



PARECER Nº 1820, DE 2025, DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO, SOBRE O PROCESSO Nº 19951, DE 2024

Trata-se de expediente encaminhado pelo Egrégio Tribunal de Contas de São Paulo, por força do disposto no inciso XV, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93, através do ofício CGC-SEB Nº 1226/2024, datado de 05 de agosto de 2024, dando conta do julgamento irregular de “diversas contratações diretas visando a reparação emergencial das referidas construções” formuladas entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo e a REP Serviços e Transportes Ltda.

Recebi para emissão de parecer e, por entender que o procedimento carecia de melhor instrução, postulei ao eminente Presidente desta Comissão, a expedição de ofício ao Egrégio Tribunal de Contas de São Paulo, solicitando cópia integral dos documentos, o que foi atendido com presteza, conforme ofício GP nº 1588/2025, datada de 24 de junho de 2025.

Passo às minhas considerações para apreciação desta respeitada Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento.

Às fls. 58, consta o Protocolo nº DER/1988872/2020, datado de 01 de fevereiro de 2021, de Dispensa de Licitação nº 314/2020 - CD, cujo objeto é a “Contratação emergencial das obras e serviços de recuperação de erosão nos aterros das cabeceiras da PTC sobre o Rio Jacaré-Guaçu, na rodovia SP 215, km 171,280, recuperação com gabião de erosão próximos aos pilares e recomposição de sistema de drenagem”, fundada no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

Às fls. 77, o Superintendente do DER editou a seguinte Autorização:

“Diante dos elementos de instrução deste procedimento, notadamente o Relatório Fotográfico (fls. 07/11), a Justificativa Técnica (fls. 12), e as manifestações da

Divisão Regional de Araraquara - DR.04 e da Diretoria de Operações - DO (fls. 111/112 e 115), AUTORIZO:

a) A contratação direta da empresa REP SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA., com dispensa de licitação, objetivando a contratação emergencial das obras e serviços de recuperação de erosão nos aterros das cabeceiras da PTC sobre o Rio Jacaré-Guaçu, na rodovia, SP 215, km 171,280, recuperação com gabião de erosão próximos aos pilares e recomposição de sistema de drenagem, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, por se tratar de emergência, uma vez caracterizada a urgência de atendimento de situação que poderá ocasionar prejuízo e comprometer a segurança de pessoas, obras e serviços, equipamentos e outros bens;

b) a dispensa da prestação da garantia;

c) a lavratura do instrumento contratual.

Outrossim, considero o presente ato revestido dos efeitos previstos no artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Ratifico, ainda, a emissão da 1ª Nota de Serviço, de fls. 110, em razão da premência de atendimento da situação.

À CXG para publicação desta decisão como condição de eficácia, em seguida, à DA/DFF para as providências quanto aos recursos orçamentários e, posteriormente, à DE/ECO para as demais medidas, cumprindo observar, na forma procedimental, as normas aplicáveis à espécie, retornando à Superintendência, para autorização de despesa”.

Às fls. 78, consta a Primeira Nota de Serviço, emitida em 06 de novembro de 2020.

O TCE (fls. 82/85) requisitou os documentos atinentes ao processo licitatório (vd. fls. 95 e seguintes).

Em 05 de outubro de 2021, o Diretor Técnico de Divisão emitiu o relatório parcialmente transcrito (fls. 114 e seguintes):

“Primeiramente, cumpre-nos informar que o ajuste em apreço decorre de dispensa de licitação, levada a efeito pelo Departamento de Estradas de Rodagem - DER, da qual resultou a contratação da empresa REP Serviços e Transportes Ltda., acordo que tem por finalidade a realização de obras e serviços emergenciais de recuperação de erosão nos aterros das cabeceiras da PTC sobre o Rio Jacaré-Guaçu, na Rodovia SP 215, km 171,280, recuperação com gabião de erosão, próximos aos pilares, e recomposição de sistema de drenagem.

A Fiscalização, em seu relatório que segue anexo, registrou diversas irregularidades nos procedimentos examinados, dentre as quais, destacamos:

a) A pesquisa de mercado realizada pelo DER não conseguiu demonstrar que os preços contratados estavam dentro dos parâmetros de mercado;

b) As obras tiveram início em 06/11/20 com a emissão da Primeira Nota de Serviço, no entanto o contrato entre as partes foi assinado apenas em 01/02/21, ou seja, a execução contratual transcorreu por praticamente 3 (três) meses sem que houvesse a devida formalização do acordo;

c) Levantamento efetuado pela DF-8.4 demonstrou a existência de relações envolvendo o quadro societário da empresa contratada com pessoas vinculadas a Órgãos, empresas e dirigentes públicos, inclusive ligadas ao próprio DER.

Em cumprimento à Ordem de Serviço SDG nº 01/2020, a Origem foi cientificada eletronicamente quanto ao teor do citado relatório.

Informamos, ainda, que o término da vigência contratual ocorreu em 05/04/21.”.

Após a apresentação de esclarecimentos e juntada de documentos pelo DER, foi lançado novo parecer, cujo tópico final transcrevemos: (fls. 293)

“Preliminarmente, informamos que não foi constatada a existência de contratação anterior, com a mesma finalidade.

O término da execução da obra ocorreu em 05/04/2021.

Isto posto, entendemos que os apontamentos de irregularidades, abaixo listados, comprometem a dispensa e o contrato examinados:

a) Não restou caracterizada a imprevisibilidade na situação emergencial que justificou a contratação direta, o que seria necessário para que fosse invocado o art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 (item 08).

b) A execução do contrato iniciou-se antes do exame pela consultoria jurídica, contrariando o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 (Item 09)

c) A pesquisa prévia de preços não contou com um amplo rol de fontes consultadas capazes de justificar o preço contratado, em descumprimento ao artigo 26, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 8.666/93. Inclusive, na pesquisa de preços realizada, houve indicação de endereço onde está instalada empresa diferente daquela que ofereceu o orçamento prévio (item 12).

d) Execução do objeto iniciou-se e permaneceu por quase 03 meses sem a cobertura de contrato devidamente formalizado (item 17).

e) A contratação da REP contou com celeridade atípica: o ofício solicitando orçamento foi enviado dia 04/11/20 e a ordem de início dos serviços emitida no dia 06/11/20 (item 21).

f) Não foi solicitada garantia de execução contratual, descumprindo o próprio regulamento do DER (item 25).

g) O DER não exigiu nenhum tipo de atestado de capacidade técnica da empresa vencedora, mesmo a contratada tendo realizado sua inscrição no CREA-SP apenas 04 meses antes do início das obras (item 27).

h) Identificamos relação/vínculo do quadro societário da contratada com dirigente do DER, que contraria o princípio da impessoalidade que deve pautar os atos da administração pública (item 28).

A natureza das falhas acima indicadas é grave e sujeitam os responsáveis à penalidade prevista no artigo 104, II da Lei Complementar Estadual nº 709/93, bem como a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público.”

Novos documentos foram anexados aos autos e, mesmo assim, houve novas requisições documentais pelo TCE (fls. 416 e seguintes), sendo anexados em folhas seguintes à retro indicado.

Às fls. 464 e seguintes, o DER ainda juntou documentos para justificar os atos praticados para a dispensa da licitação.

O Termo de Recebimento Provisório de Obras e Serviços de Engenharia encontra-se às fls. 630.

Constou do Relatório do TCE (fls. 694):

“A Fiscalização, em seu relatório que segue anexo, registrou diversas irregularidades nos procedimentos examinados, dentre as quais, destacamos:

a) As obras tiveram início em 06/11/20 ao passo que a formalização do ajuste entre as partes ocorreu em 01/02/21, situação que caracteriza afronta ao artigo 60, parágrafo único, da Lei Federal nº 8666/93;

b) Ausência de relatórios mensais sobre a evolução dos trabalhos, contrariando disposição firmada em contrato;

c) Não há comprovação de que as obrigações trabalhistas a cargo da empresa contratada tenham sido cumpridas;

d) O DER não apresentou as necessárias formalizações a serem estabelecidas no INSS, CREA-SP e Delegacia Regional do Trabalho, todas determinadas em contrato;

e) Não foram apresentadas as Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs referentes aos responsáveis pela elaboração do Projeto Básico e Orçamento das obras

O fluxo financeiro do acordo também foi analisado, demonstrando que houve empenhos, liquidações e pagamentos no valor total do acordo, ou seja, R\$ 2.232.769,98.

Em cumprimento à Ordem de Serviço SDG nº 01/2020, a Origem foi cientificada eletronicamente quanto ao teor do citado relatório.

Informamos que o final da vigência contratual ocorreu em 05/04/21, sendo que o Termo de Recebimento Provisório, de 23/06/2021, encontra-se no arquivo 05.

Isto posto, acompanhamos o posicionamento consignado e submetemos o presente feito à elevada consideração de Vossa Excelência.”

O TCE requisitou documentos ao DER (fls. 697 e seguintes), sendo anexados aos autos em folhas seguintes, contando com nova auditoria (fls. 1139 e seguintes):

“....

As medições liquidadas, notas fiscais e comprovantes de pagamentos foram juntados aos Arquivos 08, 09, 10 e 30.

O relatório fotográfico dos serviços executados encontra-se no Arquivo 11.

Isto posto, verificamos as seguintes falhas relativas ao cumprimento do objeto contratual:

1- Execução sem cobertura contratual

Embora a ordem de início dos serviços tenha sido emitida em 06/11/2020 (Evento 1.12 do TC-5750.989.21), o contrato foi assinado somente em 01/02/2021, com quase 03 meses de atraso (Evento 1.8, pág. 01 do TC 5750.989.21).

Tal lapso foi justificado pelo fato de o processo correr em meio físico e tramitar por diversas áreas (Arquivo 13 - item 10).

A ausência de formalização contraria o disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93. Nesse sentido, temos também o julgamento do Recurso Ordinário juntado ao

TC-10/017/12, decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal em sessão de 21/10/2014.

O atraso na formalização do contrato é agravado pelo fato de não ter havido a elaboração de um edital, o qual traria, ainda que parcialmente, disposições básicas da contratação, como detalhes do objeto, prazos, qualificações da contratada, regras para pagamento, entre outras regras essenciais para a efetiva gestão dos serviços.

2- Atraso na Aceitação dos Serviços Prestados

O item 5.1 do contrato retrata que as medições mensais seriam encerradas no dia 25 de cada mês. O item 5.2 dispõe que a contratada deveria, no prazo de 3 dias após a medição, apresentar relatório escrito e fotográfico dos serviços realizados no período. Já o item 5.3 do instrumento contratual estabelece que o DER teria o prazo de 3 dias para confrontar os dados do relatório com os de sua medição e comunicar sua aceitação (ou não) - Evento 1.8 do TC-5750.989.21 - pág. 2.

Dessa forma, verificamos que o prazo de aceitação do DER não foi observado, conforme tabela a seguir:

...

O atraso na aceitação dos serviços prestados demonstra ausência de controle na gestão da obra, bem como dificulta a realização de um acompanhamento com transparência.

3- Utilização indevida de Restos a Pagar

O pagamento realizado em 19/03/21, no valor de R\$151.701,33, foi decorrente de restos a pagar processados (Arquivo 10).

Ocorre que tal pagamento, combinado com o pagamento de R\$336.161,28 feito no mesmo dia 19 (Arquivo 10), refere-se à medição dos serviços prestados entre 26/01/21 e 25/02/21, no valor de R\$487.862,61 (Arquivo 08, págs. 13 a 16). A situação descrita pode ser observada na análise do fluxo financeiro (Arquivo 32).

Verifica-se, portanto, afronta ao princípio da anualidade e ao regime de competência, visto que a obrigação surgiu apenas no ano seguinte com a efetiva prestação dos serviços, não cabendo a utilização da dotação do ano anterior.

4- Ausência de relatórios mensais

O item 5.2 do contrato estabeleceu que a contratada apresentará, em até 03 dias após a data da medição, relatório escrito e fotográfico dos serviços realizados no período, de acordo com os projetos e especificações do DER/SP (Evento 1.8, pág. 02 do TC-5750.989.21).

Foram requisitados tais relatórios (Arquivo 14, item 03), tendo sido apresentado somente um único documento, sem data (Arquivos 11 e 15). 5- Condições para Pagamento

O item 7.1 do contrato (Evento 1.8, pág. 05 do TC-5750.989.21) estabeleceu como condição para o 1º pagamento a apresentação dos seguintes documentos pela contratada:

- Apresentação de cópia do certificado de matrícula da obra perante o INSS
- Entrega da via azul da ART (anotação de responsabilidade técnica)
- Colocação de placas
- Prova de comunicação à Delegacia Regional do Trabalho do início das obras;

Foram requisitadas cópias de tais documentos (Arquivos 14, 16 e 19 - item 4), tendo sido apresentado somente a imagem da instalação das placas (Arquivos 17 e 18, pág. 04).

Desta forma, não restou comprovada a formalização da obra junto ao INSS, CREA-SP e Delegacia Regional do Trabalho.

Ademais, os pagamentos à contratada restam irregulares, visto terem sido realizados sem a apresentação de tais documentos.

6- Equipe Técnica

O item 17.7.1.a.iv. do contrato estabeleceu que o plano de trabalho a ser apresentado pela contratada deveria incluir relação da equipe técnica, com a devida comprovação de vínculo (Evento 1.8, pág. 11, do TC 5750.989.21).

Entretanto, no plano de trabalho apresentado não há menção à referida equipe técnica (Arquivos 14 (item 6), 17 e 20).

7- Obrigações trabalhistas Conforme previsão do item 17.17.5.7 do contrato (Evento 1.8, pág. 14 do TC-5750.989.21), foram requisitadas cópias dos seguintes documentos dos empregados que prestaram serviços na execução do objeto contratual (item 10 dos Arquivos 14, 16 e 19):

- Carteira de Trabalho e Previdência Social
- Comprovante de pagamentos de salários
- Quitação das obrigações trabalhistas e previdenciárias

Entretanto, a origem não apresentou resposta para o item 10 requisitado (Arquivos 17 e 21), de modo que não pudemos comprovar o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da REP Serviços.

Isto posto, conforme assinalado no papel de trabalho anexo desta instrução (Arquivo 31), identificamos ainda as seguintes falhas relativas ao cumprimento do objeto contratual:

8- Não foi apresentado comprovante de credenciamento junto ao CREA-SP do fiscal da obra;

9- Não foi apresentada ART do responsável pela elaboração do Projeto Básico

10- Não foi apresentada ART do responsável pelo orçamento do Projeto Básico

11- A Contratada não manteve Livro de Ordem nos termos do Ato Normativo CREA nº 06/12

Diante do exposto, na medida de nossa amostragem, foram constatadas as irregularidades abaixo listadas:

1. Execução do objeto iniciou-se e permaneceu por quase 03 meses sem a cobertura de contrato devidamente formalizado, agravado pelo fato de não ter havido a elaboração de edital que pudesse suprir, ainda que parcialmente, as disposições contratuais (item 01).

2. Aceitação dos serviços prestados nos meses de Nov/20, Dez/20 e Jan/20 ocorreu com atraso, tendo sido realizada apenas em Fev/20 (item 02).

3. Utilização indevida de restos a pagar processados para pagamento de serviços prestados apenas em jan. e fev/21, em afronta ao princípio da anualidade e ao regime de competência (item 03).

4. Ausência de relatórios mensais sobre os serviços executados, em descumprimento ao estabelecido no item 5.2 do contrato (item 04).

5. Não restou comprovada a formalização da obra junto ao INSS, CREA-SP e Delegacia Regional do Trabalho (item 05).

6. Plano de trabalho apresentado pela contratada não incluiu informações a respeito da equipe técnica, em descumprimento ao item 17.7.1.a.IV do contrato (item 06).

7. Não restou comprovado o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da REP Serviços (item 07).

8. Não foi apresentado comprovante de credenciamento junto ao CREA-SP do fiscal da obra (item 08);

9. Não foi apresentada ART do responsável pela elaboração do Projeto Básico (item 09);

10. Não foi apresentada ART do responsável pelo orçamento do Projeto Básico (item 10);

11. A Contratada não manteve Livro de Ordem nos termos do Ato Normativo CREA nº 06/12 (item 11).

Nestes termos, submetemos o feito à consideração de Vossa Senhoria.

DF-8.4, 13 de agosto de 2021.”

Uma observação necessária.

Há três expedientes que tratam do mesmo assunto que me foram enviados para emissão de parecer, qual seja, TC - 5750.989.21.2; TC-5796.989.21.8, sendo estes encaminhados por e-mail, pela competente Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento.

Entretanto, as anotações indicadas acima, foram extraídas de um outro expediente, que trata da mesma matéria, encontrado no sistema “sem papel” desta Casa Legislativa.

Analisando os três procedimentos, observo que um completa o outro. Há material que existe em um deles e não nos demais e vice-versa.

Saliento essa situação, por conta da numeração das folhas que lancei neste parecer e que, ao ser analisado por meus pares, pode conflitar a numeração com os demais procedimentos.

O procedimento ora analisado exauriu em 13 de agosto de 2021, conforme a última cota lançada e, passo analisar os demais expedientes, ainda que de forma conjunta, para chegar às decisões do Tribunal de Contas de São Paulo, encaminhadas a esta Casa mediante ofício.

Após os demais procedimentos, e dada várias oportunidades para o DER apresentar defesa e juntar documentos, o TCE decidiu:

“DISPENSA DE LICITAÇÃO, CONTRATO E EXECUÇÃO CONTRATUAL. DETERIORAÇÃO DE PONTES E RODOVIAS. SERVIÇOS PREVENTIVOS NÃO FORAM REALIZADOS PELOS GESTORES, DANDO ORIGEM A DIVERSAS CONTRATAÇÕES DIRETAS VISANDO À

REPARAÇÃO EMERGENCIAL DAS REFERIDAS CONSTRUÇÕES. A EMPRESA ANTERIORMENTE CONTRATADA PARA REALIZAR SERVIÇOS PREVENTIVOS NO LOCAL EXECUTOU APENAS ATIVIDADES DE CUNHO ESTÉTICO. EXECUÇÃO CONTRATUAL INICIADA ANTES DA CELEBRAÇÃO DO AJUSTE, EM DETRIMENTO AO DISPOSTO NO PARÁGRAFO ÚNICO, DO ARTIGO 60 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. IRREGULARES A DISPENSA LICITATÓRIA, O CONTRATO E A EXECUÇÃO CONTRATUAL.

1. A contratação emergencial será rejeitada quando tiver como fundamento a ocorrência de falhas ocasionadas pela própria Administração.

2. É nula a celebração de contrato verbal com a Administração, conforme interpretação decorrente do parágrafo único, do artigo 60 da Lei Federal nº 8.666/93.”

Interposto Recurso Ordinário, melhor sorte não acudiu à Contratante. Decidiu o TCE:

“EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. RECUPERAÇÃO DE EROÇÃO NOS ATERROS DAS CABECEIRAS DA PONTE SOBRE O RIO JACARÉ-GUAÇU, NA RODOVIA SP 215, KM 171,280, RECUPERAÇÃO COM GABIÃO DE EROÇÃO PRÓXIMA AOS PILARES E RECOMPOSIÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM. EMERGÊNCIA. NÃO CONFIGURADA. FALHA DE PLANEJAMENTO. INÍCIO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS. SEM FORMALIZAÇÃO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL. CLÁUSULAS CONTRATUAIS. DESCUMPRIDAS. RESTOS A PAGAR. UTILIZAÇÃO INDEVIDA. CONHECIDO. DESPROVIDO. COM RECOMENDAÇÃO. AFASTADAS DAS RAZÕES DE DECIDIR AS ANOTAÇÕES ATINENTES À GARANTIA CONTRATUAL E AO LIVRO DE ORDEM.

1 - Não restou configurada a ocorrência de caso de emergência ou calamidade pública, nos termos do artigo 24, IV da Lei Federal nº 8.666/93, visto que, segundo o entendimento jurisprudencial da Casa, a dispensa de certame prevista no referido dispositivo legal não é admitida quando a situação foi originada por falha de planejamento da própria Administração, como ocorreu no caso concreto.

2 - Início da execução dos serviços sem a formalização de instrumento contratual, em afronta ao artigo 60 da Lei Federal nº 8.666/93.

3 - Descumprimento de cláusulas contratuais atinentes à apresentação de relatórios pela Contratada e ao prazo de aceitação por parte do Contratante.

4 - Indevida utilização de restos a pagar de 2020 para o pagamento de serviços executados em 2021.”

Me motiva a solicitar cópia do procedimento que desaguou na decisão do TCE, no intuito de entender os atos praticados pela Contratante.

No caso em análise, a Contratante optou pelo procedimento da dispensa da licitação, mas não conseguiu, no curso da instrução junto ao TCE, demonstrar a licitude dos atos praticados e a subsunção destes à legislação de regência.

O processo de dispensa de licitação, ainda que menos formal, está vinculado ao cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade (CF, art. 37) e, nesse compasso, houve inconsistência dos atos praticados, conforme demonstrado pela competente Equipe Técnica e as decisões do Colegiado do TCE.

Desta feita, concordamos com a decisão exarada pelo TCE, que julgou irregulares a Dispensa de Licitação e o subsequente Contrato celebrado entre o Departamento de Estradas de Rodagem - DER e a Rep Serviços e Transportes Ltda., bem assim a Execução Contratual.

Todavia, constatamos que a avença em análise se encontra exaurida, situação que impossibilita a esta Casa tomar as providências do § 1º do artigo 33 da Constituição do Estado, restando-nos adotar o previsto no § 2º do artigo 239 do Regimento Interno desta Casa.

Diante do exposto, após a remessa de ofícios à Procuradoria-Geral do Estado e ao Ministério Público, com vistas aos efeitos dos atos praticados com irregularidade,

anexando cópia deste parecer, propomos o arquivamento dos autos do Processo nº 19951/2024.

Dirceu Dalben – Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO DIRCEU DALBEN, QUE CONCORDA COM A DECISÃO DO TCE E, UMA VEZ QUE O CONTRATO SE ENCONTRA EXAURIDO, SOLICITA ENVIO DE OFÍCIOS À PGE E AO MP, COM CÓPIA DESTE PARECER, COM VISTAS AOS EFEITOS DOS ATOS PRATICADOS COM IRREGULARIDADES, COM POSTERIOR ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 11/11/2025.

Gilmaci Santos – Presidente

Fabiana Bolsonaro	Favorável ao voto do relator
Luiz Claudio Marcolino	Favorável ao voto do relator
Dirceu Dalben	Favorável ao voto do relator
Gilmaci Santos	Favorável ao voto do relator
Rafael Saraiva	Favorável ao voto do relator
Ricardo França	Favorável ao voto do relator