

TC/004242/2022

Objeto: Denúncia anônima de possíveis irregularidades em contratos de manutenção preventiva e corretiva, firmados pela Diretoria Regional de Educação de São Mateus - DRE São Mateus, em relação à escolha dos prestadores de serviços. Demanda 20220036E - Memorando Ouvidoria nº 012/2022

Interessados: Secretaria Municipal de Educação (*), Elaine Cristina Garcia Tavares da Silva, Priscila Biude, Rebeca Augusto Rodrigues, Pedro Henrique Salles e Silva me (Apta Construtech Ltda), Fernanda Priscilla Salles e Silva Me, Aline Martins da Silva Assenjo Me, cr Barros Engenharia me

Relator: Ricardo Torres

Competência: PLENO

PARECER

SENHORA SECRETÁRIA-GERAL

Cuida o presente de análise instaurada por ordem do Nobre Conselheiro Relator (peça 06) em face de denúncia anônima apresentada à Ouvidoria desta Corte de Contas (peça 02) noticiando eventuais irregularidades em contratos de manutenção preventiva e corretiva celebrados sob a responsabilidade da Diretoria Regional de Educação de São Mateus (DRE São Mateus), no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Foram noticiadas na denúncia anônima, em suma, irregularidades relacionadas à concentração de gastos no período de dezembro de 2021 em apenas 4 fornecedores; à precariedade das instruções processuais de dispensa de licitação; à realização de pesquisas de preços junto aos mesmos fornecedores; à ausência de justificativas técnicas para as realizações de contratações por meio de dispensa de licitação, indicando possível fracionamento do objeto; à existência de empresas em nome de terceiros; ao fornecimento de orçamentos pela empresa vencedora; ao superfaturamento dos valores das contratações; à ausência de servidor em posto de trabalho e à qualidade do serviço executado.

Em sede de Relatório Preliminar (peça 14), a Auditoria concluiu pela parcial procedência da denúncia anônima, nos seguintes termos:

“Alegações procedentes:

3.1. **Procedente** quanto à concentração de gastos do subelemento de despesa 16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis em dezembro de 2021, com quatro fornecedores: CR Barros engenharia, Pedro Henrique

Salles e Silva, Fernand Priscilla Salles e Silva – ME e Aline Martins da Silva Assenjo.

3.2. **Procedente** quanto à precariedade da instrução processual com relação aos fundamentos da dispensa de licitação. Todos os documentos de justificativa, bem como de solicitação de dispensa foram assinados pela servidora Priscila Biude, e os despachos autorizatórios, pela servidora Rebeca Augusto Rodrigues.

3.3. **Procedente** quanto ao fato de que os orçamentos constantes da pesquisa de preço que apresentavam sempre as mesmas empresas concorrentes, com pequenas variações.

3.4. **Procedente** quanto à ausência de justificativas técnicas suficientes para a realização de diversas contratações por dispensa, no mesmo mês, na mesma DRE e com as mesmas empresas, o que pode caracterizar fracionamento do objeto contratado, sem o devido processo de licitação, com possibilidade de favorecimento a contratados. Todos os valores contratados estão próximos do valor máximo da dispensa de licitação, de R\$ 33.000,00.

Alegações improcedentes:

3.5. Por falta do fornecimento, na denúncia, de documentos, evidências ou comprovação dos fatos alegados, a Auditoria considera a denúncia **improcedente** quanto à existência de empresas “laranjas” em nome de terceiros, existência de empresas fornecidas para fins fiscais pelo mesmo prestador, fornecimento dos três orçamentos pela própria empresa vencedora, realização de vistoria inicial pelo fornecedor a ser contratado, ausência da servidora Priscila Biude em seu posto de trabalho, superfaturamento de contratação, e qualidade questionável dos serviços.

Porém, diante da gravidade das acusações de fraude sugerimos o encaminhamento de cópia destes autos à Controladoria Geral do Município (CGM) e ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP).

Cabe destacar que a mesma denúncia foi encaminhada a este Tribunal, em representação de autoria do vereador Antônio Biagio Vespoli, sendo analisada sob o eTCM 006315/2022.”

Foi determinada a tramitação em conjunto dos TCs 4242/2022 e 6315/2022 (peça 15), certificada à peça 16.

A Unidade de Informações Estratégicas desta Corte considerou, em face dos dados disponíveis sobre as contratações objeto deste processo, não ser possível atestar cabalmente a irregularidade das contratações, mas que os elementos coligidos demandariam esclarecimentos por parte dos contratantes (peça 19).

Devidamente oficiada (peças 21 e 22), a Origem forneceu resposta encartada à peça 27, na qual informou haver sido instaurada Apuração Preliminar autuada sob o SEI nº 6016.2022/0073983-5 para tratar dos fatos noticiados.

Em sede de Relatório Conclusivo (peça 32), a Auditoria reiterou os termos de sua manifestação precedente pela parcial procedência da denúncia.

Regularmente oficiados/intimados (peças 34 a 45, 48 a 50 e 62), a SME (peça 47), a Sra. Elaine Cristina Garcia Tavares da Silva (peças 54 e 55) e as empresas Fernanda Priscilla Salles e Silva ME (peças 63 e 64), Pedro Henrique Salles e Silva ME (peças 65 e 66) e Aline Martins da Silva Assenjo ME (peça 80) forneceram suas defesas, enquanto os demais oficiados deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestarem-se.

A AJ entendeu que houve a admissibilidade tácita da denúncia dado o estágio da instrução processual e, quanto ao mérito, opinou pela sua parcial procedência (peças 83 e 84).

Ao seu turno, a PFM requereu que a denúncia anônima fosse julgada prejudicada por perda superveniente de objeto, dadas as apurações que vêm sendo promovidas pela Origem (peça 87).

É o relatório.

Preliminarmente, com relação à possibilidade de conhecimento da denúncia, me parece que este ponto está superado, diante do despacho emitido pelo Nobre Conselheiro Mauricio Faria (peça 06), relator à época.

Com relação ao mérito, a Especializada considerou procedente a alegação de concentração de gastos do subelemento de despesa 16 (“Manutenção e Conservação de Bens Imóveis”), no período de dezembro/2021, com relação a quatro fornecedores, sendo eles as empresas CR Barros Engenharia, Pedro Henrique Salles e Silva ME, Fernanda Priscilla Salles e Silva ME e Aline Martins da Silva Assenjo ME.

Desta forma, conforme se verifica na tabela colacionada à fl. 5 da peça 32, no mês de dezembro de 2021 houve variação atípica dos valores empenhados, sendo que a concentração de despesas nas 4 empresas retromencionadas correspondeu a 65,5% dos valores empenhados naquele exercício.

No que se refere a alegação de precariedade da instrução processual com relação aos fundamentos da dispensa de licitação, restou verificado pelo órgão técnico que houveram casos em que a unidade escolar apenas solicitava uma visita técnica e após a visita da servidora a situação era classificada como urgente na instrução processual, indicando a necessidade de contratação através de dispensa de licitação. Não obstante, verificou-se que todos os documentos de justificativa para a contratação emergencial, bem como solicitação de dispensa foram assinados pela servidora Priscila Biude, e os despachos autorizatórios pela servidora Rebeca Augusto Rodrigues, conforme mencionado na denúncia.

Neste aspecto, ressalto que, conforme previsto no parágrafo único do art. 26 da LF 8.666/93, os processos de dispensa deverão ser instruídos, no que couber, com (i) a caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa; (ii) a razão da escolha do fornecedor ou executante; (iii) a justificativa do preço; e (iv) o documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

De acordo com o noticiado, a Especializada confirmou que os orçamentos constantes da pesquisa de preço apresentavam sempre as mesmas empresas concorrentes, com pequenas variações.

E, ainda, certificou a ausência de justificativas técnicas suficientes para a realização de diversas contratações por dispensa, no mesmo mês, na mesma DRE e com as mesmas empresas, o que poderia caracterizar eventual fracionamento do objeto contratado, sem o devido processo de licitação, com possibilidade de favorecimento aos contratados. Ademais, alertou que todos os valores contratados estavam próximos do valor máximo da dispensa de licitação, no montante de R\$ 33.000,00.

Com efeito, válido sobrelevar a ilicitude no fracionamento indevido de despesas como fuga à modalidade mais ampla de licitação, conforme entendimento sedimentado no âmbito do Tribunal de Contas da União:

“(…) 9.6.16. se abstenha de fracionar despesas e adote o procedimento licitatório compatível com os valores totais envolvidos, observando atentamente as situações fáticas de aplicação da hipótese de dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93; (Acórdão 2379/2008, Segunda Câmara – TCU, j. em 22.07.2008)

À guisa do exposto se faz pertinente rememorar que o processo de dispensa de licitação emergencial deve ser pautado pela transparência, razoabilidade, publicidade e responsabilidade na escolha dos fornecedores, nos valores praticados e na execução dos contratos, sendo o uso deste instrumento excepcional e devidamente justificado, considerando sempre as diretrizes de uma gestão pública eficiente.

Em vista do confirmado pelo órgão técnico quanto ao noticiado nos itens acima referenciados, acompanho o mesmo pela procedência de tais alegações.

Entretanto, na esteira da Auditoria, considero improcedente a denúncia quanto as alegações de existência de empresas “laranjas” em nome de terceiros; existência de empresas fornecidas para fins fiscais pelo mesmo prestador; fornecimento de três orçamentos pela própria empresa vencedora; realização de vistoria inicial pelo fornecedor a ser contratado; ausência da servidora Priscila Biude em seu posto

de trabalho; superfaturamento de contratação e qualidade questionável dos serviços; visto que não foram fornecidos pelo denunciante quaisquer documentos/evidências aptos a comprovar o sustentado.

Das irregularidades consideradas procedentes, denota-se que as mesmas se referem a procedimentos internos da Administração para a realização de contratações públicas, o que, em tese, são práticas inerentes aos agentes públicos responsáveis e não às potenciais empresas contratadas, o que se coaduna com as defesas fornecidas pelas empresas Fernanda Priscilla Salles e Silva ME (peças 63 e 64) e Pedro Henrique Salles e Silva ME (peças 65 e 66), cujos sócios são irmãos, e pela empresa Aline Martins da Silva Assenjo ME (peça 80), as quais continham idêntico teor, dispondo que não detinham conhecimento relacionado às supostas alegações, vez que as questões relacionavam-se aos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos procedimentos de dispensa de licitação, não cabendo às empresas, enquanto interessadas em participar do procedimento de dispensa de licitação, averiguar a regularidade do mesmo.

De acordo com o noticiado à peça 54 pela DRE São Mateus, assim que instada pela SME sobre a denúncia, procedeu a instauração de processo de apuração preliminar SEI nº 6016.2022/0039229-0, que tratou da denúncia das Dispensas de Licitação quanto aos contratos de manutenção preventiva, o qual, careceu de parecer conclusivo pois foi avocado pela SME para a continuidade da investigação junto a própria Pasta, que também instaurou processo de apuração preliminar SEI nº 6016.2022/0073893-5.

Nesse passo, conforme relatado à peça 47, a referida apuração preliminar instaurada pela SME, com proposta de instauração de inquéritos administrativos e de sindicância especial de improbidade, foi encaminhada à CGM, que solicitou, em paralelo, que a SME adotasse providências de apuração do prejuízo ao erário suportado em relação aos serviços inexecutados, com a discriminação da empresa envolvida, a fim de adiantar o montante que deverá ser objeto de cobrança nas ações que venham a ser determinadas. Não obstante, a SME informou que daria ciência por ofício deste processo ao MP-SP, em cumprimento integral à recomendação desta Egrégia Corte de Contas.

Assim, dado o encaminhamento do processo ao MP/SP, bem como a instauração de procedimento de apuração de responsabilidades pela Origem, poderá, no âmbito dos órgãos competentes, verificar-se situações que eventualmente revelem indícios de conluio entre as empresas contratadas e ofertantes dos orçamentos de referência, bem como a possibilidade de os agentes públicos envolvidos terem deliberadamente concorrido para a prática das irregularidades.

Diante do exarado, opino pelo conhecimento da denúncia anônima e, quanto ao mérito, pela sua parcial procedência, notadamente no que se refere a (i) concentração de gastos em dezembro de 2021; (ii) precariedade das instruções

processuais, (iii) direcionamento de orçamentos e (iv) repetição de diversas contratações por meio de dispensa.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 8 de dezembro de 2023.

Isabella Kesselring Lima
Assessor de Secretaria I
OAB/SP nº 431.518

Tramitam em conjunto os TCs nºs 4242/2022 e 6315/2022