no edital RDC Presencial 3/2015, verifica-se que alguns dos apontamentos realizados pela equipe de auditoria foram acolhidos pela Siurb/SP, a exemplo da limitação de atestados de capacidade técnico-operacional, da exigência concomitante de apresentação de patrimônio líquido mínimo e de garantia de fiel cumprimento do contrato, sem, contudo, permitir a reabertura do prazo da licitação para formulação das propostas, o que também caracteriza uma irregularidade.

No entanto, verifica-se que pelo menos dois indícios de irregularidades graves não foram elididos, como o sobrepreço identificado no orçamento-base da obra e a falta de publicação dos elementos técnicos da licitação na internet, importando em ônus desnecessário para que eventuais interessados obtenham esses elementos, e o critério de medição e pagamento de "Administração Local" não foi corrigido de modo a ser proporcional ao avanço financeiro da obra, conforme exige o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

Além dessas cláusulas tendentes a restringir a competitividade do certame RDC Presencial 3/2015, embora o edital não seja claro quanto à vedação a que uma mesma licitante seja contratada para executar os dois lotes, foi identificado que, em resposta a um licitante (Aviso de Esclarecimentos nº 001, de 30/7/2015), a comissão firmou interpretação de que as licitantes podem oferecer propostas para os dois lotes do RDC Presencial 3/2015, mas só poderá ser contratada para um dos dois lotes, em descumprimento à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.223/2013, 2.373/2013 e 602/2015, todos do Plenário). E entendeu a Comissão que, caso a licitante tenha interesse em apresentar propostas para os dois lotes, terá que apresentar garantias em valor proporcional ao somatório dos valores dos dois lotes, mesmo sabendo que somente poderá assinar contrato para um desses lotes.

Também foi constatado que o edital de licitação previu que eventuais impugnações somente seriam aceitas "mediante pagamento de preço público devido, de acordo com a legislação municipal vigente, em agência bancária, por meio de guia de recolhimento, que deverá ser autenticada mecanicamente no campo indicado, expedida pela Divisão Técnica de Licitações, visando sua juntada no processo de licitação". Entende-se que essa é uma cláusula que não tem respaldo legal, além de ofender o princípio da moralidade administrativa.

Verificou-se, ainda, lacuna grave no edital de licitação ao não especificar o critério de reajuste contratual que deverá nortear o futuro contrato a ser celebrado.

Em vista disso, a permanência da irregularidade concernente ao sobrepreço observado no orçamento estimativo, bem assim a restrição à competitividade decorrente dos fatos narrados no presente achado, caracterizam o instituto da fumaça do bom direito e devem ser analisados com maior profundidade por este Tribunal, em vista da real possibilidade de ter havido irregularidades na licitação RDC Presencial 3/2015 realizada pela Siurb.

Ademais, não obstante a determinação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), publicada no dia 31/7/2015 no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, no sentido de suspender cautelarmente o certame que tinha data prevista para abertura de propostas no dia 6/8/2015, entende-se ser pertinente a adoção da cautelar por este Tribunal, tendo em vista que: (i) a integralidade dos recursos é de origem federal; (ii) as instâncias de controle externo municipal e federal são independentes; e (iii) além das constatações específicas de cada uma das Cortes de Contas. Nesse contexto, o pressuposto do perigo da demora se faz presente, uma vez que o certame pode ser retomado a qualquer momento, tendo em vista que o TCM/SP determinou tão somente a suspensão do certame, e não sua anulação.

Além disso, não se verifica perigo da demora reverso, haja vista que: (i) ainda não foi iniciada nenhuma obra; (ii) os termos de compromisso de ambos empreendimentos licitados têm validade até 30/1/2019; (iii) o único empenho de recursos federais para as obras foi realizado em 16/9/2014, o que mantém sua validade pelo menos até 30/6/2016, de acordo com o Decreto 7.654/2011.

Portanto, alvitra-se que seja expedida medida cautelar à Siurb/SP no sentido de determinar a suspensão, de imediato, na fase em que se encontrar, da licitação RDC Presencial 3/2015, relativo aos Corredores de ônibus Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Radial Leste - Trecho 3, até que o Tribunal delibere sobre o mérito destes autos, em razão dos indícios de irregularidade relativos ao sobrepreço constatado nos empreendimentos e de restrição à competitividade no certame.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Projeto básico deficiente ou desatualizado.

O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Impropriedades na execução orçamentária.

Para as demais questões da matriz de planejamento, não foram identificados achados de auditoria.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades, por meio da atuação tempestiva do controle, evitando que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), o que corresponde ao total de sobrepreço identificado no Trecho 3 do Corredor Radial Leste.

Destacam-se a seguir os achados de auditoria presentes neste relatório.

a) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

O sobrepreço identificado no orçamento-base do Edital do RDC Presencial 3/2015, que abarca em um de seus objetos o Corredor Radial Leste - Trecho 3, totaliza R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), o que corresponde a 15,18% do total orçado de R\$ 260.606.614,22 e a 26,27% da amostra analisada, tendo sido incluídos na amostra percentual de 63,36% do valor total.

O sobrepreço é evidenciado a partir da comparação entre os preços unitários dos serviços incluídos na planilha orçamentária e os preços paradigma estimados pela equipe de auditoria, os quais são provenientes, em sua maioria, dos sistemas de referência Sinapi e Sicro. Convém mencionar que, em alguns casos, as composições de preços unitários paradigma passaram por adaptações, com vistas a melhor refletir as condições de execução especificadas no projeto dos empreendimentos.

Vale destacar que o percentual identificado de sobrepreço é materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Além disso, verificou-se, no caso concreto, que: (i) os indícios de sobrepreço apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e (ii) podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência.

O princípio da legalidade pode ter sido ferido, na medida em que a fixação de preços unitários acima dos sistemas referencias importa em descumprimento do disposto no art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013 e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 314/2011, 273/2010, 1.925/2010, 331/2009, 1.981/2009, 1.732/2009, 2.002/2009 e 2.154/2009, todos do Plenário).

Ademais, nos termos do art. 113, incisos I a XI, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da pIG-P, pois a obra ainda não foi iniciada, estando em fase de licitação. Também não há custo de deterioração de serviços executados, haja vista que não houve nenhuma execução física do empreendimento. Por fim, não há custos de desmobilização, perda de empregos, entre outros riscos negativos acarretados pela pIG-P descritos na LDO/2015, uma vez que a obra está em fase de licitação.

Dessa maneira, verifica-se que o atual estágio em que se encontra a obra é o ideal para a correção dos problemas apontados no presente achado.

Ante essas razões, entende-se que os indícios de sobrepreço estão enquadrados no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015). Ou seja, o presente achado recebeu classificação de pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação).

Nesse diapasão, nos termos do art. 112, § 9º, da LDO/2015, é importante que seja concedido 15 dias corridos de prazo à unidade jurisdicionada para apresentação de manifestação preliminar acerca dos indícios de sobrepreço.

Ademais, alvitra-se realizar oitiva da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) e da Caixa Econômica Federal acerca das ocorrências de sobrepreço. A razão pela qual a Caixa deve ser ouvida advém da resposta à oitiva prévia realizada pela Siurb/SP, na qual aquele órgão municipal menciona que a Caixa havia aprovado os custos unitários da planilha orçamentária do empreendimento, exceto os itens de administração local e de canteiro de obras.

b) Projeto Básico Deficiente.

As deficiências do projeto básico nos Corredores Radial Leste - Trecho 3 se revelam na: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e ART para o orçamento-base; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço e de dutos PEAD, entre outros serviços.

Vale destacar a última deficiência, na qual ficou evidenciado que o projeto não contempla a necessária e adequada quantificação de dois dos serviços mais materialmente relevantes da obra, especialmente "Armadura em aço" e "Linha de dutos PEAD".

Com efeito, a equipe de auditoria solicitou justificativas, durante a execução dos trabalhos, à SPObras acerca das deficiências constatadas, não tendo obtido elementos que tivessem o condão de sanear os indícios de irregularidades.

Por isso, alvitra-se promover a oitiva da SPObras acerca dos indícios de irregularidade sobre projeto básico deficiente.

c) O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada.

Foi evidenciado que o Termo de Compromisso 0425.746-09/2013 (Radial Leste - Trecho 3) não previu recursos suficientes para custear a totalidade das despesas das obras.

Com efeito, o trecho 3 da Radial Leste está orçado na licitação em R\$ 260.606.614,22 (data-base julho/2014), enquanto o termo de compromisso previu o valor de cerca de R\$ 222 milhões.

Dessa forma, entende-se que as ocorrências mencionadas ferem o disposto no art. 7º, § 2º, inciso III c/c art. 38, ambos da Lei 8.666/1993, além do que determina a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 299/2010, 1.832/2010 e 3.071/2008, todos do Plenário).

Em vista desses fatos, alvitra-se realizar oitiva da Siurb/SP, da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades acerca das ocorrências narradas.

d) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

No edital de licitação relativo ao Corredor Radial Leste - Trecho 3, foram constatadas ocorrências de potencial restrição à competitividade no Edital de RDC Presencial 3/2015, principalmente relacionadas a: (i) ausência de parcelamento do objeto; (ii) realização de licitação presencial sem a justificativa adequada; (iii) exigência de prestação de garantia de fiel cumprimento do contrato concomitante com apresentação de patrimônio líquido mínimo; (iv) restrição à tipologia de obra com exclusiva funcionalidade de Terminal de Passageiros nas exigências de habilitação técnico-operacional; (v) limitação de atestados para atender as exigências de habilitação técnico-operacional; e (vi) ausência de publicação das peças técnicas da licitação em sítio eletrônico da internet importando em ônus desnecessário para eventuais interessados.

Cumprir mencionar que a licitação teve sua data de abertura adiada em 10/6/2015. Originalmente, a abertura das propostas estava prevista para 16/6/2015, a qual foi adiada para 30/6/2015. Posteriormente, em 18/6/2015, a Siurb/SP comunicou a suspensão do certame, sem data estimada para retomada.

Porém, em 8/7/2015, a Siurb/SP reabriu o certame, tendo sido marcada a data de abertura das propostas para 6/8/2015. Nessa reabertura, o edital de licitação foi republicado em nova versão. Em nova redação do edital, foi elidida a irregularidade (v).

Cumprir mencionar que, face aos indícios de irregularidade constatados e à iminência de abertura do certame, no caso do Corredor Radial Leste - Trecho 3, a equipe de auditoria elaborou instrução acostada à peça 19 dos autos, na qual propôs a realização de oitiva prévia da Siurb/SP, com vistas a expedição de medida cautelar no sentido de suspender o certame, uma vez que estavam presentes os pressupostos da fumaça do bom direito (irregularidades observadas no edital de licitação) e do perigo da demora (data de abertura do certame).

Em resposta à oitiva prévia, a Siurb/SP afirmou que efetuará correções no edital de licitação de forma a elidir as irregularidades (iii) e (iv), sem, contudo, permitir a reabertura do prazo da licitação para formulação das propostas, o que também caracteriza uma irregularidade. Em relação aos demais indícios de irregularidades, as alegações apresentadas pela Siurb/SP não foram suficientes para afastá-los.

Além dessas cláusulas tendentes a restringir a competitividade do certame RDC Presencial 3/2015, embora o edital não seja claro quanto à vedação a que uma mesma licitante seja contratada para executar os dois lotes, foi identificado que, em resposta a um licitante (Aviso de Esclarecimentos nº 001, de 30/7/2015), a comissão firmou interpretação de que as licitantes podem oferecer propostas para os dois lotes do RDC Presencial 3/2015, mas só poderá ser contratada para um dos dois lotes, em descumprimento à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.223/2013, 2.373/2013 e 602/2015, todos do Plenário). E entendeu a Comissão que, caso a licitante tenha interesse em apresentar propostas para os dois lotes, terá que apresentar garantias em valor proporcional ao somatório dos valores dos dois lotes,

mesmo sabendo que somente poderá assinar contrato para um desses lotes.

Também foi constatado que o edital de licitação previu que eventuais impugnações somente seriam aceitas "mediante pagamento de preço público devido, de acordo com a legislação municipal vigente, em agência bancária, por meio de guia de recolhimento, que deverá ser autenticada mecanicamente no campo indicado, expedida pela Divisão Técnica de Licitações, visando sua juntada no processo de licitação". Entende-se que essa é uma cláusula que não tem respaldo legal, além de ofender o princípio da moralidade administrativa.

Verificou-se, ainda, lacuna grave no edital de licitação ao não especificar o critério de reajuste contratual que deverá nortear o futuro contrato a ser celebrado.

Em vista disso, a permanência da irregularidade concernente ao sobrepreço observado no orçamento estimativo, bem assim a restrição à competitividade decorrente dos fatos narrados no presente achado, caracterizam o instituto da fumaça do bom direito e devem ser analisados com maior profundidade por este Tribunal, em vista da real possibilidade de ter havido irregularidades na licitação RDC Presencial 3/2015 realizada pela Siurb.

Ademais, não obstante a determinação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), publicada no dia 31/7/2015 no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, no sentido de suspender cautelarmente o certame que tinha data prevista para abertura de propostas no dia 6/8/2015, entende-se ser pertinente a adoção da cautelar por este Tribunal, tendo em vista que: (i) a integralidade dos recursos é de origem federal; (ii) as instâncias de controle externo municipal e federal são independentes; e (iii) além das constatações específicas de cada uma das Cortes de Contas. Nesse contexto, o pressuposto do perigo da demora se faz presente, uma vez que o certame pode ser retomado a qualquer momento, tendo em vista que o TCM/SP determinou tão somente a suspensão do certame, e não sua anulação.

Além disso, não se verifica perigo da demora reverso, haja vista que: (i) ainda não foi iniciada nenhuma obra; (ii) os termos de compromisso de ambos empreendimentos licitados têm validade até 30/1/2019; (iii) o único empenho de recursos federais para as obras foi realizado em 16/9/2014, o que mantém sua validade pelo menos até 30/6/2016, de acordo com o Decreto 7.654/2011.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - em cumprimento ao § 9º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e com fulcro no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário c/c item 9.12 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), para que esta, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, pronuncie-se quanto à proposta desta unidade técnica de classificar como IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) os indícios de irregularidades graves tratados no item 3.1 deste relatório, bem como analisar, mediante Portaria de Inspeção, conforme disposto na Portaria-Segecex n. 4/2012, a referida manifestação preliminar;

II - informar à Siurb/SP que, na hipótese de as alegações apresentadas não elidirem a proposta de IG-P, o Tribunal de Contas da União poderá reclassificar o achado para IG-R se houver autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;

III - remeter os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, para que seja apreciada a proposta de, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar cautelarmente à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) que suspenda, de imediato, na fase em que se encontrar, a licitação RDC Presencial 3/2015, relativo aos Corredores de ônibus Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Radial Leste - Trecho 3, até que o Tribunal delibere sobre o mérito destes autos, em razão dos indícios de irregularidade relativos ao sobrepreço constatado nos empreendimentos e de restrição à competitividade no certame;

IV - restituir os autos à SeinfraUrbana para continuidade do feito, determinando a realização das seguintes providências:

V - com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva da Siurb/SP, enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

V.1 - sobrepreço identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015 decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014) ou outro valor, a depender da resposta à manifestação preliminar a pIG-P;

V.2 - projeto básico deficiente nos Corredores Radial Leste - Trecho 3, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 3; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento-base da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço e de dutos PEAD, entre outros serviços;

V.3 - o valor do convênio não cobre as despesas relativas às obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

VI - com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva do Ministério das Cidades, enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

VI.1 - o valor do convênio não cobre as despesas relativas às obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

VII - com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva da Caixa Econômica Federal, enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

VII.1 - o valor do convênio não cobre as despesas relativas às obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

VII.2 - sobrepreço identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015 decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014) ou outro valor, a depender da resposta à manifestação preliminar a pIG-P, embora a Caixa tenha se manifestado por meio do ofício 1174/2014/GIGOVSP no sentido de que não havia pendências relativos aos custos unitários dos itens significativos, exclusivamente, exceto canteiro de obras e administração local.

6 - ACHADOS RECLASSIFICADOS APÓS A CONCLUSÃO DA FISCALIZAÇÃO

6.1 - Achados desta fiscalização

6.1.1 - (IG-P) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto: Edital 03/2015/SIURB, 15/5/2015, RDC - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO, Execução das Obras de dois Corredores de Ônibus, compreendendo dois lotes: (i) Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Terminal Itaim Paulista; (ii) Corredor LESTE RADIAL - TRECHO 3.

Este achado está sendo tratado no processo 011.535/2015-6 e teve sua gravidade alterada de pIG-P para IG-P por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Bruno Dantas Nascimento, em 21/9/2015.

7 - ANEXO

7.1 - Dados cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

7.1.1 - Projeto básico

Informações gerais

Projeto(s) Básico(s) abrange(m) toda obra?	Não
Foram observadas divergências significativas entre o projeto básico/executivo e a construção, gerando prejuízo técnico ou financeiro ao empreendimento?	Não
Exige licença ambiental?	Sim
Possui licença ambiental?	Sim
Está sujeita ao EIA(Estudo de Impacto Ambiental)?	Sim
As medidas mitigadoras estabelecidas pelo EIA estão sendo implementadas tempestivamente?	Não
A obra está legalmente obrigada a cumprir requisitos de acessibilidade?	Sim
A obra implementa esses requisitos?	Sim

Observações:As medidas mitigadoras estabelecidas pelo EIA ainda não tiveram sua implementação iniciada, haja vista que a obra do trecho está em licitação.

7.1.2 - Execução física e financeira

Execução física

Data da vistoria: 23/6/2015	Percentual executado: 0
Data do início da obra:	Data prevista para conclusão:
Situação na data da vistoria: Não iniciado.	
Descrição da execução realizada até a data da vistoria: A obra do Corredor Radial Leste - Trecho 3 ainda não foi iniciada.	

Observações:

Sem Observações

Execução financeira/orçamentária

Primeira dotação: 12/2013
Valor estimado para conclusão: R\$ 822.000.000,00

Valor estimado global da obra: R\$ 847.655.725,15
Data base estimativa: 1/2/2013

Desembolso

Funcional programática: 15.453.2048.10SS.0001/2015 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional

Origem	Ano	Valor orçado	Valor liquidado	Créditos autorizados	Moeda
União	2015	3.802.047.691,00	0,00	3.802.047.691,00	Real
União	2014	2.312.000.000,00	418.903.278,00	1.598.053.812,00	Real
União	2013	1.436.000.000,00	58.288.961,00	495.202.204,00	Real
União	2012	400.838.315,00	1.976.237,00	390.112.315,00	Real

Observações:

O valor estimado para a conclusão refere-se a somatória dos montantes previstos nos dois termos de compromissos referentes ao empreendimento do Corredor Radial Leste. Termo de Compromisso nº 0425.745-96/2013, no total de R\$ 600 milhões de reais, compreendendo os trechos 1 e 2. Termo de Compromisso nº 0425.745-09/2013, no total de R\$ 222 milhões de reais, compreendendo o trecho 3. Os valores foram somados tendo em vista que ainda não houve repasse da União para pagamento das obras em questão.

O custo estimado global da obra refere-se a somatória dos contratos dos trechos 1 (R\$ 438.978.639,75) e 2 (R\$ 148.070.471,18), ambos com data base de fevereiro/2013, e do custo estimado no orçamento anexo ao edital de licitação do trecho 3 (R\$ 260.606.614,22), com data base de julho/2014.

7.1.3 - Contratos de repasse

Nº do SIAFI: 677973	
Objeto: ANEXO AO TERMO DE COMPROMISSO Nº 0425.746-09/2013 / MINISTÉRIO DAS CIDADES / CAIXA - EXECUÇÃO DE CORREDOR RADIAL LESTE TRECHO 3.	
Data assinatura: 13/12/2013	Vigência atual: 13/12/2013 a 30/11/2016
Data rescisão/suspensão:	Situação atual: Em andamento.
Concedente: Ministério das Cidades	
Conveniente: 46.395.000/0001-39 Prefeitura Municipal de São Paulo - SP	
Valor atual: R\$ 222.000.000,00	

Observações:

7.1.4 - Editais

Nº do edital: 03/2015/SIURB	
Objeto: Execução das Obras de dois Corredores de Ônibus, compreendendo dois lotes: (i) Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Terminal Itaim Paulista; (ii) Corredor LESTE RADIAL - TRECHO 3.	
UASG:	Modalidade de licitação: RDC - Regime Diferenciado de Contratação
Data da publicação: 15/05/2015	Tipo de licitação ou critérios de julgamento: Menor Preço ou Maior Desconto
Data da abertura da documentação: 06/08/2015	Valor estimado: R\$ 260.606.614,22
Data da adjudicação:	
Quantidade de propostas classificadas:	

Observações:

O edital havia sido publicado inicialmente em 15/5/2015. Porém, houve uma republicação em 8/7/2015, na qual o prazo para apresentação das propostas foi reaberto para 6/8/2015. O valor do objeto se refere exclusivamente ao Corredor Radial Leste - Trecho 3.

7.1.5 - Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2012	2013	2014
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não
Processos correlatos (inclusive de interesse)	11533/2015-3, 11535/2015-6, 11538/2015-5		

7.2 - Deliberações do TCU

Processo de interesse (Deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberação para este Processo de Interesse.

Processo de interesse (Deliberações após a data de início da auditoria)

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** Despacho do Min. Bruno Dantas **Data:** 7/8/2015

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana:
(...)

26.No geral, endosso os encaminhamentos sugeridos pela SeinfraUrbana. Deixo de acompanhar apenas a proposição relativa à comunicação sobre a possibilidade de reclassificação futura da irregularidade para IG-R caso apresentadas garantias pelo contratado, visto que, neste caso concreto, não teremos contrato assinado no trecho 3.

27.Feitas essas considerações, anuindo no essencial à proposta formulada pela equipe de auditoria e tendo em vista a existência dos pressupostos necessários, decido adotar medida cautelar, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU, a fim de determinar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) que se abstenha de prosseguir com a licitação RDC Presencial 3/2015, relativa aos Corredores de ônibus Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Radial Leste - Trecho 3, até que o Tribunal delibere sobre o mérito destes autos;

28.Em adição, restituo os autos à SeinfraUrbana, a quem elogio pela adequada condução do trabalho, para:

a) em cumprimento ao § 9º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e com fulcro no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário c/c item 9.12 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), para que esta, no prazo improrrogável de quinze dias, pronuncie-se quanto à proposta de classificar como IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) os indícios de irregularidades graves tratados no item 3.1 do relatório de auditoria;

b) com fulcro no art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Siurb/SP para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

b.1) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015;

b.2) projeto básico deficiente nos Corredores Radial Leste - Trecho 3, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 3; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento-base da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço e de dutos PEAD, entre outros serviços;

b.3) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

c) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Ministério das Cidades para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca da constatação de insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva da Caixa Econômica Federal para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

d.1) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d.2) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-bas

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: 28. Em adição, restituo os autos à SeinfraUrbana, a quem elogio pela adequada condução do trabalho, para:

a) em cumprimento ao § 9º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e com fulcro no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário c/c item 9.12 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), para que esta, no prazo improrrogável de quinze dias, pronuncie-se quanto à proposta de classificar como IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) os indícios de irregularidades graves tratados no item 3.1 do relatório de auditoria; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: b) com fulcro no art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Siurb/SP para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

b.1) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015;

b.2) projeto básico deficiente nos Corredores Radial Leste - Trecho 3, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 3; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento-base

da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço e de dutos PEAD, entre outros serviços;

b.3) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: MINISTÉRIO DAS CIDADES (VINCULADOR): c) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Ministério das Cidades para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca da constatação de insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Determinação de sustação da execução de ato AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: 27. Feitas essas considerações, anuindo no essencial à proposta formulada pela equipe de auditoria e tendo em vista a existência dos pressupostos necessários, decido adotar medida cautelar, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU, a fim de determinar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) que se abstenha de prosseguir com a licitação RDC Presencial 3/2015, relativa aos Corredores de ônibus Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Radial Leste - Trecho 3, até que o Tribunal delibere sobre o mérito destes autos; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Caixa Econômica Federal: d) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva da Caixa Econômica Federal para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

d.1) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d.2) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015, considerando que Caixa se manifestou, por meio do ofício 1174/2014/GIGOVSP, no sentido de que não havia pendências relativas aos custos unitários dos itens significativos, exclusivamente, exceto canteiro de obras e

administração local; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Caixa Econômica Federal: e) enviar cópia deste despacho, acompanhada de cópia do relatório de auditoria, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a fim de subsidiar suas manifestações; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: e) enviar cópia deste despacho, acompanhada de cópia do relatório de auditoria, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a fim de subsidiar suas manifestações; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: MINISTÉRIO DAS CIDADES (VINCULADOR): e) enviar cópia deste despacho, acompanhada de cópia do relatório de auditoria, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a fim de subsidiar suas manifestações; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana: f) no prosseguimento da instrução destes autos, atentar para os seguintes fatos: (i) os prazos estabelecidos na LDO exigirão instrução intermediária com enfoque na classificação da irregularidade, conforme regramento disposto na Portaria-Segecex n. 4/2012; e (ii) a análise de mérito deverá ser efetuada com a devida urgência que o caso requer, dada a concessão da medida cautelar. NÚMERO DE DIAS PARA ATENDIMENTO: 0

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** Despacho do Min. Bruno Dantas **Data:** 18/9/2015

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana: 16. Ante o exposto, determino à SeinfraUrbana que comunique à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 117, caput, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) no Edital de licitação RDC Presencial 3/2015/SIURB, relativo aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo da obra Corredor de

ônibus Radial Leste - Trecho 3, localizado no município de São Paulo/SP, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R\$ 27.216.686,06 e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) adote a seguinte medida corretiva:

16.1. republicar o edital de licitação, nos termos da legislação em vigor, corrigindo os preços unitários do orçamento-base da licitação RDC Presencial 3/2015 aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013.

17. Considerando que ainda permanecem os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, mantenho a medida cautelar previamente adotada e restituo os autos à análise das demais oitivas já realizadas.

18. À Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana.

7.3 - Despacho do Relator - Medida Cautelar.



TC 011.535/2015-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades Jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de São Paulo – SP; Caixa Econômica Federal; e Ministério das Cidades.

Interessado: Congresso Nacional

DESPACHO

Cuidam os autos de auditoria efetuada no edital referente às obras de implantação do Corredor de ônibus - Radial Leste (Município de São Paulo), no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou montante da ordem de R\$ 260 milhões (valor global do lote 2 do edital, referente ao trecho 3 do Corredor Radial Leste). As obras, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), serão executadas predominantemente com recursos do Ministério das Cidades, com acompanhamento da Caixa Econômica Federal.
3. O relatório de auditoria apresenta quatro irregularidades graves identificadas pela equipe:
 - a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;
 - b) deficiências de projeto básico;
 - c) insuficiência do valor do convênio para a conclusão da obra; e
 - d) restrição à competitividade da licitação.
4. Os indícios de **sobrepreço** identificados pela equipe constituem o achado de maior gravidade. Examinada uma amostra de 63% do orçamento, identificou-se que os preços estavam superavaliados em mais de R\$ 34 milhões – o que sugere **26% de sobrepreço na amostra**, representativos de 15% do valor orçado para a obra.
5. Registro que tal estimativa baseou-se em metodologia tradicionalmente adotada nas auditorias de obras realizadas pelo TCU. Efetuou-se o cotejo entre **orçamento auditado e preços paradigmáticos** estipulados com base em sistemas de referência, promovidas as devidas adequações às especificidades da obra, conforme preconiza a boa técnica de engenharia de custos e a legislação.
6. Também foram identificadas diversas **deficiências no projeto básico**. O exame dos elementos que compõem esse achado no relatório de auditoria revela, por exemplo, que estão inadequados os critérios de medição e pagamento dos serviços de “Administração Local” e de “Canteiro de Obras”, indicando risco de dano ao erário no caso de atrasos ou baixa evolução das obras. A equipe ainda vislumbra possível aumento dos custos do empreendimento, dada a ausência de detalhamento de quantitativos de itens materialmente relevantes da planilha. Quanto a esse ponto, as manifestações do gestor indicam que alguns quantitativos do orçamento estariam sendo revistos.
7. Outra falha de projeto diz respeito à ausência de estudo de viabilidade técnico-econômica, a indicar risco de que obras e soluções adotadas não atendam plenamente às reais necessidades da população.

8. Foi apontada ainda a **insuficiência dos recursos** previstos para a obra, visto que o valor convênio (R\$ 222 milhões) é inferior à quantia estimada para a realização do objeto (R\$ 260 milhões). Conforme aponta a equipe, a jurisprudência do Tribunal condiciona a realização do processo licitatório à existência de recursos orçamentários suficientes, dado o histórico de obras inconclusas por falta de verbas.

9. Por fim, o relatório indica **risco de restrição à competitividade** do certame decorrente da adoção de regras e cláusulas impróprias – basicamente, exigências excessivas estabelecidas pelo edital. Trata-se de falhas pontuais que, em conjunto, podem dificultar a participação de empresas no procedimento licitatório, diminuindo, por consequência, a desejável competição no torneio.

10. Importa destacar que os elementos que materializam esses achados estão detalhadamente descritos e evidenciados no relatório de auditoria (peça 131).

11. Ainda durante as etapas de execução de auditoria e elaboração de relatório, a Siurb sinalizou diversas alterações no edital em atendimento aos apontamentos da equipe – o que, a rigor, deveria ensejar reabertura de prazo para a apresentação de propostas.

12. Cabe registrar que o edital ora em exame também foi objeto de fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que apontou diversos problemas, entre os quais um sobrepreço de R\$ 42,5 milhões. Por essas razões, determinou a suspensão do processo licitatório.

II

13. A partir de todo esse quadro, podemos considerar que existe fundado receio de que, com a continuidade da licitação nessas condições, venha a ocorrer grave lesão ao erário e ao interesse público. Os elementos constantes dos autos são suficientes para caracterizar o *fumus boni iuris*, ao menos em juízo prefacial, de cognição sumária, em que a urgência da decisão impede o aprofundamento analítico e exauriente das questões em exame.

14. Também presente o pressuposto do *periculum in mora*, dado o risco de que o certame seja retomado a qualquer momento a partir de eventual decisão do TCM/SP e considerando que a abertura das propostas estava inicialmente prevista para a data de 06/08/2015.

15. Atenuado, por outro lado, o *periculum in mora* reverso, visto que a atuação do Tribunal dá-se de maneira tempestiva, em fase de edital, quando as obras não foram iniciadas e ainda são baixos os custos da suspensão do procedimento.

III

16. No que diz respeito às questões processuais envolvidas neste processo, é importante destacar que, ante os indícios de irregularidades constatados, e com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU c/c art. 1º, inciso II, da Portaria-Min-BD 1/2014, já foi promovida a oitiva prévia da Siurb/SP com vistas à concessão de medida cautelar (peça 21).

17. Analisada a resposta dos gestores (peça 25) e confirmados os pressupostos para a cautelar, impõe-se a concessão da medida assecuratória da eficácia da decisão de mérito. Dessa forma, **concedo a cautelar** para determinar que a Siurb/SP abstenha-se de prosseguir com o procedimento licitatório até que o TCU delibere sobre o mérito da matéria objeto deste processo.

18. Em consequência, com fundamento no art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, do Regimento Interno, determino a realização de oitiva daquela Secretaria Municipal, para que se pronuncie, dessa vez no mérito, quanto aos apontamentos do relatório de auditoria, visto que, se confirmados, poderão levar à anulação do certame.

IV

19. Independentemente do processo de controle externo que correrá no Tribunal, há que se atender ao regramento do processo Fiscobras regulado pelos arts. 112 a 121 da Lei 13.080/2015 (LDO/2015).

20. Estou de acordo com a unidade instrutiva em que os indícios de sobrepreço são graves o suficiente para, se confirmados, ensejar a recomendação ao Congresso Nacional de paralisação do fluxo financeiro e orçamentário para o empreendimento.

21. Com efeito, trata-se de fatos materialmente relevantes com potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e que ensejam nulidade de procedimento licitatório (ou de contrato dele decorrente) e configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

22. Vale dizer, numa primeira análise, a situação concreta em questão amolda-se à descrição legal da chamada **irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP**, nos termos do art. 112, § 1º, IV, da Lei 13.080/2015.

23. Todavia, a lei condiciona essa classificação à análise da chamada manifestação preliminar dos gestores, oportunizada após a conclusão do relatório de auditoria, conforme o art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015.

24. Dessa forma, há que se conceder à Siurb/SP o prazo de quinze dias para que se manifeste, caso queira, quanto às questões abordadas neste processo de auditoria. Registro que essa oitiva cumprirá dupla função:

a) dentro do processo de controle externo, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, para que a entidade fiscalizada possa se manifestar, no mérito, quanto às irregularidades apontadas no relatório de auditoria, visto que tais constatações poderão ensejar determinação de anulação do procedimento licitatório;

b) dentro do processo Fiscobras, com fundamento no art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015, para que a entidade se manifeste quanto aos indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, visto que tal constatação poderá motivar a recomendação de paralisação do fluxo de recursos federais para o empreendimento nas próximas leis orçamentárias.

25. Por fim, é importante que a unidade instrutiva atente para o fato de que, dado o prazo exíguo estabelecido pelo art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015, é possível que seja necessária instrução intermediária que se atenha à questão de que trata o item “b” acima, conforme regulado na Portaria- Segecex n. 4/2012.

V

26. No geral, endosso os encaminhamentos sugeridos pela SeinfraUrbana. Deixo de acompanhar apenas a proposição relativa à comunicação sobre a possibilidade de reclassificação futura da irregularidade para IG-R caso apresentadas garantias pelo contratado, visto que, neste caso concreto, não teremos contrato assinado no trecho 3.

27. Feitas essas considerações, anuindo no essencial à proposta formulada pela equipe de auditoria e tendo em vista a existência dos pressupostos necessários, **decido adotar medida cautelar**, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU, a fim de determinar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) que se abstenha de prosseguir com a licitação RDC Presencial 3/2015, relativa aos Corredores de ônibus Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Radial Leste - Trecho 3, até que o Tribunal delibere sobre o mérito destes autos;

28. Em adição, **restituo os autos à Seinfra Urbana**, a quem elogio pela adequada condução do trabalho, para:

a) em cumprimento ao § 9º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e com fulcro no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário c/c item 9.12 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), para que esta, no prazo improrrogável de quinze dias, pronuncie-se quanto à proposta de classificar como IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) os indícios de irregularidades graves tratados no item 3.1 do relatório de auditoria;

b) com fulcro no art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Siurb/SP para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

b.1) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015;

b.2) projeto básico deficiente nos Corredores Radial Leste - Trecho 3, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 3; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento-base da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço e de dutos PEAD, entre outros serviços;

b.3) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

c) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Ministério das Cidades para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca da constatação de insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva da Caixa Econômica Federal para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

d.1) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d.2) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015, considerando que Caixa se manifestou, por meio do ofício 1174/2014/GIGOVSP, no sentido de que não havia pendências relativas aos custos unitários dos itens significativos, exclusivamente, exceto canteiro de obras e administração local;

e) enviar cópia deste despacho, acompanhada de cópia do relatório de auditoria, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a fim de subsidiar suas manifestações;

f) no prosseguimento da instrução destes autos, atentar para os seguintes fatos: (i) os prazos estabelecidos na LDO exigirão instrução intermediária com enfoque na classificação da irregularidade, conforme regramento disposto na Portaria-Segecex n. 4/2012; e (ii) a análise de mérito deverá ser efetuada com a devida urgência que o caso requer, dada a concessão da medida cautelar.

29. À Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana.

Brasília, 7 de agosto de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

7.4 - Anexo Fotográfico



Início do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - obra não iniciada



Corredor Radial Leste - Trecho 3 - obra não iniciada



Prosseguimento do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - obra não iniciada



Diminuição da capacidade viária na Av. Radial Leste - Trecho 3 - obra não iniciada





Final do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Cruzamento com Rua Capitão Pucci - obra não iniciada

Aviso nº 1085-GP/TCU

Brasília, 24 de setembro de 2015.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Despacho exarado pelo Ministro Bruno Dantas nos autos do TC-011.535/2015-6, que trata de auditoria efetuada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste Tribunal (SeinfraUrbana) no Edital RDC Presencial 003/2015, referente às obras de implantação do corredor de ônibus- Radial Leste (Município de São Paulo), no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

Atenciosamente,

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Senadora ROSE DE FREITAS
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Brasília- DF



CONGRESSO NACIONAL

Aviso nº 1162 – GP/TCU, na origem (Integra AVISO Nº 12 DE 2015 - CN)

Informa, em cumprimento ao art. 117, da Lei 13.080 de 2015 (LDO 2015), a constatação de indícios de irregularidade grave na obra do Trecho do corredor de ônibus Radial Leste, na cidade de São Paulo.

Rol de Documentos

Aviso

Despacho

Relatório de Fiscalização

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO

Aviso nº 1162-GP/TCU

Brasília, 15 de outubro de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Em cumprimento ao disposto no **caput** do art. 117 da Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015), informo a Vossa Excelência que, no decorrer das fiscalizações realizadas pelo TCU, foram constatados, consoante dados contidos na mídia digital anexa, indícios de irregularidade grave na seguinte obra:

- Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1 (TC 019.151/2015-2).

Por oportuno, esclareço que o relatório de auditoria do mencionado empreendimento encontra-se, desde já, disponível no *site* deste Tribunal (www.tcu.gov.br) e que o acesso às informações será permitido apenas para os usuários portadores de senha, conforme procedido no exercício passado.

Para tanto, informo que a operacionalização do processo de concessão ou atualização de senhas poderá ser realizada pelo contato da área de informática do Congresso Nacional com a Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (Setic) deste Tribunal e que a referida página será atualizada de forma a conter as deliberações que vierem a ser proferidas em decorrência das auditorias.

Por fim, registro que esta Corte de Contas encontra-se à disposição de Vossa Excelência para os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Respeitosamente,


RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF



TC 019.151/2015-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades Jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de São Paulo; Caixa Econômica Federal; e Ministério das Cidades.

Inte ressado: Congresso Nacional

DESPACHO

Trata-se de auditoria efetuada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste TCU (SeinfraUrbana) no Contrato 43/Siurb/13 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPobras, referentes às obras de implantação do corredor de ônibus - Radial Leste (Município de São Paulo), no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou montante da ordem de R\$ 438 milhões (valor global do trecho 1 do Corredor Radial Leste). As obras, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), serão executadas predominantemente com recursos do Ministério das Cidades, com acompanhamento da Caixa Econômica Federal, muito embora até este momento só tenham sido gastos recursos municipais.

3. A auditoria realizada pela SeinfraUrbana apontou, como achados de maior gravidade, sobrepreço da ordem de R\$ 76 milhões e restrição à competitividade decorrente da adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento.

4. Dada a gravidade dessas constatações, foi colhida a manifestação preliminar dos gestores quanto à possibilidade de que o Tribunal viesse a recomendar ao Congresso Nacional a paralisação do fluxo de recursos ao empreendimento, conforme o art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015).

5. Nesta oportunidade, analisada a manifestação preliminar, examino a proposta da SeinfraUrbana no sentido de confirmar a classificação dos indícios de **sobrepreço** e **restrição à competitividade** como irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

6. De pronto, assinalo que as alegações apresentadas pelos gestores não são suficientes para afastar os indícios apontados. Por essa razão, estou de acordo com o entendimento da unidade instrutiva de que, especialmente quando analisados em conjunto, os indícios de irregularidades são materialmente relevantes; têm potencial de ocasionar prejuízos ao erário e de ensejar a nulidade do procedimento licitatório e do contrato resultante; e configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência. Conformado, portanto, o suporte fático para a incidência do art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 – hipótese que nos conduz à classificação da irregularidade como grave com recomendação de paralisação.

II

7. Os argumentos apresentados pela Siurb/SP foram devidamente analisados pela SeinfraUrbana, cujas conclusões incorporo como fundamentos da presente decisão.
8. As alegações juntadas aos autos foram parcialmente acolhidas, reduzindo o valor impugnado para R\$ 64 milhões, o que perfaz um percentual de 30% de sobrepreço (numa amostra de 64% do orçamento). De se observar que esse montante de sobrepreço representa algo em torno de 17% do valor global da obra.
9. A análise orçamentária empreendida na instrução precedente baseou-se no cotejo entre valor contratado e preços paradigmas. Estes últimos foram estipulados com base em sistemas de referência (à luz do Decreto 7.983/2013), promovidas as devidas adequações às especificidades da obra.
10. O que se busca é calcular valores referenciais, parâmetros de preço razoáveis, representativos do quanto deveria ser pago pela execução de determinados serviços. Trata-se de metodologia consagrada pela engenharia de custos em geral e, em particular, pelo Tribunal de Contas da União nas suas auditorias de obras.
11. Ínsito a tal método de estimativa de preços, há certo grau de conservadorismo, visto que os sistemas referenciais, que são a base do modelo, trabalham com valores medianos e não refletem as arrojadas estratégias mercadológicas com que trabalham as grandes empresas no processo de aquisição de insumos para as grandes obras. Mas a própria estimativa realizada pela SeinfraUrbana tornou a análise ainda mais conservadora, na medida em que, na escolha de insumos e composições, adotaram-se parâmetros razoáveis que asseguram que os preços praticados sejam suficientes para a justa remuneração dos serviços avaliados – é o que revela a unidade instrutiva ao enfrentar cada um dos argumentos apresentados pelos gestores.

III

12. Verifico, neste caso concreto, a gravidade particular de o mesmo objeto apresentar sobrepreço e restrição à competitividade da licitação. Não é raro o Tribunal deparar-se com situações em que a superestimativa do orçamento não acarreta prejuízo concreto ao erário devido à acirrada disputa promovida pela concorrência. É que, premidas pelo risco de perderem o objeto do torneio, as concorrentes são levadas a abaixar os valores de suas propostas de modo que os preços ofertados passam a ser mais representativos do que é comumente praticado no mercado.
13. Ocorre que, também no que tange aos indícios de restrição à competitividade, consubstanciada na adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento, os argumentos aduzidos pelos gestores ouvidos não foram suficientes para afastar as irregularidades.
14. A adoção de pré-qualificação é medida excepcional, disponível ao gestor quando existem fundamentos técnicos que demonstrem as peculiaridades do objeto a ser licitado. Deve ser reservado, portanto, a situações em que seja necessária averiguação mais detida da qualificação técnica dos interessados. Em primeira análise, os elementos disponíveis não dão suporte à alegação de que a obra em questão enquadre-se no requisito.
15. Mas a maior gravidade no caso concreto reside no risco que representa para o princípio da isonomia e para o postulado da busca pela ampla competitividade o fato de que tal irregularidade esteja combinada com outras restrições à participação e à plena concorrência. Com efeito, as regras do edital:
- a) vedam que uma mesma empresa ganhe mais de uma obra;

b) exigem, também de modo injustificado, que os serviços a serem comprovados para fins de habilitação estejam contidos em um mesmo atestado que comprove sua execução simultânea, no mesmo empreendimento;

c) impõem a necessidade de demonstração da execução de serviços em determinada tipologia de obra; e

d) adotam critérios subjetivos de qualificação.

IV

16. Com base no art. 113 da Lei 13.080/2015, os gestores aduziram elementos adicionais a fim de demonstrar possível dano reverso de eventual paralisação das obras. Tal documentação também foi objeto de análise por parte da SeinfraUrbana.

17. Assinala a unidade instrutiva que, na presente situação, está mitigado o dano reverso, uma vez que “a obra já se encontra paralisada, por motivos alheios ao TCU, e em estágio preliminar de execução” e “o avanço físico estimado para a obra é de cerca de 1%”. Reforça ainda que são baixos os custos de desmobilização e eventual deterioração de serviços descontinuados, especialmente quando analisados em face do benefício financeiro decorrente da elisão das irregularidades.

18. Em suma, os elementos constantes dos autos levam à conclusão de que deve ser confirmada a classificação de gravidade dos indícios investigados.

19. Registro que é de natureza perfunctória o exame empreendido pela unidade técnica, visto que a necessidade de atendimento ao exíguo prazo estabelecido pelo art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015 inviabiliza o aprofundamento analítico e o esgotamento de todas as questões em exame – juízos próprios de momentos processuais posteriores, de caráter exauriente.

20. É natural que no curso deste processo outras ponderações venham a ser aduzidas pelas partes envolvidas, gestores e também consórcio contratado, com o condão de alterar a percepção deste Tribunal sobre as questões postas. Todavia, é de se notar que os elementos disponíveis já possuem musculatura suficiente para um juízo seguro sobre a matéria, ao menos no que tange à necessidade de agir preventivamente, conforme o espírito do Fiscobras, delineado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

21. Por fim, considero pertinente atentar para o fato de que, ainda que, posteriormente, o Tribunal ou o Congresso Nacional deliberem pelo bloqueio de recursos federais à obra, nada obsta que ela tenha continuidade com recursos próprios, conforme decisão do Município de São Paulo e de seu órgão de controle.

V

22. Ante todo o exposto, **determino** à SeinfraUrbana que comunique à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 117, *caput*, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) no Contrato 43/Siurb/13 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPobras, relativos aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo da obra Corredor de ônibus Radial Leste – Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R\$ 64.424.335,76 devido ao sobrepreço e à restrição à competitividade da licitação e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) adote a seguinte medida corretiva:

- realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013;

23. Em adição, **autorizo a realização das oitivas** da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), do Consórcio Mobilidade Urbana/SP, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, conforme proposto pela SeinfraUrbana. Junto à comunicação, considero pertinente que seja encaminhada cópia deste pronunciamento, do relatório de auditoria (peças 146-148) e da instrução que analisou a manifestação preliminar (peça 160).

24. Dissinto, entretanto, da proposta de realização imediata das audiências sugeridas pela unidade instrutiva. Creio que o procedimento de responsabilização traz ao processo outras discussões e considerações que podem impactar a agilidade que o caso requer, tendo em vista os impactos que essas decisões podem causar no transcorrer de um contrato já pactuado. Ademais, a instrução do processo poderá levar o Tribunal a ter percepção distinta da que tem sobre a matéria neste momento. E, por fim, considerando que até o momento não há recursos federais efetivamente aplicados, a própria jurisdição do Tribunal poderá ceder dependendo do deslinde do processo.

25. Finalizada a análise do problema concreto em questão (controle objetivo) poderá o Tribunal avaliar a pertinência da continuidade da análise de responsabilização (controle subjetivo), razão pela qual **deixo de autorizar as audiências propostas**.

26. Devolvo os autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana para as providências cabíveis, ao tempo em que alerta para necessidade de observância do prazo estabelecido no art. 117, § 4º, da Lei 13.080/2015, que regerá a próxima etapa processual, segundo o rito Fiscobras.

Brasília, 6 de outubro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO

TC 019.151/2015-2

Fiscalização 341/2015

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: conformidade

Ato originário: Despacho de 6/8/2015 do Min. Bruno Dantas (TC 018.391/2015-0)

Objeto da fiscalização: Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1

Funcional programática:

- 15.453.2048.10SS.0001/2015 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional

Tipo da obra: Mobilidade Urbana

Período abrangido pela fiscalização: 15/5/2015 a 26/6/2015

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Ministério das Cidades, Prefeitura Municipal de São Paulo - SP e Caixa Econômica Federal

Vinculação (ministério): Ministério das Cidades, Órgãos e Entidades Municipais e Ministério da Fazenda

Vinculação TCU (unidades técnicas): Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional e Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Roberto Nami Garibe Filho

cargo: Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras de São Paulo/SP

período: a partir de 4/4/2014

nome: Miriam Aparecida Belchior

cargo: Presidente da Caixa Econômica Federal

período: a partir de 23/2/2015

nome: Dario Rais Lopes

cargo: Secretário Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana

período: a partir de 23/2/2015

nome: Elton Santa Fé Zacarias

cargo: Secretário-executivo do Ministério das Cidades

período: a partir de 12/2/2015

nome: Osvaldo Spuri

cargo: Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras de São Paulo/SP

período: 1/1/2013 a 3/4/2014

Outros responsáveis: vide rol na peça:

ROL DE RESPONSÁVEIS - Radial Leste

PROCESSOS DE INTERESSE

- TC 011.538/2015-5
- TC 011.535/2015-6
- TC 011.533/2015-3
- TC 019.151/2015-2

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada no Ministério das Cidades (MCid), na Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) e na Caixa Econômica Federal (CEF), no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de implantação do trecho 1 do Corredor de ônibus - Radial Leste, localizado no município de São Paulo/SP. As principais constatações deste trabalho foram:

- 1) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;

O sobrepreço identificado no contrato 43/Siurb/13, relativo ao Corredor Radial Leste - Trecho 1, alcançou o montante de R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013), o que corresponde a 21,00% do valor total contratado de R\$ 438.927.001,60 e a 37,51% da amostra analisada, a qual perfez 63,62% do valor total contratado.

O percentual identificado de sobrepreço é materialmente relevante frente ao valor total do contrato. Além disso, verificou-se, no caso concreto, que: (i) os indícios de sobrepreço apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e (ii) podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência.

Ante essas razões, entende-se que os indícios de sobrepreço estão enquadrados no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015). Ou seja, o presente achado recebeu classificação de pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação).

- 2) Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação na licitação para o Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 1;

Foi observado o uso indevido e injustificado de pré-qualificação no certame, tendo em vista que a utilização desse instituto somente é cabível em casos excepcionalíssimos de obras de alta complexidade, de acordo com a jurisprudência desta Cortes de Contas, a qual já se pronunciou no sentido de que não é cabível esse procedimento para obras de corredores de ônibus.

Além da jurisprudência, a doutrina aplicável a licitações também indica que procedimentos de pré-qualificação são de utilização restrita. Por fim, cabe ressaltar que o resultado da pré-qualificação foi um baixo desconto na proposta vencedora que não elidiu o sobrepreço materialmente relevante identificado no orçamento base da licitação.

- 3) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

As cláusulas restritivas que foram encontradas no edital de pré-qualificação 1/2012, referente ao Corredor Radial Leste - Trecho 1, foram: (i) vedação a que uma mesma empresa seja contratada para mais de um empreendimento; (ii) limitação de atestados de capacidade técnico-operacional; (iii) restrição à tipologia e funcionalidade de obra nas exigências de atestados de capacidade técnica; e (iv) critérios subjetivos de qualificação.

Ambos os achados de restrição à competitividade apresentaram alta materialidade frente ao valor total contratado, podem ocasionar prejuízos ao erário, além de ensejarem potencial nulidade do procedimento licitatório e de configurarem graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública.

Por essas razões, entende-se que os dois achados de restrição à competitividade estão enquadrados no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015). Em outras palavras, os dois achados receberam classificação de pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação).

4) Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado;

Constatou-se que foram feitos pagamentos mensais fixos para o contratado a título de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro de Obras". Devido ao ritmo muito lento de execução e da atual paralisação das obras, a distorção financeira nesses dois serviços e consequente superfaturamento chega a 2,01% do valor global da obra, totalizando R\$ 8.081.724,01.

5) Ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada;

Segundo inspeção em campo realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que a obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1 encontra-se paralisada com 1% de avanço físico, não tendo sido detectada nenhuma execução de serviço naquele momento.

Verificou-se que a paralisação decorreu da não liberação dos recursos federais que seriam destinados ao empreendimento, pois a Caixa ainda não havia aprovado o projeto e, conseqüentemente, não emitiu a Autorização para Início de Obra. Apesar disso, a Prefeitura de São Paulo, por sua conta e risco, deu início aos trabalhos com recursos próprios, mesmo sem contar com a autorização da Caixa.

6) Projeto básico deficiente ou desatualizado;

As deficiências do projeto básico no Corredor Radial Leste - Trecho 1 se revelam na: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de estudo de viabilidade técnico-econômica; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de Anotação de Responsabilidade Técnica específica para o orçamento; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço CA-50, de dutos PEAD, entre outros serviços.

Além disso, foram constatados problemas relacionados aos quantitativos e ao critério de medição e pagamento do item de fornecimento de cimento portland para estaca raiz. Não há memórias de cálculo a lastrear o quantitativo de mais de 10 milhões de quilogramas de cimento portland, representando cerca de 5 milhões de reais, segundo orçamento contratual.

7) Movimentação irregular da conta específica do convênio;

Verificou-se a ocorrência de recebimentos e pagamentos feitos por meio da conta específica vinculada ao termo de compromisso, sem que a CEF tivesse finalizado a análise do projeto e emitido a Autorização para Início de Obra.

Além desses achados de auditoria, cabe registrar a utilização de ação orçamentária genérica (Ação 10SS) que está sendo adotada pelo Ministério das Cidades para custear empreendimentos de mobilidade urbana, embora se trate de obras de grande vulto (Corredor Radial Leste - Trecho 1, cerca de R\$ 439 milhões). Essa questão será abordada em processo específico futuro, uma vez que afeta diversas obras de mobilidade urbana.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Durante o planejamento e a execução da auditoria, o levantamento das informações sobre o contrato 43/Siurb/13 foi realizado por meio de ofícios de requisição ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à São Paulo Obras S/A (SPObras). Para cumprir o objetivo do trabalho e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência de cálculos e inspeção *in loco* das obras. Também foi elaborada a curva ABC de serviços para a análise da adequabilidade de preços e quantitativos, sendo a escolha dos principais serviços feita por amostragem em função da representatividade do serviço frente ao valor total da obra.

O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R\$ 438.978.639,75 o qual é o valor total do contrato 43/SIURB/13 (R\$ 438.978.639,75 - data-base fev/2013) - referente ao Trecho 1 do Corredor Radial Leste.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades, por meio da atuação tempestiva do controle, evitando que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento. Os benefícios quantificáveis desta auditoria são: (i) R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013) o que corresponde ao total de sobrepreço por preços excessivos frente aos merdaco identificado no Trecho 1 do Corredor Radial Leste; e (ii) R\$ 8.081.724,01 (data-base fevereiro/2013) referente ao total de superfaturamento por pagamento de serviços não executados identificado no Trecho 1 do Corredor Radial Leste.

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam coleta de manifestação preliminar acerca dos indícios de irregularidade classificados como pIG-P, audiência de responsáveis e oitivas da Siurb/SP, do Consórcio contratado para o Corredor Radial Leste - Trecho 1 (Consórcio Mobilidade Urbana SP), da Caixa e do Ministério das Cidades.

S U M Á R I O	
Título	Página
1 - APRESENTAÇÃO	8
2 - INTRODUÇÃO	10
2.1 - Deliberação que originou o trabalho	10
2.2 - Visão geral do objeto	10
2.3 - Objetivo e questões de auditoria	13
2.4 - Metodologia Utilizada	14
2.5 - Volume de recursos fiscalizados	14
2.6 - Benefícios estimados da fiscalização	14
3 - ACHADOS DE AUDITORIA	14
3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (pIG-P)	14
3.2 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação. (pIG-P)	28
3.3 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (pIG-P)	34
3.4 - Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado. (IG-C)	44
3.5 - Ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada. (IG-C)	49
3.6 - Projeto básico deficiente ou desatualizado. (IG-C)	55
3.7 - Movimentação irregular da conta específica do convênio. (IG-C)	68
4 - CONCLUSÃO	70
5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	76
6 - ACHADOS RECLASSIFICADOS APÓS A CONCLUSÃO DA FISCALIZAÇÃO	80
6.1 - Achados desta fiscalização	80
7 - ANEXO	81
7.1 - Dados cadastrais	81
7.1.1 - Projeto básico	81
7.1.2 - Execução física e financeira	81
7.1.3 - Contratos principais	83
7.1.4 - Contratos de repasse	84
7.1.5 - Editais	84

SUMÁRIO	
Título	Página
7.1.6 - Histórico de fiscalizações	85
7.2 - Deliberações do TCU	85
7.3 - Despacho do Relator.	90
7.4 - Anexo Fotográfico	94

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de fiscalização realizada no Ministério das Cidades, Prefeitura Municipal de São Paulo/SP e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2015, em cumprimento ao Acórdão 1.184/2015-TCU-Plenário, que tem como objeto as obras de implantação do Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP. Convém mencionar que o trecho 3 desse empreendimento também foi fiscalizado no TC 011.535/2015-6.

O Trecho 1 do Corredor Radial Leste está contemplado no Contrato 43/SIURB/13, assinado em 19/7/2013, e que possui valor total de R\$ 438.978.639,75 (data-base fevereiro/2013), prazo de execução de 36 meses, regime de execução empreitada por preço unitário.

Figuram como contratadas as empresas Construtora OAS S/A (líder do consórcio) e EIT Engenharia S/A, organizadas no Consórcio Mobilidade Urbana SP.

Por sua vez, os órgãos municipais envolvidos no empreendimento são: (i) São Paulo Transporte S/A (SPTrans) - empresa pública municipal responsável pelo anteprojeto do empreendimento (concepção inicial da obra); (ii) Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (Siurb/SP) - secretaria a cargo da elaboração dos projetos básicos e da licitação das obras; (iii) São Paulo Obras - empresa pública municipal encarregada pela gestão contratual e fiscalização das obras (medições e pagamentos).

O Contrato 043/SIURB/13 é resultado de dois procedimentos licitatórios: (i) Edital de Pré-qualificação 1/2012; e (ii) Concorrência 0281/2013. A etapa de pré-qualificação abarcou, além do Trecho 1 do Corredor de ônibus da Radial Leste, outros empreendimentos, a exemplo dos Corredores de Ônibus: Radial Leste - Trecho 2; Leste-Aricanduva; M'Boi Mirim; Inajar de Souza; Sistema Viário Capão Redondo/Campo Limpo/Vila Sônia, entre outros. O resultado final da pré-qualificação ocorreu em 2/10/2012. Por sua vez, a Concorrência 0281/2013 teve seu edital publicado em 1/2/2013.

A ordem de serviço para início do Trecho 1 do Corredor de ônibus - Radial Leste foi dada em 15/8/2013. Inicialmente, foi autorizado que o Consórcio contratado iniciasse os serviços de elaboração de projetos executivos. Posteriormente, em 17/3/2014, na ordem de serviço n. 3, foi autorizada a mobilização e a instalação do canteiro de obras e, em 1/9/2014, foi dada ordem de serviço para início da execução das estruturas do túnel de ligação da Av. Alcântara Machado - Parque Dom Pedro II, etapa integrante do objeto contratual.

Apesar de a mobilização das empresas terem ocorrido em 3/2014, as obras encontram-se paralisadas. De acordo com informações obtidas pela equipe de auditoria, essa situação ocorre desde 3/2015.

Convém mencionar, ainda, que o Trecho 2 já possui contrato firmado junto ao Consórcio CR Almeida / Consbem - Contrato 044/Siurb/13, celebrado em 19/7/2013. No entanto, a obra ainda não foi iniciada. O motivo para o seu não início está relacionado à necessidade de conclusão de algumas desapropriações, segundo informações prestadas pela SPObras.

O Corredor Radial Leste - Trecho 2 não foi fiscalizado neste Fiscobras 2015, sem prejuízo de que seja avaliada sua inclusão no próximo Fiscobras.

Importância socioeconômica

De acordo com informações fornecidas pela SPObras, a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP possui um programa de desenvolvimento regional para a Zona Leste da cidade, o qual contempla diversos investimentos públicos e privados, nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, cultura, lazer, comércio, geração de postos de trabalho e principalmente em mobilidade urbana.

O empreendimento Corredor de Ônibus - Radial Leste se insere no aludido programa. Segundo dados da Prefeitura de São Paulo, a população residente na zona leste da cidade alcança cerca de 3,3 milhões de pessoas (cerca de 33% do total paulistano e aproximadamente 17,76% da população da Região Metropolitana de São Paulo).

Os principais serviços de mobilidade urbana atualmente oferecidos para essa região da cidade são: (i) linha 11-"Coral" da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM); (ii) a linha 3-Vermelha do Metrô de São Paulo; e (iii) linhas de ônibus. Porém, segundo informações da SPObras, os serviços de mobilidade urbana oferecidos, especialmente a linha 3-Vermelha do Metrô-SP, encontram-se saturados. Com efeito, a SPObras informa que os usuários que acessam a linha 3-Vermelha por meio de suas estações intermediárias, em horários de pico, "só conseguem utilizá-lo se fizerem trajeto negativo (voltando em sentido contrário ao destino até o início da linha) como única possibilidade de embarcar".

Dessa maneira, os trechos 1 e 2 do Corredor de ônibus - Radial Leste possuem um traçado aproximadamente paralelo ao da linha 3-Vermelha, tendo por objetivo aliviar a saturação do Metrô e suplementar a oferta de serviços de mobilidade atualmente existente, principalmente na distribuição de demanda lindeira (micro acessibilidade) à linha do metrô.

Já o trecho 3 do Corredor de Ônibus - Radial Leste visa atender uma região "desassistida" por sistema estruturais, segundo a Prefeitura de São Paulo/SP. O principal objetivo desse trecho diz respeito a ligar a demanda por mobilidade de regiões mais afastadas até o pólo de Itaquera, onde está localizado o estádio da Copa do Mundo, de modo a servir de alimentador do metrô e da CPTM (trens urbanos), além de conectar-se ao Trecho 2.

A concepção do trecho 3 também prevê uma interligação por meio de ônibus ao Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus, por meio de uma estação de transferência integrada à estação Guaianases da CPTM, "possibilitando deslocamento perimetral a Noroeste para Itaim Paulista e a Sudoeste para São Mateus sem, contudo, passar por regiões centralizadas de fluidez comprometida e tempo de viagem excessivo."

Segundo a SPTrans, o tempo de viagem atual no trajeto que se prevê para o Corredor Radial Leste - Trecho 3, com extensão de 8,1 km, em uma linha "paradora" é de 27 minutos (velocidade média de 18 km/h). Após a implantação do corredor de ônibus com faixa exclusiva e pontos de ultrapassagem, espera-se que os tempos de viagem sejam reduzidos para 20 minutos para linha "paradora" (redução de 26%) e para entre 16 a 12 minutos, no caso de linhas expressas (redução de 41% a 55%).

Por essas razões, segundo a SPObras, espera-se que as obras do Corredor de Ônibus - Radial Leste possam: (i) melhorar a qualidade dos serviços de mobilidade urbana; (ii) ampliar a capacidade atual dos principais troncos de transporte e dos terminais de ônibus da Zona Leste; (iii) diminuir os tempos de percurso e aumentar a oferta de lugares; (iv) melhorar o desempenho no deslocamento dos usuários, evitando o percurso negativo (volta ao início da linha para poder embarcar) e minimizando a concorrência com o transporte individual motorizado; (v) priorizar o transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, estimulando a migração dos modais individuais motorizados para modais coletivos; (vi) garantir a acessibilidade aos serviços de mobilidade urbana e melhorar as condições de transferências intermodais; entre outros.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Despacho de 6/8/2015 do Min. Bruno Dantas (TC 018.391/2015-0), realizou-se auditoria no Ministério das Cidades, Prefeitura Municipal de São Paulo/SP e Caixa Econômica Federal, no período compreendido entre 7/8/2015 e 11/8/2015.

Entre as razões que motivaram esta auditoria, destacam-se: (i) o elevado vulto dos investimentos previstos para as obras, no valor de R\$ 438.978.639,75 (trecho 1 - data-base fevereiro/2013); (ii) o resultado das análises de risco realizadas, por meio do Sistema de Auditoria de Orçamentos (SAO), para obras de mobilidade urbana custeadas com recursos do Ministério das Cidades, estando entre as cinco obras de maior materialidade, relevância e risco; (iii) a relevância da obra para a cidade de São Paulo/SP; e (iv) a oportunidade logística de analisar quatro empreendimentos por meio de um mesmo deslocamento da equipe de auditoria para São Paulo/SP, tendo em vista que foram selecionados os empreendimentos dos Corredores de Ônibus - M'Boi Mirim (TC 011.533/2015-3), Itaim Paulista-São Mateus (TC 011.538/2015-5) e Radial Leste - Trecho 3 (TC 011.535/2015-6), também por meio de análise de risco.

2.2 - Visão geral do objeto

O Corredor de ônibus - Radial Leste constitui uma das principais ligações viárias para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP, tendo por função complementar a capacidade do eixo Metrô-Trem CPTM. Cabe ressaltar que a Zona Leste constitui, atualmente, um pólo comercial e de serviços da cidade, tendo como destaques dois shopping centers de grande porte, dois cemitérios, vários hospitais, um centro esportivo e diversas faculdades/universidades. O corredor se inicia na região central da cidade e é composto por uma sequência de vias no sentido Leste, conforme detalhado a seguir.

O Corredor de ônibus - Radial Leste está dividido em 3 trechos. O trecho 1 possui 12 km de extensão, com um traçado que parte do Terminal Parque Dom Pedro II até a altura da Rua Joaquim Marra (800 m após a estação Vila Matilde do Metrô/SP), por meio da Avenida Alcântara Machado (Radial Leste). O trecho 2, por sua vez, tem 5 km de extensão e dá continuidade ao Trecho 1 até a Estação Artur Alvim do Metrô/SP, seguindo o percurso da Av. Radial Leste.

O trecho 3 tem extensão de 9,5 km e se inicia na confluência da Avenida Águia de Haia com a Avenida Radial Leste (denominada de Av. José Pinheiro Borges em outro trecho) e segue pela extensão da Av. Radial Leste. Mais adiante, o traçado segue pela Av. José Pinheiro Borges, a qual se transforma em Rua Copenhague, nas imediações do CEU Jambreiro. Finalmente, o trecho 3 termina na confluência da Rua Copenhague com a Rua Capitão Pucci, nas cercanias do Viaduto Antônio Sylvio Cunha Bueno, a cerca de 600 m da estação Guaianases da CPTM.

O Corredor terá faixa exclusiva para ônibus à esquerda com pavimento rígido em toda sua extensão, e pavimento flexível nas demais faixas, em ambos os sentidos. As plataformas terão altura de 28 cm ao longo de todo o trajeto, o número de paradas para o trecho 1 será de 13, sendo 5 paradas acessadas pela superfície e 8 paradas elevadas (acesso por meio de passarelas). Em todas as paradas, haverá pontos de ultrapassagem para os ônibus.

As paradas estão localizadas a cada 600 metros e contarão com cobrança de tarifa desembarcada. As paradas elevadas terão acesso por meio de passarelas metálicas providas de elevadores, rampas e escadas rolantes. Está prevista a implantação de rebaixamentos de calçada nas travessias de pedestres, tanto no viário como nas paradas. Quando necessário, haverá a recuperação de calçadas, além de estar prevista a implantação de iluminação para todas as travessias de pedestres. Todo o corredor de ônibus receberá sinalização semafórica sincronizada.

Entre as principais etapas que compreendem o trecho 1, convém mencionar algumas obras de arte especiais: (i) túnel de ligação da Av. Alcântara Machado - Parque D. Pedro II; (ii) Viaduto Penha; e (iii) alças de acesso ao Viaduto Antônio Nakashima.

O túnel que ligará o corredor Radial Leste com o terminal Parque D. Pedro II será exclusivo para ônibus e se origina na Av. Alcântara Machado, na altura da passarela Salvador G. Rodrigues, chegando até a estação subterrânea D. Pedro II do Metrô/SP. O túnel em questão possui aproximadamente 700 metros de extensão, sua execução será de 450 metros utilizando o método não destrutivo (NATM - "New Austrian Tunnelling Method" - avanço do túnel sem contato com céu aberto), 80 metros pelo método "Cut and Cover" (escavar, construir e aterrar) e 200 metros de acesso por método VCA - Vala a céu aberto (sinônimo de "cut and cover"). O túnel terá sistema de ventilação do tipo transversal, de modo a diluir e/ou remover os poluentes gerados pelo tráfego dos ônibus e a proporcionar maior conforto térmico para os usuários.

O deslocamento dos ônibus entre a entrada/saída do túnel até o terminal de ônibus Parque D. Pedro II será por meio do viaduto Antônio Nakashima, tanto no sentido Centro-Bairro, como no sentido contrário.

Já o viaduto Penha está previsto para o cruzamento entre as Av. Radial Leste e Aricanduva, de modo a integrar o futuro Corredor de Ônibus - Aricanduva com o Corredor Radial Leste. Foi projetado como um viaduto em estrutura metálica com extensão aproximada de 80 m. O peso total da estrutura foi estimado em 400 toneladas.

De acordo com o termo de referência do empreendimento, o projeto arquitetônico das paradas levou em consideração a garantia de acessibilidade de pedestres, inclusive portadores de necessidades especiais, por meio de: (i) regularização do piso dos passeios; (ii) guias rebaixadas e rampas com no máximo 8,33% de inclinação e piso podotátil de alerta; (iii) sistema de proteção de pedestres, com



2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- 2) Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?
- 3) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 4) A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?
- 5) O procedimento licitatório foi regular?
- 6) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 7) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

8) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

9) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU.

Durante o planejamento e a execução da auditoria, o levantamento das informações sobre o contrato 43/Siurb/13 e sobre o edital de licitação RDC Presencial 3/2015 foi realizado por meio de ofícios de requisição ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à SPObras. Para cumprir o objetivo do trabalho e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência de cálculos, inspeção in loco e entrevista. Também foi elaborada a curva ABC de serviços para a análise da adequabilidade de preços e quantitativos, sendo a escolha feita por amostragem em função da representatividade do serviço frente ao valor total da obra.

Vale destacar que o exame dos quantitativos foi feito sobre uma amostra menor do que aquela utilizada para a análise dos preços unitários, em decorrência do maior esforço analítico demandado para verificar a regularidade de quantitativos de serviços em obras públicas e da limitação de prazo para finalizar o relatório em função da proposta de pIG-P.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **438.978.639,75**. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) se refere ao valor total do contrato 43/SIURB/13 (R\$ 438.978.639,75 - data-base fev/2013), referente ao Trecho 1 do Corredor Radial Leste.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades, por meio da atuação tempestiva do controle, evitando que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento. Os benefícios quantificáveis desta auditoria são: (i) R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013) o que corresponde ao total de sobrepreço identificado no Trecho 1 do Corredor Radial Leste; e (ii) R\$ 8.081.724,01 (data-base fevereiro/2013) referente ao total de superfaturamento identificado no Trecho 1 do Corredor Radial Leste.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidade se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), pois: (i) são materialmente relevantes frente ao valor total contratado (Radial Leste - Trecho 1 - sobrepreço de R\$ 76.179.131,48, o que corresponde a 21,00% do valor total contratado); (ii) apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e (iii) configuram graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente o princípio da legalidade (preços acima dos referenciais definidos no art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013) e o princípio da eficiência (risco de desperdício de recursos públicos).

Ademais, nos termos do art. 113, incisos I a XI, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da pIG-P, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, haja vista que o percentual executado é muito baixo (cerca de 1%), praticamente apenas canteiro e limpeza de terreno de algumas frentes. Por fim, evidências de custos sociais de perda de empregos, entre outros riscos negativos não podem ser atribuídos à pIG-P, uma vez que a obra já se encontra paralisada, estando com baixíssimo número de empregados (apenas vigias), antes mesmo da chegada da equipe.

3.1.2 - Situação encontrada:

Foram detectados indícios de sobrepreço global no contrato 43/SIURB/13, relativo à elaboração do projeto executivo e execução da obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1, no montante de R\$ 76.179.131,48, o que corresponde a 21,00% do valor total contratado de R\$ 438.927.001,60 (data-base fevereiro/2013), decorrentes da análise de serviços relevantes, em uma amostra de 63,62% do total contratado, analisada comparativamente ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), e ainda a outras fontes de consulta. Dentro da amostra, o sobrepreço corresponde a um percentual de 37,51%.

Tais preços verificados no contrato 43/SIURB/13 e no edital de licitação RDC Presencial 003/2015, conforme tabela apresentada a seguir, são superiores às medianas registradas no Sinapi e ao preço constante do Sicro, em afronta aos art. 3º e 4º, do Decreto 7.983/2013.

No caso do contrato 43/SIURB/13 - Corredor Radial Leste - Trecho 1, seguindo o disposto no Acórdão 3.443/2012-TCU-Plenário, os indícios de sobrepreço foram calculados tendo por base o Método da Limitação do Preço Global (MLPG). Isto é, no montante final são considerados os abatimentos provenientes de eventuais descontos ofertados pelo consórcio contratado. Tal metodologia se configurou como a mais adequada ao caso, uma vez que há uma situação jurídica constituída (contrato celebrado). Cumpre noticiar que o contrato é regido pelo regime de execução de empreitada por preço unitário. Por isso, uma das razões para adoção do MLPG é o fato de que eventuais correções nos preços do contrato poderão afetar direitos de terceiros.

De acordo com os mencionados dispositivos do Decreto 7.983/2013, os custos unitários de serviços de obras executadas com recursos do orçamento da União não podem ultrapassar as medianas constantes do Sinapi e do Sicro. Exceções à regra devem ser justificadas por condições especiais, devidamente

caracterizadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente.

É nesse mesmo sentido a jurisprudência desta Corte de Contas, segundo a qual, salvo justificativa técnica devidamente fundamentada, os preços constantes do orçamento de obras públicas executadas com recursos federais devem estar em conformidade com limites e critérios para fixação de preços máximos estipulados pela legislação (Acórdãos 314/2011, 273/2010, 1.925/2010, 331/2009, 1.981/2009, 1.732/2009, 2.002/2009 e 2.154/2009, todos do Plenário).

Assim, a fixação de preços acima dos valores contidos no Sinapi e no Sicro é irregular, uma vez que afronta os normativos vigentes.

Nesse ponto, passa-se a descrever as premissas técnicas que nortearam as composições de preços unitários paradigma para os principais serviços das obras.

I. Corredor Radial Leste - Trecho 1

I.1 - BDI Paradigma adotado

Primeiramente, convém mencionar que o BDI paradigma adotado para o caso concreto foi de 20,97%, seguindo orientação jurisprudencial contida no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário. Considerou-se que a obra constitui um corredor de ônibus. Por isso, do ponto de vista dos insumos (materiais, equipamentos e técnicas de engenharia empregadas), o empreendimento se assemelha à tipologia de obras rodoviárias. Dessa maneira, o percentual de BDI paradigma provém da média estabelecida nesse Acórdão para esse tipo de obra.

Cabe notar que o BDI contratual foi estabelecido pelo consórcio contratado em 37,20%, seguindo detalhamento e fórmula a seguir:

(A) Administração Central - 16,08%

(B) Lucro - 8,00%

(C) Impostos - PIS/PASEP - 0,65% / COFINS - 3,00% / ISS - 5,00%

A fórmula adotada para cálculo foi: $BDI = [1 + (A/100)] \times [1 + (B/100)] \times \{1 / [1 - (C/100)]\}$. A fórmula é matematicamente similar à fórmula prevista no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, embora estejam ausentes as rubricas de despesas financeiras e de risco.

Convém notar que a rubrica de Administração Central informada pelo Consórcio contratado supera, em muito, a taxa média de 4,01% informada no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário. As rubricas do referido Acórdão de Seguro, Garantia, Risco e Despesas Financeiras somadas à Administração Central resultam em 6,13%, percentual muito abaixo do estabelecido pelo contratado em sua proposta (16,08%).

Vale destacar que o BDI adotado pelo consórcio contratado segue a taxa de BDI constante do orçamento-base da licitação do Corredor Radial Leste - Trecho 1 - Concorrência 028120130.

Também convém trazer à baila que o exame do sobrepreço foi feito com base na comparação dos preços unitários contratuais, assim entendidos como a composição entre custos unitários e BDI, e nunca em relação às parcelas isoladas de preço ou de BDI. Por isso, a diferença entre o BDI paradigma adotado e o BDI contratual não é suficiente, por si só, para imputar sobrepreço, pois os custos unitários podem eventualmente compensar o BDI elevado.

Contudo, há riscos associados ao uso de BDI elevado no caso de eventuais aditivos contratuais, ainda mais em contratos firmados sob regime de empreitada por preço unitário, especialmente para serviços novos, nos quais o BDI alto poderá produzir sobrepreço e superfaturamento decorrente de "jogo de planilha" ou perda do desconto ofertado na proposta da licitação.

I.2 - Composições de preços unitários paradigma dos principais serviços.

I.2.1 - "Fornecimento e Montagem de Estrutura Metálica para as Estações de Parada em Aço ASTM A-36 / A-572 G50" e "Fornecimento e Montagem de Estrutura Metálica de cobertura para as estações de parada em aço ASTM A-36".

Primeiramente, cabe mencionar que não foi encontrada composição de preços unitários similar no Sinapi, no Sicro ou em outros sistemas federais pesquisados.

É importante mencionar que a descrição do serviço e as composições de preços unitários do contrato não são claras para esses serviços. Com efeito, nos dois serviços, a composição de preços unitários informa apenas dois insumos: (i) "Estrutura metálica em aço ASTM A-36 (...)" (material); e (ii) mão de obra/equipamento "Montagem de estrutura metálica para as estações de parada em aço (...)".

Não foram encontradas especificações técnicas detalhadas dos serviços, porém, de acordo com os critérios de medição e pagamento, os serviços remuneram "o projeto de execução, fabricação, transporte vertical e/ou horizontal dentro da obra, e a montagem da estrutura metálica especificada, inclusive solda, rebites, parafusos, chumbadores, acessórios, limpeza e pintura antiferruginosa, bem como os equipamentos necessários à execução do serviço, e sua mobilização e desmobilização".

De acordo com a planilha orçamentária contratual, no serviço de "Fornecimento e montagem de estrutura metálica de cobertura para as estações de parada" não está incluído o telhamento, haja vista que existe outro serviço no qual é remunerado o fornecimento e instalação de telhas - "Telha Trapezoidal dupla em aço galvanizado - e=0,8mm".

Nesses serviços, portanto, a composição paradigma do serviço é proveniente do ORSE - Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe - 04344 - "Estrutura Metálica em perfis de aço usinados, inclusive primer anticorrosivo" - cujo custo unitário em fevereiro/2013 é de R\$ 14,00/kg. Adicionando-se o BDI de 20,97%, chega-se ao preço unitário paradigma de R\$ 16,94/kg. O preço unitário contratual é de R\$ 25,61/kg.

Segundo as especificações técnicas do Orse para serviços de Estrutura Metálica, no custo orçado estão incluídas as etapas de transporte vertical e horizontal dentro da obra, além da montagem da estrutura. O sobrepreço total do primeiro item é de R\$ 11.749.203,90, enquanto o do segundo é de R\$ 9.394.891,62.

I.2.2 - Escavação subterrânea de túnel de grande diâmetro.

Nesse serviço, de acordo com os critérios de medição e pagamento, a técnica construtiva de túneis especificada é a de *cut and cover* (cortar/escavar, construir, cobrir/alterar), haja vista que outro serviço específico para escavação em sistema NATM - *New Austrian Tunneling Method* (escavação sem contato com céu aberto é prevista na planilha).

Por isso, a composição de preços unitários paradigma foi montada a partir da composição utilizada pelo Consórcio contratado. A diferença é que, na composição paradigma, o custo unitário de cada um dos insumos e atividades auxiliares foi extraído do Sinapi e do Sicro, utilizando os coeficientes e produtividades da composição contratual.

Dessa maneira, o custo unitário paradigma ficou em R\$ 496,94/m³, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 601,15/m³. O preço unitário contratual é de R\$ 781,82/m³. O sobrepreço total do item é de R\$ 7.112.348,98.

I.2.3 - "Enfilagem injetada de bulbo contínuo com CCPH diâm 0,20 m e Tubo de aço SCH 40 diâm 2 1/2", incluindo perfuração e injeção" e "Consolidação de solo com jet grout vertical - diâm. 1,20 m".

O serviço de enfilagem injetada é um método de injeção de calda de cimento por meio de tubos em maciços de solo. Sua principal finalidade é aumentar a estabilidade de solos em zonas de escavação, especialmente em emboques de túneis. Geralmente, são feitas perfurações no solo acima da abóbada do túnel e inseridas tubulações de aço pelas quais se injeta calda de cimento. A injeção da calda de cimento consolida o maciço de solo e aumenta sua resistência. O CCPH é um tubo metálico para injeção de nata de cimento.

Segundo a literatura (HENAO VERGARA, Daniel Andrés, *Análise paramétrica da técnica de pré-suporte com enfilagens em portais de túneis*, dissertação de mestrado em geotecnia, UnB, 2013), a enfilagem injetada é bastante utilizada em escavações de túneis pelo método NATM (sem contato com céu aberto).

Por sua vez, o serviço de *jet grout* está relacionado a colunas de solo-cimento executadas com perfuração, jateamento e desagregação do solo com calda cimento injetada. Um dos seus objetivos é melhorar a propriedade de solos em contenções, ou reduzir sua permeabilidade em barragens.

Nesses serviços, a composição de preços unitários paradigma também foi montada a partir da composição utilizada pelo Consórcio contratado. A diferença é que, na composição paradigma, o custo unitário dos insumos e atividades auxiliares foi extraído do Sinapi e do Sicro, onde aplicável. Naquelas atividades auxiliares onde não foi encontrado serviço equivalente nos sistemas de referência, foi utilizado o próprio preço orçado pelo contratado, utilizando os coeficientes e produtividades da composição contratual.

Dessa maneira, o custo unitário paradigma para a enfilagem injetada de bulbo contínuo ficou em R\$ 389,34,94/m³, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 470,98/m³. O preço unitário contratual é de R\$ 637,34/m³. O sobrepreço total do item é de R\$ 6.356.181,79.

Por seu turno, o custo unitário paradigma para a consolidação de solo com jet grout diâmetro 1,20 m foi calculado em R\$ 868,37/m, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 1.050,47/m. O preço unitário contratual é de R\$ 1.451,26/m. O sobrepreço total do item é de R\$ 5.015.488,32.

I.2.4 - Fornecimento e montagem de estrutura metálica perfil Caixão em Aço Tipo USI-SAC-350.

Visando manter conservadorismo na análise, optou-se por adotar a composição original do Sinapi - 73970/1 - "Estrutura Metálica em aço estrutural perfil I - 12" x 5 1/4"", uma vez que outras tentativas de obter preços paradigmas resultaram em preços menores.

Dessa maneira, o custo paradigma é de R\$ 7,62/kg e o preço unitário paradigma é de R\$ 9,21/kg. O preço unitário contratual é de R\$ 29,71/kg. O sobrepreço total do item é de R\$ 12.414.051,39.

I.2.5 - Remoção de terra além do primeiro km.

Esse item se refere ao transporte de material escavado depois do primeiro km de transporte, haja vista que, conforme o memorial descritivo da obra, o primeiro km de transporte é remunerado nas composições de escavação, carga e transporte. Por essa razão, a composição paradigma é proveniente do Sicro 2 - 1 A 00 002 07 - Transporte local com basculante 10 m³ rodovia pavimentada (restauração rodoviária).

Isso porque a Composição do Sicro adota velocidade média de deslocamento de 40 km/h. No projeto básico, não foi encontrado nenhum estudo acerca da velocidade média de transporte até o bota-fora. Aliás, de acordo com o projeto básico, a Distância Média de Transporte (DMT) até o bota-fora é de 22 km, o qual fica localizado em Mauá/SP, município da Região Metropolitana de São Paulo/SP. Apesar disso, na resposta a licitantes, a Siurb/SP informou que a DMT até o bota-fora seria 30 km, o que demonstra incertezas na fixação de tão importante parâmetro, com impacto direto no preço final da obra.

Utilizando o sistema *Google Maps*, verifica-se que o trajeto até o bota-fora deverá ser feito por meio da Av. Jacu-Pêssego e da Rodovia SP-017. Trata-se de um trajeto no qual há pistas expressas e com grande capacidade viária, sendo factível utilizar, de forma conservadora, a velocidade de 40 km/h, por conta do tráfego urbano na via, na falta de um estudo detalhado que demonstre o uso de uma velocidade menor ou maior.

Aliás, de acordo com dados da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo/SP (sítio: <http://www.cetsp.com.br/noticias/2015/07/30/programa-de-protecao-a-vida-cet-implanta-reducao-develocidade-na-avenida-jacu-pessego.aspx>, acesso em: 6/8/2015), a velocidade máxima da via, que antes variava entre 60 e 70 km/h, foi reduzida para 50 km/h em 3/8/2015.

Em outras palavras, os dados disponíveis corroboram o conservadorismo a velocidade média de transporte de 40 km/h adotada pela equipe de auditoria em sua composição paradigma.

Foi necessário realizar uma adaptação na composição paradigma, haja vista que sua unidade de medida no Sicro é t.km, enquanto que no orçamento da obra é m³.km. A adaptação consistiu em corrigir a produtividade da equipe mecânica, dividindo-a pelo peso específico médio de materiais de primeira categoria, o qual constitui a maior parte do material escavado na obra.

O peso específico de materiais de primeira categoria foi obtido no manual do Sicro 2 no valor de 1,6 t/m³. Feita essa adaptação, o custo unitário paradigma foi orçado em R\$ 0,80 / m³.km, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 0,97 / m³.km, enquanto o preço unitário contratual é R\$ 1,31 / m³.km. O sobrepreço total do item é de R\$ 4.376.989,06.

I.2.6 - Pavimento rígido de concreto usinado fctm,k=4,5 MPa, fator a/c <= 45 e teor de argamassa de 49% a 52%, fck=30 MPa, com régua vibratória.

O preço unitário paradigma para esse serviço foi extraído diretamente do Sicro 2 no serviço - 2 S 02 606 50 - Concreto de Cimento Portland com forma deslizante AC/BC (Areia comercial e brita comercial). Considerou-se a utilização de areia e brita comerciais, em decorrência de a obra estar localizada em zona urbana.

Convém mencionar que o Sicro não considera, nos custos dos insumos "areia e brita comercial", o transporte desde a jazida até a obra, isto é, os custos desses insumos no Sicro consideram o material "posto jazida". Por isso, é importante incluir na composição paradigma o custo com esse transporte.

Para cálculo do transporte dos materiais comerciais, desde a jazida até a obra, foi feita pesquisa no sítio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), tendo sido selecionadas as jazidas de areia e de brita mais próximas à obra, resultando em DMTs de 88 km e de 63 km, respectivamente.

Cumprir dizer que não foi encontrada no projeto básico da obra nenhuma indicação de localização das jazidas de areia e brita que fornecerão materiais para a obra.

Por sua vez, a DMT desde a usina de concreto até a obra foi estimada em 10 km, já que a obra está localizada em região urbana, na qual é possível encontrar usinas de concreto num raio de 10 km da obra, a exemplo das Concreteiras Redimix, localizada na Av. Guarulhos, 3313, Guarulhos/SP (distância de 14 km até a obra), ou da Concreto e Cia, localizada na Rua Antônio Camardo, 505 - Tatuapé - São Paulo/SP (distância de 6,2 km até a obra), conforme pesquisa realizada no sistema Google Maps.

Feitas essas considerações, o custo unitário paradigma foi calculado em R\$ 319,67/m³, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 386,71/m³, enquanto o preço unitário contratual é de R\$ 722,41/m³. O sobrepreço total do item é de R\$ 7.693.569,94.

I.2.7 - Descarte de solo inerte em bota-fora licenciado.

Consultando os critérios de medição e pagamento do serviço, verifica-se que o custo unitário do serviço remunera o descarte de solo inerte em bota-fora licenciado pela CETESB, incluindo taxa de descarte, espalhamento, regularização e compactação do material no bota-fora.

Por essa razão, a composição paradigma do serviço é formada pelos serviços do Sicro 5 S 01 513 01 - Compactação de material de bota-fora e do Sinapi 74010/1 - Carga e descarga mecânica de solo utilizando caminhão basculante e pá carregadeira sobre pneus.

Em relação à taxa de descarte do material, em pesquisa na internet, foi encontrada notícia do jornal Folha de São Paulo, datada de 23/6/2015, na qual é informado que, em São Paulo/SP, aterros cobram R\$ 17 por tonelada de entulho para descarte. Utilizando o peso específico do entulho como 1,33 t/m³, chega-se a um valor de R\$ 12,75/m³.

Não foi calculada deflação do valor da taxa de descarte desde a data-base 6/2015 para a data-base do contrato 2/2013 com vistas a conceder maior conservadorismo na análise, em prol do gestor.

Portanto, o custo unitário paradigma totaliza R\$ 15,40/m³, resultando num preço unitário paradigma de R\$ 18,63/m³, enquanto o preço unitário contratual é de R\$ 46,93/m³. O sobrepreço total do item é de R\$ 5.260.854,72.

Além da análise de preço, convém trazer à baila uma discussão sobre a necessidade de realizar pagamentos de taxa de descarte para bota-fora de materiais inertes. Com efeito, não se vislumbra tal necessidade, ainda mais no caso de descarte de solo inerte, o qual possui valor econômico e pode ser reutilizado como material de empréstimo para eventuais aterros em outras obras da Prefeitura de São Paulo/SP ou nas obras do próprio Corredor Radial Leste - Trecho 3.

Por ora, não se propõe alteração na premissa adotada no projeto básico de que o solo obtido nos cortes não poderá ser reutilizado, mas cabe ressaltar que não houve estudos sobre a viabilidade ou não de reuso do material obtido nas escavações, conforme destacado no achado sobre projeto básico deficiente deste relatório.

Ademais, verifica-se a inexistência de estudos que atestem a inviabilidade de a Prefeitura utilizar o material escavado para eventuais recomposições ambientais de erosões. Outra opção seria adquirir um terreno para torná-lo um bota-fora de obras de corredores de ônibus, haja vista que é previsto o montante de R\$ 3.242.963,07 para pagamento de taxa de descarte no Corredor Radial Leste - Trecho 3 e que estão sendo executados diversos empreendimentos simultaneamente na cidade.

Ou seja, são várias as alternativas que deveriam ter sido estudadas e avaliadas na etapa de estudos de viabilidade, sopesando todos os parâmetros de custos de taxas de descarte, transporte, DMT, compra de terreno etc. Essa é uma discussão que merece aprofundamento em sede de oitiva da Siurb/SP.

I.2.8 - Revestimento de concreto asfáltico (sem transporte).

A composição base para cálculo do preço unitário paradigma foi a do Sicro 5 S 02 540 51 - CBUQ - capa de rolamento AC/BC (Restauração Rodoviária). As adaptações realizadas foram sobre a unidade de medida da composição, uma vez que a composição original do Sicro está orçada em toneladas, enquanto a planilha contratual prevê o serviço orçado em m³.

Na composição paradigma, foi incluído o custo unitário do insumo CAP - 50/70, conforme tabela da Agência Nacional do Petróleo (ANP), publicada no sítio do DNIT.

Por essa razão, o índice de produtividade da equipe foi dividido por 1,85 t/m³, valor adotado como peso específico do CBUQ. Também foram incluídos os valores do insumo "CAP-50/70", obtidos a partir de dados da Agência Nacional do Petróleo - ANP. Os transportes da Areia Comercial e Brita Comercial consideraram DMT de 88 km e de 63 km, respectivamente, obtidos a partir de consulta a base de dados da DNPM e o transporte do CAP 50/70 levou em consideração a DMT de 57 km, distância desde o canteiro de obras até a Refinaria Presidente Bernardes, localizada em Cubatão/SP.

O transporte do filler (material fino) foi calculado em uma DMT de 17 km, distância desde o canteiro de obras até a fábrica de cimento mais próxima identificada pela equipe de auditoria, localizada em Guarulhos/SP.

Novamente, convém mencionar que não foram encontradas indicações no projeto básico acerca da origem dos materiais areia comercial, brita comercial, filler e CAP. A DMT do CAP foi estimada a partir da refinaria mais próxima à obra identificada na auditoria.

Dessa maneira, o preço unitário paradigma para esse serviço foi calculado em R\$ 185,37/m³, enquanto o preço unitário contratual é de R\$ 578,33/m³. O sobrepreço total do item é de R\$ 3.675.704,78.

I.2.9 - Materiais para a estaca tipo raiz - fornecimento de cimento comum.

Para esse item, tanto o critério de medição e pagamento quanto a composição de preço unitário contratual indicam que se refere tão somente ao fornecimento do insumo Cimento Portland para a execução das estacas raiz. Isso porque a execução do serviço de Estaca Raiz não possui em sua composição o insumo cimento portland.

Portanto, o preço unitário paradigma é proveniente do insumo Sicro 2 - M202 - Cimento Portland CP II-32, resultando em R\$ 0,42/kg, enquanto o preço unitário contratual é de R\$ 0,48/kg. O sobrepreço total do item é de R\$ 609.022,14.

Convém mencionar que nos critérios de medição e pagamento do contrato, não foi encontrada menção a esse serviço, de maneira que não se sabe como esse serviço será medido e pago. No entanto, a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1.620/2012 e 2.066/2012, ambos do Plenário, indica que pagamentos por materiais posto obra devem ser evitados sempre que possível, por importar em risco para a Administração.

A questão do critério de medição e pagamento desse item será trazida à tona em achado específico deste relatório.

Ademais, a descrição do serviço na planilha orçamentária traz a expressão "as quantidades serão levantadas no projeto", indicando que pode haver incerteza quanto ao quantitativo desse serviço, o que será melhor abordado em achado específico deste relatório.

Os demais itens não detalhados tiveram suas composições de preços unitários paradigma provenientes diretamente dos sistemas referenciais, sem nenhuma adaptação.

Curva ABC de Serviços (Itens da faixa A ou utilizados na Amostra) – Radial Leste – Trecho 1

Posição	Descrição do Serviço	UNID	Preço unit (R\$)	Qtdade	Preço Parcial (R\$)	Incidência	% acumulado	Código do Serviço	BDI	Na amostra	Qtdade aferida	Preço ref	Sobrepreço	Sobrepreço qtd	Preço parcial
0001	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE ESTRUTURA METÁLICA PARA AS ESTAÇÕES DE PARADA EM AÇO ASTM A-36 / A-572 G50	KG	25,61	1.354.500,0000	34.688.745,00	7,90	7,90	04344-ORSSE	20,97	Sim		16,94	11.749.203,90		22.939.541,10
0002	ESCAVAÇÃO SUBTERRÂNEA DE TÚNEL DE GRANDE DIÂMETRO	M3	781,82	39.366,0000	30.777.126,12	7,01	14,91	túnel-radial-leste	20,97	Sim		601,15	7.112.348,98		23.664.777,14
0003	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE ESTRUTURA METÁLICA DE COBERTURA PARA AS ESTAÇÕES DE PARADA EM AÇO ASTM A-36	KG	27,42	896.100,0000	24.571.062,00	5,60	20,51	04344-ORSSE	20,97	Sim		16,94	9.394.891,62		15.176.170,38
0004	"ENFILAGEM INJETADA DE BULBO CONTÍNUO COM CCPH Ø 0,20 M E TUBO DE AÇO SCH 40 Ø 2.1/2" INCLUINDO PERFURAÇÃO E INJEÇÃO"	M	637,34	38.208,0000	24.351.486,72	5,55	26,06	5 S 05 900 01 adapt	20,97	Sim		470,98	6.356.181,79		17.995.304,93
0005	ADMINISTRAÇÃO LOCAL - CORREDOR RADIAL LESTE 01	MÊS	595.917,64	36,0000	21.453.035,04	4,89	30,95	SPT 466	20,97	-					
0006	CONSOLIDADO DE SOLO COM JET GROUTING VERTICAL DIÂMETRO DE 1,20M	M	1.451,26	12.514,0000	18.161.067,64	4,14	35,09	5 S 05 900 01 adapt-3	20,97	Sim		1.050,47	5.015.488,32		13.145.579,32
0007	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE ESTRUTURA METÁLICA PERFIL CAIXÃO EM AÇO TIPO USI-SAC-350	KG	29,71	605.640,0000	17.993.564,40	4,10	39,19	73970/1 adapt	20,97	Sim		9,21	12.414.051,39		5.579.513,01
0008	REMOÇÃO DE TERRA ALÉM DO PRIMEIRO KM	M3XKM	1,31	12.953.782,0000	16.969.454,42	3,87	43,05	1 A 00 002 07 adapt	20,97	Sim		0,97	4.376.989,06		12.592.463,36
0009	PAVIMENTO RÍGIDO DE CONCRETO USINADO FCTM.K=45MPA. FATOR A/C It=45 E TEOR DE ARGAMASSA DE 49%. A.52%. FCK=30MPA. COM RÉGUA VIBRATÓRIA	M3	722,41	22.918,0000	16.556.192,38	3,77	46,82	2 S 02 606 50	20,97	Sim		386,71	7.693.569,94		8.862.622,44
0010	FUNDAÇÃO DE RACHÃO	M3	148,55	95.172,0000	14.137.800,60	3,22	50,04	6454 adapt	20,97	Sim		184,39	-3.410.554,68		17.548.355,28
0011	ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO EM PRANCHAS A1	UN	4.373,10	2.886,0000	12.620.766,60	2,88	52,92	SPT 449	20,97	-					
0012	MOBILIZAÇÃO, INSTALAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DO CANTIEIRO DE OBRAS	VB	8.816,315,78	1,0000	8.816.315,78	2,01	54,93	01.195 0	20,97	-					
0013	"EXECUÇÃO DE PAREDES DIAFRAGMA MOLDADA "IN LOCO", ESCAVADAS MECANICAMENTE COM "CLAM SHELL", LANÇAMENTO DA ARMAÇÃO E CONCRETAGEM. EXCLUSIVE FORNECIMENTO DOS MATERIAIS, SPT It: 35"	M3	1.665,08	5.283,0000	8.796.617,64	2,00	56,93	SPT 022	20,97	-					
0014	DESCARTE DE SOLO INERTE EM BOTA-FORA	M3	46,93	185.877,0000	8.723.207,61	1,99	58,92	5 S 09	20,97	Sim		18,63	5.260.854,72		3.462.352,89

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(pIG-P) - Contrato 043/SIURB/13, 19/7/2013, EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 1 - CORREDOR LESTE - RADIAL 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 76.179.131,48

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles internos da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP. - O achado de sobrepreço revela graves deficiências nos controles internos da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, já que, ainda que a Siurb/SP possa alegar ter feito avaliação dos custos unitários e das composições de custos unitários do contrato do Corredor de Ônibus Radial Leste - Trecho 1, foi constatado sobrepreço relevante na comparação dos preços unitários do orçamento com os preços provenientes dos sistemas de referência do Decreto 7.983/2013.

3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Contratação e licitação de obras por preços acima dos de mercado. (efeito potencial) - O sobrepreço contido nos objetos fiscalizados pode acarretar contratações e licitações de obras por preços acima dos de mercado, gerando futuro dano ao erário.

3.1.6 - Critérios:

Acórdão 2649/2007, TCU-Plenário

Decisão 1332/2002, TCU-Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II; art. 55, inciso II; art. 55, inciso III; art. 55, inciso XI; art. 65, § 3º; art. 65, inciso I, alínea b

Lei 10934/2004, art. 105, § 1º; art. 105, caput

Lei 11178/2005, art. 112, § 1º; art. 112, caput

Lei 11439/2006, art. 115, § 1º; art. 115, caput

Lei 11514/2007, art. 115, § 1º; art. 115, caput

Resolução 237/1997, Conama, art. 1º

3.1.7 - Evidências:

CriterioPrecoMedicao.

Notícia Folha de São Paulo - Descarte de resíduos de construção em SP- 23_06_2015.

Contrato nº043/SIURB/2013 - Trecho 1.

PA GIDURSP 81/2014 - CAIXA - Pendências no projeto - Radial Leste - Trechos 1 e 2.

PA GIGOVSP 7/2015 - Caixa - Verificação Processo Licitatório - Radial Leste - Trechos 1 e 2.

PA GIGOVSP SN/2015 - Caixa - Análise de engenharia - Corredor Radial Leste - Trechos 1 e 2.

PA GIGOVSP 41/2015 - Caixa - Verificação Processo Licitatório - Corredor Radial Leste - Trechos 1 e 2.

PA GIGOVSP 2015 - Caixa - Análise de engenharia - 3ª etapa - Corredor Radial Leste - Trechos 1 e 2.

PA GIGOVSP 2015 - Caixa - Análise de engenharia - 1ª etapa - Corredor Radial Leste - Trechos 1 e 2.

PA GIGOVSP 90/2015 - Caixa - Análise de engenharia - 4ª etapa - Corredor Radial Leste - Trechos 1 e 2.

PA GIGOVSP 69/2015 - Caixa - Análise de engenharia - 2ª etapa - Corredor Radial Leste - Trechos 1 e 2.

Relatório SAO - Radial Leste - Trecho 1 - v2.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

Termo de Referência - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

CPU contrato 1 de 4 - Radial Leste - Trecho 1.

CPU contrato 2 de 4 - Radial Leste - Trecho 1.

CPU contrato 3 de 4 - Radial Leste - Trecho 1.

CPU contrato 4 de 4 - Radial Leste - Trecho 1.

Proposta comercial OAS-EIT - Radial Leste - Trecho 1.

Relação de insumos OAS-EIT - Radial Leste - Trecho 1.

Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015..

Cópia da peça 11 do processo 011.535/2015-6: Resposta ao Ofício nº 03202/2015-TCU/SeinfraUrbana. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da peça 11 do processo 011.535/2015-6: Resposta ao Ofício nº 03202/2015-TCU/SeinfraUrbana..

Ata julgamento das propostas Concorrência - Radial Leste - Trecho 1.

PLANILHA Orçamento base da LICITAÇÃO - Radial Leste - Trecho 1.

Cronograma Físico-Financeiro - Radial Leste - Trecho 1.

Composições de preços unitários Paradigma - Radial Leste - Trecho 1 - v2.

Especificações técnicas ORSE - Composição Estrutura Metálica.

3.1.8 - Medidas corretivas:

A fim de elidir os indícios de irregularidade classificados como pIG-P, as medidas corretivas consistem em readequar os preços unitários, do contrato 043/SIURB/13 aos referenciais de mercado,

notadamente ao Sicro e ao Sinapi, nos termos dos art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013.

3.1.9 - Conclusão da equipe:

O sobrepreço apurado no contrato 043/SIURB/13, relativo ao Corredor Radial Leste - Trecho 1, totaliza R\$ 76.179.131,48, o que corresponde a 21,00% do valor total contratado, percentual material relevante.

Os indícios de sobrepreço constatado ficam evidentes a partir da comparação dos preços unitários orçados com os referenciais de mercado, notadamente o Sicro e o Sinapi, conforme descrito no campo Situação Encontrada do presente achado. Essa situação enseja descumprimento do disposto no art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013.

Os percentuais de sobrepreço são significativos, carreando indícios de irregularidade que se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), haja vista que, além da relevância material, os indícios apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência.

Por essa razão, alvitra-se classificar o presente achado como pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação). Nesses casos, o art. 112, § 9º, da mesma lei, prevê que, ao término da auditoria, seja concedido à entidade auditada o prazo de 15 dias corridos para manifestação preliminar acerca dos indícios de irregularidades.

Além disso, convém realizar oitiva da Siurb/SP, do Consórcio Mobilidade Urbana SP e da Caixa, para que se manifestem acerca dos indícios de irregularidades constatados.

Por fim, com base no disposto no subitem 9.1.6 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, alvitra-se realizar oitiva do Ministério das Cidades acerca do sobrepreço apontado, para que aquela Pasta Ministerial esclareça quais medidas serão tomadas frente aos indícios de irregularidade apontados.

3.2 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades se enquadram no disposto no art. 112, §1º, IV, da Lei 13.080/2015, pois: (i) são materialmente relevantes frente ao valor total contratado (R\$ 105 milhões); (ii) apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; (iii) podem ensejar nulidade do procedimento licitatório por restrição à competitividade e consequente quebra de isonomia; e (iv) configuram graves desvios em relação aos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal, notadamente os da legalidade e da eficiência (economicidade).

O potencial dano financeiro derivado de restrições a competitividade do edital que afetam a vantajosidade das propostas foi estimado em R\$ 105.369.570,70: correspondente a 23,96% do valor total contratado. Essa estimativa foi calculada com base em percentual médio de desconto obtido em relação aos preços de mercado (Sicro/DNIT) em licitações competitivas com 4 licitantes (5%),

segundo estudo publicado no XIII Sinaop - 2010, considerando, cumulativamente, a elisão de 20% de sobrepreço no orçamento-base da licitação, conforme apontado em achado específico.

De fato, a materialidade do achado é corroborada pelo desconto irrisório que foi ofertado na licitação, apenas 1,37% de desconto em relação ao orçamento-base da licitação.

Ou seja, a potencialidade de ocasionar dano ao erário, no caso concreto, está presente no fato de que a proposta da licitante vencedora, face ao desconto que foi ofertado, contém sobrepreço relevante.

O desconto ofertado pela licitante vencedora não foi suficiente para que o contrato fosse firmado de acordo com preços de mercado, nos termos dos art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013. Uma licitação competitiva, conforme art. 3º da Lei 8.666/1993, resulta na proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A restrição à competitividade também é evidenciada pelo número de interessados no procedimento de pré-qualificação. Segundo evidências coletadas pela equipe, 89 empresas retiraram o edital de pré-qualificação. No entanto, apenas 6 participaram do procedimento específico para o Corredor Radial Leste - Trecho 1, sendo que apenas 4 licitantes foram efetivamente pré-qualificadas.

Ante a situação encontrada, torna-se evidente a existência de vícios que podem concorrer para a nulidade do procedimento licitatório realizado para o Corredor Radial Leste - Trecho 1.

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi observado o uso indevido e injustificado de pré-qualificação no certame referente ao Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trechos 1 e 2, o que afronta o disposto na legislação (art. 114 da Lei 8.666/1993) e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.232/2013, 3.425/2014, todos do Plenário).

Com efeito, o instituto da pré-qualificação é previsto pela lei de licitações, em seu artigo 114, que exige a apresentação de proposta da autoridade competente e aprovação pela imediatamente superior. Ela é cabível quando o objeto da licitação recomendar análise mais detida da qualificação técnica dos interessados.

É bastante importante que tal fator esteja demonstrado no processo licitatório, tendo em vista que, se a pré-qualificação for utilizada indevidamente, tem o efeito de restringir a competitividade do certame com efeito sobre a escolha da proposta mais vantajosa, já que as licitantes apresentam suas propostas de preços já conhecendo o subconjunto de empresas habilitadas. Sobre o assunto, segue trecho do livro "Obras Públicas: Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização", autor Cláudio Sarian Altounian, editora Fórum:

"Cabe notar a especial atenção a ser dada quando da utilização desse procedimento (pré-qualificação). Se, por exemplo, número reduzido de empresas lograrem êxito na pré-qualificação, será alto o risco de conluio quando da apresentação das propostas, visto que serão previamente conhecidos os licitantes que poderão apresentar seus preços. Pior se houver apenas uma empresa pré-qualificada, situação em que deixará de haver competitividade na apresentação dos preços. Nesses casos, a Administração

deverá avaliar a conveniência da revogação do certame, sob pena de não conseguir obter a proposta mais vantajosa". (página 245, 2ª edição).

Sobre o tema, transcreve-se abaixo o entendimento de Marçal Justen Filho, em sua obra denominada "Comentários à lei de licitações e contratos administrativos" (13ª ed., p. 906):

A pré-qualificação apenas é admissível em concorrências em que se exija uma qualificação técnica especial e superior à necessária a atividades normais.

A instituição da pré-qualificação envolve uma apreciação discricionária da Administração. No entanto, não é admissível o sistema de pré-qualificação quando a licitação não versar sobre objeto que apresente peculiaridades. Essas peculiaridades fazem presumir que apenas particulares dotados de certos requisitos não ordinários poderiam executar satisfatoriamente o objeto.

Transcreve-se, a seguir, o posicionamento de Jessé Torres Pereira Júnior, exposto em seu livro intitulado "Comentários à lei de licitações e contratos da Administração Pública" (8ª ed., p. 1012-1013):

"A inclusão, no procedimento das licitações mediante concorrência, de uma etapa de pré-qualificação tem lugar, apenas, quando houver necessidade de apurar-se, com especial acuidade, a qualificação técnica de interessados em contratar obra ou serviço de grande porte e cuja execução envolva peculiar grau de dificuldade, a demandar do executor nível correspondente de especialização e experiência.

Sugerirá direcionamento indevido do torneio competitivo a inserção dessa etapa excepcional previamente à concorrência cujo objeto não apresentar aquele grau de dificuldade. Por isso o § 1º do art. 114 exige que a adoção do procedimento da pré-qualificação seja proposta e aprovada pelas autoridades respectivamente competentes, relacionadas hierarquicamente."

Cabe também mencionar a jurisprudência do TCU sobre o tema, mormente os Acórdãos 1.223/2013, 1.232/2013 e 3.425/2014, ambos do Plenário. No último aresto, o Tribunal examinou edital de pré-qualificação que tinha como um de seus objetos o Corredor Radial Leste - Trecho 3, lançado pela Siurb/SP. Foi decidido que é indevida a utilização de pré-qualificação para licitar obras de corredores de ônibus, haja vista que o objeto não exige que seja avaliada a habilitação das licitantes de forma mais aprofundada.

Deste modo, deve restar comprovada a necessidade de análise mais detida da documentação de habilitação, ou seja, deve haver justificativa para a adoção da pré-qualificação.

Por este motivo, a equipe de auditoria solicitou à SP Obras cópia das justificativas e pareceres técnicos que fundamentaram a opção pela pré-qualificação, bem como cópia dos atos que autorizaram sua realização. Decorrido o prazo fixado, de 11 dias, a entidade não apresentou qualquer documento.

A ausência de justificativa para o uso da pré-qualificação sugere, nas palavras de Jessé Torres Pereira Junior, "direcionamento indevido do torneio competitivo". Adicionalmente, deve-se lembrar que, no caso concreto, a documentação de habilitação foi analisada em um tempo enxuto, não compatível com o cenário previsto no art. 114, §1º, da lei 8.666/93. Se não vejamos:

- nos dias 03/05/2012 e 04/05/2012 são publicados no Diário Oficial do Município os avisos de quinze pré-qualificações conduzidas pela SP Obras (Pré-qualificações 01 a 15/2012)

- foram previstas as datas 13, 14, 15 e 20/6/2012 para a entrega da documentação de habilitação
- no Diário Oficial do dia 05/10/2012, páginas 64 e 65, são divulgados os resultados dos julgamentos das pré-qualificações 01 a 15/2012

Supondo que a análise dos documentos já tenha se iniciado no próprio dia 13/6/2012, e que tenha ido até a véspera da publicação no Diário Oficial, ou seja, dia 4/10/2012, tem-se um intervalo de 79 dias úteis, já excluindo-se os feriados de 09/07 e 07/09. Durante os 79 dias foram analisadas 15 pré-qualificações, o que dá uma média de 5,27 dias para analisar cada pré-qualificação. Isso é um prazo bastante reduzido, não sendo compatível com a suposta necessidade de "análise mais detida da documentação".

Nas 15 pré-qualificações houve 170 envelopes entregues. Não são 170 diferentes empresas/consórcios, tendo em vista que uma mesma empresa/consórcio pôde participar de mais de um lote. Isso dá uma média de 0,46 dias para analisar cada envelope.

Poder-se-ia alegar que, analisada a documentação de determinado consórcio para a pré-qualificação 01, isso já permite considerar analisada sua documentação para todas as demais pré-qualificações, representando um enorme ganho de escala. Tal alegação não é cabível, tendo em vista que cada licitação trouxe quesitos distintos de qualificação. Além disso, a metodologia de execução evidentemente é diferente para cada obra. Mas, mesmo que fosse admitida tal alegação, ter-se-iam 38 diferentes consórcios, cuja documentação fora analisada em 79 dias, o que dá 2,07 dias por consórcio, novamente um prazo bastante exíguo.

Esse prazo é insuficiente para analisar a documentação de habilitação de cada licitante, ainda mais diante dos critérios subjetivos de habilitação insculpidos no edital de pré-qualificação, conforme será tratado em achado específico deste relatório.

Por estes motivos, verifica-se que não houve de fato necessidade de uma análise mais detida da documentação de qualificação, configurando-se a inclusão desta etapa um meio de restringir a competitividade do certame.

Diante desses indícios, a equipe de auditoria solicitou à SPObras os pareceres que balizaram o Edital de Pré-Qualificação 1/2012, com vistas a avaliar as justificativas para adoção de pré-qualificação no caso concreto.

Em síntese, na carta DDP 11/2012 (peça 23, p. 118-123), datada de 21/3/2012, o Sr. Pedro Pereira Evangelista, diretor de desenvolvimento de projetos da SPObras na ocasião, alega que a pré-qualificação é aplicável ao caso concreto em decorrência da complexidade do empreendimento, sendo necessária análise mais detida da documentação de habilitação das licitantes.

No entanto, entende-se que a obra do Corredor Radial Leste é similar a uma obra de restauração/construção rodoviária em ambiente urbano. Cumpre mencionar que o DNIT, para obras dessa tipologia, não realiza costumeiramente procedimento de pré-qualificação.

Ou seja, o objeto não possui complexidade tal de modo a justificar a utilização de pré-qualificação, procedimento que pode implicar em restrição à competitividade quando utilizado indevidamente.

Vale destacar que, de acordo estudos realizados por Marcos Cavalcanti Lima - "*Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem-sucedidas*", trabalho publicado no XIII Sinaop - Simpósio

Nacional de Auditoria de Obras Públicas, Porto Alegre/RS, 2010, uma licitação competitiva, com 4 competidores, como ocorreu no caso concreto, resulta num desconto médio superior a 5%. Caso comparecessem mais interessados, o desconto médio poderia ser de cerca de 25%, segundo o mesmo estudo.

Dessa forma, verifica-se a inadequação do uso de pré-qualificação no caso concreto.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(pIG-P) - Edital 01/2012, 10/5/2012, CONCORRÊNCIA, Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 105.369.570,70

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência dos controles internos - A deficiência dos controles internos da SPObras permitiu que, apesar das indicações jurisprudenciais do TCU em contrário, fosse autorizada a publicação indevida de edital de pré-qualificação.

3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial) - A utilização indevida de pré-qualificação afetou a competitividade do certame, ainda mais quando consideradas as cláusulas consideradas restritivas do edital de pré-qualificação, mormente aquela que veda que uma licitante pré-qualificada vença mais de uma licitação, conforme será detalhado em achado específico deste relatório.

3.2.6 - Critérios:

Acórdão 1223/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1232/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 3425/2014, Tribunal de Contas da União, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º, inciso 1º; art. 3º; art. 114

3.2.7 - Evidências:

Ato de nomeação Ricardo Pereira da Silva - diretor da SPObras - 14-1-2013.

Contrato nº043/SIURB/2013 - Trecho 1.

Cronograma Físico-Financeiro - Radial Leste - Trecho 1.

NORMA SERVIÇOS ADICIONAIS SPObras - Radial Leste - Trecho 1.

Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015., folhas 118/123.

Edital de Pré-Qualificação 1/2012 - Radial Leste - Trecho 1 + anexos aprovados.

3.2.8 - Medidas corretivas:

A medida corretiva para o presente achado está em adotar providências no sentido de anular o edital de Pré-Qualificação 1/2012 e os atos dele decorrentes, inclusive o contrato 43/Siurb/13.

3.2.9 - Conclusão da equipe:

Ante o exposto, verifica-se que a pré-qualificação foi utilizada indevidamente no caso concreto.

Com efeito, as justificativas para sua adoção não se mostraram suficientes, haja vista que o objeto a ser licitado não possuía complexidade suficiente de modo a ensejar a utilização desse instituto.

Aliás, conforme se verá em achado específico deste relatório, além de indevido, o edital de pré-qualificação continha cláusulas irregulares que restringiram a competitividade do certame e resultaram em desconto ínfimo (1,37%), demonstrando que o certame não conseguiu resultar numa proposta vantajosa para a Administração. De fato, o desconto ofertado pelo vencedor não elide o sobrepreço ora apontado de cerca de 20% do valor total contratado.

Com efeito, o número de empreendimentos que passaram por procedimentos de pré-qualificação simultâneos foi de 15 e a quantidade de licitantes pré-qualificadas foi de 23. Conforme se verá no achado seguinte, nas licitações dos 15 empreendimentos constou cláusula vedando que uma licitante vencesse mais de um certame.

À luz da literatura técnica, a exemplo do estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado "Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas", fevereiro/2009, isso favoreceu uma divisão de mercado entre as empresas pré-qualificadas, haja vista que 65,21% delas, necessariamente, seria contemplada com um contrato.

Ademais, na licitação da Radial Leste - Trecho 1, embora 4 licitantes tenham ofertado proposta, o desconto final do licitante vencedor foi de 1,36%. A diferença do licitante vencedor para o 2º colocado foi, em termos percentuais, de 0,17%. O desconto ofertado pelos demais licitantes foi: (i) 1,20% - 2º colocado; (ii) 0,64% - 3º colocado; e (iii) 0,48% - 4º colocado.

Os percentuais de desconto ofertados foram baixos, carreando indícios de irregularidade que se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), haja vista que, além da relevância material, os indícios apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; ensejam nulidade do procedimento licitatório; e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência (economicidade).

Por essa razão, alvitra-se classificar o presente achado como pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação). Nesses casos, o art. 112, § 9º, da mesma lei, prevê que, ao término da auditoria, seja concedido à entidade auditada o prazo de 15 dias corridos para manifestação preliminar acerca dos indícios de irregularidades.

Em outro giro, em vista de que o uso indevido de pré-qualificação no âmbito da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) é recorrente, conforme demonstra o Acórdão 3.425/2014-TCU-Plenário, convém chamar em audiência os responsáveis por este achado de auditoria.

Entende-se que o responsável pela ocorrência é o Sr. Pedro Pereira Evangelista (CPF: 066.607.528-03), diretor de desenvolvimento de projetos da SPObras na data de 21/3/2012, em decorrência de ter dado parecer técnico recomendando a adoção de procedimento de pré-qualificação no caso do Corredor Radial Leste - Trecho 1.

O nexó de causalidade entre a conduta do responsável e o achado de auditoria reside no fato de que, com base no parecer do Sr. Diretor de desenvolvimento de projetos, a diretoria executiva da SPObras autorizou a realização da pré-qualificação.

3.3 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades se enquadram no disposto no art. 112, §1º, IV, da Lei 13.080/2015, pois: (i) são materialmente relevantes frente ao valor total contratado (R\$ 105 milhões); (ii) apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; (iii) podem ensejar nulidade do procedimento licitatório por restrição à competitividade e consequente quebra de isonomia; e (iv) configuram graves desvios em relação aos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal, notadamente os da legalidade e da eficiência (economicidade).

O potencial dano financeiro derivado de restrições a competitividade do edital que afetam a vantajosidade das propostas foi estimado em R\$ 105.369.570,70: correspondente a 23,96% do valor total contratado. Essa estimativa foi calculada com base em percentual médio de desconto obtido em relação aos preços de mercado (Sicro/DNIT) em licitações competitivas com 4 licitantes (5%), segundo estudo publicado no XIII Sinaop - 2010, considerando, cumulativamente, a elisão de 20% de sobrepreço no orçamento-base da licitação, conforme apontado em achado específico.

De fato, a materialidade do achado é corroborada pelo desconto irrisório que foi ofertado na licitação, apenas 1,37% de desconto em relação ao orçamento-base da licitação.

Ou seja, a potencialidade de ocasionar dano ao erário, no caso concreto, está presente no fato de que a proposta da licitante vencedora, face ao desconto que foi ofertado, contém sobrepreço relevante.

O desconto ofertado pela licitante vencedora não foi suficiente para que o contrato fosse firmado de acordo com preços de mercado, nos termos dos art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013. Uma licitação competitiva, conforme art. 3º da Lei 8.666/1993, resulta na proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A restrição à competitividade também é evidenciada pelo número de interessados no procedimento de pré-qualificação. Segundo evidências coletadas pela equipe, 89 empresas retiraram o edital de pré-qualificação. No entanto, apenas 6 participaram do procedimento específico para o Corredor Radial

Leste - Trecho 1, sendo que apenas 4 licitantes foram efetivamente pré-qualificadas.

Ante a situação encontrada, torna-se evidente a existência de vícios que podem concorrer para a nulidade do procedimento licitatório realizado para o Corredor Radial Leste - Trecho 1.

3.3.2 - Situação encontrada:

Foram encontradas cláusulas restritivas, de acordo com a legislação e a jurisprudência do TCU, à ampla competitividade no edital de pré-qualificação 1/2012, referente à pré-qualificação das licitantes para o Corredor Radial Leste - Trecho 1. Foram apontadas como restritivas as seguintes cláusulas: (i) vedação a que uma mesma licitante seja vencedora de mais de um empreendimento; (ii) limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica; (iii) restrição de atestados por tipologia de obra; e (iv) critérios subjetivos de qualificação.

Com efeito, verificou-se que as cláusulas apontadas acima feriam a legislação e a jurisprudência desta Corte de Contas, conforme detalhado a seguir.

I. Edital de Pré-Qualificação 1/2012 - Corredor Radial Leste - Trecho 1

O edital de pré-qualificação trouxe uma série de cláusulas restritivas à competitividade do certame, que serão abaixo detalhados:

- impedimento que uma mesma empresa seja vencedora de mais de um empreendimento
- limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica
- restrição de atestados conforme o tipo de obra
- critérios subjetivos de qualificação

Para melhor entendimento, deve-se esclarecer que o Programa de Mobilidade Urbana foi constituído de 15 empreendimentos distintos, envolvendo vários corredores de ônibus e terminais rodoviários. Um destes empreendimentos é o Corredor Leste-Radial 1, que ora se analisa.

I.1 Vedação a que uma licitante vença mais de uma licitação

O parcelamento do programa em várias obras, em tese, aumenta a competitividade, permitindo a participação de mais licitantes e favorecendo a escolha da proposta mais vantajosa. No entanto, o item 12 o edital veda que uma mesma empresa vença mais de um lote:

"12.2 A licitante poderá ser pré-qualificada em mais de um procedimento, entretanto, somente poderá ser contratada para a execução das obras de 1 (um) único empreendimento, integrante do Programa de Mobilidade Urbana, listados no preâmbulo deste Edital;

12.2.1. Adjudicado o objeto a uma vencedora, a mesma estará automaticamente excluída das demais concorrências integrantes deste Programa"

A eliminação de empresa de uma licitação pelo fato de ter vencido outra licitação não tem previsão legal. Acrescente-se que, para os 15 empreendimentos, houve apenas 23 empresas pré-qualificadas. Com a certeza de que uma licitante não pode vencer dois certames, passada a pré-qualificação, já se sabia que apenas 8 licitantes ficariam sem contrato. Ou seja, após as pré-qualificações, 65% das licitantes restantes seriam contratadas. Esse elevado percentual colabora para a redução da competitividade e a divisão de mercado entre empreiteiras, à luz da literatura técnica, a exemplo do estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado "Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas", fevereiro/2009.

Impedir que uma empresa vença mais de uma licitação limita a concorrência, pois favorece a negociação, mediante a divisão dos lotes entre os participantes, possibilitando a prática de preços maiores do que os que seriam obtidos em ambiente de maior competitividade. Ademais, configura-se o risco de não se obter a proposta mais vantajosa para a Administração pelo fato de que as licitantes pré-qualificadas em mais de um lote poderiam apresentar propostas com preços inferiores, o que é natural, pois há ganhos de escala com execução simultânea das obras, e mesmo assim virem a ter suas propostas desclassificadas, mesmo que comprovem capacidade técnico-operacional cumulativa para executar mais de um lote. Deste modo, tal vedação infringe o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como o caput e o inciso I do §1º do art. 3º da Lei 8.666/93

Cita-se o caso do TC 003.739/2013-9, que tratou de Auditoria realizada na própria Prefeitura Municipal de São Paulo, no edital de pré-qualificação 015/12/Siurb, nas obras de controle de inundações na bacia do Rio Aricanduva e readequação hidráulica do Córrego Zavuvus. O Acórdão 1223/2013-Plenário trouxe:

9.5. dar ciência ao Município de São Paulo que foram detectadas as seguintes irregularidades no Edital de Pré-Qualificação 015/12/SIURB:

9.5.1. referentes à restrição à competitividade do certame:

9.5.1.1. ausência de detalhamento no projeto básico das intervenções afetas a construção de unidades habitacionais, contrariando a jurisprudência desta Corte de Contas e o inciso IX, do art. 6º da Lei 8.666/1993;

9.5.1.2. inclusão de cláusula que estabelece que, na futura concorrência para as obras, uma mesma empresa ou consórcio poderá sagrar-se vencedora em apenas um dos seis lotes existentes, em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

A mesma Prefeitura de São Paulo já fora alertada desta irregularidade também pelo Acórdão 2373/2013-Plenário:

9.1. dar ciência à Prefeitura do Município de São Paulo das seguintes falhas constatadas no edital da pré-qualificação e da concorrência 12/2010-SEHAB, com vistas a que, em futuros procedimentos licitatórios para contratações custeadas com recursos públicos federais, especialmente naqueles que envolvam obras, sejam evitadas ocorrências semelhantes:

(...)

*9.1.9. requisitos inadequados de habilitação nos instrumentos convocatórios restringem o caráter competitivo dos certames licitatórios, a exemplo de: preços fixos na planilha orçamentária, impedindo que as licitantes ofertassem descontos para itens que representavam 18% do valor total da planilha; exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes para fins de demonstração da capacidade técnico-operacional em percentuais superiores aos usuais (50%), sem justificativa para tanto; **vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote**; exigência de que a comprovação dos serviços da qualificação técnica fossem todos ou quase todos em um único contrato; exigência de comprovação de serviço não constante na planilha orçamentária; exigência, na qualificação técnica operacional e profissional, de experiência em serviços sem relevância financeira;*

Esse é exatamente o mesmo teor do recente Acórdão 602/2015-Plenário, também direcionado à própria Prefeitura de São Paulo.

Como se observa, o TCU tem sistematicamente alertado à Prefeitura Municipal de São Paulo/SP acerca da irregularidade de vedar que uma mesma empresa vença mais de uma licitação, pois tal cláusula é restritiva.

I.2 Limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica

Ainda dentro da restrição à competitividade do certame, há a questão da limitação de atestados para atender às exigências de habilitação técnico-operacional. Transcreve-se a seguir a disposição editalícia:

7.4.2. Atestado(s) comprobatório(s) da aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto da presente licitação, emitido(s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa licitante, devidamente registrado(s) no sistema CREA/CONFEA, considerados os de maior relevância técnica

ou valores significativos, conforme abaixo discriminados.

7.4.2.1. O(s) atestado(s) deverá(ão) comprovar a execução de obras e serviços conforme especificações e quantitativos conforme segue:

*a.1 Implantação e/ou readequação de corredor de ônibus, com remanejamento de interferências e desvio de tráfego, implantação de sinalização horizontal e vertical definitiva e/ou provisória e que tenham sido executados os seguintes serviços em quantidades, **em um único contrato, ou em contratos simultâneos**:*

Extensão do corredor igual ou superior a 12 km em sentido único ou 6 km com dois sentidos de direção

a.2. Pavimento rígido de concreto $f_{ck} \geq 300$ MPa, $f_{ctmk} \geq 4,5$ MPa: 5.500,00 m³

a3. Execução de pavimento flexível em CBUQ: 9.500 m²

a.4. Execução de fundação de rachão: 22.000 m³

a5. Execução de base / sub-base BGS: 3.000 m³

a6. Execução de fresagem de pavimento asfáltico 31.500 m²

Como se observa, houve a limitação de que os serviços fossem comprovados por meio de um único atestado, ou por meio de atestados referentes a contratos simultâneos. Em outras palavras, caso a empresa tivesse apenas executado pavimento rígido e pavimento flexível em dois contratos não simultâneos, não conseguiria ser habilitada, apesar de ter experiência nos dois serviços.

O exemplo acima apresentado, referente ao item 7.4.2.1.a do edital, espelhou-se em todos os demais itens de qualificação técnica (7.4.2.1.b a 7.4.2.1.e), todos eles limitando a comprovação à apresentação de um único atestado ou de atestados referentes a contratos simultâneos.

A jurisprudência desta Corte de Contas afirma que a limitação ao número ou à temporalidade de atestados tem o potencial efeito de restringir a competitividade do certame, conforme Acórdãos 2.150/2008, 2.882/2008, 1.237/2008, 1.636/2007, 2.359/2007, 2.019/2013 todos do Plenário. Segue excerto deste último:

exigência de que, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, todos os serviços estejam incluídos em um único atestado, quando é suficiente que o quantitativo de cada serviço esteja atendido por algum atestado, ainda que em obras distintas, cabendo justificativas em cada caso.

Resta configurada, portanto, limitação indevida à apresentação de atestados.

I.3 Restrição à tipologia e funcionalidade de obra nas exigências de habilitação técnico-operacional

Ainda no que se refere à apresentação de atestados, houve uma segunda irregularidade: restrição à tipologia e funcionalidade de obra nas exigências de habilitação técnico-operacional:

- item 7.4.2.1.a: exigiu atestados específicos de implantação ou readequação de corredor de ônibus
- item 7.4.2.1.b: exigiu atestados específicos de implantação de túnel ou passagem inferior
- item 7.4.2.1.c: exigiu atestados específicos de execução de viaduto ou ponte
- item 7.4.2.1.d: exigiu atestados específicos de implantação de terminal ou estação de transferência de passageiros em zona urbana
- item 7.4.2.1.e: exigiu atestados específicos de implantação de sistema viário em malha urbana consolidada

Tome-se como exemplo o caso do pavimento rígido. O serviço a ser executado é o mesmo, sendo tecnicamente irrelevante se fez parte de um contrato de implantação de corredor de ônibus, de um aeroporto, uma rodovia ou qualquer outra obra. O que importa é a especificação do serviço.

Outro exemplo é o serviço de execução de estacas. O que importa tecnicamente é que a empresa tenha experiência nesse tipo de fundação, pouco importando a destinação da edificação que ela tenha executado. O fato de ter sido usado especificamente num terminal de passageiros não é relevante. O mesmo raciocínio se aplica aos demais itens, tais como base/sub-base, estrutura metálica para cobertura, estrutura de concreto estrutural etc.

A exigência de atestado de capacidade técnica relativa à tipologia e funcionalidade específica de obra é condenada pela jurisprudência do TCU. Com efeito, os Acórdãos 1.023/2013, 1.223/2013, 222/2013, 1.733/2010, 1.998/2013, 1.502/2009, 311/2009 e 1.226/2012, todos do Plenário, esposam o entendimento segundo o qual:

Conforme jurisprudência deste Tribunal, a inserção, nos editais de licitação, de expressões que possam levar à interpretação restritiva quanto à demonstração de execução de serviços atrelada a determinada tipologia de obra deve ser evitada, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do

objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório, conforme o Acórdão nº 1.226/2012-Plenário. (...)

(Acórdão 1.223/2013-TCU-Plenário, trecho do relatório)

No caso concreto, não é razoável dizer que é imprescindível à boa execução do objeto exigir que a experiência da licitante seja específica em implantação de corredor de ônibus, em implantação de terminal, e implantação de sistema viário em malha urbana consolidada.

I.4 Critérios subjetivos de qualificação técnica

Paralelamente à questão acima, tem-se a habilitação das licitantes com base em critérios subjetivos. Conforme item 7.5 do edital, as licitantes deveriam apresentar a metodologia de execução, englobando:

- conhecimento do problema, que envolve a localização e acessos da obra, condições de drenagem e redes de serviços, condições de ocupação; conhecimento da legislação e posturas municipais, etapas construtivas, etc
- planejamento: caracterização e proposição dos métodos construtivos; plano geral de ataque; plano geral de utilização de equipamentos; cronograma físico detalhado; etc
- plano de garantia da qualidade
- conhecimento de ação social;

Cada quesito tem uma pontuação máxima, que varia de 2 a 15, de modo que o somatório total dos pontos pode atingir até 100 pontos. Cada quesito é avaliado pela comissão de licitações, que poderá atribuir 0% da nota (item omitido), 20% (insuficiente), 40% (fraco), 60% (regular), 80% (bom), ou 100% (excelente), conforme escala dada nos itens 7.5.6.1 e 7.5.6.2 do edital. Como se observa, a atribuição de nota é subjetiva. Para ilustrar, tome-se a classificação de um quesito como "fraco" e "regular:

Fraco: serão considerados fracos aqueles subitens cujos conteúdos apresentem suficiente conhecimento técnico, porém demonstrando conhecimento insuficiente para a resolução dos problemas decorrentes das características específicas dos locais de execução das obras em licitação

Regular: serão considerados regulares aqueles subitens cujos conteúdos apresentem suficiente conhecimento técnico, porém demonstrando conhecimento parcial para a resolução dos problemas decorrentes das características específicas dos locais de execução das obras em licitação

O que diferencia um quesito do outro é o conhecimento para a resolução dos problemas: no primeiro caso tal conhecimento é insuficiente e no segundo caso é parcial. Não há detalhamento sobre o que é exatamente um conhecimento insuficiente e um parcial no edital, o que ilustra o caráter subjetivo da análise. Isso contraria o artigo 30, §8º, da lei de licitações:

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

Portanto, observou-se que o edital de pré-qualificação 1/2012 veiculou diversas regras de caráter restritivo que afrontam o normativo regente do certame, a Lei 8.666/93, bem assim a jurisprudência dessa Corte de Contas.

Por fim, vale destacar que, de acordo estudos realizados por Marcos Cavalcanti Lima - "*Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem-sucedidas*", trabalho publicado no XIII Sinaop - Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, Porto Alegre/RS, 2010, uma licitação competitiva, com 4 competidores, como ocorreu no caso concreto, resulta num desconto médio superior a 5%. Caso comparecessem mais interessados, o desconto médio poderia ser de cerca de 25%, segundo o mesmo estudo.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(pIG-P) - Edital 01/2012, 10/5/2012, CONCORRÊNCIA, Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 105.369.570,70

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência dos controles internos. - A deficiência dos controles internos da SPObras permitiu que, apesar das indicações jurisprudenciais do TCU em contrário, fosse autorizada a publicação do edital de pré-qualificação contendo cláusulas restritivas.

3.3.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial) - As cláusulas restritivas à ampla competitividade insculpidas no edital de pré-qualificação 1/2012 podem impedir que o caráter de ampla competitividade dos certames prevaleça.

3.3.6 - Critérios:

Acórdão 1636/2007, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2359/2007, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1237/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2150/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2882/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 311/2009, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1502/2009, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1733/2010, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1226/2012, Tribunal de Contas da União

Acórdão 222/2013, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1023/2013, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1223/2013, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1998/2013, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2019/2013, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2373/2013, Tribunal de Contas da União

Acórdão 602/2015, Tribunal de Contas da União

Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I; art. 3º, caput ; art. 30, § 8º

3.3.7 - Evidências:

Resposta - Ofícios 4 e 6.

Proposta comercial OAS-EIT - Radial Leste - Trecho 1.

Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015..

PLANILHA Orçamento base da LICITAÇÃO - Radial Leste - Trecho 1.

TR OBRAS RADIAL Leste Trecho 1 - Edital de Pré-Qualificação.

Edital de Pré-Qualificação 1/2012 - Radial Leste - Trecho 1 + anexos aprovados.

Empresas que retiraram o edital - Pré-qualificação 1/2012 - Radial Leste - Trecho 1.

Publicação resultado pré-qualificação - Corredores de ônibus - SPObras.

Ata julgamento das propostas - Concorrência - Radial Leste - Trecho 1.

Ata de julgamento da Pré-Qualificação - Radial Leste - Trecho 1.

Homologação e Publicação - Edital de Pré-qualificação 1/2012 - Radial Leste - Trecho 1.

Ata de julgamento e publicação - Edital de Pré-qualificação 1/2012 - Radial Leste - Trecho 1.

Parecer Jurídico 1 - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

Parecer Jurídico 2 - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

Ata de recebimento e abertura dos envelopes e publicação - Pré-qualificação 1/2012 - Radial Leste - Trecho 1.

Ata abertura Concorrência - Radial Leste - Trecho 1.

Edital Concorrência - Radial Leste - Trecho 1.

3.3.8 - Medidas corretivas:

A medida corretiva para o presente achado está em adotar providências no sentido de anular o edital de Pré-Qualificação 1/2012 e os atos dele decorrentes, inclusive o contrato 43/Siurb/13.

3.3.9 - Conclusão da equipe:

Ante o exposto, verifica-se que, no caso do Corredor Radial Leste - Trecho 1, além do uso inadequado e injustificado do instituto da pré-qualificação, o edital conteve diversas cláusulas restritivas à competitividade, cabendo destaque à cláusula que vedou que uma mesma licitante vencesse mais de uma licitação.

De fato, o edital de pré-qualificação continha cláusulas irregulares que restringiram a competitividade do certame e resultaram em desconto ínfimo (1,37%), demonstrando que o certame não conseguiu resultar numa proposta vantajosa para a Administração. De fato, o desconto ofertado pelo vencedor não elide o sobrepreço ora apontado de cerca de 20% do valor total contratado.

O número de empreendimentos que passaram por procedimentos de pré-qualificação simultâneos foi de 15 e a quantidade de licitantes pré-qualificadas foi de 23. Conforme se verá no achado seguinte, nas licitações dos 15 empreendimentos constou cláusula vedando que uma licitante vencesse mais de um certame.

Isso favoreceu uma divisão de mercado entre as empresas pré-qualificadas, haja vista que 65,21% delas, necessariamente, seria contemplada com um contrato.

Convém esclarecer que cada empreendimento contou com procedimento de pré-qualificação específico, sendo o do Corredor Radial Leste - Trecho 1 o edital de Pré-qualificação 1/2012.

Ademais, na licitação da Radial Leste - Trecho 1, embora 4 licitantes tenham ofertado proposta, o desconto final do licitante vencedor foi de 1,36%. A diferença do licitante vencedor para o 2º colocado foi, em termos percentuais, de 0,17%. O desconto ofertado pelos demais licitantes foi: (i) 1,20% - 2º colocado; (ii) 0,64% - 3º colocado; e (iii) 0,48% - 4º colocado.

Os percentuais de desconto ofertados foram baixos, carreando indícios de irregularidade que se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), haja vista que, além da relevância material, os indícios apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; ensejam nulidade do procedimento licitatório; e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência (economicidade).

Por essa razão, alvitra-se classificar o presente achado como pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação). Nesses casos, o art. 112, § 9º, da mesma lei, prevê que, ao término da auditoria, seja concedido à entidade auditada o prazo de 15 dias corridos para manifestação preliminar acerca dos indícios de irregularidades.

Aliás, semelhantemente ao achado de uso inadequado da pré-qualificação, convém nesse achado realizar audiência do responsável pela irregularidade.

Entende-se que o responsável é o mesmo, Sr. Pedro Pereira Evangelista (CPF: 066.607.528-03), diretor de desenvolvimento de projetos da SPObras em 21/3/2012, o qual, segundo a carta DDP 11/2012, deu parecer para que fosse utilizada pré-qualificação no caso concreto, seguintes termos "a licitante poderá ser pré-qualificada em mais de um procedimento, entretanto, somente poderá ser contratada para a execução das obras de 1 (um) único empreendimento".

Dessa forma, verifica-se que o Sr. Pedro Pereira Evangelista foi responsável pelas cláusulas restritivas do edital de pré-qualificação, cabendo chamá-lo em audiência.

3.4 - Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades, por si só, não se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), pois não se mostraram materialmente relevantes frente ao valor total contratado (cerca de 2% do valor total contratado). Além disso, não houve desembolso, até o momento, de recursos federais, de modo que deve o Tribunal de Contas do Município de São Paulo/SP avaliar se há saldo contratual a permitir glosas de pagamentos futuros que poderão elidir os apontamentos realizados.

3.4.2 - Situação encontrada:

De acordo com inspeção em campo realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que a obra do Corredor de ônibus - Radial Leste - trecho 1, objeto do contrato 043/SIURB/13, encontra-se paralisada. Apesar disso, têm sido feitos pagamentos mensais para o consórcio contratado a título de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro".

Convém ressaltar que o orçamento contratual e os critérios de medição e pagamento prevêm que essas rubricas sejam remuneradas por meio de pagamentos fixos mensais.

Consequentemente, embora a obra apresente um avanço físico estimado de cerca de 1% e um avanço financeiro total de 7,47%, de acordo a planilha de medições acumuladas até março/2015, os serviços de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro" já apresentam medição acumulada de 19,44% e 70,00%, respectivamente. Em outras palavras, a paralisação das obras associado ao critério de medição e pagamento desses serviços em valores mensais fixos tem acarretado distorção financeira no pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Mobilização, Instalação e Manutenção de canteiro".

Vale destacar que o critério de medição e pagamento adotado pela Siurb/SP para esses serviços afronta o disposto no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, no qual esta Corte de Contas decidiu que Administração Local deve ser paga proporcionalmente à execução financeira da obra e não por meio de valores mensais fixos, "evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993" (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, item 9.3.2.2).

Caso fosse respeitado o critério de medição e pagamento previsto no Acórdão 2.622/2013, a diferença financeira em desfavor da Administração totalizaria R\$ 8.081.724,01, o que corresponde a 2,01% do valor total da obra, isto é, foram pagos R\$ 8.081.724,01 para o consórcio contratado indevidamente, nos termos do mencionado aresto.

Entende-se que os pagamentos efetuados irregularmente constituem superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado, haja vista que a obra já apresentava ritmo muito lento de execução física desde a emissão da ordem de serviço para início da obra (17/3/2014). Nesse diapasão, com o ritmo lento de execução, seguida da paralisação constatada pela equipe em sua inspeção in loco, a Administração Local necessária é bastante reduzida, não sendo necessário mobilizar a quantidade de mão de obra que corresponderia a uma obra em ritmo normal de execução.

Ou seja, o consórcio contratado não executou a Administração Local efetivamente paga, caracterizando um pagamento por serviço não executado.

Portanto, verifica-se uma situação grave concernente aos pagamentos realizados indevidamente por serviços de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro".

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 043/SIURB/13, 19/7/2013, EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 1 - CORREDOR LESTE - RADIAL 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 8.081.724,01

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles internos na Prefeitura Municipal de São Paulo/SP. - Com efeito, a Siurb/SP, ao lançar a licitação para o Corredor Radial Leste - Trecho 1, estabeleceu que fosse adotado o critério de medição e pagamento de "Administração Local" como pagamentos fixos mensais, demonstrando fragilidades em seus controles internos, haja vista que ficou evidenciada inobservância à jurisprudência do TCU (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário).

3.4.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real) - Em decorrência dos controles internos deficientes, o que acarretou a adoção de critérios de medição e pagamento inadequados de "Administração Local" como valores mensais fixos, em desacordo com o que dispõe o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, houve pagamentos indevidos nesses serviços da ordem de R\$

8.081.724,01.

3.4.6 - Critérios:

Acórdão 2099/2011, TCU, Plenário

Acórdão 2622/2013, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 66; art. 67, § 1º; art. 78, inciso VI

3.4.7 - Evidências:

CriterioPrecoMedicao.

Tabelas da Situação Encontrada - Achado Administração Local e Canteiro.

Planilha de Medição - Adm.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO OBRAS SPO.

Plano de Trabalho - Radial Trecho 1.

Anexo ao TC 0425.745-96/2013 - Radial Leste - Trechos 1 e 2.

Informações trazidas pelo gestor.

Contrato nº043/SIURB/2013 - Trecho 1.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

Termo de Referência - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

RELATÓRIO FOTOGRÁFICO da SPObras de 27-04 à 06-06-2015'.

Medição 01_Agosto_2013 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 02_Setembro_2013 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 03_Outubro_2013 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 04_Novembro_2013 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 05_Fevereiro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 06_Março_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 08_Maio_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 07_Abril_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 09_Junho_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 10_Julho_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 11_Agosto_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 12_Setembro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 14_Novembro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 13_Outubro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 15_Dezembro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 16_Janeiro_2015 - Projetos - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 16_Janeiro_2015 - Complementar - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 17_Fevereiro_2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 18_Março_2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Relatório fotográfico da equipe de auditoria - paralisação - Radial Leste - Trecho 1.
Termo de Constituição do Consórcio Mobilidade Urbana SP.
Planilha de medição consolidada - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Setembro/2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - outubro/2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Novembro/2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Dezembro/2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Janeiro/2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Fevereiro/2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Março/2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Abril/2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Diário de obras - Maio/2015 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.1 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.2 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.3 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.4 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.5 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.6 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
Relatório Justificativo e Parecer Jurídico - Radial Leste - Trecho 1.
Portaria de designação dos fiscais da obra - Corredor Radial Leste - Trecho 1.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Verifica-se uma situação grave ocorrente nos pagamentos efetuados de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro" mesmo com a obra paralisada.

Com efeito, verificou-se que a causa para a paralisação e consequente superfaturamento nos pagamentos de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro", em última análise, decorre do início prematuro das obras, uma vez que a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP celebrou o contrato da obra antes mesmo de que houvesse sido firmado termo de compromisso para transferência de recursos federais.

Em outro giro, a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP autorizou o início das obras sem que a Caixa houvesse emitido a necessária AIO (Autorização para Início das Obras).

Vale destacar que ambas condutas afrontam o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual constitui ato normativo exarado pelo Tribunal, com base no art. 264, § 3º, do Regimento Interno do TCU, uma vez que o aresto foi prolatado em sede de consulta realizada pelo próprio Ministério das Cidades. Ademais, o início das obras do corredor da Radial Leste é fato de conhecimento geral na imprensa local e a Caixa não pode alegar desconhecimento.

Portanto, diante dos pagamentos indevidos realizados (até março/2015) no valor de R\$ 8.081.724,01, o que corresponde a 2,01% do valor total da obra, percebe-se que o presente achado se reveste de gravidade suficiente de modo a realizar a audiência dos responsáveis por sua ocorrência.

Acerca da responsabilização, entende-se que duas condutas possuem nexo de causalidade com o achado: (i) a celebração do Contrato 43/SIURB/13 sem que houvesse sido firmado termo de compromisso; e (ii) a emissão de ordem de serviço para o contratado iniciar a obra sem que a Caixa houvesse emitido AIO.

De fato, a celebração do mencionado contrato antes da pactuação do termo de compromisso, ciente de que todo o processo de análise da Caixa ainda não haveria sido iniciado, ou seja, que não havia nenhuma segurança de quando a Caixa poderia emitir o necessário AIO e de quando começariam os repasses de recursos federais, configura uma conduta que submeteu o empreendimento a riscos, os quais se materializaram na paralisação da obra.

Por sua vez, a emissão de ordem de serviço para início da obra (OS n. 3) em 17/3/2014, em data anterior, portanto, à emissão de AIO pela Caixa, também guarda relação com a paralisação pelas mesmas razões expostas acima.

Verifica-se que o responsável pela celebração do Contrato 43/SIURB/13 sem que houvesse termo de compromisso pactuado foi o Sr. Osvaldo Spuri (CPF: 194.612.088-04), secretário de infraestrutura e obras do município de São Paulo/SP em 19/7/2013. E os responsáveis por emitirem a OS n. 3 foram os Srs. Ricardo Pereira da Silva (CPF: 355.420.126-04), diretor de desenvolvimento de projetos da SPObras em 17/3/2014, e Jorge Alberto Cecin (CPF: 082.779.178-05), superintendente de obras da SPObras desde 17/3/2014.

De acordo com evidências coletadas pela equipe, os critérios de medição e pagamento por parcelas mensais fixas, para Administração Local e Manutenção do Canteiro, são padronizados para todas as obras da Siurb/SP e SPObras. Por essa razão, cabe realizar oitiva dessas entidades acerca do superfaturamento detectado.

Contudo, a regra de pagamento não afasta a responsabilidade do chefe da fiscalização e fiscal designado para o contrato 43/Siurb/13, Sr. Jorge Alberto Cecin (CPF: 082.779.178-05), e do também fiscal designado para o contrato e signatário do diário de obras, Sr. Antônio Carlos Tavares (CPF: 050.800.468-30), que devem ser ouvidos em audiência por não terem registrado e apontado aos superiores o desequilíbrio entre físico e financeiro na obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1 contra a Administração, especialmente no serviço de "Administração Local", quando os art. 67, §§ 1º e 2º, combinado com o art. 57, § 1º e o art. 65, II, d, todos da Lei 8.666/1993, exigem que a fiscalização de contratos administrativos registrem em diário de obras e alertem seus superiores acerca de quaisquer

irregularidades que afetem o contrato.

Ademais, é necessário realizar oitiva da Caixa, para que ela se pronuncie a respeito desse superfaturamento e enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo/SP (TCM-SP), em função de que os recursos utilizados para pagamentos indevidos de Administração Local foram exclusivamente municipais, o que atrai sua competência para o caso concreto.

Por fim, tendo em vista o disposto no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, também convém realizar oitiva do Consórcio Mobilidade Urbana SP acerca dos indícios de irregularidades tratados no presente achado, pois a decisão de mérito do TCU pode implicar em devolução dos recursos irregularmente recebidos.

3.5 - Ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), pois não se referem a irregularidades de cunho financeiro. A obra já está paralisada, em decorrência de atos e omissões da SIURB, por isso não há que se proponha IGP neste achado.

3.5.2 - Situação encontrada:

De acordo com inspeção em campo realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que a obra do Corredor de ônibus - Radial Leste - trecho 1, objeto do contrato 043/SIURB/13, encontra-se paralisada.

Com efeito, durante a inspeção da equipe de auditoria, foi constatado que, embora o contratado (Consórcio Mobilidade Urbana SP) mantenha alguns equipamentos mobilizados inoperantes sob vigilância sobre o canteiro de obras, não havia execução de nenhum serviço. A única mão de obra presente quando da visita da equipe eram alguns vigias, um servente e dois engenheiros, um de cada empresa consorciada recebendo a equipe. Porém, em função da paralisação da obra, não há necessidade nem há evidências de uma permanência de engenheiros por 8 horas no canteiro de obras.

Corroborando essa constatação, o fato de que o diário de obras indica que, a partir de 1/4/2015, não foi dada continuidade à execução dos serviços de: (i) paredes diafragma no túnel; (ii) cadastramento de interferências das concessionárias; e (iii) demolição de concreto armado. Os serviços em execução passaram a ser, unicamente, a manutenção do canteiro e o desenvolvimento do projeto executivo.

Apesar disso, o diário de obras, em quase todos os dias úteis do início de abril/2015, aponta para a suposta presença de 17 armadores, 4 pedreiros, 15 carpinteiros, 24 serventes, 3 equipes de topografia, 4 vigias, 13 equipes de escavação, 2 laboratoristas e 2 soldadores. Ao longo do mês, a quantidade de mão de obra supostamente mobilizada passa a decrescer. Em 22/4/2015, o diário de obras passa a indicar apenas 2 laboratoristas, 3 pedreiros, 3 carpinteiros, 12 serventes, 3 equipes de topografia, 2

vigias e 13 equipes de escavação.

Em março/2015, o diário de obras validado pela Siurb assinalava que 1 caminhão Veículo Urbano Carga-VUC (leve, por exemplo Hyundai HR), 1 caminhão equipado com Munck, 2 retroescavadeiras, 1 escavadeira hidráulica, 8 caminhões basculantes e 2 conjuntos de escavação estavam mobilizados. Já em fins de abril/2015, a obra contava com apenas 1 caminhão VUC e dois conjuntos de escavação ainda estavam no canteiro.

Observa-se, portanto, a gradual desmobilização de mão de obra e equipamentos, chegando até ao momento observado pela equipe de auditoria, em 24/6/2015, no qual apareceram em campo apenas duas escavadeiras clam shell. A equipe também constatou a ocorrência de armazenagem inadequada de materiais, a exemplo de aço CA-50 para armação, o qual ficou exposto a intempéries, semáforos empilhados sem proteção e tubos PEAD (plásticos) exposto a raios solares.

De acordo com informações da SPObras, o que causou a paralisação da obra foi a falta de liberação de recursos federais. Convém lembrar que no termo de compromisso firmado para transferência dos recursos federais para a obra, figura como mandatária da União a Caixa Econômica Federal.

Em suas análises, a Caixa Econômica Federal detectou diversas inconsistências nos projetos e orçamentos apresentados pela Prefeitura de São Paulo/SP relativos a essa obra. Dessa forma, além de cobrar justificativas da Prefeitura, a Caixa não emitiu autorização para início da obra (AIO). De fato, em resposta ao ofício de requisição 07-Fiscalis-202/2015, a Caixa declara que não foi emitida AIO para os trechos 1 e 2 do Corredor Radial Leste.

Vale destacar que o contrato 43/SIURB/13 foi celebrado em 19/7/2013 e teve sua primeira ordem de serviço expedida em 15/8/2013 e que o termo de compromisso para transferência dos recursos federais foi firmado em 13/12/2013. Ou seja, antes mesmo de que houvesse sido celebrado um instrumento de transferência de recursos federais, a Prefeitura de São Paulo/SP já havia contratado o objeto e dado início a sua execução.

Porém, cabe esclarecer que a primeira ordem de serviço faz referência apenas aos serviços de elaboração do projeto executivo. Ou seja, a ordem de serviço que autorizou a mobilização da empresa e a instalação do canteiro de obras foi a OS n. 3, datada de 17/3/2014.

Embora já houvesse sido pactuado o termo de compromisso naquela ocasião, incidiria a cláusula de efeito suspensivo do instrumento, pois a Caixa ainda não havia emitido a necessária Autorização para Início de Obra (AIO). Em outras palavras, a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP não aguardou que fossem efetuadas todas as necessárias análises por parte da mandatária da União, submetendo o empreendimento a risco de paralisação por falta de recursos federais, já que não seria possível, naquela ocasião, assegurar quando seria iniciado o fluxo financeiro de recursos federais.

Portanto, verifica-se que a real causa da paralisação foi o início prematuro dos serviços, antes mesmo de que houvesse sido celebrado instrumento de transferência de recursos federais, o que viola o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário. Tanto é que a equipe constatou que não há qualquer placa mencionando recursos federais.

O mencionado Acórdão trata de resposta a consulta formulada pelo Ministério das Cidades, na qual o Tribunal decidiu:

"9.1.1. a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido do necessário cumprimento ao disposto no § 2º, do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993 para qualquer empreendimento que utilize recursos federais, por meio de termo de compromisso ou contrato de repasse, de tal forma que não há como se admitir a realização de licitação com base em projeto básico que não obteve a aprovação do órgão técnico competente na esfera federal;

9.1.2. no tocante à abertura de licitação pelo ente federado, quando há previsão de repasse de recursos federais por meio de termo de compromisso ou contrato de repasse, além da prévia aprovação do projeto básico pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, deve haver a necessária publicação do edital do certame no Diário Oficial da União - DOU;

(...)

9.1.4. não se admite a efetivação de contratações antes da pactuação do respectivo termo de compromisso e/ou contrato de repasse, com base apenas em normativos do Ministério das Cidades que venham a fazer menção à previsão de liberação de recursos federais para implementação de um empreendimento;

9.1.5. a garantia de transferência de recursos nas obras executadas no âmbito do PAC somente ocorre com a pactuação de termo de compromisso, bem como só se pode contar com o repasse das verbas federais, após ter sido firmado o respectivo contrato de repasse;

9.1.6. em caso de empreendimento com indícios de irregularidades, situa-se dentro da esfera discricionária do gestor do órgão federal responsável pelo repasse de recursos, observando os estritos limites estabelecidos na lei, a decisão sobre: i) efetuar glosas e retenção de valores até que os indícios de irregularidades apurados em fase de Tomada de Contas Especial sejam aferidos e quantificados; ii) o mecanismo para implementação dessa medida; e iii) a pertinência de se adotar tal atitude conforme o estágio do cronograma físico-financeiro em que a obra esteja inserida."

Convém trazer à baila que, nos termos do art. 264, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal, a decisão de resposta a consulta possui caráter normativo. Ou seja, verifica-se que, no caso concreto, foi violado Acórdão normativo exarado por esta Corte de Contas.

Agrava o presente achado de auditoria o fato de que, conquanto a obra viesse apresentando baixíssimo ritmo de execução nos primeiros meses de 2015 e esteja atualmente paralisada, ainda não foi expedida ordem de paralisação ao Consórcio contratado.

Por conta disso, conforme tratado em achado específico do presente relatório, tem sido feitos pagamentos mensais para o consórcio contratado a título de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro", mesmo com a obra paralisada, o que configura irregularidade grave.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 043/SIURB/13, 19/7/2013, EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 1 - CORREDOR LESTE - RADIAL 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.

3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:

Início prematuro da execução contratual, em desacordo com o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário. - A Prefeitura Municipal de São Paulo/SP emitiu ordem de serviço para início da execução contratual antes mesmo que houvesse sido celebrado instrumento de transferência de recursos federais, em afronta ao que dispõe o Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário.

3.5.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real) - Em decorrência do atraso e da paralisação da obra, associado ao critério de medição e pagamento de "Administração Local" e de "Manutenção de canteiro de obra" como valores mensais fixos, em desacordo com o que dispõe o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, há uma distorção financeira nesses serviços relacionados a pagamentos indevidos da ordem de R\$ 8.081.724,01, conforme relatado em achado específico deste relatório.

3.5.6 - Critérios:

Acórdão 2099/2011, TCU, Plenário

Acórdão 2622/2013, TCU, Plenário

Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 70, § único

Lei 8666/1993, art. 66

3.5.7 - Evidências:

CriterioPrecoMedicao.

Tabelas da Situação Encontrada - Achado Administração Local e Canteiro.

Planilha de Medição - Adm.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO OBRAS SPO.

Ato de nomeação Ricardo Pereira da Silva - diretor da SPObras - 14-1-2013.

Contrato nº043/SIURB/2013 - Trecho 1.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

Termo de Referência - Licitação - Radial Leste - Trecho 1.

Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da peça 23 do processo 011.535/2015-6: Resposta aos Ofícios de Requisição nºs 4 e 6 - Fiscalis nº 202/2015..

Cronograma Físico-Financeiro - Radial Leste - Trecho 1.

RELATÓRIO FOTOGRÁFICO da SPObras de 27-04 à 06-06-2015'.

Medição 01_Agosto_2013 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 02_Setembro_2013 - Radial Leste - Trecho 1.

Medição 03_Outubro_2013 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 04_Novembro_2013 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 05_Fevereiro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 06_Março_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 08_Maio_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 07_Abril_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 09_Junho_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 10_Julho_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 11_Agosto_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 12_Setembro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 14_Novembro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 13_Outubro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 15_Dezembro_2014 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 16_Janeiro_2015 - Projetos - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 16_Janeiro_2015 - Complementar - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 17_Fevereiro_2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Medição 18_Março_2015 - Radial Leste - Trecho 1.
Relatório fotográfico da equipe de auditoria - paralisação - Radial Leste - Trecho 1.
Planilha de medição consolidada - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.1 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.2 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.3 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.4 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.5 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
OS n.6 - Contrato 43/2013 - Radial Leste - Trecho 1.
Cópia da peça 10 do processo 011.535/2015-6: Resposta ao Ofício nº 02-Fiscalis 202/15.
Ref.: obras do corredor de ônibus Radial Leste/SP. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da
peça 10 do processo 011.535/2015-6: Resposta ao Ofício nº 02-Fiscalis 202/15. Ref.: obras do
corredor de ônibus Radial Leste/SP..
RELATÓRIO FOTOGRÁFICO da SPObras de 20-04 à 25-04-2015.
Ato de nomeação - Sr. Osvaldo Spuri - SIURB/SP.

Ato de exoneração - Osvaldo Spuri e Nomeação - Roberto Nami Garibe Filho - SIURB/SP.

Ato de apostilamento - correção do nome Sr. Osvaldo Spuri.

TR OBRAS RADIAL Leste Trecho 1 - Edital de Pré-Qualificação.

Ato de afastamento Ricardo Pereira da Silva - Diretor da SPObras - 11-5-2015.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO - RADIAL LESTE - TRECHO 1.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

Verifica-se uma situação grave ocorrente na paralisação da obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1.

Com efeito, verificou-se que a causa para a paralisação, em última análise, decorre do início prematuro das obras, uma vez que a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP celebrou o contrato da obra antes mesmo de que houvesse sido firmado termo de compromisso para transferência de recursos federais.

Em outro giro, a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP autorizou o início das obras sem que a Caixa houvesse emitido a necessária AIO (Autorização para início das obras).

Vale destacar que ambas condutas afrontam o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual constitui ato normativo exarado pelo Tribunal, com base no art. 264, § 3º, do Regimento Interno do TCU, uma vez que o aresto foi prolatado em sede de consulta realizada pelo próprio Ministério das Cidades.

Acerca da responsabilização, entende-se que duas condutas possuem nexo de causalidade com o achado: (i) a celebração do Contrato 43/SIURB/13 sem que houvesse sido firmado termo de compromisso; e (ii) a emissão de ordem de serviço para o contratado iniciar a obra sem que a Caixa houvesse emitido AIO.

De fato, a celebração do mencionado contrato antes da pactuação do termo de compromisso ocasionou que todo o processo de análise da Caixa ainda não houvesse sido iniciado. Ou seja, não havia nenhuma segurança de quando a Caixa poderia emitir o necessário AIO e de quando começariam os repasses de recursos federais. Trata-se de uma conduta que submete o empreendimento a riscos, que se materializaram na paralisação da obra.

Por sua vez, a emissão de ordem de serviço para início da obra (OS n. 3) em 17/3/2014, em data anterior, portanto, à emissão de AIO pela Caixa, também guarda relação com a paralisação pelas mesmas razões expostas acima.

Verifica-se que o responsável pela celebração do Contrato 43/SIURB/13 sem que houvesse termo de compromisso pactuado foi o Sr. Osvaldo Spuri (CPF: 194.612.088-04), secretário de infraestrutura e obras do município de São Paulo/SP em 19/7/2013. E os responsáveis por emitirem a OS n. 3 foram os Srs. Ricardo Pereira da Silva (CPF: 355.420.126-04), diretor de desenvolvimento de projetos da SPObras em 17/3/2014, e Jorge Alberto Cecin (CPF: 082.779.178-05), superintendente de obras da SPObras desde 17/3/2014.

Em vista da gravidade deste achado de auditoria, alvitra-se realizar audiência dos responsáveis que deram causa aos indícios de irregularidade, além de promover oitiva da Siurb/SP, do Consórcio contrato e da Caixa.

Por fim, com base no disposto no subitem 9.1.6 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, alvitra-se realizar oitiva do Ministério das Cidades acerca da paralisação das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 1, para que aquela Pasta Ministerial esclareça quais medidas serão tomadas frente aos indícios de irregularidade apontados.

3.6 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no inciso IV do art. 112, da Lei 13.080 (LDO/2015), pois, em face das deficiências e de falta de transparência do projeto básico, não é possível concluir pela materialidade dos danos potenciais.

3.6.2 - Situação encontrada:

Durante os trabalhos de campo realizados entre 22 e 26/6 na Radial Leste, foram verificados indícios de irregularidade pertinentes a deficiência no projeto básico do trecho 1 dessa obra, especialmente no que concerne ao critério de medição de Administração Local, ao Canteiro de Obras e ao fornecimento de materiais para estaca raiz inadequado.

É o que se passa a abordar:

a) Critério de medição de Administração Local, de Canteiro de Obras e fornecimento de materiais para estaca raiz inadequado - Trecho 1

a.1) Administração Local

O critério de pagamento adotado como um dos elementos do projeto básico é o pagamento mensal (36 parcelas de R\$ 595.917,64).

Todavia, a jurisprudência do TCU afirma que os critérios de medição dos custos da Administração Local estejam atrelados ao andamento da obra e os seus itens medidos de forma proporcional à execução financeira, de forma a resguardar o ritmo programado da obra que não será beneficiada com aditivos de prorrogação de prazo. (Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário)

Se adotado o critério de medição previsto nos anexos do edital, a empresa vencedora se beneficia com o atraso na execução da obra, na medida em que receberá mensalmente um valor fixo

independentemente da efetiva execução de serviços. Isso ocorreu no caso concreto, haja vista que no item Canteiro de Obras já houve pagamento de 70% do valor da rubrica, embora a execução físico-financeira da obra esteja bem abaixo desse percentual. É o que se conclui por "paradoxo do lucro-incompetência" (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário), ou seja, um padrão de remuneração desvinculado de resultado, causando desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração Pública.

Por outro lado, caso se adotasse a previsão do pagamento pelo item Administração Local proporcionalmente ao andamento das obras civis, haveria incentivos para que a contratada realizasse o serviço dentro do prazo inicialmente previsto, conforme exigido no art. 8º, caput e parágrafo único, art. 55, inciso IV, e parágrafos 2º e 3º, e art. 78, inciso III, da Lei 866/93.

a.2) Canteiro de Obras

No que se refere à rubrica Canteiro de Obras (Mobilização, Instalação e Desmobilização), ela engloba os seguintes serviços, de acordo com a planilha de medição, parte do projeto básico:

i) Mobilização: O custo unitário remunera a elaboração do projeto completo das instalações, sua construção incluindo; redes básicas de água, esgoto, drenagem, energia elétrica, telefone e gás. O canteiro de obras deverá conter, no mínimo, as seguintes instalações (quando aplicáveis): guarita, escritório para administração, almoxarifado, refeitório, vestiário, sanitários, central de ponto, central de armação, central de formas, central de pré-moldados, laboratório de concreto, laboratório de solos e canteiro de obras da fiscalização (com infraestrutura como salas, mobiliário, telefone, computador, acesso à internet, etc.); além de todos os equipamentos necessários para a sua total funcionalidade.

ii) Desmobilização: O custo unitário remunera a demolição, retirada e remoção de todas as instalações do canteiro, limpeza da área e desativação das redes básicas de água, esgoto, drenagem, energia elétrica, telefone e gás que serviam ao canteiro.

O valor do serviço limita-se a no máximo 3,00% (três por cento) do valor total dos serviços contratuais (subtotal A da Planilha Orçamentária / Contratual).

Contudo, há equívoco semelhante ao ocorrido no item Administração Local, visto que o pagamento não se vincularia à execução do serviço/objeto. Ocorre que está previsto em anexo do edital que o serviço terá seu valor dividido em percentuais, conforme detalhado a seguir : a) 70,0% (setenta por cento) na Mobilização e Instalação completa do Canteiro de Obras; b) 30,0% (trinta por cento) na Desmobilização completa do Canteiro de Obras.

A adoção de critério de pagamento desproporcional ao andamento físico-financeiro da obra pode ser comprovado, já que é possível verificar que entre os meses de maio/2014 e agosto/2014 houve o pagamento de 58% do presente item, sem que houvesse nesses mesmos meses o pagamento de qualquer outro item que demonstrasse a execução da obra propriamente dita.

a.3) Fornecimentos de cimento portland para estaca raiz

Além dos serviços de Administração Local e Canteiro de obras, os itens de fornecimento de materiais para estaca raiz não possuem critérios de medição e pagamento claros. Com efeito, não se sabe como esse serviço será medido e pago.

Cumprе consignar que a jurisprudência do TCU determina que não sejam feitos pagamentos por material posto na obra e sim com base na execução física das estacas raiz.

Por isso, é importante que a medição da quantidade de insumos para estaca raiz, a exemplo do cimento portland, seja efetuada por meio de controle rigoroso dos boletins de execução e injeção das estacas, inclusive com verificação in loco do preenchimento correto desses boletins, conforme demonstra o Manual de Estacas Raiz, da empresa Solotrat, disponível em: <http://www.solotrat.com.br/dados/pt_ManEstacas.pdf>, acesso em 14/8/2015.

Aliás, é praxe das empresas especializadas na execução de estacas raiz que sejam preenchidos boletins de execução e injeção, nos quais são apropriadas as quantidades de insumos utilizada por cada estaca.

a.4) Consequências dos critérios inadequados de medição e pagamento

Como consequência do critério de medição e pagamento inadequado, em consulta à planilha de medição acumulada até março de 2015, constatou-se que os itens "Mobilização, Instalação e Desmobilização" e "Administração Local - Corredor Radial Leste 01" se encontravam na seguinte situação:

Descrição do Item	Valor Total (A)	Valor Pago (B)	(B)/(A)
Mob., Inst. e Desmob. do Canteiro de Obras	R\$ 8.816.315,78	R\$ 6.171.421,04	70,00%

Adm. Local - Corredor Radial Leste 01	R\$ 21.453.035,04	R\$ 4.171.423,48	19,44%
---------------------------------------	-------------------	------------------	--------

Ocorre que se excluirmos do valor total da obra os montantes relativos a essas duas rubricas, chegamos a um percentual de execução de somente 5,49%, conforme tabela a seguir:

Descrição do Item	Valor Total (A)	Valor Pago (B)	(B)/(A)
Valor total da obra	R\$ 438.978.639,75	R\$ 32.772.745,26	7,47%
(-) Adm. Local + Mob. Inst. e Desmob.	R\$ 30.269.350,82	R\$ 10.342.844,52	34,17%
(=) Valor parcial da obra	R\$ 408.709.288,93	R\$ 22.429.900,74	5,49%

b) Ausência de estudo de viabilidade

Acerca dos estudos de viabilidade, esta Corte já se manifestou sobre sua importância e imprescindibilidade, conforme disposto no Voto do Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário, senão vejamos:

55. Com o intuito de colaborar mais uma vez com o aprimoramento das fiscalizações de obras realizadas pelo Tribunal, apresento neste voto uma questão que considero merecer tratamento mais aprofundado pelas equipes de auditoria. Nos dois exercícios em que estive à frente da consolidação do Fiscobras, observei que as questões de auditoria referentes à avaliação técnica e econômica dos empreendimentos fiscalizados poderiam ter melhor tratamento metodológico, sendo, portanto, oportuno envidar esforços no sentido de buscar o aperfeiçoamento dessa questão.

56. É importante que este Tribunal responda aos anseios da comunidade a ser beneficiada pela construção de um empreendimento público, não só no sentido de que a obra seja contratada e executada respeitando os princípios legais e os normativos técnicos, mas, principalmente, seja verificado se tal obra, de fato, é condizente com as necessidades da população, evitando, assim, desperdício de recursos públicos na construção de um empreendimento superdimensionado, inadequado ou insuficiente para o atendimento da demanda social.

57. Neste aspecto, considero que, nas fiscalizações de obras, há oportunidade de aprofundar a análise da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos, especialmente aqueles auditados na fase de projeto, em que é mais efetiva essa ação, pois possibilita a aferição do benefício socioeconômico pretendido, verificando aspectos como a legitimidade e adequação do projeto para o alcance desses objetivos.

58. Dentro do escopo dessa avaliação, seria possível, por exemplo, verificar se uma obra como a rede de trens urbanos e veículos leves sobre trilhos, projetada para melhorar a mobilidade urbana, está inserida em contexto de maior abrangência e atende às necessidades da população dos grandes centros urbanos.

No âmbito da obra da Radial Leste, a equipe de auditoria solicitou à SPObras que enviasse documentação com os estudos de viabilidade técnica e econômica da obra, por intermédio dos Ofícios n. 01 e 04-Fiscalis-202/2015.

Em resposta ao primeiro dos documentos, o auditado disponibilizou arquivos magnéticos com um conjunto de informações.

A SPObras informa que objetivo da obra é aumentar a atratividade do transporte coletivo, através da redução de tempo de viagens, por intermédio da otimização da capacidade e eficiência da oferta de transporte coletivo na Zona Leste do município de São Paulo. Pretende-se melhorar a distribuição de veículos nas vias de tráfego, proporcionando maior fluidez do tráfego do ônibus, promovendo o aumento da velocidade média dos veículos e conseqüentemente ganho no tempo e redução das emissões de poluentes atmosféricos.

Para a SPObras, com a operação dos corredores será possível segregarmos a circulação dos ônibus e veículos nas principais avenidas da região leste da cidade, tornando as outras faixas livres para a circulação dos demais veículos e possibilitando a organização dos locais de embarque e desembarque de passageiros.

Segundo informação disponibilizada à equipe de auditoria, a duplicação das vias e os melhoramentos geométricos das vias, juntamente com a implantação dos Corredores, permitirá alcançar os seguintes objetivos, entre outros: (i) estimular a migração dos modos motorizados privados para os modos coletivos; (ii) ampliar as possibilidades de articulação com os sistemas sobre trilhos e com modos não motorizados; e (iii) contribuir para a melhoria da qualidade ambiental urbana.

Por fim, o órgão municipal afirma que a zona leste da cidade, que apresenta uma população de aproximadamente 4 milhões de habitantes (distribuídos em 33 bairros), é a região com menor número de corredores de ônibus e, se considerarmos o extremo dessa região, a quantidade de corredores é nula, fato que justifica a necessidade de implantação do Programa de Corredores de Ônibus da Zona Leste.

Entre os benefícios da construção do corredor, podem-se citar: (i) aumento da velocidade média dos ônibus, com ganhos de tempo de viagem; e (ii) oferecer maior conforto e segurança para os usuários, melhorando a qualidade de vida.

Ademais, o trajeto do Corredor Radial nos trechos 1 e 2 acompanha a linha 11 Coral da CPTM e Vermelha do Metrô da área central do município até Itaquera. O seu objetivo, portanto é promover a distribuição de demanda lindeira (micro acessibilidade) como contribuição para aliviar a saturação do Metrô isto por que as pessoas que o acessam pelas estações intermediárias só conseguem utilizá-lo se fizerem trajeto negativo (voltando em sentido contrário ao destino até o início da linha) como única possibilidade de embarcar.

Adicionalmente, o gestor enviou uma pesquisa de usuários nas estações e terminais de ônibus do Metro ao longo da Linha 3 - Vermelha do Metrô de São Paulo, assim como no eixo da avenida Aricanduva desde o Terminal de Ônibus Carrão, para avaliação do perfil dos deslocamentos dos passageiros do sistema de transporte ao longo do Corredor de Ônibus da Radial Leste.

O teor desse documento é no sentido de levantar o perfil dos deslocamentos dos passageiros, bem como avaliar os impactos da implantação do novo corredor sobre a demanda dos usuários ao longo do eixo da Radial Leste e equacionar ações coordenadas das entidades vinculadas à Prefeitura de São Paulo.

Nesse sentido, foi realizada pesquisa origem/destino, com vistas a determinar o tipo de deslocamento dos passageiros. Desde a estação Itaquera até a da Sé, buscou-se determinar a origem e o destino dos passageiros que embarcam e desembarcam nessas estações. Procedimento semelhante foi realizado para os terminais Carrão, São Mateus e diversos pontos ao longo da Av. Aricanduva.

Apesar desse conjunto de informações trazidas, não se verificou o encaminhamento de um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira completo do trecho 1, mas somente uma pesquisa origem-destino.

A finalização de uma obra pública é evento que depende de várias etapas que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita. A realização dessas etapas prévias ao edital é fundamental para o sucesso na construção do empreendimento. A fase preliminar à licitação é requisito para a tomada de decisão de licitar.

O estudo de viabilidade inicia-se pela identificação da necessidade a ser satisfeita. Podem haver várias alternativas para solucionar um problema. São estimados os custos e verifica-se a viabilidade técnica de cada alternativa. O estudo objetiva justamente subsidiar essas análises, com vistas a selecionar a providência que melhor atenda à necessidade específica.

Nesse sentido, este Tribunal, por meio do Acórdão 1568/2008-TCU-Plenário entende que:

"25. O estudo de viabilidade objetiva analisar e escolher a solução que melhor responda ao programa de necessidades, sob os aspectos legal, técnico, econômico, social e ambiental.

26. Além de estudos e desenhos que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento dado com referência ao impacto ambiental, o estudo de viabilidade será constituído por relatório justificativo que contenha a descrição e avaliação da alternativa selecionada, suas características principais, critérios, índices e parâmetros empregados, demandas a serem atendidas e prédimensionamento dos elementos da edificação".

No mesmo sentido o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 define que o projeto básico deve basear-se "nas indicações dos estudos técnicos preliminares". Por sua vez, a Resolução CONFEA 361/91 conceitua projeto básico como uma "fase precedida por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental".

A Orientação Técnica OT - IBR 001/2006 também aborda o tema e exige que projeto básico seja "elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade". (grifos nossos)

Licitar um objeto sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento, obtida justamente nessa etapa preliminar, pode resultar em desperdício de recursos públicos pela possível

impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou na efetiva futura utilização.

Os estudos de viabilidade objetivam eleger o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. No aspecto técnico, devem ser avaliadas as alternativas para a implantação do projeto. A análise socioeconômica, por sua vez, inclui o exame das melhorias e possíveis malefícios advindos da implantação da obra. No caso concreto do Corredor Radial Leste - Trecho 1, a inspeção in loco identificou riscos como as desapropriações, ainda não totalmente equacionadas, a retirada/supressão de espécies vegetais (algumas com décadas de vida), além de fortes impactos no trânsito da cidade. Tais situações não foram adequadamente traduzidas em uma matriz de riscos a subsidiar eventuais soluções alternativas de projeto (desvio de tráfegos, trajeto diferenciado etc.), com impactos na produtividade e no ritmo de execução da obra.

Convém ressaltar que, durante esta etapa de EVTEA, deve ser promovida a avaliação expedita do custo de cada possível alternativa.

Obtém-se, assim, uma ordem de grandeza do orçamento referente a cada empreendimento, para se estimar a dotação orçamentária necessária. Nessa etapa, ainda não é possível a definição precisa dos custos envolvidos na realização da obra, mas é preciso obter uma noção adequada dos valores envolvidos, em termo de ordem de grandeza, que é fundamental para priorizar as propostas.

Em seguida, deve-se verificar a relação custo/benefício de cada obra, levando em consideração a compatibilidade entre os recursos disponíveis e as necessidades da população do município.

Concluídos os estudos e selecionada a alternativa mais viável, deve-se preparar relatório com a descrição e avaliação da opção selecionada, suas características principais, os critérios, índices e parâmetros empregados na sua definição, demandas que serão atendidas com a execução, e pré-dimensionamento dos elementos, isto é, estimativa do tamanho de seus componentes.

c) Ausência de aprovação do Projeto Básico pela autoridade competente

No âmbito da obra da Radial Leste, a equipe de auditoria solicitou à SPObras, por intermédio do Ofício 01-Fiscalis-202/2015, de 28/5/2015, que enviasse documentação com o projeto básico e/ou executivo com as respectivas aprovações das autoridades competentes.

Em resposta, o auditado disponibilizou arquivos magnéticos com um conjunto de informações. Nele, a Secretaria Municipal de Transportes - SPTrans informa que "não existe documento de aprovação do projeto básico no âmbito desses órgãos, pois o mesmo foi desenvolvido internamente".

Nesse sentido, a Lei 8.666/93 traz a definição de projeto básico no inciso IX do art. 6º: "Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e prazo de execução".

Com o intuito de conferir maiores garantias à boa execução do projeto básico, a legislação exige que as obras e os serviços somente possam ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório, de acordo com o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

Segundo Marçal Justen Filho, é insuficiente a mera elaboração do projeto básico. Faz-se necessária sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e ao interesse público. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere.

Nesse sentido também expõe a Súmula 261 deste Tribunal: "Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigure o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos." (grifo nosso)

d) Incompletude do projeto básico.

Por fim, no que se refere ao quantitativo de alguns itens constantes da planilha orçamentária, a despeito da falta de transparência e problemas de especificação em partes dos projetos e dos orçamentos, a equipe de auditoria tentou avaliá-los, por critérios de amostragem.

No entanto, diante da impossibilidade de confirmar tais quantidades, foi, inicialmente, encaminhado o Ofício de Requisição de informações n. 4-202/2015, que trata do trecho 1 da Radial Leste, solicitando:

- (i) detalhamento das memórias de cálculo dos serviços constantes da planilha orçamentária, especialmente dos serviços de estrutura metálica e de pavimentação;
- (ii) justificativas para as diferenças de quantitativos concernentes à estrutura metálica constantes da planilha orçamentária e dos desenhos executivos; e
- (iii) justificativa para a ausência de desenhos que são citados como referências complementares nas plantas de estruturas metálicas: DE-0050.00/EM3/020 até 022; DE-0050.00/EM3/024 até 026; DE-0050.00/EM3/028 até 030; e DE-0050.61/EM3/045 até 053 e 055.

Mais adiante, o Ofício n. 6-202/2015 requisitou, para o trecho 1 da Radial Leste - detalhamento das memórias de cálculo de quantitativo do serviço "Escavação subterrânea de túnel de grande diâmetro".

Com relação à resposta ao Ofício 4-202/2015:

- (a) foram disponibilizadas as memórias de cálculo da pavimentação e estrutura em mídia eletrônica. Foi elaborado um quadro comparativo com as quantidades dos projetos e da planilha de licitação. Segundo o gestor, a variação apresentada refere análise crítica aos projetos básicos visando otimização das quantidades de paradas quando da elaboração do projeto executivo.
- (b) no que se refere às ausências de desenhos das plantas de estruturas metálicas, o gestor informou que a relação correta dos desenhos de estrutura metálica é aquela que foi encaminhada em anexo à resposta ao item 16 do Ofício n. 4-202/2015.

Para o Ofício n. 6-202/2015, no que concerne ao trecho 1, foi, também, encaminhado documento eletrônico com o conteúdo solicitado.

A documentação enviada pelo gestor foi, então, analisada pela equipe de auditoria, por intermédio de uma amostra aleatória.

No que se refere ao quantitativo de aço constante no projeto e na planilha de quantitativos para as paradas (Men de Sá, Hipódromo, Bresser, Dr. Fomm, Serra do Jairé, Tuiuti, Serra do Japi, Monte Serrat, Altair e Miguel Abrão), foi validado o quantitativo constante das seguintes paradas: Men de Sá, Hipódromo, Bresser, Dr. Fomm, Serra do Japi e Miguel Abrão. Nessas, a informação disponibilizada nas memórias de cálculo confere com a do projeto básico. As demais 4 paradas (Serra do Jairé, Tuiuti,

Monte Serrat e Altair não foram selecionadas na amostra.

Se compararmos o quantitativo presente na planilha da licitação para as 10 paradas acima mencionadas com o do projeto, é possível afirmar que as quantidades da planilha licitatória são menores em 4,29 % (73.587 kg). No projeto há 1.715.014,00 kg, enquanto que na planilha constam somente 1.641.427,00 kg.

Ocorre que há na planilha orçamentária um total de 2.250.600,00 kg de aço para a obra como um todo. A diferença (609.173,00 kg) é referente às paradas Soares Neiva, Melchert e Gil de Oliveira (não analisadas pela equipe) que, conforme informação do próprio gestor, pertenciam inicialmente ao trecho 2 do Corredor e, posteriormente, foram incluídas no trecho 1. Isso ocorreu somente após a finalização dos projetos básicos desse trecho, motivo pelo qual "não foram elaborados os projetos de estrutura metálica para essas paradas", segundo o gestor.

Além do serviço de armação em Aço CA-50, é possível que haja incerteza quanto ao quantitativo do item orçamentário de fornecimento de cimento portland para estaca raiz, uma vez que a descrição do serviço faz alusão a que "as quantidades serão levantadas no projeto". É certo que a execução de estacas raiz possui um pequeno grau de variabilidade na definição de quantitativos de materiais que serão consumidos.

Porém, a literatura indica algumas taxas médias de consumo de cimento portland, por exemplo, conforme demonstra o manual de Estacas Raiz da empresa Solotrat, disponível em: <http://www.solotrat.com.br/dados/pt_ManEstacas.pdf>, acesso em 14/8/2015. Em todo caso, o projeto de fundações deve abarcar um estudo dos solos que serão perfurados, por meio dos relatórios de sondagens realizadas, e prever uma taxa de consumo realista e apropriada.

Nesse âmbito, a Lei de Licitações e Contratos veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo, conforme art. 7º, § 4º.

A jurisprudência desta Corte de Contas se alinha a esse mesmo entendimento (cf. Acórdãos 2.084/2011, 2.812/2011, 3.293/2011, 1.705/2012, 3.650/2013 e 896/2015, todos do Plenário). Com efeito, no Acórdão 896/2015-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu que:

"42. Não obstante, vale ressaltar que a jurisprudência do Tribunal tem considerado que a utilização de taxas para o cálculo no detalhamento da armadura dos elementos estruturais de obras não atende às exigências do art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993, conforme bem examinado pela unidade especializada (v.g.: Acórdão 2.084/2011, 2.812/2011, ambos do Plenário)."

A infração a essa disposição implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Se, por um lado, a omissão ou subestimativa de serviços exigirão a futura celebração de termos de aditamento contratual para incluir e/ou acrescer os serviços omitidos/subestimados, por outro lado, a superestimativa de quantitativos pode causar uma série de prejuízos ao erário.

e) Ausência de ART específica para o orçamento-base da licitação

Por fim, não foi encontrada a ART específica para o orçamento-base da licitação, conforme exigência do art. 10 do Decreto 7.983/2013, das sucessivas LDOs e da legislação profissional específica, bem como de ampla jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula 260.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 043/SIURB/13, 19/7/2013, EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 1 - CORREDOR LESTE - RADIAL 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.

3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:

Uso inadequado de critério de medição.

Planejamento inadequado da contratação - Planejamento inadequado da contratação, em inobservância ao disposto na legislação e na jurisprudência do TCU.

3.6.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real) - Prejuízos gerados por pagamentos indevidos na rubrica Administração Local, entre outras.

Prejuízo decorrente da escolha de empreendimento que não atenda aos anseios da população. (efeito potencial)

Revisões contratuais destinadas a readequar as características do objeto (alterações nos projetos básicos e executivo) que, em geral, levam à majoração indevida do valor global da contratação. (efeito potencial)

3.6.6 - Critérios:

Acórdão 1568/2008, item 25-26, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2084/2011, TCU, Plenário

Acórdão 2812/2011, TCU, Plenário

Acórdão 3293/2011, TCU, Plenário

Acórdão 1705/2012, TCU, Plenário

Acórdão 2622/2013, item 9.3.2.2, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 3650/2013, TCU, Plenário

Acórdão 896/2015, TCU, Plenário

Decreto 7983/2013, art. 10

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 2º; art. 7º, § 4º; art. 7º, § 6º

Resolução 361/91, CONFEA, art. 2º

Súmula 260/2010, Tribunal de Contas da União

Súmula 261/2010, Tribunal de Contas da União

3.6.7 - Evidências:

Tabelas da Situação Encontrada - Achado Administração Local e Canteiro.

Planilha de Medição - Adm.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO OBRAS SPO.

Informações trazidas pelo gestor.

Ofício 04-fiscalis-202_2015 - 2ª requisição Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - SPObras.

Ofício 06-fiscalis-202_2015 - 4ª requisição - Radial Leste - SPObras.

Ato de nomeação Ricardo Pereira da Silva - diretor da SPObras - 14-1-2013.

Resposta - Ofícios 4 e 6.

Manual de Estacas Raiz - Solotrat.

3.6.8 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que a contratante adotou como elemento do projeto básico e minuta de contrato (art. 6º, inciso IX, alínea "e" combinado com art. 40, inciso XIII, ambos da Lei 8.666/1993) critério de medição para os itens "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Desmobilização do Canteiro de Obras" que permite que a contratada seja beneficiada com o pagamento desproporcional ao andamento físico-financeiro da obra, entende-se que deve haver o ajuste dos critérios de pagamento dos itens acima referidos, bem como devolução dos valores recebidos indevidamente por quebra da equação de equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração.

Contudo, como não houve liberação de recursos federais, a competência para avaliar o superfaturamento é do TCM. Por isso, optou-se por encaminhar àquela Corte de Contas municipal cópia da decisão que vier a ser proferida nos presentes autos.

Além disso, foram constatados problemas relacionados aos quantitativos e ao critério de medição e pagamento do item de fornecimento de cimento portland para estaca raiz.

No que se refere ao estudo de viabilidade do trecho 1, apesar da solicitação de informações elaborada por intermédio de Ofício de Requisição, verificou-se a ausência de um estudo de viabilidade econômico-financeira e ambiental completo para o empreendimento.

Adicionalmente, constatou-se que o projeto básico e/ou executivo não foi acompanhado das devidas aprovações por parte das autoridades competentes, bem como não há ART para o orçamento-base.

Por fim, verificou-se que o quantitativo de aço detalhado no projeto básico está incompleto, já que não contém quantidades que inicialmente pertenciam ao Trecho 2 da obra, mas que entraram no escopo do

Trecho 1. Outro item com quantitativos que podem não ter sido bem definidos é o de fornecimento de cimento portland para execução de estaca raiz.

Assim, julga-se necessário promover, com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Siurb/SP e da Caixa Econômica Federal, dando-lhes a oportunidade de se manifestar nos autos.

3.7 - Movimentação irregular da conta específica do convênio.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no inciso IV do art. 112, da Lei 13.080 (LDO/2015), pois não foram movimentados recursos federais, apenas municipais.

3.7.2 - Situação encontrada:

Foi constatada movimentação irregular na conta específica vinculada ao Termo de Compromisso que destinou recursos à execução dos trechos 1 e 2 do Corredor Radial Leste. A CEF ainda não havia terminado os trâmites necessários para a liberação dos recursos federais, porém, no extrato da conta, já constavam pagamentos a construtoras consorciadas.

O Termo de Compromisso 0425.745-96/2013, que previa a destinação de R\$ 600 milhões de reais para a execução dos trechos 1 e 2 do Corredor Radial Leste, está vinculado à conta 70-3, operação 006, agência 2873, na CEF. Ao analisar o extrato da referida conta, verificou-se que ocorreram movimentações no período de 5/5 a 30/12/2014, referente a recebimento de recursos e pagamentos.

Após ser questionada, a CEF informou que a movimentação que ocorreu foi realizada com recursos da Prefeitura de SP, sem ter havido qualquer desbloqueio por parte da Caixa, tendo em vista que ainda não havia sido emitido a Autorização de Início de Objeto para o Termo de Compromisso em comento.

Cumprir destacar que, conforme plano de trabalho que embasou o referido termo, não havia previsão de contrapartida municipal. Assim, se a CEF informou que ainda não havia ocorrido desbloqueio de recursos, não deveria haver movimentação na conta específica.

Ademais, ao detalhar os depósitos e pagamentos que ocorreram na conta específica, a CEF relatou tratar-se de valores depositados pela Prefeitura de SP, que deram origem aos pagamentos realizados a construtoras.

Nesse sentido, cabe mencionar que o art. 24, §1º, da Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011, prevê que a contrapartida financeira, de responsabilidade do conveniente, deverá ser depositada na conta específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

Porém, conforme mencionado anteriormente, o plano de trabalho não previu o depósito de contrapartida. Dessa forma, a movimentação realizada na conta específica não encontra amparo na legislação vigente, haja vista a ausência de contrapartida municipal no referido plano.

A esse contexto soma-se a previsão do §3º, art. 116, da Lei 8.666/93, no sentido de que as parcelas do convênio devem ser liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado. Essa prescrição reitera o entendimento de que a movimentação de recursos na conta específica deve ser pautada nos termos previstos no plano de trabalho, inclusive no que concerne à impossibilidade do ente conveniente depositar recursos próprios para realização de pagamentos se não houver a previsão de recursos oriundos de contrapartida.

Posto isso, conclui-se que, no caso de contas específicas vinculadas a termos de compromisso que não preveem contrapartida no plano de trabalho, a movimentação financeira somente será admitida após a emissão de AIO pela mandatária, com o respectivo desbloqueio dos recursos repassados pela União. Assim, as movimentações ocorridas na conta específica vinculada ao Termo de Compromisso 0425.745-96/2013 ocorreram em desconformidade com o previsto no plano de trabalho referente ao empreendimento, o que viola o teor da Portaria Interministerial 507/2011, bem assim do §3º, art. 116, da Lei 8.666/93. Por fim, acrescenta-se que o TCU já se manifestou no sentido de que o teor do plano de trabalho rege a condução do convênio, de forma que não se admite seu descumprimento, conforme, por exemplo, entendimento consolidado no Acórdão 1.730/2015-TCU-Plenário.

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato de repasse 677972, 13/12/2013, ANEXO AO TERMO DE COMPROMISSO Nº 0425.745-96/2013/MINISTÉRIO DAS CIDADES/CAIXA - EXECUÇÃO DE CORREDOR RADIAL LESTE TRECHO 1 E 2, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO., Prefeitura Municipal de São Paulo - SP.

3.7.4 - Causas da ocorrência do achado:

Autorização para início de obra sem aprovação total da CEF, com a respectiva emissão da Autorização para Início de Obra.

3.7.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 116, § 3º

Portaria 507/2011, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União, art. 24, § 1º

3.7.6 - Evidências:

Cópia da peça 12 do processo 011.535/2015-6: Resposta ao ofício nº 07-Fiscalis 202/15. - Elementos comprobatórios/Evidências - Cópia da peça 12 do processo 011.535/2015-6: Resposta ao ofício nº 07-Fiscalis 202/15..

Plano de Trabalho - Radial Trecho 1.

Anexo ao TC 0425.745-96/2013 - Radial Leste - Trechos 1 e 2.

3.7.7 - Conclusão da equipe:

Foi constatada movimentação irregular na conta específica vinculada ao Termo de Compromisso 0425.745-96/2013 que destinou recursos à execução dos trechos 1 e 2 do Corredor Radial Leste. A CEF ainda não havia terminado os trâmites necessários para a liberação dos recursos federais, porém,

no extrato da conta, já constavam pagamentos às construtoras consorciadas.

Após solicitação de esclarecimentos feita à CEF, verificou-se que a movimentação decorreu de depósito de recursos da prefeitura e pagamentos às construtoras contratadas.

Porém, tendo em vista que o plano de trabalho do referido termo não previa contrapartida municipal, a movimentação realizada vai de encontro com o teor da Portaria Interministerial 507/2011 e do §3º, art. 116, da Lei 8.666/93.

Segundo as prescrições desses normativos, a movimentação na conta específica, no caso de não haver contrapartida, está vinculada ao desbloqueio de recursos federais, após a emissão da Autorização para Início de Obra (AIO), expedida pela mandatária.

Considerando que a CEF ainda não havia expedido o AIO, conforme a peça 5, não poderia ter havido os depósitos e pagamentos realizados.

Em vista disso, será proposto realizar oitiva da Siurb/SP, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal acerca desse achado de auditoria.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho.

- (1) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
- (2) Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.
- (3) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.
- (4) Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado.

(5) Ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada.

(6) Projeto básico deficiente ou desatualizado.

(7) Movimentação irregular da conta específica do convênio.

Para as demais questões da matriz de planejamento, não foram identificados achados de auditoria.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades, por meio da atuação tempestiva do controle, evitando que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento. Os benefícios quantificáveis desta auditoria são: (i) R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013) o que corresponde ao total de sobrepreço identificado no Trecho 1 do Corredor Radial Leste; e (ii) R\$ 8.081.724,01 (data-base fevereiro/2013) referente ao total de superfaturamento identificado no Trecho 1 do Corredor Radial Leste.

Destacam-se a seguir os achados de auditoria presentes neste relatório.

a) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

O sobrepreço identificado no contrato 43/Siurb/13, relativo à elaboração do projeto executivo e execução da obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1, foi calculado em R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013), o que corresponde a 21,00% do valor total contratado de R\$ 438.927.001,60 e a 37,51% da amostra analisada, a qual perfaz 63,62% do valor total contratado.

O sobrepreço é evidenciado a partir da comparação entre os preços unitários dos serviços incluídos na planilha orçamentária e os preços paradigma estimados pela equipe de auditoria, os quais são provenientes, em sua maioria, dos sistemas de referência Sinapi e Sicro. Convém mencionar que, em alguns casos, as composições de preços unitários paradigma passaram por adaptações, com vistas a melhor refletir as condições de execução especificadas no projeto dos empreendimentos.

Vale destacar que o percentual identificado de sobrepreço é materialmente relevante frente ao valor total do contrato. Além disso, verificou-se, no caso concreto, que: (i) os indícios de sobrepreço apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; e (ii) podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência.

O princípio da legalidade foi ferido, na medida em que a fixação de preços unitários acima dos sistemas referencias importa em descumprimento do disposto no art. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013, que sucedeu o regramento estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anteriores de 2003 a 2012, e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 314/2011, 273/2010, 1.925/2010, 331/2009, 1.981/2009, 1.732/2009, 2.002/2009 e 2.154/2009, todos do Plenário).

Ante essas razões, entende-se que os indícios de sobrepreço estão enquadrados no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015). Ou seja, o presente achado recebeu classificação de pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação).

Ademais, nos termos do art. 113, incisos I a XI, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da pIG-P, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, haja vista que o percentual executado é muito baixo (cerca de 1%), praticamente apenas canteiro e limpeza de terreno de algumas frentes. Por fim, evidências de custos sociais de perda de empregos, entre outros riscos negativos não podem ser atribuídos à pIG-P, uma vez que a obra já se encontra paralisada, estando com baixíssimo número de empregados (apenas vigias), antes mesmo da chegada da equipe.

Nesse diapasão, nos termos do art. 112, § 9º, da LDO/2015, é importante que seja concedido 15 dias corridos de prazo à unidade jurisdicionada para apresentação de manifestação preliminar acerca dos indícios de sobrepreço.

Dessa maneira, alvitra-se realizar oitiva da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), do Consórcio Mobilidade Urbana SP e da Caixa acerca das ocorrências de sobrepreço.

Por fim, com base no disposto no subitem 9.1.6 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, alvitra-se realizar oitiva do Ministério das Cidades acerca do sobrepreço apontado, para que aquela Pasta Ministerial esclareça quais medidas serão tomadas frente aos indícios de irregularidade apontados.

b) Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

Também foi constatado o uso indevido e sem justificativas de pré-qualificação na licitação para o Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 1. De fato, não foram encontradas justificativas para a adoção de pré-qualificação no caso concreto.

Outrossim, foi constatado que o prazo para análise da documentação das licitantes foi bastante reduzido. Isso pode ter tido um efeito deletério na competitividade do certame, haja vista que o universo de potenciais competidoras já era conhecido.

Com efeito, o número de empreendimentos que passaram por procedimentos de pré-qualificação simultâneos foi de 15 e a quantidade de licitantes pré-qualificadas foi de 23. Conforme se verá no achado seguinte, nas licitações dos 15 empreendimentos constou cláusula vedando que uma licitante vencesse mais de um certame.

Cabe esclarecer que cada empreendimento contou com procedimento específico de pré-qualificação, embora todos os procedimentos tenham sido simultâneos e adotado cláusulas parecidas.

À luz da literatura técnica, a exemplo do estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado "Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas", fevereiro/2009, isso favoreceu uma divisão de mercado entre as empresas pré-qualificadas, haja vista que 65,21% delas, necessariamente, seria contemplada com um contrato.

Ademais, na licitação da Radial Leste - Trecho 1, embora 4 licitantes tenham ofertado proposta, o desconto final do licitante vencedor foi de 1,36%. A diferença do licitante vencedor para o 2º colocado foi, em termos percentuais, de 0,17%.

Os percentuais de desconto ofertados foram baixos, carreando indícios de irregularidade que se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), haja vista que, além da relevância material, os indícios apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; ensejam nulidade do procedimento licitatório; e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência (economicidade).

Por essa razão, alvitra-se classificar o presente achado como pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação). Nesses casos, o art. 112, § 9º, da mesma lei, prevê que, ao término da auditoria, seja concedido à entidade auditada o prazo de 15 dias corridos para manifestação preliminar acerca dos indícios de irregularidades.

Dada a gravidade do achado de auditoria, alvitra-se chamar em audiência os responsáveis pelo lançamento do edital de pré-qualificação 1/2012 da SPObras.

c) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

O edital de pré-qualificação 1/2012, referente ao Corredor Radial Leste - Trecho 1, trouxe várias cláusulas restritivas à competitividade, a exemplo de: (i) impedimento a que uma mesma empresa seja vencedora de mais de um empreendimento; (ii) limitação de atestados de capacidade técnico-operacional; (iii) restrição à tipologia de obra nas exigências de atestados de capacidade técnica; e (iv) critérios subjetivos de qualificação.

Cabe ressaltar que, ao se impedir que uma mesma empresa vença mais de uma licitação, segundo a literatura (OCDE, 2009), há um estímulo à ocorrência de potencial conluio entre as licitantes, ainda mais no caso de uma pré-qualificação na qual o universo de potenciais concorrentes já é conhecido.

A materialidade do presente achado é significativa (23,96% do valor total contratado), configurando indícios de irregularidade que se enquadram no disposto no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 (LDO/2015), haja vista que, além da relevância material, os indícios apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário; ensejam nulidade do procedimento licitatório; e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência (economicidade).

Ante esses fatos, propõe-se classificar o presente achado como pIG-P (proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação). Nesses casos, o art. 112, § 9º, da mesma lei, prevê que, ao término da auditoria, seja concedido à entidade auditada o prazo de 15 dias corridos para manifestação preliminar acerca dos indícios de irregularidades.

Além disso, propõe-se realizar audiência dos responsáveis que deram causa à restrição a ampla competitividade do certame.

d) Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado (Administração Local).

Segundo inspeção em campo realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que a obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1 encontra-se paralisada. Outra evidência do achado são os apontamentos do diário de obras, segundo o qual, a partir de 1/4/2015, não foi dada continuidade à execução dos serviços de parede diafragma, demolição ou de cadastramento de interferências, bem como foi possível constatar, por meio do diário de obras, a gradual desmobilização de equipamentos e de pessoal.

Ocorre que tem sido feitos pagamentos mensais para o consórcio contratado nas rubricas "Administração Local" e "Mobilização Instalação e Manutenção de Canteiro".

Assim, fica evidenciado o superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado, visto que, diante do ritmo lento de execução física da obra, a necessidade de "Administração Local" torna-se bastante reduzida, não havendo justificativa para a mobilização de quantidade de mão de obra correspondente a uma obra em ritmo normal de execução.

Tal irregularidade fica evidenciada quando, apesar de um avanço físico e financeiro da obra de 1% e 7,47% (conforme medições acumuladas até março/2015), respectivamente, os serviços de

"Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro" já apresentam medição acumulada de 19,44% e 70,00%.

Se adotado o critério de medição e pagamento previsto no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, constata-se o pagamento indevido de R\$ 8.081.724,01 para o consórcio contratado.

Em vista da gravidade deste achado de auditoria, alvitra-se realizar audiência dos responsáveis que deram causa aos indícios de irregularidade, tendo em vista haver termo de compromisso assinado pela Caixa Econômica Federal, prevendo destinação de recursos federais.

Além disso, propõe-se realizar oitiva da Siurb/SP, do Consórcio Mobilidade Urbana SP e da Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária da União, acerca deste achado de auditoria.

Não obstante, os recursos usados para pagamentos foram municipais, o que atrai a competência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo/SP (TCM-SP) para apurar com precisão o dano ao erário, razão pela qual também será proposto o envio de cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto.

e) Ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada.

Como comentado anteriormente, a obra está paralisada, embora sejam mantidos alguns equipamentos inoperantes e vigilantes no canteiro da obras (apenas no canteiro central, não nas frentes de obras).

A partir de 1/4/2015, não foi dada continuidade à execução dos serviços de: (i) paredes diafragma no túnel; (ii) cadastramento de interferências das concessionárias; e (iii) demolição de concreto armado, serviços esses que estavam previstos. Passou-se a executar unicamente a manutenção do canteiro e o desenvolvimento do projeto executivo, que não estava concluído quando da emissão da ordem de serviço pela prefeitura, caracterizando infração ao art. 7º, da Lei 8.666/1993.

Ademais, por intermédio do diário de obras, foi possível verificar a gradual desmobilização de mão de obra e equipamentos.

De acordo com informações da SPObras, o que causou a paralisação da obra foi a falta de liberação de recursos federais.

Em suas análises, a Caixa Econômica Federal detectou diversas inconsistências nos projetos e orçamentos apresentados pela Prefeitura de São Paulo/SP relativos a essa obra. Por isso, a Caixa não emitiu autorização para início da obra (AIO). Adicionalmente, constatou-se que o contrato fora firmado e tivera sua execução iniciada antes mesmo de que houvesse sido celebrado um instrumento de transferência de recursos federais.

Porém, cabe esclarecer que a primeira ordem de serviço faz referência apenas aos serviços de elaboração do projeto executivo. Ou seja, a ordem de serviço que autorizou a mobilização da empresa e a instalação do canteiro de obras foi a OS n. 3, datada de 17/3/2014.

Embora já houvesse sido pactuado o termo de compromisso naquela ocasião, a Caixa ainda não havia emitido a necessária Autorização para Início de Obra (AIO). Em outras palavras, a Prefeitura Municipal de São Paulo/SP não aguardou que fossem efetuadas todas as necessárias análises por parte da mandatária da União, submetendo o empreendimento a risco de paralisação por falta de recursos federais, já que não seria possível, naquela ocasião, assegurar quando seria iniciado o fluxo financeiro de recursos federais. Isso demonstra que a real causa da paralisação foi o início prematuro dos serviços, o que viola o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário. Corrobora o fato de que não fora autorizado qualquer uso dos recursos federais, a constatação de que as placas das obras apenas apontavam o aporte de recursos municipais. Ou seja, a entrada do canteiro não tinha sequer a placa obrigatória que permitiria à população ser cientificada acerca do empreendimento e o controle social dos recursos federais.

Ademais, eventual controle social sobre o empreendimento também fica prejudicado pela falta de registro no Siasg do contrato 43/Siurb/13.

Contudo, conquanto a obra viesse apresentando baixíssimo ritmo de execução nos primeiros meses de 2015 e esteja atualmente paralisada, ainda não foi expedida ordem de paralisação ao Consórcio contratado.

Em vista da gravidade deste achado de auditoria, alvitra-se realizar audiência dos responsáveis que deram causa aos indícios de irregularidade, além de promover oitiva da Siurb/SP, do Consórcio contrato e da Caixa.

Por fim, com base no disposto no subitem 9.1.6 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, alvitra-se realizar oitiva do Ministério das Cidades acerca da paralisação da obra, para que aquela Pasta Ministerial esclareça quais medidas serão tomadas frente aos indícios de irregularidade apontados.

f) Projeto Básico Deficiente

As deficiências do projeto básico nos Corredores Radial Leste - Trecho 1 se revelam na: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e ART para o orçamento-base; e (iv) incompletude do projeto básico.

No que tange à questão da inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras", por não haver, até a presente data, liberação de recursos federais, propõe-se o encaminhamento de cópia da decisão do presente processo, acompanhada de relatório e voto.

Além disso, foram constatados problemas relacionados aos quantitativos e ao critério de medição e pagamento do item de fornecimento de cimento portland para estaca raiz.

Vale destacar a última deficiência, na qual ficou evidenciado que o projeto não contempla todo o quantitativo de aço constante da planilha orçamentária, já que foram incluídos itens nessa planilha que não constaram do projeto básico.

Por isso, alvitra-se promover a oitiva da Siurb/SP e da Caixa, acerca dos indícios de irregularidade sobre projeto básico deficiente, exceto no último caso em que oitiva será realizada exclusivamente sobre os indícios de irregularidades afetos aos critérios de medição e pagamento de administração local.

g) Movimentação irregular da conta específica do convênio.

Também foi constatada a movimentação irregular de recursos na conta específica vinculada ao Termo de Compromisso que destina recursos aos trechos 1 e 2 do Corredor Radial Leste. Embora a Caixa ainda não tivesse concluído os trâmites necessários para a liberação dos recursos federais e não houvesse sido prevista nenhuma contrapartida nos Termos de Compromisso, já constavam pagamentos ao consórcio contratado para a elaboração dos projetos executivos e execução das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 1.

As movimentações financeiras na conta ocorreram em desconformidade com o disposto no art. 24, § 1º, da Portaria Interministerial 507/2011. Em vista disso, será proposto realizar oitiva da Siurb/SP, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal acerca desse achado de auditoria.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - em cumprimento ao § 9º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e com fulcro no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário c/c item 9.12 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), para que esta, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, pronuncie-se quanto à proposta desta unidade técnica de classificar como IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) os indícios de irregularidades graves tratados no item 3.1, 3.2 e 3.3 deste relatório, trazendo, inclusive, elementos que demonstrem o que está consignado no art. 113, incisos I a XI, da mesma lei, notadamente em relação ao custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados, às despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados, às medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados, aos custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato, dentre outros que entender pertinente;

II - consolidar, na instrução que tratar da análise da manifestação supramencionada, as seguintes propostas de encaminhamento:

III - com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva da Siurb/SP, enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

III.1 - sobrepreço identificado no orçamento contratual do Corredor Radial Leste - Trecho 1, contrato 43/Siurb/13, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013) ou outro valor que resultar da análise da manifestação preliminar;

III.2 - superfaturamento decorrente de pagamentos por serviços não executados identificado no Contrato 43/Siurb/13 (Corredor Radial Leste - Trecho 1), relativo aos pagamentos de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro de Obras", no valor de R\$ 8.081.724,01;

III.3 - ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada;

III.4 - projeto básico deficiente no Corredor Radial Leste - Trecho 1, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local", de "Canteiro de Obras" e de fornecimento de cimento portland para estacas raiz; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 1; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento-base da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de localização de jazidas e de quantitativos de armadura em aço CA-50, de dutos PEAD, de fornecimento de cimento portland para estacas raiz, entre outros serviços;

III.5 - movimentação irregular da conta específica do Termo de Compromisso 0425.745-96/2013, referente à obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1;

IV - com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva do Consórcio Mobilidade Urbana SP (CNPJ: 18.738.679/0001-86), enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

IV.1 - sobrepreço identificado no orçamento contratual do Corredor Radial Leste - Trecho 1, contrato 43/Siurb/13, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013) ou outro valor que resultar da análise da manifestação preliminar;

IV.2 - superfaturamento decorrente de pagamentos por serviços não executados identificado no Contrato 43/Siurb/13 (Corredor Radial Leste - Trecho 1), relativo aos pagamentos de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro de Obras", no valor de R\$ 8.081.724,01, uma vez que a decisão de mérito desta Corte de Contas poderá ser no sentido de que não sejam liberados recursos federais para pagamento desse montante;

IV.3 - ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada;

V - com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva do Ministério das Cidades, enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

V.1 - sobrepreço identificado no orçamento contratual do Corredor Radial Leste - Trecho 1, contrato 43/Siurb/13, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013) ou outro valor que resultar da análise da manifestação preliminar;

V.2 - ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada, principalmente em relação à celebração de termo de compromisso para empreendimento com contrato já pactuado, em afronta ao subitem 9.1.4 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário;

V.3 - movimentação irregular da conta específica do Termo de Compromisso 0425.745-96/2013, referente à obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1;

VI - com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva da Caixa Econômica Federal, enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

VI.1 - sobrepreço identificado no orçamento contratual do Corredor Radial Leste - Trecho 1, contrato 43/Siurb/13, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 76.179.131,48 (data-base fevereiro/2013) ou outro valor que resultar da análise da manifestação preliminar;

VI.2 - superfaturamento decorrente de pagamentos por serviços não executados identificado no Contrato 43/Siurb/13 (Corredor Radial Leste - Trecho 1), relativo aos pagamentos de "Administração Local" e "Mobilização, Instalação e Manutenção de Canteiro de Obras", no valor de R\$ 8.081.724,01;

VI.3 - ausência ou inadequação de providências para retomar obra paralisada, principalmente em relação à celebração de termo de compromisso para empreendimento com contrato já pactuado, em afronta ao subitem 9.1.4 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário;

VI.4 - projeto básico deficiente no Corredor Radial Leste - Trecho 1, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local", de "Canteiro de Obras" e de fornecimento de cimento portland para estacas raiz; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 1; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento-base da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de localização de jazidas e de quantitativos de armadura em aço CA-50, de dutos PEAD, de fornecimento de cimento portland para estacas raiz, entre outros serviços;

VI.5 - movimentação irregular da conta específica do Termo de Compromisso 0425.745-96/2013, referente à obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1;

VII - com base no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar audiência dos responsáveis a seguir indicados, enviando cópia deste relatório para subsidiar suas manifestações, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

VII.1 - Sr. Osvaldo Spuri (CPF: 194.612.088-04), ex-secretário municipal de infraestrutura urbana e obras de São Paulo/SP, por ter celebrado o contrato 43/Siurb/13, em 19/7/2013, cujo objeto se refere à elaboração do projeto executivo e execução das obras do Corredor de ônibus Radial Leste - Trecho 1, antes mesmo que houvesse sido pactuado instrumento de transferência de recursos federais, o que contribuiu para que a obra fosse posteriormente paralisada diante da falta de recursos financeiros, contrariando o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário;

VII.2 - Srs. Ricardo Pereira da Silva (CPF: 355.420.126-04), ex-diretor de desenvolvimento de projetos da SPObras, e Jorge Alberto Cecin (CPF: 082.779.178-05), superintendente de obras da SPObras, por terem assinado a ordem de serviço n. 3, relativa ao contrato 43/Siurb/13, datada de 17/3/2014, na qual os responsáveis autorizaram o início da execução dos serviços da obra, notadamente a mobilização e a instalação do canteiro de obras, cientes de que a Caixa Econômica Federal ainda não havia emitido Autorização para Início das Obras (AIO), o que contribuiu para que a

obra fosse posteriormente paralisada diante da falta de recursos financeiros, contrariando o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário;

VII.3 - Srs. Jorge Alberto Cecin (CPF: 082.779.178-05), superintendente de obras da SPObras e chefe da fiscalização do contrato 43/Siurb/13, e Antônio Carlos Tavares (CPF: 050.800.468-30), fiscal designado para o contrato 43/Siurb/13, por não terem registrado e apontado aos superiores o desequilíbrio entre físico e financeiro na obra do Corredor Radial Leste - Trecho 1 contra a Administração, especialmente no serviço de "Administração Local", quando os art. 67, §§ 1º e 2º, combinado com o art. 57, § 1º e o art. 65, II, d, todos da Lei 8.666/1993, exigem que a fiscalização de contratos administrativos registrem em diário de obras e alertem seus superiores acerca de quaisquer irregularidades que afetem o contrato, o que contribuiu para que o desequilíbrio do contrato em desfavor da Administração Pública e a materialização de superfaturamento por pagamentos indevidos de "Administração Local", que ainda estão ocorrendo enquanto houver critério inadequado de medição e pagamento ou não for dada a ordem de paralisação.

VII.4 - Sr. Pedro Pereira Evangelista (CPF: 066.607.528-03), diretor de desenvolvimento de projetos da SPObras em 21/3/2012, por ter elaborado a carta DDP 11/2012, na qual encaminha solicitação para realização de pré-qualificação para futura licitação de 15 empreendimentos, e especifica que fossem adotadas cláusulas restritivas no edital de pré-qualificação, a exemplo da cláusula que limita a que uma licitante pré-qualificada só possa ser contratada para apenas um empreendimento, contrariando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, art. 27 e art. 114, todos da Lei 8.666/1993 e nos Acórdãos 2.909/2012, 1.223/2013, 1.232/2013 e 2.253/2014, todos do Plenário;

VIII - encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo/SP.

6 - ACHADOS RECLASSIFICADOS APÓS A CONCLUSÃO DA FISCALIZAÇÃO

6.1 - Achados desta fiscalização

6.1.1 - (IG-P) Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

Objeto: Edital 01/2012, 10/5/2012, CONCORRÊNCIA, Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1

Este achado está sendo tratado no processo 019.151/2015-2 e teve sua gravidade alterada de pIG-P para IG-P por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Bruno Dantas Nascimento, em 6/10/2015.

6.1.2 - (IG-P) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Objeto: Edital 01/2012, 10/5/2012, CONCORRÊNCIA, Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1

Este achado está sendo tratado no processo 019.151/2015-2 e teve sua gravidade alterada de pIG-P para IG-P por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Bruno Dantas Nascimento, em 6/10/2015.

6.1.3 - (IG-P) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto: Contrato 043/SIURB/13, 19/7/2013, EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 1 - CORREDOR LESTE - RADIAL 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.

Este achado está sendo tratado no processo 019.151/2015-2 e teve sua gravidade alterada de pIG-P para IG-P por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Bruno Dantas Nascimento, em 6/10/2015.

7 - ANEXO

7.1 - Dados cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

7.1.1 - Projeto básico

Informações gerais

Projeto(s) Básico(s) abrange(m) toda obra?	Não
Foram observadas divergências significativas entre o projeto básico/executivo e a construção, gerando prejuízo técnico ou financeiro ao empreendimento?	Não
Exige licença ambiental?	Sim
Possui licença ambiental?	Sim
Está sujeita ao EIA(Estudo de Impacto Ambiental)?	Sim
As medidas mitigadoras estabelecidas pelo EIA estão sendo implementadas tempestivamente?	Não
A obra está legalmente obrigada a cumprir requisitos de acessibilidade?	Sim
A obra implementa esses requisitos?	Sim

Observações:O projeto básico não abrange toda a obra porque algumas parcelas do Corredor Radial Leste - Trecho 2 foram incluídas no escopo contratual do Trecho 1, mas não fizeram parte do projeto básico.

As medidas mitigadoras estabelecidas pelo EIA ainda não tiveram sua implementação iniciada, haja vista o estágio inicial em que as obras do Corredor Radial Leste - Trecho 1 se encontram.

7.1.2 - Execução física e financeira

Execução física

Data da vistoria: 7/8/2015	Percentual executado: 1
Data do início da obra: 15/8/2013	Data prevista para conclusão: 15/8/2016
Situação na data da vistoria: Paralisado.	

Descrição da execução realizada até a data da vistoria: A vistoria da obra referente ao trecho 1 do corredor Radial Leste foi realizada no dia 23/6/2015. A equipe visitou o canteiro de obras principal, além de dois subcanteiros associados a frentes de obras, porém, em nenhum deles, estavam sendo desenvolvidas atividades inerentes à execução do empreendimento.

No canteiro principal, no qual funcionava a administração, havia apenas a presença de dois engenheiros responsáveis, um servente e um vigia. Também foi observada a estocagem de materiais para emprego futuro, a saber, equipamento de sinalização, dutos PEAD Kanaflex, telas eletrosoldadas, barras de aço e transformador trifásico. Inclusive observou-se que a armazenagem desse material não estava feita de maneira adequada, conforme se verifica no relatório fotográfico.

Por sua vez, o primeiro subcanteiro visitado foi o associado à frente de serviço de emboque do túnel, no qual haviam sido executadas paredes diafragma. Na oportunidade da visita, esse canteiro também não estava em atividade, contando apenas com a presença de um servente. Verificou-se a ocorrência de materiais armazenados para uso, tais como pedrisco e pedra de mão. Ademais, foram identificadas diversas armações para serem utilizadas nas paredes diafragmas, além de dois equipamentos mobilizados para escavação tipo clam shell, ambos paralisados.

O segundo subcanteiro de obras estava associado ao trecho de túnel que será escavado pelo método de NATM. Nesse local, verificou-se apenas a presença de duas centrais de usinagem de jet grout e escavações precípua, sem avanço significativo.

Assim, diante dessas constatações, estima-se que o percentual de execução físico da obra seja de cerca de 1%.

Observações:

Sem Observações

Execução financeira/orçamentária

Primeira dotação: 12/2013	
Valor estimado para conclusão: R\$	434.588.853,30
Valor estimado global da obra: R\$	438.978.639,75
Data base estimativa: 1/2/2013	

Desembolso

Funcional programática: 15.453.2048.10SS.0001/2015 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional

Origem	Ano	Valor orçado	Valor liquidado	Créditos autorizados	Moeda
União	2015	3.802.047.691,00	0,00	3.802.047.691,00	Real
União	2014	2.312.000.000,00	418.903.278,00	1.598.053.812,00	Real
União	2013	1.436.000.000,00	58.288.961,00	495.202.204,00	Real

Origem	Ano	Valor orçado	Valor liquidado	Créditos autorizados	Moeda
União	2012	400.838.315,00	1.976.237,00	390.112.315,00	Real

Observações:

O valor estimado para a conclusão refere-se ao montante previsto no Contrato 43/Siurb/13 - Corredor Radial Leste - Trecho 1, subtraído de 1% já executado (avanço físico estimado pela equipe de auditoria).

O custo estimado global da obra refere-se ao mesmo contrato do trecho 1 (R\$ 438.978.639,75), com data base de fevereiro/2013.

A data da primeira dotação orçamentária informada se refere ao primeiro empenho de recursos federais realizado especificamente para o Corredor Radial Leste - Trecho 1.

Por sua vez, os valores informados acerca da ação orçamentária 10SS não foram calculados para apenas o empreendimento auditado, uma vez que a referida ação pode ser caracterizada como uma ação do tipo "guarda chuva", a qual abarca diversos empreendimentos de mobilidade urbana no Brasil. Por essa razão, os valores informados são referentes a execução orçamentária integral dessa ação.

7.1.3 - Contratos principais

Nº contrato: 043/SIURB/13	
Objeto do contrato: EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 1 - CORREDOR LESTE - RADIAL 1	
Data da assinatura: 19/7/2013	Mod. licitação: concorrência
SIASG: --	Código interno do SIASG:
CNPJ contratada: 18.738.679/0001-86	Razão social: Consórcio Mobilidade Urbana SP
Consoiciadas: CNPJ: 14.310.577/0001-04	Razão social: Construtora O.A.S. Ltda.
CNPJ contratante: 46.395.000/0001-39	Razão social: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP
Situação inicial	Situação atual
Vigência: 19/7/2013 a 18/11/2017	Vigência: a
Valor: R\$ 438.978.639,75	Valor: R\$ 438.978.639,75
Data-base: 1/2/2013	Data-base: 1/2/2013
Volume do serviço: 12,00 km	Volume do serviço: 12,00 km

Custo unitário: 36.581.553,31 R\$/km

BDI: 37,30%

Custo unitário: 36.581.553,31 R\$/km

BDI:

Nº/Data aditivo atual:

Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

BDI (ESTRUTURAS) = 37,30%

BDI (PROJETOS) = 37,20%

Apesar do contrato ainda não ter ordem de paralisação, a obra encontra-se paralisada.

O contrato não possui registro no Siasg, em virtude de ter sido celebrado por um ente municipal, tornando o cadastro no Siasg optativo, nos termos do art. 1º, § 1º, do Decreto 1.094/1994.

7.1.4 - Contratos de repasse

Nº do SIAFI: 677972

Objeto: ANEXO AO TERMO DE COMPROMISSO Nº 0425.745-96/2013/MINISTÉRIO DAS CIDADES/CAIXA - EXECUÇÃO DE CORREDOR RADIAL LESTE TRECHO 1 E 2, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

Data assinatura: 13/12/2013

Vigência atual: 13/12/2013 a 30/11/2017

Data rescisão/suspensão:

Situação atual: Em andamento.

Concedente: Ministério das Cidades

Conveniente: 46.395.000/0001-39 Prefeitura Municipal de São Paulo - SP

Valor atual: R\$ 600.000.000,00

Observações:

7.1.5 - Editais

Nº do edital: 01/2012

Objeto: Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1

UASG:

Modalidade de licitação: Concorrência

Data da publicação: 10/05/2012

Tipo de licitação ou critérios de julgamento:
Menor Preço

Data da abertura da documentação: 13/06/2012 **Valor estimado:** R\$ 333.596.000,00

Data da adjudicação: 02/10/2012

Quantidade de propostas classificadas: 4

Observações:

Como se trata de pré-qualificação, o término da licitação não se dá com a adjudicação, e sim com a qualificação de empresas. Desse modo, no campo Fiscalis "data da adjudicação" foi preenchida a data em que ocorreu a qualificação das licitantes.

7.1.6 - Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2012	2013	2014
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não
Processos correlatos (inclusive de interesse)	11533/2015-3, 11535/2015-6, 11538/2015-5, 19151/2015-2		

7.2 - Deliberações do TCU

Processo de interesse (Deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberação para este Processo de Interesse.

Processo de interesse (Deliberações após a data de início da auditoria)

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** Despacho do Min. Bruno Dantas **Data:** 7/8/2015

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana: (...)

26. No geral, endosso os encaminhamentos sugeridos pela SeinfraUrbana. Deixo de acompanhar apenas a proposição relativa à comunicação sobre a possibilidade de reclassificação futura da irregularidade para IG-R caso apresentadas garantias pelo contratado, visto que, neste caso concreto, não teremos contrato assinado no trecho 3.

27. Feitas essas considerações, anuindo no essencial à proposta formulada pela equipe de auditoria e tendo em vista a existência dos pressupostos necessários, decido adotar medida cautelar, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU, a fim de determinar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) que se abstenha de prosseguir com a licitação RDC Presencial 3/2015, relativa aos Corredores de ônibus

Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Radial Leste - Trecho 3, até que o Tribunal delibere sobre o mérito destes autos;

28. Em adição, restituo os autos à SeinfraUrbana, a quem elogio pela adequada condução do trabalho, para:

a) em cumprimento ao § 9º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e com fulcro no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário c/c item 9.12 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), para que esta, no prazo improrrogável de quinze dias, pronuncie-se quanto à proposta de classificar como IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) os indícios de irregularidades graves tratados no item 3.1 do relatório de auditoria;

b) com fulcro no art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Siurb/SP para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

b.1) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015;

b.2) projeto básico deficiente nos Corredores Radial Leste - Trecho 3, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 3; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamento-base da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço e de dutos PEAD, entre outros serviços;

b.3) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

c) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Ministério das Cidades para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca da constatação de insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva da Caixa Econômica Federal para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

d.1) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d.2) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-bas

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: 28. Em adição, restituo os autos à SeinfraUrbana, a quem elogio pela adequada condução do trabalho, para:

a) em cumprimento ao § 9º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e com fulcro no item 9.5 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário c/c item 9.12 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), para que esta, no prazo improrrogável de quinze dias, pronuncie-se quanto à proposta de classificar como IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) os indícios de irregularidades graves tratados no item 3.1 do relatório de auditoria; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: b) com fulcro no art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Siurb/SP para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

b.1) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015;

b.2) projeto básico deficiente nos Corredores Radial Leste - Trecho 3, principalmente em relação às ocorrências a seguir: (i) inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços de "Administração Local" e de "Canteiro de Obras"; (ii) ausência de competente estudo de viabilidade técnico-econômica, notadamente acerca do Corredor Radial Leste - Trecho 3; (iii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente e de ART específica para o orçamentobase da licitação; e (iv) ausência de detalhamento de quantitativos de armadura em aço e de dutos PEAD, entre outros serviços;

b.3) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: MINISTÉRIO DAS CIDADES (VINCULADOR): c) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Ministério das Cidades para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca da constatação de insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Determinação de sustação da execução de ato AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: 27. Feitas essas considerações, anuindo no essencial à proposta formulada pela equipe de auditoria e tendo em vista a existência dos pressupostos necessários, decido adotar medida cautelar, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU, a fim de determinar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) que se abstenha de prosseguir com a licitação RDC Presencial 3/2015, relativa aos Corredores de ônibus Perimetral Itaim Paulista/São Mateus e Radial Leste - Trecho 3, até que o Tribunal delibere sobre o mérito destes autos; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Caixa Econômica Federal: d) com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva da Caixa Econômica Federal para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

d.1) insuficiência de recursos para a execução do empreendimento, visto que o valor do convênio não cobre as despesas relativas ao orçamento das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 3 - Termo de Compromisso 0425.746-09/2013;

d.2) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor inicialmente estimado de R\$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), identificado no orçamento-base do Corredor Radial Leste - Trecho 3, incluído no edital de RDC Presencial 3/2015, considerando que Caixa se manifestou, por meio do ofício 1174/2014/GIGOVSP, no sentido de que não havia pendências relativas aos custos unitários dos itens significativos, exclusivamente, exceto canteiro de obras e administração local; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Caixa Econômica Federal: e) enviar cópia deste despacho, acompanhada de cópia do relatório de auditoria, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a fim de subsidiar suas manifestações; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Paulo - SP - Secretaria Mun. de Infraestr. Urbana e Obras de São Paulo/SP: e) enviar cópia deste despacho, acompanhada de cópia do relatório de auditoria, à Secretaria Municipal de

Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a fim de subsidiar suas manifestações; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: MINISTÉRIO DAS CIDADES (VINCULADOR): e) enviar cópia deste despacho, acompanhada de cópia do relatório de auditoria, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a fim de subsidiar suas manifestações; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** RQ-1-32/2015-PL **Data:** 12/8/2015

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana: f) no prosseguimento da instrução destes autos, atentar para os seguintes fatos: (i) os prazos estabelecidos na LDO exigirão instrução intermediária com enfoque na classificação da irregularidade, conforme regramento disposto na Portaria-Segecex n. 4/2012; e (ii) a análise de mérito deverá ser efetuada com a devida urgência que o caso requer, dada a concessão da medida cautelar. NÚMERO DE DIAS PARA ATENDIMENTO: 0

Processo: 011.535/2015-6 **Deliberação:** Despacho do Min. Bruno Dantas **Data:** 18/9/2015

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana: 16. Ante o exposto, determino à SeinfraUrbana que comunique à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 117, caput, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) no Edital de licitação RDC Presencial 3/2015/SIURB, relativo aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo da obra Corredor de ônibus Radial Leste - Trecho 3, localizado no município de São Paulo/SP, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R\$ 27.216.686,06 e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) adote a seguinte medida corretiva:

16.1. republicar o edital de licitação, nos termos da legislação em vigor, corrigindo os preços unitários do orçamento-base da licitação RDC Presencial 3/2015 aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013.

17. Considerando que ainda permanecem os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, mantenho a medida cautelar previamente adotada e restituo os autos à análise das demais oitivas já realizadas.

18. À Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana.

7.3 - Despacho do Relator.



TC 019.151/2015-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades Jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de São Paulo; Caixa Econômica Federal; e Ministério das Cidades.

Interessado: Congresso Nacional

DESPACHO

Trata-se de auditoria efetuada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste TCU (SeinfraUrbana) no Contrato 43/Siurb/13 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPobras, referentes às obras de implantação do corredor de ônibus - Radial Leste (Município de São Paulo), no período compreendido entre 25/5/2015 e 17/7/2015.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou montante da ordem de R\$ 438 milhões (valor global do trecho 1 do Corredor Radial Leste). As obras, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), serão executadas predominantemente com recursos do Ministério das Cidades, com acompanhamento da Caixa Econômica Federal, muito embora até este momento só tenham sido gastos recursos municipais.

3. A auditoria realizada pela SeinfraUrbana apontou, como achados de maior gravidade, sobrepreço da ordem de R\$ 76 milhões e restrição à competitividade decorrente da adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento.

4. Dada a gravidade dessas constatações, foi colhida a manifestação preliminar dos gestores quanto à possibilidade de que o Tribunal viesse a recomendar ao Congresso Nacional a paralisação do fluxo de recursos ao empreendimento, conforme o art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015).

5. Nesta oportunidade, analisada a manifestação preliminar, examino a proposta da SeinfraUrbana no sentido de confirmar a classificação dos indícios de **sobrepreço** e **restrição à competitividade** como irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

6. De pronto, assinalo que as alegações apresentadas pelos gestores não são suficientes para afastar os indícios apontados. Por essa razão, estou de acordo com o entendimento da unidade instrutiva de que, especialmente quando analisados em conjunto, os indícios de irregularidades são materialmente relevantes; têm potencial de ocasionar prejuízos ao erário e de ensejar a nulidade do procedimento licitatório e do contrato resultante; e configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência. Conformado, portanto, o suporte fático para a incidência do art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei 13.080/2015 – hipótese que nos conduz à classificação da irregularidade como grave com recomendação de paralisação.

II

7. Os argumentos apresentados pela Siurb/SP foram devidamente analisados pela SeinfraUrbana, cujas conclusões incorporo como fundamentos da presente decisão.
8. As alegações juntadas aos autos foram parcialmente acolhidas, reduzindo o valor impugnado para R\$ 64 milhões, o que perfaz um percentual de 30% de sobrepreço (numa amostra de 64% do orçamento). De se observar que esse montante de sobrepreço representa algo em torno de 17% do valor global da obra.
9. A análise orçamentária empreendida na instrução precedente baseou-se no cotejo entre valor contratado e preços paradigmas. Estes últimos foram estipulados com base em sistemas de referência (à luz do Decreto 7.983/2013), promovidas as devidas adequações às especificidades da obra.
10. O que se busca é calcular valores referenciais, parâmetros de preço razoáveis, representativos do quanto deveria ser pago pela execução de determinados serviços. Trata-se de metodologia consagrada pela engenharia de custos em geral e, em particular, pelo Tribunal de Contas da União nas suas auditorias de obras.
11. Ínsito a tal método de estimativa de preços, há certo grau de conservadorismo, visto que os sistemas referenciais, que são a base do modelo, trabalham com valores medianos e não refletem as arrojadas estratégias mercadológicas com que trabalham as grandes empresas no processo de aquisição de insumos para as grandes obras. Mas a própria estimativa realizada pela SeinfraUrbana tornou a análise ainda mais conservadora, na medida em que, na escolha de insumos e composições, adotaram-se parâmetros razoáveis que asseguram que os preços praticados sejam suficientes para a justa remuneração dos serviços avaliados – é o que revela a unidade instrutiva ao enfrentar cada um dos argumentos apresentados pelos gestores.

III

12. Verifico, neste caso concreto, a gravidade particular de o mesmo objeto apresentar sobrepreço e restrição à competitividade da licitação. Não é raro o Tribunal deparar-se com situações em que a superestimativa do orçamento não acarreta prejuízo concreto ao erário devido à acirrada disputa promovida pela concorrência. É que, premidas pelo risco de perderem o objeto do torneio, as concorrentes são levadas a abaixar os valores de suas propostas de modo que os preços ofertados passam a ser mais representativos do que é comumente praticado no mercado.
13. Ocorre que, também no que tange aos indícios de restrição à competitividade, consubstanciada na adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento, os argumentos aduzidos pelos gestores ouvidos não foram suficientes para afastar as irregularidades.
14. A adoção de pré-qualificação é medida excepcional, disponível ao gestor quando existem fundamentos técnicos que demonstrem as peculiaridades do objeto a ser licitado. Deve ser reservado, portanto, a situações em que seja necessária averiguação mais detida da qualificação técnica dos interessados. Em primeira análise, os elementos disponíveis não dão suporte à alegação de que a obra em questão enquadre-se no requisito.
15. Mas a maior gravidade no caso concreto reside no risco que representa para o princípio da isonomia e para o postulado da busca pela ampla competitividade o fato de que tal irregularidade esteja combinada com outras restrições à participação e à plena concorrência. Com efeito, as regras do edital:
 - a) vedam que uma mesma empresa ganhe mais de uma obra;

b) exigem, também de modo injustificado, que os serviços a serem comprovados para fins de habilitação estejam contidos em um mesmo atestado que comprove sua execução simultânea, no mesmo empreendimento;

c) impõem a necessidade de demonstração da execução de serviços em determinada tipologia de obra; e

d) adotam critérios subjetivos de qualificação.

IV

16. Com base no art. 113 da Lei 13.080/2015, os gestores aduziram elementos adicionais a fim de demonstrar possível dano reverso de eventual paralisação das obras. Tal documentação também foi objeto de análise por parte da SeinfraUrbana.

17. Assinala a unidade instrutiva que, na presente situação, está mitigado o dano reverso, uma vez que “a obra já se encontra paralisada, por motivos alheios ao TCU, e em estágio preliminar de execução” e “o avanço físico estimado para a obra é de cerca de 1%”. Reforça ainda que são baixos os custos de desmobilização e eventual deterioração de serviços descontinuados, especialmente quando analisados em face do benefício financeiro decorrente da elisão das irregularidades.

18. Em suma, os elementos constantes dos autos levam à conclusão de que deve ser confirmada a classificação de gravidade dos indícios investigados.

19. Registro que é de natureza perfunctória o exame empreendido pela unidade técnica, visto que a necessidade de atendimento ao exíguo prazo estabelecido pelo art. 112, § 9º, da Lei 13.080/2015 inviabiliza o aprofundamento analítico e o esgotamento de todas as questões em exame – juízos próprios de momentos processuais posteriores, de caráter exauriente.

20. É natural que no curso deste processo outras ponderações venham a ser aduzidas pelas partes envolvidas, gestores e também consórcio contratado, com o condão de alterar a percepção deste Tribunal sobre as questões postas. Todavia, é de se notar que os elementos disponíveis já possuem musculatura suficiente para um juízo seguro sobre a matéria, ao menos no que tange à necessidade de agir preventivamente, conforme o espírito do Fiscobras, delineado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

21. Por fim, considero pertinente atentar para o fato de que, ainda que, posteriormente, o Tribunal ou o Congresso Nacional deliberem pelo bloqueio de recursos federais à obra, nada obsta que ela tenha continuidade com recursos próprios, conforme decisão do Município de São Paulo e de seu órgão de controle.

V

22. Ante todo o exposto, **determino** à SeinfraUrbana que comunique à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 117, *caput*, da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 112 da LDO 2015) no Contrato 43/Siurb/13 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPobras, relativos aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo da obra Corredor de ônibus Radial Leste – Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R\$ 64.424.335,76 devido ao sobrepreço e à restrição à competitividade da licitação e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) adote a seguinte medida corretiva:

- realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013;

23. Em adição, **autorizo a realização das oitivas** da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), do Consórcio Mobilidade Urbana/SP, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, conforme proposto pela SeinfraUrbana. Junto à comunicação, considero pertinente que seja encaminhada cópia deste pronunciamento, do relatório de auditoria (peças 146-148) e da instrução que analisou a manifestação preliminar (peça 160).

24. Dissinto, entretanto, da proposta de realização imediata das audiências sugeridas pela unidade instrutiva. Creio que o procedimento de responsabilização traz ao processo outras discussões e considerações que podem impactar a agilidade que o caso requer, tendo em vista os impactos que essas decisões podem causar no transcorrer de um contrato já pactuado. Ademais, a instrução do processo poderá levar o Tribunal a ter percepção distinta da que tem sobre a matéria neste momento. E, por fim, considerando que até o momento não há recursos federais efetivamente aplicados, a própria jurisdição do Tribunal poderá ceder dependendo do deslinde do processo.

25. Finalizada a análise do problema concreto em questão (controle objetivo) poderá o Tribunal avaliar a pertinência da continuidade da análise de responsabilização (controle subjetivo), razão pela qual **deixo de autorizar as audiências propostas**.

26. Devolvo os autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana para as providências cabíveis, ao tempo em que alerta para necessidade de observância do prazo estabelecido no art. 117, § 4º, da Lei 13.080/2015, que regerà a próxima etapa processual, segundo o rito Fiscobras.

Brasília, 6 de outubro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
Ministro BRUNO DANTAS
Relator

7.4 - Anexo Fotográfico



Canteiro de obras com apenas vigia mobilizado - Radial Leste - Trecho 1 - obra paralisada



Concha clam shell e funil de concretagem paredes diafragma paralisados - Radial Leste - Trecho 1



Equipamentos parados - Radial Leste - Trecho 1



Área da futura escavação do emboque do túnel - Radial Leste - Trecho 1 - serviços paralisados





Frente de serviço para túnel - equipamentos parados - Radial Leste - Trecho 1