TC 1.849/2019

DENÚNCIA. SEHAB. Verificação de eventuais irregularidades na realização da Concorrência, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados necessários ao Programa de Regularização Fundiária. 1. As acusações são violações tratadas pela Lei de Improbidade Administrativa e que, desta forma, ensejam apuração de natureza criminal e político-administrativa, respectivamente, pelas autoridades competentes, visto que não se enquadram na atribuição desta Corte de Contas este tipo de apuração. CONHECIDA. PREJUDICADA. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 5.087/2019 e 1.849/2019.

25ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/001849/2019 e TC/005087/2019, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da denúncia, embora anônima, diante da gravidade dos fatos narrados e tendo em conta que já foi referenciada, sendo seu conteúdo, inclusive, considerado no julgamento da análise do Edital da Concorrência 003/SEHAB/2018, no TC/001968/2019.

ACORDAM, à unanimidade, em declará-la prejudicada, visto que as acusações são violações tratadas pela Lei de Improbidade Administrativa e, desta forma, ensejam apuração de natureza criminal e político-administrativa, pelas autoridades competentes, uma vez que não se enquadram nas atribuições desta Corte de Contas.

ACORDAM, à unanimidade, em reforçar as recomendações expendidas pela Controladoria Geral do Município (peça 36 do TC/005087/2019):

- apuração de responsabilidades pelo uso irregular de contratações emergenciais sequenciais e pela falta de adoção de medidas tempestivas para a realização de procedimento licitatório;

- apuração de responsabilidades pela não realização de

concurso público, no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação, para o preenchimento do quadro de pessoal, de modo a realizar as competências institucionais da secretaria, bem como a determinação para que sejam realizados concursos públicos;

- determinação para levantamento de funcionários de empresas contratadas nas dependências da SEHAB;

- determinação para fortalecimento dos mecanismos de controle da SEHAB.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se cumpra o artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, arquivando-se, após, estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 21 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento os processos TCs 5.087/2019 e 1.849/2019 que cuidaram de denúncias sobre eventuais irregularidades na realização da Concorrência nº 003/SEHAB/2018, promovida pela Secretaria Municipal de Habitação, cujo objeto era a contratação de empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviços técnicos especializados necessários ao programa de regularização fundiária.

I) O TC 5087/2019 cuida também de Denúncia anônima que relata suposto esquema de corrupção na Secretaria Municipal de Habitação, especificamente, no edital da Concorrência nº 003/SEHAB/2018 (TC 6014/2018), que dispõe sobre a contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos de regularização fundiária.

Em breve síntese, a peça inicial, após considerações a respeito de corrupção, afirma que as licitações da SEHAB e da COHAB vêm sendo, há tempos, direcionadas para as empresas Diagonal Urbana S.A, Núcleo Engenharia, Ieme, Cobrape e Sistema Pri, e pede providências. E que empresas que não possuem contratos vigentes na SEHAB e vêm mantendo seus funcionários

no referido órgão da Administração Municipal para a participação na definição dos termos de referência e das exigências do certame, bem como para que, posteriormente, faça a avaliação dos seus próprios serviços.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo observou, preliminarmente, que *"embora a Denúncia já tenha sido autuada no procedimento em questão, quanto à admissibilidade, cumpre anotar que a correspondência encaminhada a este E. Tribunal não vem acompanhada da assinatura do denunciante, de sua qualificação, endereço e prova de cidadania, nem de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado, conforme exige o art. 55, III, IV e §1º do Regimento Interno do TCM".*

E acrescentou que, *"diante da gravidade dos fatos narrados, em nome do interesse público, a ausência de tais pressupostos de admissibilidade pode ser relevada pelo Nobre Conselheiro Relator (Precedentes: TC nº 72-001.297.08-89 e Exp. AJCE nº 213/2016 – TID 15332607). No caso, já constam dos autos os registros dos TC´s que, eventualmente, podem subsidiar a averiguação das supostas irregularidades trazidas a esta Colenda Corte"*.

Observou também que o edital da Concorrência nº 003/2018/SEHAB foi suspenso por determinação desse Tribunal, nos autos do TC 968/2019 e que também é objeto de duas Representações: TC nº 1634/2019 (Consultoria Técnica e Assessoria Eireli) e TC nº 1688/2019 (GAB Engenharia Ltda).

Assinalou, ainda, que *"em que pese não seja possível assegurar que as alegações genéricas de ambas as denúncias possam ser corroboradas com quaisquer dos apontamentos trazidos no Acompanhamento do Edital ou nas Representações mencionadas, penso que as decisões proferidas nos procedimentos que tratam do certame podem, eventualmente, contribuir para a averiguação das irregularidades apontadas, que envolvem denúncias de favorecimento e corrupção. Diante do exposto, deixo a critério do Exmo. Conselheiro Relator a admissibilidade da Denúncia que, embora não preencha todos os requisitos dos artigos 54 e 55 do RITCMSP, poderá ser, excepcionalmente, recebida".*

No mérito, sugeriu a tramitação em conjunto do presente TC com o TC 1849/2019, na medida em que tratam de denúncias com a mesma causa de pedir, sendo possível a instrução concomitante; e a tramitação em conjunto das denúncias relativas às licitações da SEHAB com os TCs 1634/2019, 1688/2019 e 1968/2019.

Instada a se manifestar, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, consoante peça 9, observou que *os processos relacionados à análise do edital da licitação citada na denúncia, às representações interpostas sobre o certame e à outra denúncia são, respectivamente, os seguintes: TC 1968/2019; TC 1634/2019, TC 1688/2019 e TC 1849/2019, e se encontram em fase de instrução,*

podendo as análises das equipes técnicas realizadas naqueles autos subsidiar a instrução deste processo.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle sugeriu oitiva prévia da SEHAB e da COHAB em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Notificada, a Secretaria, em suas alegações, alegou que as acusações seriam vagas e que o certame já havia sido suspenso por este Tribunal e se encontrava em fase de adequação do edital.

Por seu turno, a Controladoria Geral do Município – CGM (peça 36) informou ter adotado providências para apurar os fatos denunciados e trouxe informações adicionais, contidas na Nota Técnica n. 13/2019.

Para a Equipe de Fiscalização, a Denúncia seria procedente em relação aos pontos abordados sobre fraude à licitação e direcionamento das contratações emergenciais, bem como sobre terceirização da atividade-fim de SEHAB.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em nova manifestação, considerou *"a presente denúncia improcedente no que se refere ao assunto tratado no subitem 2.1. (Do suposto esquema de corrupção) e procedente em relação aos pontos abordados nos subitens 2.2. (Da fraude à licitação e direcionamento das contratações emergenciais) e 2.3. (Da terceirização da atividade fim de SEHAB).*

Na esteira das recomendações expendidas pela Controladoria Geral do Município (Peça 36, p. 22/23), reforça-se o seguinte:

Apuração de responsabilidades pelo uso irregular de contratações emergenciais sequenciais e pela falta de adoção de medidas tempestivas para a realização de procedimento licitatório.

Apuração de responsabilidades pela não realização de concurso público, no âmbito de SEHAB, para o preenchimento do quadro de pessoal, de modo a realizar as competências institucionais da secretaria, bem como a determinação para que sejam realizados concursos públicos.

Determinação para levantamento de funcionários de empresas contratadas nas dependências de SEHAB.

Determinação para fortalecimento dos mecanismos de controle de SEHAB.

Por fim, considerando a gravidade dos fatos apresentados, sugere-se a cientificação da Câmara dos Vereadores e do Ministério

Público do Estado de São Paulo, especialmente em relação ao apurado nos subitens 2.1. (Do suposto esquema de corrupção) e 2.2. (Da fraude à licitação e direcionamento das contratações emergenciais).”

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à peça 52, tomou ciência da tramitação em conjunto do TC 5087/19 com o TC 1849/19.

A Secretaria Geral, acompanhando a Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinou pelo conhecimento da denúncia, relevando a ausência dos pressupostos de admissibilidade característicos da Denúncia Anônima, em nome do interesse público, diante da gravidade dos fatos.

No mérito, opinou pela improcedência do ponto que trata de suposto esquema de corrupção e pela procedência do ponto que trata da fraude à licitação e direcionamento das contratações emergenciais, bem como da terceirização de atividade-fim da SEHAB.

II) O TC 1849/2019 cuidou da De núncia Anônima, com remessa por correio e remetida em seguida para a Ouvidoria deste Tribunal (Memorando nº 006/2017), em que o denunciante relatou suposta fraude em processo licitatório no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB), especificamente, no edital da Concorrência nº 003/SEHAB/20182.

A Denúncia tece considerações sobre influência político-partidária na SEHAB e busca relatar o inconformismo do denunciante diante da situação de alegadas condutas de improbidade e de corrupção em procedimento licitatório sobre regularização fundiária e cadastramento social. Termina informando o envio de cópias para o Prefeito, Corregedor, Ministério Público Estadual, MP CAO Meio Ambiente e Urbanismo, Tribunal de Justiça de SP, Jornal Folha de São Paulo, Jornal O Estado de São Paulo e revista Veja.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo sugeriu a oitiva da Origem e a tramitação do presente processo para julgamento com os TCs 001634/2019 e 001688/2019, tendo em vista a conexão entre os mesmos.

A Municipalidade apresentou esclarecimentos (Peça 13).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle sugeriu a remessa dos autos às autoridades competentes, em especial ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em nova manifestação (peças 21 e 22), secundou a sugestão oferecida pela Equipe de Auditoria e acrescentou a possibilidade de envio de ofício à Controladoria Geral do Município.

A Secretaria Municipal de Habitação, depois de oficiada e de ter solicitado prazo para manifestação, deixou de apresentar qualquer alegação.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, diante da ausência de novos esclarecimentos ou elementos processuais, reiterou suas anteriores considerações.

A SEHAB (Peça 56) requereu a revogação da decisão cautelar de suspensão de certame permitindo a retificação e republicação do edital, com a esperada reabertura do procedimento licitatório.

A Equipe de Auditoria (peça 60), verificou que a defesa apresentada pela Origem não comtempla o objeto da Denúncia em análise, restringindo-se ao que se apura no TC 1968/2019.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, da mesma forma, destacou que a resposta da SEHAB condensa, quanto ao mérito, conteúdo diretamente associado com o Acompanhamento de Edital tratado em processo diverso, e reiterou suas considerações anteriores.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pela extinção do presente, por inépcia da inicial e incompetência desta Egrégia Corte para ações investigatórias de natureza criminal.

A Secretaria Geral analisou a questão da possibilidade do conhecimento da Denúncia, porquanto não preencheria os requisitos de admissibilidade definidos no artigo 55 do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas. Observou, no entanto, que a Assessoria Jurídica de Controle Externo demonstrara a existência de jurisprudência deste Tribunal de Contas relevando a ausência dos pressupostos de admissibilidade, característicos da Denúncia anônima, em nome do interesse público. Registrou, então, que, "*diante da gravidade do fato, sabendo que o anonimato visa impedir eventuais represálias, acompanho o entendimento de que a falta de identificação e comprovação de cidadania possa ser relevada".* Mas, logo em seguida relembrou que a Equipe de Fiscalização ressaltara que as acusações constantes da Denúncia são violações tratadas pela Lei de Improbidade Administrativa e que, desta forma, ensejariam apuração de natureza criminal e político-administrativa, respectivamente, pelas autoridades competentes, visto que não se enquadram na atribuição desta Corte de Contas este tipo de apuração.

Nessa perspectiva, vislumbrou a Secretaria Geral, *"a possibilidade de a Denúncia não ser recebida por não trazer matéria de competência do Egrégio Tribunal de Contas do Município".*

Observou, ainda, que *"caso superada a questão com eventual recebimento da peça exordial, o mérito se confundiria com a própria preliminar acima mencionada, retornando ao entendimento de que a apuração que*

se pretende não pode ser realizada no âmbito deste Tribunal e, por isso, deve ter prejudicado o seu julgamento".

E destacou, por fim, a Secretaria Geral, que "o Denunciante já havia encaminhado cópias para a CGM e para o Ministério Público do Estado de São Paulo". Concluiu opinando *"pelo não conhecimento da Denúncia anônima e, caso recebida, pela extinção do processo sem julgamento de mérito".*

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 – Preliminarmente, destaco que a Concorrência nº 003/2018/SEHAB, objeto das denúncias em julgamento, foi prejudicada, em razão da decisão deste Tribunal no TC 1968/2019, autuado para acompanhamento do seu edital, que não o acolheu, em razão de suas irregularidades e determinou à Pasta o seu refazimento, conforme se lê no trecho do Acórdão abaixo:

"ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não acolher o edital da Concorrência 03/SEHAB/2018, em razão de suas irregularidades, bem como em determinar à SEHAB o seu refazimento, escoimado das irregularidades registradas nestes autos, posto que, nos moldes propostos, o certame não reúne condições de prosseguimento.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Habitação e à Controladoria Geral do Municipal, para ciência.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Habitação que informe a este Tribunal, no prazo de 20 (vinte) dias, o histórico dos gastos com regularização fundiária (de 2018 a 2020), incluindo a quantidade de regularizações levadas a termo, os núcleos habitacionais beneficiados, bem como especificando quem são os prestadores de serviços nas contratações emergenciais."

Desta forma, observa-se que a atuação deste Órgão de Controle Externo, na sua esfera de competência constitucional, ocorreu de forma efetiva e tempestiva.

Observo também que, nas razões de decidir do TC 1968/2019, fiz referência expressa à instrução que, então, se desenvolvia nos TC 1849/2019 e TC 5087/2019, assim exposta:

"Ainda, a Equipe de Auditoria, destaca denúncia anônima apresentada à Ouvidoria deste Tribunal, relativa a esta licitação, em instrução no TC-001849/2019, apontando eventuais irregularidades, além de possível terceirização de mão-de-obra. Tal denúncia foi remetida à Controladoria Geral do Município. A questão da terceirização de atividades próprias de servidores no âmbito da SEHAB foi também objeto de denúncia apresentada à Ouvidoria desta Corte, em instrução no TC-005087/2019, que, entre outros fatos, observou que a SEHAB não realiza concurso público e mantém, em seus quadros, profissionais de empresas contratadas. Ressalte-se constar dos autos (Peça 91) ofício da Controladoria Geral do Município noticiando o resultado de Auditoria realizada para avaliar a regularidade de contrações emergenciais para a prestação de serviços técnicos especializados previstos em Programas e ações de responsabilidade da SEHAB que, entre suas conclusões, aponta a possível terceirização de atribuições da Secretaria, bem como uma possível indevida delegação de atividades estratégicas e de fiscalização, recomendando a realização de concurso público. No tocante à natureza do serviço, a Equipe de Auditoria deste Tribunal mantém entendimento, oposto ao da SEHAB, de que o objeto licitado tem natureza de serviço por escopo e não continuado. Observa também que o estabelecimento de equipes fixas, sem a previsão dos quantitativos de horas por profissionais, revela, diante das justificativas apresentadas, a falta de planejamento em relação ao Programa de Regularização Fundiária, a cargo da Coordenadoria de Regularização Fundiária. Portanto, não há no edital a previsão de entrega de nenhum relatório de sucesso das regularizações. Isso deveria ser previsto, inclusive com determinação de entrega trimestral de relatórios, para aferição do custo-benefício do que se pretende alcançar. Por fim, sustenta que a sistemática de pontuação adotada para o julgamento das propostas (70/30) distorceria o equilíbrio de ponderação entre a proposta técnica e a comercial".

Assim, em preliminar sobre o conhecimento das Denúncias, muito embora anônimas, mas tendo em conta que já foram referenciadas e, inclusive, seu conteúdo considerado no julgamento da análise do Edital da Concorrência n. 003/SEHAB/2018, no TC 1968/2019, CONHEÇO-AS, diante da gravidade dos fatos narrados.

Quanto ao mérito, referentemente aos termos como a Denúncia foi tratada no TC 1.849/2019, como assinalou a Assessoria Jurídica de Controle Externo, as acusações são violações tratadas pela Lei de Improbidade Administrativa e que, desta forma, ensejariam apuração de natureza criminal e político-administrativa, respectivamente, pelas autoridades competentes, visto que não se enquadram na atribuição desta Corte de Contas este tipo de apuração. Assim, declaro-a prejudicada.

Quanto ao mérito da Denúncia tratada no TC 5.087/2019, acolhendo também manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, secundada pela Secretaria Geral, julgo-a IMPROCEDENTE no que se refere ao suposto esquema de corrupção e PROCEDENTE, em relação aos pontos sobre

fraude à licitação e direcionamento das contratações emergenciais, e sobre terceirização da atividade-fim de SEHAB.

Por fim, reforço as recomendações expendidas pela Controladoria Geral do Município (Peça 36 do TC 5.087/2019):

* Apuração de responsabilidades pelo uso irregular de contratações emergenciais sequenciais e pela falta de adoção de medidas tempestivas para a realização de procedimento licitatório.

* Apuração de responsabilidades pela não realização de concurso público, no âmbito de SEHAB, para o preenchimento do quadro de pessoal, de modo a realizar as competências institucionais da secretaria, bem como a determinação para que sejam realizados concursos públicos.

* Determinação para levantamento de funcionários de empresas contratadas nas dependências de SEHAB.

* Determinação para fortalecimento dos mecanismos de controle de SEHAB.