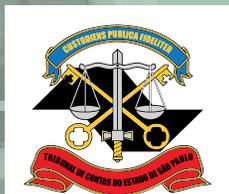
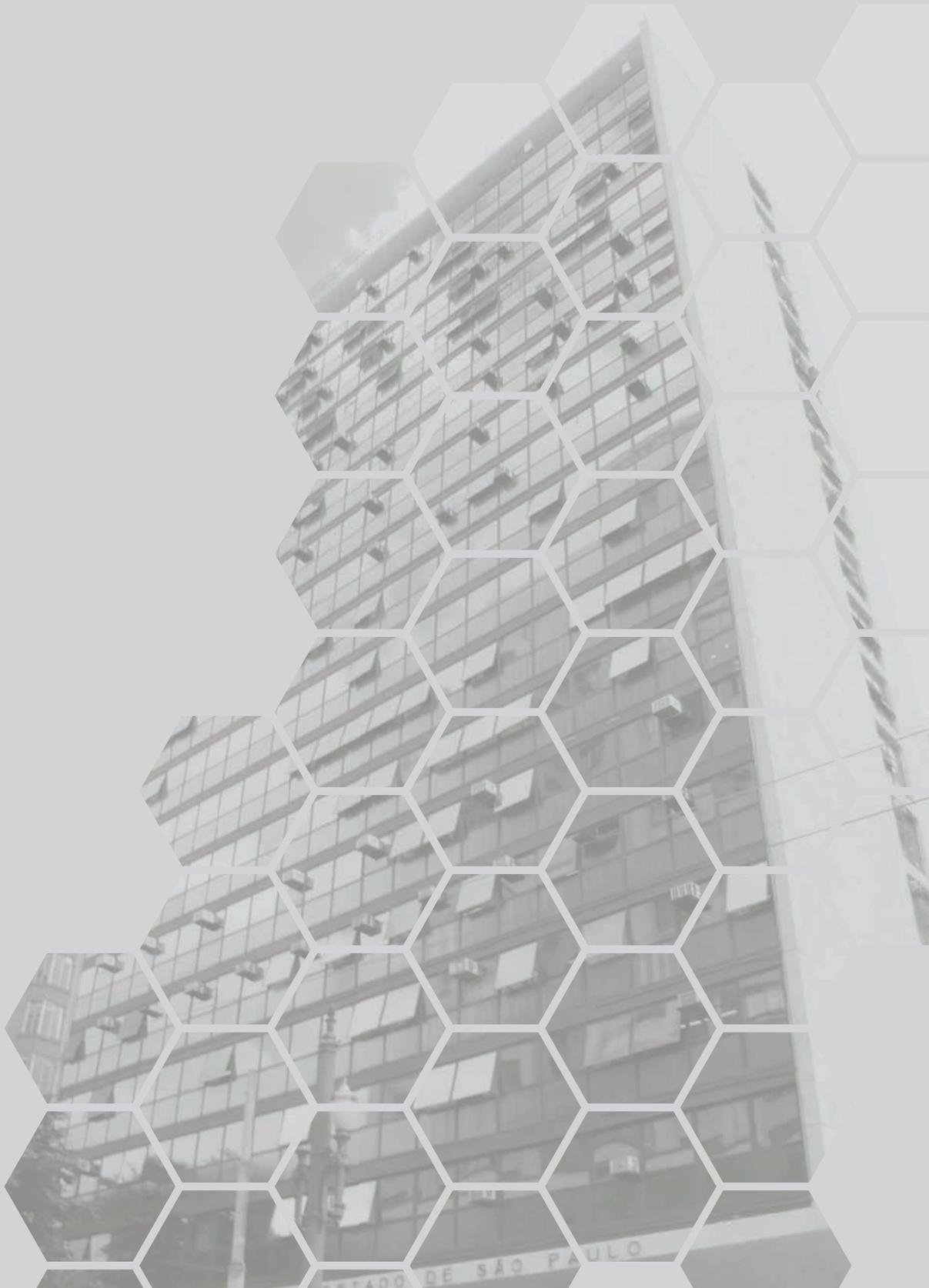


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

# REVISTA DO TCESP





# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

## COMPOSIÇÃO

Exercício de 2015

### **Tribunal Pleno: reúne-se às 4<sup>as</sup> feiras, às 11 horas**

Presidente: Conselheira Cristiana de Castro Moraes

Vice-Presidente: Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho

Conselheiro Corregedor: Sidney Estanislau Beraldo

Conselheiro Antonio Roque Citadini

Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues

Conselheiro Renato Martins Costa

Auditor Márcio Martins de Camargo (Substituindo o Conselheiro Robson Marinho)

### **Primeira Câmara: reúne-se às 3<sup>as</sup> feiras, às 15 horas**

Presidente: Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho

Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues

Conselheiro Renato Martins Costa

### **Segunda Câmara: reúne-se às 3<sup>as</sup> feiras, às 11 horas**

Presidente: Conselheiro Antonio Roque Citadini

Auditor Márcio Martins de Camargo (Substituindo o Conselheiro Robson Marinho)

Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo

### **Auditores**

Samy Wurman

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

### **Ministério Público de Contas (MPC)**

Rafael Neubern Demarchi Costa - Procurador Geral

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres

Rafael Antonio Baldo

Renata Constante Cestari

Thiago Pinheiro Lima

## COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REVISTA

Cristiana de Castro Moraes  
(Coordenadora – até 1º/02/15)

Dimas Eduardo Ramalho  
(Coordenador – desde 02/02/15)

José Roberto Fernandes Leão  
(Supervisor)

Adélia da Silva Milagres – MTB nº 21993  
Bibiana Helena Freitas Camargo  
Josanne Pierina Doreto Campanari Sogayar  
Maria Aparecida Silva  
Tompson Carlos Tredici  
Vinicius Menezes Alexandrino

### **FOTOGRAFIAS**

Marco Antonio Pinto, Unidades Regionais, Laércio Bispo dos Santos Júnior, Renato Luque Simões, Edison Aparecido Lima, Denizard Rabaneda Lopez e arquivo “Revista do TCESP”.

### **NOTAS DA REDAÇÃO**

As matérias assinadas são de responsabilidade de seus autores.

Esta Revista é distribuída gratuitamente, não sendo comercializados anúncios e nem assinaturas.

A correspondência deve ser dirigida à  
Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo  
Av. Rangel Pestana, 315 – 10º andar – Edifício Sede  
CEP 01017-906 – São Paulo – SP – Brasil

Fones: (0XX11) 3292-3667/3210/3275

INTERNET: [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br) - E-Mail: [revista@tce.sp.gov.br](mailto:revista@tce.sp.gov.br)

### **REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

São Paulo, Tribunal de Contas do Estado. Antiga Jurisprudência e Instruções

Variação de Título:

1957 a 1972 - Jurisprudência e Instruções

1973 a 1982 - Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: Jurisprudência e Instruções.

A partir de 1986 Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

CDU/336.126.551(81.61) (05)

Esta é uma publicação da Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo  
Registro DPF 1.192 – pp.209/73

# SUMÁRIO

<b>1. Com a palavra, a Presidente</b> .....	6
<b>2. Entrevista</b> .....	8
<b>3. Destaques</b> .....	12
• 90 anos do Tribunal .....	12
• Medalha Presidente Washington Luís.....	14
• Prestando contas: Balanço de atividades de 2014 .....	15
• Índice de Efetividade .....	16
• Processo Eletrônico .....	17
<b>4. Notícias</b> .....	20
• Tribunal de Contas Sediou Encontro da UVESP com Rede de Parlamentos .....	20
• Aula inaugural da Escola de Governo e Gestão .....	22
• Seminário “Pacto pela Boa Governança” .....	23
• Presidente do TCE é Homenageado Colar do Mérito do TCE/MG.....	24
• TCESP Debateu Qualidade e Agilidade do Controle Externo em Brasília.....	25
• Inauguração da Sede de Adamantina .....	26
• Tribunal de Contas do Estado Empossou Mesa Diretora para 2015 .....	28
• Aperfeiçoamento do Pessoal da Fiscalização .....	44
• Livros Lançamento .....	46
<b>5. Concurso de Monografias</b> .....	50
• A Questão da Transparência da Gestão Pública na LRF – Reflexo na Apreciação da Prestação de Contas Municipal pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.....	51
• Convênios, Contratos de Gestão e Termos de Parceria: Instrumentos de Transferências de Recursos para o Primeiro e Terceiro Setor .....	54
• Proposta de Plano de Fiscalização para as Auditorias Operacionais do Tcesp: uma Aplicação Prática Baseada em uma Matriz de Risco .....	56
• Gestão Municipal: Desenvolvendo a Governança para o Exercício Pleno da Autonomia .....	58
• Os Efeitos da Política de Financiamento da Educação Básica – Fundeb nos Municípios do Estado de São Paulo – Região de Governo de Araçatuba .....	60
• Reforma do Estado e Democracia .....	62
• O Controle Externo dos Repasses Municipais de Recursos Públicos para Entidades Privadas do Terceiro Setor: Análise do Quadro Atual e Reflexões Sobre o Futuro.....	64
<b>6. Artigos</b> .....	68
• Sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Lei Federal Nº 13019/2014 – Sob a Ótica Específica dos Serviços de Saúde .....	68
• O Conflito entre a Fazenda do Ente e a Receita Previdenciária do Regime Próprio.....	72
• Descompasso Federativo e Responsabilidade Solidária no Financiamento da Saúde Pública Brasileira .....	86
• A Porta do Século XXI Foi Aberta .....	92
• Nova Concepção Constitucional e Desafios para uma Gestão Moderna e Eficiente .....	95
• Leniência Sem Convivência.....	98
<b>7. Votos</b> .....	102
<b>8. Exame Prévio de Edital</b> .....	144
<b>9. Endereços</b> .....	174



## Com a palavra, a Presidente

Tenho a grata satisfação de apresentar mais um número da Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Neste exercício, sob a coordenação do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, nosso Vice-Presidente, a publicação conta com nova roupagem e forma moderna de apresentação.

O que impressiona é a longevidade do periódico, que está em sua 133ª edição, se harmonizando com os 90 anos da Instituição, completados em 2014.

Em todos os seus números anteriores a Revista do TCESP sempre cumpriu seu papel de trazer matérias de interesse daqueles que militam na vida pública, por meio de notícias, decisões e arrazoados.

Também inclusos nas publicações artigos de extrema importância, que até os dias de hoje se apresentam como uma fonte inesgotável de pesquisas sob os pontos de vista técnico e histórico.

Ao longo desses anos, muitas ideias foram expressadas por diversos colaboradores, constituindo-se a Revista num importante veículo de fomento ao estudo e ao debate.

Esse conceito se coaduna perfeitamente com o espírito que hoje comungamos na Casa de uma melhoria constante da qualidade, por meio do aperfeiçoamento das atividades, cumprindo a nobre missão de controle externo da Administração Pública, fiscalizando e orientando para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Como exemplo dessa modernidade podemos citar o processo eletrônico, uma realidade entre nós, que torna célere a tramitação de processos na Corte, com alto grau de transparência e acessibilidade.

Em outra perspectiva, o avanço significativo na implantação de Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, por meio do qual ampliamos a análise que realizamos, passando também a avaliar por critérios objetivos a “qualidade” alcançada no emprego do recurso público. Possibilitando melhor informar a sociedade se os recursos estão sendo aplicados de forma eficaz, visando trazer efetiva melhora na vida da população.

Sem dúvida, esses avanços possibilitam uma maior transparência das atividades que desempenhamos, porque colocam à disposição do cidadão os dados que coletamos e os exames que empreendemos.

Nesta edição, além de levar ao conhecimento de todos as atividades exercidas pelo TCESP e prestar contas à população com a publicação do Balanço de 2014, a Revista traz como destaque uma entrevista com o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Excelentíssimo Senhor Professor Doutor Fernando Capez.

Também de extremo interesse os artigos publicados por servidores da Casa e outros colaboradores, textos que certamente serão objeto de estudo e reflexão.

Em nome do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo agradeço o empenho e a contribuição daqueles que tornaram possível o lançamento desta 133ª edição da Revista, desejando a todos uma boa leitura.

## Entrevista com Fernando Capez



**Fernando Capez** é Procurador de Justiça licenciado e Deputado Estadual. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2007-2010). Mestre em Direito pela USP e Doutor pela PUC/SP. Professor da Escola Superior do Ministério Público e de Cursos Preparatórios para Carreiras Jurídicas. Autor de obras jurídicas. Atualmente é Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. [www.fernandocapez.com.br](http://www.fernandocapez.com.br), [fcapex@terra.com.br](mailto:fcapex@terra.com.br), [www.facebook.com/Fernandocapezoficial](http://www.facebook.com/Fernandocapezoficial), [twitter.com/fernandocapez](https://twitter.com/fernandocapez)

**1. Como o senhor vê o papel dos Tribunais de Contas na sistemática de controle externo da Administração adotada pelo texto constitucional? Ou, sob a perspectiva das competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas para efetivação do controle externo da Administração, o que mais é necessário fazer para que as finanças públicas e a administração funcionem bem?**

A evolução do papel dos Tribunais de Contas em geral, e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em particular, tem sido de tal ordem que podemos reconhecê-la como uma verdadeira mutação

constitucional. Isto é, mesmo sem qualquer alteração no texto constitucional, os Tribunais de Contas foram paulatinamente reinterpretando a norma e não mais figurando como meros órgãos auxiliares dos Poderes Legislativos — conforme dicção literal do *caput* do artigo 71 da Constituição Federal — produzir decisões de alta densidade técnica com autonomia suficiente para projetar efeitos jurídicos próprios.

Essa constatação se pode ver com clareza no âmbito da Justiça Eleitoral. Antes, a análise dos pedidos de registro de candidatura levava em consideração, não os

pareceres técnicos emitidos pelas Cortes de Contas sobre os exercícios anuais do Executivo, mas o acolhimento político ou não desses pareceres pelo Legislativo para deferir ou indeferir os registros. Durante anos, prevaleceu uma distorção institucional em que contas apontadas como irregulares poderiam ser aprovadas se o chefe do Executivo tivesse apoio político para tanto e, a *contrario sensu*, contas tecnicamente boas, sem vícios, poderiam ser rejeitadas por injunções políticas. Atualmente, as decisões das Cortes de Contas, justamente por sua excelência técnica, foram ganhando autonomia para se impor perante os poderes constituídos, ganhando *jurisdicionalidade* própria. Existem recentes paradigmas da Justiça Eleitoral em que o fundamento para a declaração de inelegibilidade não é aprovação das contas pelo Poder Legislativo, sendo a razão de decidir o teor do parecer técnico exarado pelo Tribunal de Contas.

O que vemos hoje é que os sistemas de controle externo exercidos pelos Tribunais de Contas têm um papel cada vez mais relevante no sentido de proteger o patrimônio público, instruindo ações de improbidade administrativa, ações civis públicas e até mesmo ações penais em crimes contra a administração. Com a Escola de Contas os mencionados Tribunais orientam e preparam bons gestores públicos, ajudam com isto, a administração em geral e na economicidade do erário.

**2. Neste ano, a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, completará, em 04 de maio, 15 anos de vigência. Trata-se de um marco legal para controle das contas públicas da União, dos Estados, do DF e municípios. Como o senhor avalia, sob uma perspectiva macroeconômica e de administração pública, a evolução no controle dos gastos públicos a partir da promulgação da LRF e o papel atribuído e desempenhado pelos Tribunais de Contas para a efetivação dessa lei?**

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco fundamental na reforma administrativa iniciada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Arrisco dizer que a LRF gerou uma ruptura na história político-administrativa do país, estabelecendo novos paradigmas de gestão. Num primeiro momento, teve grande impacto no controle e redução da despesa de pessoal, no aumento da receita, na modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle de gasto e de geração de informações fiscais. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal permitiu a plena exploração da base tributária e promoveu a redução e controle do endividamento dos estados.

**3. As Leis 9034/1995 e 9813/1998, referentes ao combate ao crime organizado e lavagem de dinheiro e mais recentemente a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, buscam combater o alto custo social, econômico e político da corrupção. Sob uma perspectiva da consolidação democrática, como o senhor avalia a eficácia dessas normas?**

O custo social, econômico e político da corrupção no Brasil atinge níveis insustentáveis, colocando em confronto direto o Estado e a sociedade. Em tal contexto, é natural que as empresas procurem se proteger impulsionando políticas de *compliance* no ambiente corporativo. A Lei nº 12.846/13 dispõe sobre a responsa-

bilização administrativa e civil de pessoas jurídicas contra a administração pública. A Lei e sua regulamentação são importantes para que o País possa ocupar uma melhor posição no cenário mundial no que tange à prevenção e repressão dos atos de corrupção, mas entendo que a matéria ainda é tratada de forma insuficiente. Penso que há espaço para o surgimento de uma legislação suplementar por parte dos Estados no sentido de impor a adoção de novas e boas práticas. Vale destacar a importância das referidas Leis no combate à corrupção que vivemos atualmente no Brasil, hoje deparamos com políticos na cadeia, diferentemente, do que estávamos acostumados ver.

**4. Na última disputa eleitoral, testou-se pela primeira vez a eficácia da Lei Complementar 135/2010, Lei da Ficha Limpa. De acordo com o TRE, 360 candidaturas foram negadas, sendo 131 pretendentes de cargos públicos municipais. Tal impacto é percebido nos trabalhos desenvolvidos no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, quando, a partir da possibilidade de inelegibilidade, demonstra-se maior cautela na prestação de contas, representando um fortalecimento da atuação dos tribunais. Como o senhor avalia os desdobramentos dessa lei, é possível afirmar que atende aos clamores populares que ensejaram sua criação?**

Sim. A Lei da Ficha Limpa, a despeito de toda a polêmica que gerou no início acerca da sua constitucionalidade, acabou se impondo como um imperativo do senso de moralidade pública. Ela permitiu que a Justiça Eleitoral flexibilizasse a noção de trânsito em julgado para restringir a candidatura daqueles que tivessem contra si decisões de órgãos colegiados ainda passíveis de recurso. Embora haja aqueles que entendem que a aplicação da Ficha Limpa fere um princípio geral de direito por “antecipar” o juízo de culpabilidade,

o fato é que a peculiaridade do ambiente político-eleitoral e a sensibilidade social que lhe são inerentes autoriza essa “antecipação”, possibilitando a declaração de inelegibilidade daqueles que no ambiente político-partidário, se expõem a ponto de ter contra si decisões de órgãos colegiados. O interesse coletivo se sobrepõe ao individual, que no caso da Lei da Ficha Limpa foi uma proposta da própria sociedade, ou seja, uma Lei que é fruto de uma mobilização popular.

**5. O tema da Reforma Política foi amplamente debatido durante a última campanha eleitoral. Como o senhor avalia os principais aspectos propostos, voto distrital/misto/puro, eleição por lista, fim do foro privilegiado para políticos e financiamento de campanha? Quanto a esse último aspecto, caso seja implementado o financiamento público de campanha, há perspectiva de instauração de um cenário político com menos corrupção?**

O que temos hoje para as eleições legislativas é o sistema proporcional de lista aberta. Esse sistema tem aspectos positivos, entre eles, destaco o fato de permitir o fortalecimento dos partidos ao garantir o aproveitamento, para o partido ou coligação, dos votos atribuídos a um candidato. É uma forma de valorizar o voto e garantir pleno aproveitamento de todos os sufrágios. Sendo proporcional de lista aberta, o modelo, ao fortalecer os partidos, reservando-lhes um número determinado de cadeiras, permite que essas vagas sejam preenchidas por aqueles representantes que obtiverem mais votos em ordem decrescente, o que é um alento ao princípio democrático.

Porém, ele também tem defeitos. O principal é a falta de inteligibilidade para o eleitor médio, que tem dificuldade em compreender a lógica segundo a qual um candidato “x”, que obtém relativamente muitos votos, “carrega” consigo os candidatos “y” e “z”, pouco expressivos. O outro ponto a pesar contra o modelo proporcional de lista aberta é o custo da campanha, que obriga o candidato a buscar votos em toda o território da circunscrição eleitoral, o que exige uma estrutura maior e, conseqüentemente, mais cara.

O que se propõe na reforma política é a substituição da proporcionalidade por alternativas que vão desde voto distrital puro ao chamado “distritão”, que foi derrotado na votação do dia 26 de maio p.p.

O meu partido, o PSDB, sempre se posicionou favoravelmente ao voto distrital, isto é, o Estado seria dividido em tantos distritos quantas forem as suas cadeiras na bancada federal, de modo que, cada distrito elegeria um deputado pelo sistema majoritário. A circunscrição eleitoral, portanto, seria reduzida de modo a aproximar o eleito da população do distrito, favorecendo uma maior integração e, ao mesmo tempo, reduzindo sobremaneira o custo da campanha.

Adotado de forma pura, no entanto, o sistema distrital dificultaria a eleição de nomes com grande capilaridade eleitoral no Estado, isto é, aqueles nomes que não se identificam precisamente com este ou aquele reduto (distrito), mas que têm votos pulverizados em todas as regiões do Estado por serem nomes de projeção regional ou nacional e que, certamente, teriam grande contribuição a dar ao Legislativo. Por essa razão, uma proposta que poderia contemplar ambas as circunstâncias é a adoção do voto distrital misto, permitindo que uma parte do parlamento fosse eleita por um sistema alternativo ao distrital.

O “distritão”, por sua vez, se tivesse sido aprovado, esvaziaria a força aglutinadora dos partidos políticos, eliminando o efeito dos votos dados aos candidatos que não fossem eleitos e tirando do eleitor a possibilidade de votar na legenda. Não é por acaso que esse modelo não é adotado em nenhuma grande nação de expressão democrática.

## Destques

### 90 anos do Tribunal

Em alusão aos 90 anos de atividades da Instituição, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo promoveu em 05 de novembro de 2014 a inauguração de dois painéis temáticos na Sede, na Capital. O primeiro painel, “As sedes do TCE”, reproduz as fachadas dos prédios que a Corte de Contas ocupou na Capital e o segundo mostra a disposição atual do Plenário onde ocorrem as Sessões.

Marcelo Senna, artista plástico, produziu o primeiro painel em grafite, no formato 2m X 4m. Na obra estão dispostas a primeira sede, que ficava localizada junto à Recebedoria de Contas, os prédios que foram ocupados na Rua do Ouvidor e na Avenida Ipiranga, e o prédio Sede e Anexos, endereços atuais. Foi instalado na recepção do prédio sede do TCE.



A segunda obra, do mesmo artista, foi realizada através de técnica mista com tinta e grafite, exposta na entrada do Auditório Nobre “Professor José Luiz de Anhaia Mello”, foi pintada diretamente na parede e retrata o layout do espaço onde acontecem as Sessões e alguns eventos do TCESP.

A inauguração das obras contou com a presença de todo o Colegiado, membros do Ministério Público de Contas, do Corpo de Auditores, da Procuradoria da Fazenda Estadual, Diretores, servidores da Casa e os Conselheiros aposentados Fulvio Biazzi e Cláudio Alvarenga.

#### **Colegiado e servidores agraciados com a Medalha “Presidente Washington Luís”**

Logo a seguir, em Sessão solene, houve a entrega da Medalha “Presidente Washington Luís”, outorgada aos membros do colegiado e servidores que se destacaram no cumprimento de suas funções na Corte de Contas.

A cerimônia foi conduzida pelo Presidente do TCE em exercício em 2014 e contou com a presença dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Renato Martins Costa, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Eduardo Ramalho, Sidney Estanislau Beraldo

e do Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli. Os Conselheiros aposentados Fulvio Julião Biazzi e Cláudio Ferraz de Alvarenga, convidados especiais da Presidência, foram homenageados.

Também receberam a honraria os membros do Corpo de Auditores Samy Wurman, Antonio Carlos dos Santos, Josué Romero, Silvia Monteiro e Márcio Martins de Camargo, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Celso Augusto Matuck Feres Jr., o Procurador-Chefe da Fazenda Estadual Luiz Menezes Neto e o Secretário-Diretor Geral Sérgio Ciquera Rossi. O Procurador aposentado Wallace de Oliveira Guirelli foi agraciado em nome dos servidores e integrantes do Comitê Organizador das comemorações dos 90 anos.

## MEDALHA PRESIDENTE WASHINGTON LUÍS

Criada pela Resolução nº 01, de 19 de março de 2014, do Tribunal Pleno, a Medalha “Presidente Washington Luís” foi instituída em face do transcurso do 90º aniversário de instalação e de efetivo funcionamento do TCE. Concebida como uma honraria, por indicação do colegiado, às autoridades dos Poderes do Estado, aos funcionários e pessoas da sociedade que contribuíram com relevantes serviços prestados ao TCE paulista.

Homenageia o então Presidente do Estado, Washington Luís Pereira de Sousa que, pela Lei nº 1961, de 29 de dezembro de 1923, organizou o Tribunal e nomeou os primeiros cinco Ministros.



Anverso

Reverso

Ilustração da medalha em comemoração aos 90 anos do TCESP

### Washington Luís Pereira de Sousa

nascido em Macaé/RJ graduou-se em Direito pela Faculdade de Direito do Largo do São Francisco em 1891. Além de advogado, foi historiador – com as obras A capitania de São Paulo e Na capitania de São Vicente – e político, tendo sido o 11º presidente do estado de São Paulo, 13º presidente do Brasil e último presidente da República Velha.

No período da presidência do Estado de São Paulo, como era à época denominado o governo, priorizou o povoamento do interior, com o lema de “governar é abrir estradas”, decorrendo daí seu apelido de “Estradeiro”.

Assim que deixou o governo de São Paulo, ocorre a Revolução de 1924, momento em que Washington Luís se alista às tropas que combateram a Revolução. Em 1925, faz breve passagem pelo Senado Federal, quando, em seguida, é escolhido para disputar a presidência da República, como candidato único, no período conhecido na história brasileira como política do café-com-leite.

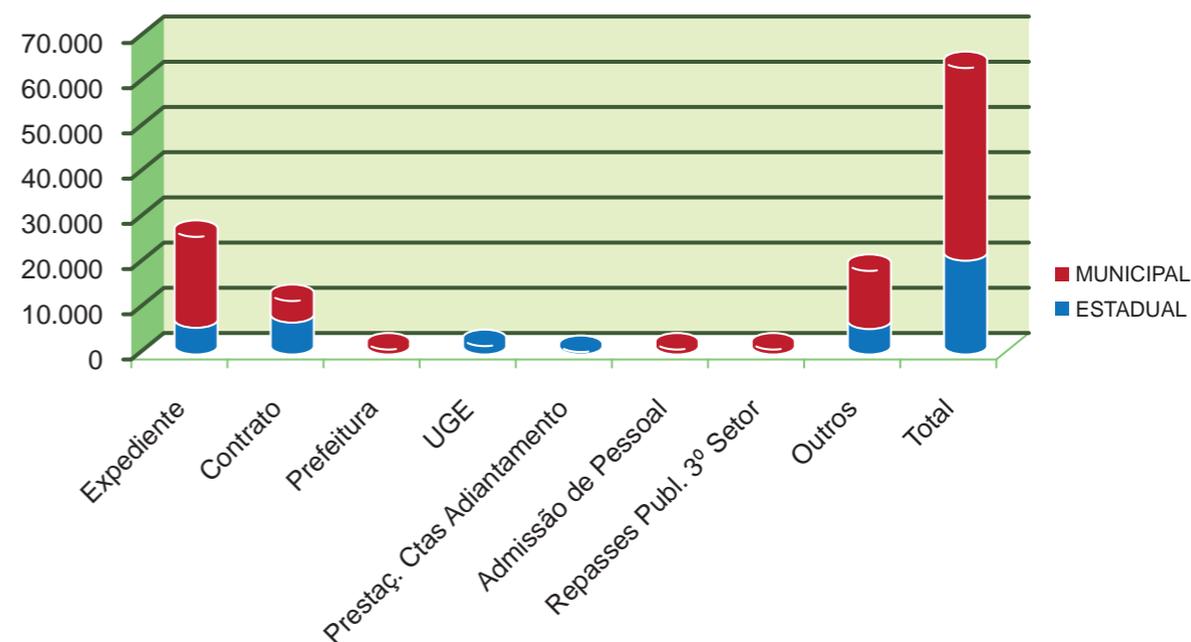
## Prestando contas BALANÇO DE ATIVIDADES DE 2014

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo divulgou o resumo das atividades finais desenvolvidas no ano de 2014 pela Instituição, que tem como competência atuar na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus municípios (exceto a Capital).

O relatório, publicado no Diário Oficial, edição do dia 04 de fevereiro, no Caderno do Legislativo (páginas 27 a 34), traz a natureza e o número de processos instruídos pela fiscalização nas áreas estadual e municipal, os tipos e a quantidade de processos julgados singularmente e pelos Colegiados da Casa, as contas de Prefeituras e Câmaras Municipais e os motivos determinantes, quando da decisão pela rejeição das prestações de contas.

No balanço de atividades, realizado através da Secretaria-Diretoria Geral, são demonstradas as multas aplicadas e o correspondente número de Ufesp’s e o número de condenações para devolução de importâncias e de comunicações ao Ministério Público. Há também o número de entidades do Terceiro Setor visitadas pela fiscalização do TCE.

As duas Câmaras do TCE analisaram 8.570 processos, sendo que mais da metade das atividades estão centradas em análise de contratos (3.402) e prestações de contas de repasses ao Terceiro Setor (1.337 processos). Na sequência, o item que foi mais apreciado refere-se à análise de contas de prefeituras (774) e Câmaras Municipais (668). O colegiado das Câmaras julgou 1.243 recursos ordinários.



Durante os quatro trimestres o TCE realizou 11.851 julgamentos singulares. Do total, 1.900 foram despachos de Conselheiros, 6.724 efetuados pelo Corpo de Auditores e outros 3.227 casos também avaliados pela Auditoria por meio de despachos de diferimentos. No Tribunal Pleno, onde também são analisadas as condições dos editais de licitação, foram apreciados 1.900 processos, a maioria deles – 1.330 – sobre a matéria de recursos ordinários apresentados. O Pleno ainda julgou 240 pedidos de reexame de contas e 87 ações de rescisão. O restante foi referente a julgamentos de embargos de declaração (89), ações de revisão (59) e agravos (68).

## Índice de Efetividade

No cenário atual de necessidade de gestão pública direcionada para resultados, o Tribunal de Contas desenvolveu o índice de Efetividade de Gestão Municipal. Lançado no dia 16 de outubro de 2014, o IEGM representa um trabalho inédito no âmbito dos Tribunais de Contas e busca o aprimoramento no direcionamento da fiscalização, tornando-se um meio de consulta ao cidadão e relevante instrumento de orientação para a eleição e prioridades na gestão dos recursos públicos.

O instrumento será utilizado na análise técnica das contas públicas, englobando sete dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e tecnologia da informação.

O formulário com o questionário para coleta de informações foi disponibilizado às Prefeituras por meio do Sistema AudeSP, no menu “Governança” e os dados foram encaminhados ao Tribunal de Contas até o dia 28 de fevereiro. De acordo com o Diretor Técnico da Divisão AUDESP,

Marcos Portella Miguel, a partir de 1º de março até 30 de março ocorrerá o processo de validação das informações prestadas, oportunidade em que as equipes de fiscalização da Corte de Contas percorrerão todas as prefeituras jurisdicionadas.

Para orientar os jurisdicionados e Prefeituras, o TCESP editou um manual de orientação no qual disponibiliza informações sobre os elementos que compõem o indicador e o devido preenchimento dos dados.

O primeiro encontro para apresentar o IEGM foi realizado em São Paulo, com representantes de 54 municípios da região, no dia 08 de janeiro de 2015. Na ocasião, a Conselheira Presidente Cristiana de Castro Moraes, ao realizar a abertura do evento, ressaltou a importância para a sociedade e para as Administrações possuírem um retrato real e fidedigno das contas públicas, fato que deverá se consolidar com a adoção do medidor que aferirá a qualidade dos gastos e investimentos nos municípios, bem como aprimorar o direcionamento das ações fiscalizatórias do órgão.

Os demais encontros foram realizados em Itapeva, Fernandópolis, Araraquara, Presidente Prudente e Campinas.

## PROCESSO ELETRÔNICO

### Uma Perspectiva Crescente

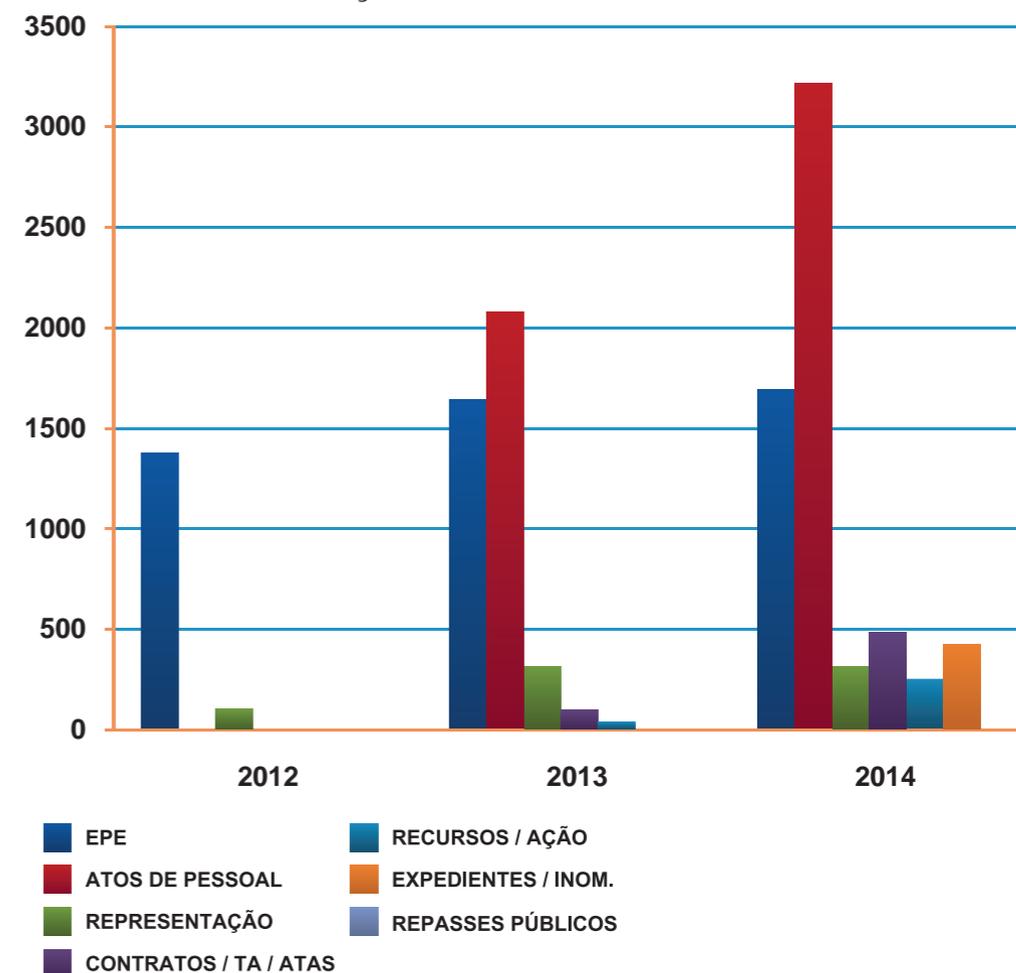
O Processo Eletrônico, implantado pela Resolução nº 01/2011, tem como objetivo principal a completa eliminação do papel, tornando mais célere o trâmite processual, garantindo acesso e promovendo integração entre o Tribunal de Contas, órgãos jurisdicionados, advogados e cidadãos.

Desde sua implantação, o sistema e-TCESP busca desenvolver mecanismos e funcionalidades de modo a tornar mais transparente e eficiente o fluxo de proces-

sos e, conseqüentemente, a tomada de decisões no âmbito desta Corte de Contas.

Resultado desse trabalho pode ser espelhado nos números apresentados ao final do exercício de 2.014 aproximadamente 12.000 processos foram autuados na base do e-TCESP, ou seja, mais de 1.700.000 folhas deixaram de tramitar em meio físico.

EVOLUÇÃO POR MATÉRIA 2012 / 2014



O acesso a este grande contingente de processos pode ser dimensionado segundo informações colhidas em conta específica do Google ([www.google.com/analytics/web](http://www.google.com/analytics/web)), de onde se apura mais de 30.000 usuários e mais de 3.800.000 páginas visualizadas.

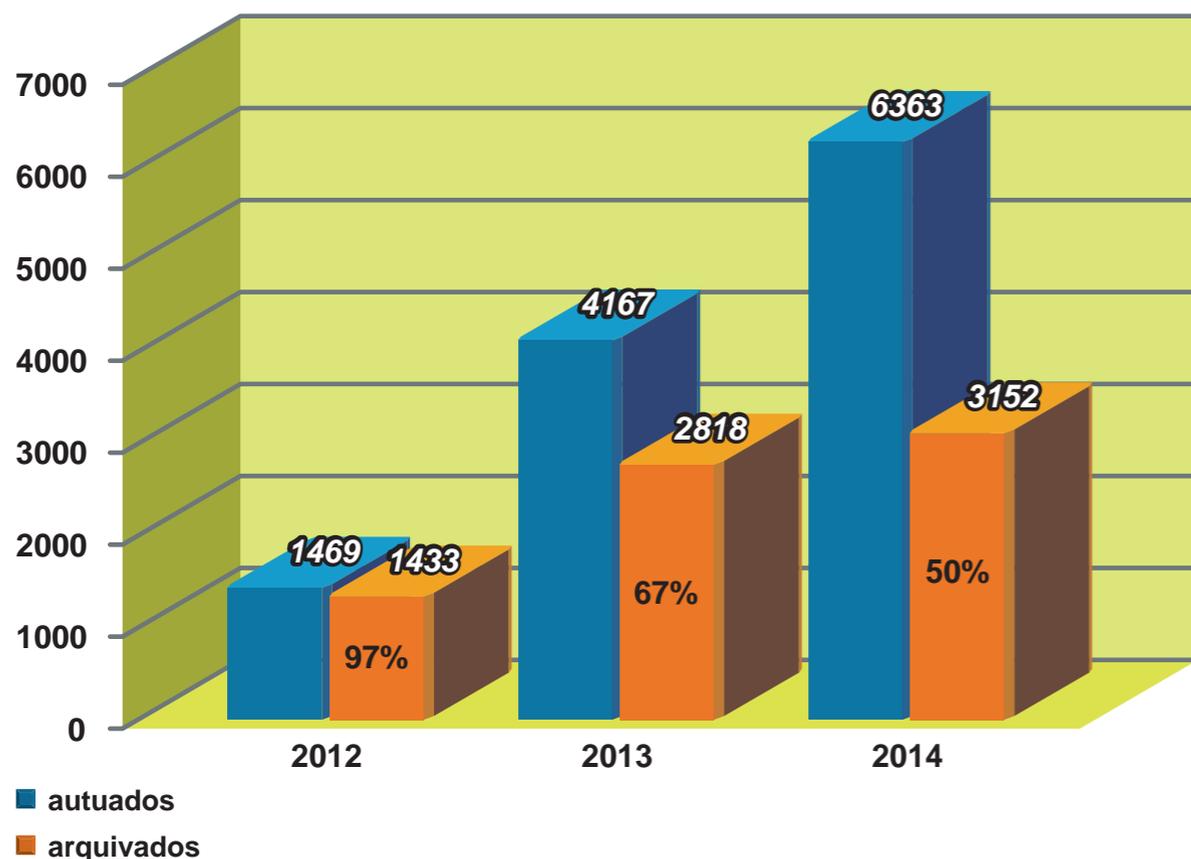
A crescente quantidade de processos autuados no sistema e-TCESP e a celeridade na sua apreciação desfaz qualquer estigma de burocracia e morosidade, notadamente em relação aos percentuais de arquivamento da ordem aproximada de 40% sobre o contingente total.

Fato igualmente relevante, diz respeito ao total de processos autuados via WEB (peticionamento on-line) que alcançou

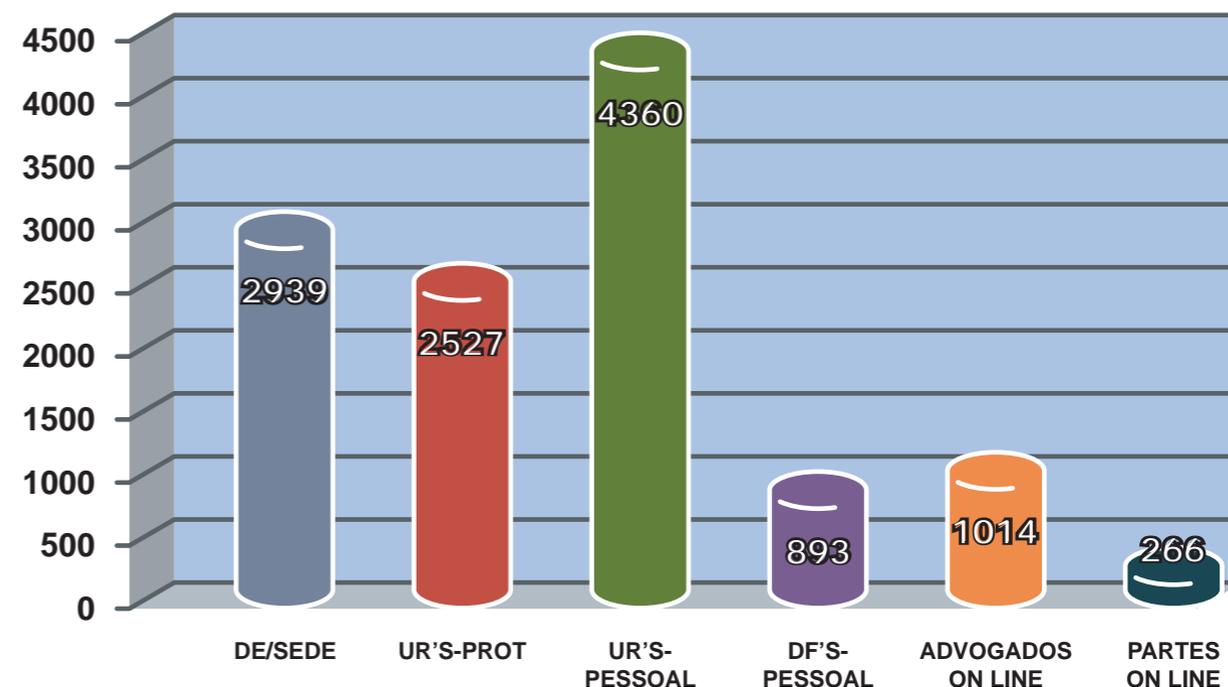
números expressivos – 1.280, ou seja, 11% deixaram de ser autuados pelas Unidades Protocoladoras, desonerando aqueles setores para outras atividades e evidenciando um dos objetivos primordiais do sistema eletrônico – a racionalização de tarefas.

Merece destaque também a autuação de contratos em meio eletrônico que, no exercício de 2.014, alcançou percentual da ordem de 15% sobre um total de 3.304 protocolados neste Tribunal, ou seja, 481 termos contratuais estão tramitando exclusivamente em meio eletrônico, com ênfase às atividades desenvolvidas através do Projeto Piloto, autorizado pela e. Presidência nos autos do TCA-24.421/026/13.

EVOLUÇÃO ANUAL - AUTUADOS X ARQUIVADOS(%)



AUTUAÇÕES POR UNIDADE PROTOCOLADORA  
2012 - 2014



A propósito, para o exercício de 2.015, o percentual de contratos autuados junto ao sistema e-TCESP tem projeção aproximada de 30% a 35%, tendo em conta o aumento do número de órgãos jurisdicionais que estão aderindo ao referido Projeto, indicando que, num futuro próximo, TODOS os ajustes encaminhados a este Tribunal poderão ser protocolados via WEB e tramitar exclusivamente em meio eletrônico.

Este contingente também será, substancialmente, elevado em razão do ingresso de autos eletrônicos - Repasses Públicos (1º e 3º setores) já no início de 2.015, o que implica afirmar que mais de 4.500 processos por ano deixarão de circular em papel.

Em síntese, é possível afirmar que as atividades desenvolvidas no exercício de 2.014 permitiram não só o aperfeiçoamento do fluxo de tarefas no sistema e-TCESP, mas também novas formas de trabalho e uma nova cultura jurisdicional, contribuindo, de forma significativa, para o aprimoramento da atividade precípua deste Tribunal, outorgada pela Carta Magna Federal.

### Tribunal de Contas sediou encontro da UVESP com rede de parlamentos

O auditório da Subsede da Escola Paulista de Contas Públicas, na Unidade Regional de Araraquara sediou, no dia 08/11, encontro promovido pela União dos Vereadores do Estado de São Paulo (UVESP), com os Vereadores e Presidentes da Rede de Parlamentos, que teve como objetivo fomentar a criação dos órgãos nas Câmaras Legislativas do interior paulista.

O encontro reuniu 25 Vereadores que presidem os Parlamentos criados e outros 9 que estão em fase de criação. Também compareceram à reunião 11 diretores regionais. Segundo a UVESP, o objetivo principal da Rede de Parlamentos é transformar o usuário do sistema público em cidadão, com pleno acesso aos direitos sociais, políticos e econômicos.



Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho (à direita) com o Presidente da UVESP, Sebastião Misiara

Corregedor em exercício do TCE, o Conselheiro Dimas Ramalho defendeu a importância do legislador, em todas as esferas de poder, no exercício da democracia. Em sua palavra, o Presidente da UVESP reforçou a parceria que mantém com o TCE e enalteceu a presença e o trabalho da Corte de Contas no Estado. Destacou a realização de cursos, seminários, encontros e diversas outras ações promovidas em conjunto com o TCE, por meio da Escola Paulista de Contas Públicas, com o propósito de capacitar e preparar o gestor para as boas práticas administrativas.

## Aula inaugural da Escola de Governo e Gestão



O Presidente em exercício em 2014, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, ministrou aula inaugural na abertura das atividades da Escola de Governo e Gestão de Mogi das Cruzes em 11 de novembro de 2014. Convidado pelo prefeito Marco Bertaiolli, proferiu a palestra “Compreendendo o papel do Tribunal de Contas”, que contou com a presença de autoridades da região e servidores públicos.

O Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues discorreu sobre os 90 anos de instalação da Corte de Contas paulista, suas funções e atribuições, e sobre a forma de composição do colegiado. Ao final, afirmou também que a Escola de Governo, inaugurada em setembro de 2014, também é um grande passo na qualificação e capacitação do agente público. “Mogi se preocupa com a sociedade, e percebemos isso com a criação desta instituição que surgiu para desenvolvimento da cidade”, avaliou.

### Escola de Governo

Construída na mesma área do Centro Municipal de Formação Pedagógica (Cemforpe), no bairro Nova Mogilar, a Escola foi projetada pela Prefeitura para promover a capacitação profissional a três públicos-alvo: servidores públicos municipais, conselheiros municipais e organizações sociais parceiras. A Escola faz parte do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT).

O prédio da Escola de Governo e Gestão conta com salas de aula, miniauditório, laboratório de informática, espaço multifuncional, área administrativa, espaço para seminários e banco de livros, almoxarifado, copa e banheiros. Todo o prédio se adequa às atuais normas de segurança e acessibilidade, com banheiros adaptados e elevador. Mais informações sobre cursos e palestras da Escola de Governo e Gestão podem ser obtidas pelo site [www.escoladegovernoegestao.pmmc.com.br](http://www.escoladegovernoegestao.pmmc.com.br).

## Seminário “Pacto pela Boa Governança”



O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, representado pelo Presidente Edgard Camargo Rodrigues e pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo participou no dia 17 de novembro de 2014, no Museu Nacional de Brasília, do Seminário “Pacto pela Boa Governança – Um Retrato do Brasil”, promovido pelo Tribunal de Contas da União. Os Conselheiros integraram a comitiva do Vice-Governador, Márcio França, que na oportunidade representou o Governador de São Paulo, Geraldo Alckmin.

O Seminário, que contou com o apoio da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), reuniu membros dos Tribunais de Contas de todo o País, Governadores eleitos, Secretários, Ministros e membros das diversas esferas de Poder. O evento foi prestigiado pelo Presidente da República em exercício, Michel Temer e pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Alves.

Durante o encontro, o então Presidente do TCU, Ministro João Augusto Nardes, apresentou um mapeamento das auditorias que o órgão fez em cinco áreas prioritárias, indicando os principais problemas da administração pública na Saúde, Educação, Previdência Social, Segurança Pública e Infraestrutura.

Ao final da apresentação foi assinada a “Primeira Carta de Brasília pela Boa Governança”, documento que será apresentado à Presidente da República Dilma Rousseff e a todos os Governadores eleitos.



## Presidente do TCE é Homenageado com Colar do Mérito do TCE/MG



O Presidente Edgard Camargo Rodrigues foi homenageado no dia 02/12/14, em Belo Horizonte, com o Colar do Mérito da Corte de Contas “Ministro José Maria de Alkmim”, honraria concedida anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a personalidades que prestaram relevantes serviços ao País, a Minas Gerais e ao Sistema Tribunais de Contas.

Juntamente com 54 agraciados presentes no auditório “Vivaldi Moreira”, na sede do TCE/MG, recebeu a honraria pelas mãos do Conselheiro Corregedor Wanderley Geraldo de Ávila. A comenda, instituída em 1995, rende homenagem a José Maria de Alkmin (1901-1974), que exerceu o cargo de ministro do TCE/MG na primeira composição da Corte, em 1935. Alkmin foi também Ministro da Fazenda (1956-1958) e Vice-Presidente do Brasil (1964-1967).

A Presidente do TCE/MG, Conselheira Adriene Andrade, enfatizou em seu discurso que os agraciados escolhidos “são homens e mulheres de luta, que fazem a diferença. Se eternizaram, porque construíram história. Os seres humanos precisam ser reconhecidos para uma construção social harmônica”, justificou.

Em nome dos homenageados, o Reitor do Grupo Educacional Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS), Stéfano Barra Gazolla, ressaltou a importância da Instituição do Tribunal de Contas para a sociedade. “No Estado democrático em que vivemos é vital o controle das contas públicas”, externou.

## TCESP Debateu Qualidade e Agilidade do Controle Externo em Brasília

Eleita Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para a gestão de 2015, a Conselheira Cristiana de Castro Moraes participou no dia 15/12/14, na sede do TCU - Tribunal de Contas da União, em Brasília, do lançamento da segunda fase de implantação do Projeto de Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo (QATC), ferramenta que busca indicar a qualidade dos trabalhos desenvolvidos nos diversos setores de cada Instituição, informar e aproximar o cidadão das ações e papel das Cortes de Contas.

O evento “Os Tribunais de Contas e o Desafio da Qualidade e Agilidade do Controle Externo”, realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), reuniu Presidentes, Ministros e Conselheiros, Procuradores e técnicos das áreas de controle externo, planejamento e comunicação social das Cortes de Contas de todo o País.

As diretrizes, indicadores e critérios de avaliação incorporaram resoluções orientativas aprovadas no IV Encontro dos Tribunais de Contas, realizado em Fortaleza. Além de apresentar a nova fase, um dos objetivos é garantir novas adesões ao projeto, que conta com o apoio de 28 Instituições.

Em sua fala, a Conselheira parabenizou a entidade e o grupo de trabalho que elaborou o documento final apresentado, e anunciou a adesão formal do TCESP ao Projeto Qualidade e Agilidade do Controle Externo.

### QATC

Iniciado em 2012, o Projeto Qualidade e Agilidade do Controle Externo é prioridade da Atricon, motivo pelo qual tem sido revisado e atualizado - em atendimento aos padrões internacionais de controle.

O objetivo é facilitar o acesso do cidadão às informações, criar canais de comunicação e orientação e fortalecer a imagem institucional como instrumento de melhoria da qualidade das políticas e gastos públicos.

O novo módulo do QATC também tem como objetivos aferir o cumprimento das Resoluções da Atricon ao estimular a boa governança, contribuir para a padronização do desempenho dos TCs e prepará-los para a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.



## Inauguração da Sede Própria de Adamantina

A nova sede do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na Unidade Regional de Adamantina foi inaugurada em 28 de janeiro de 2015. A solenidade de abertura dos trabalhos contou com a presença de Prefeitos, Vereadores, autoridades, lideranças políticas e representantes dos 22 municípios jurisdicionados.

A nova sede atua na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial de 22 municípios e de 81 entes jurisdicionados, sendo 22 órgãos estaduais e 59 órgãos municipais. Com uma população regional de aproximadamente 200 mil habitantes, a Regional em Adamantina tem como jurisdicionados os municípios de Arco-Íris, Bastos, Dracena, Flora Rica, Flórida Paulista, Herculândia, Jacri, Inúbia Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Lucélia, Mariápolis, Osvaldo Cruz, Ouro Verde, Pacaembu, Parapuã, Pracinha, Queiroz, Rinópolis, Sagres, Salmourão e Tupã.



Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues e Sidney Stanislau Beraldo com o Prefeito, Sr. Ivo Santos e a Presidente da Câmara de Vereadores, Maria de Lourdes Santos Gil

## Tribunal de Contas do Estado Empossou Mesa Diretora para 2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo realizou no dia 02/02/15 Sessão Especial Solene para empossar os novos integrantes da Mesa Diretora para 2015. O corpo diretivo do TCESP, sob a Presidência da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, terá como Vice-Presidente o Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho e como Corregedor o Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

O Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, que exerceu a Presidência em 2014, desejou sucesso à nova Presidente na condução e gestão dos trabalhos e disse da confiança do Tribunal na composição da nova Mesa, formada por três Conselheiros com atuação aproximadamente de 3 anos na Casa.



Cristiana de Castro Moraes - Presidente

Natural de Belo Horizonte e servidora de carreira do Tribunal de Contas, egressa do Corpo de Auditores, Cristiana de Castro Moraes tomou posse no cargo de Conselheira em 23 abril de 2012. Além de Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (1990) e em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (2006), é Mestranda em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS (1993), pós-graduada em Contabilidade pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES (2000), em Direito Público pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (2008) e em Direito Penal pela Universidade Católica Dom Bosco (2009).



Dimas Eduardo Ramalho - Vice-Presidente

Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo (1979), membro do Ministério Público (1980), ingressou no Tribunal no Tribunal de Contas em 23 de agosto de 2012. Presidente Coordenador do Comitê de Tecnologia da Informação do TCE, exerceu mandatos como Deputado Estadual e Federal e foi Secretário de Estado da Habitação e Secretário de Serviços do Município de São Paulo.



Sidney Estanislau Beraldo – Corregedor

Natural de São João da Boa Vista, é Bacharel em Administração pela Fundação de Ensino Octávio Bastos, de São João da Boa Vista (1980) e pós-graduado em Gestão Empresarial pelo Instituto Nacional de Pós-Graduação - INPG, de São Paulo (1989). Atualmente é o Presidente Coordenador do Comitê de Gestão Estratégica do TCESP. Foi Vereador, Prefeito, presidiu a Assembleia Legislativa paulista enquanto Deputado Estadual e foi Secretário de Gestão Pública e da Casa Civil do Governo de São Paulo.



### **Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, ao deixar a Presidência**

“À querida Cristiana, que chega a esta destacada e honrosa posição graças às suas virtudes, à sua capacidade, ao seu próprio esforço, valores por todos conhecidos, reconhecidos e aplaudidos, auguro a melhor das vivências, o êxito que gratifica o trabalho e a final satisfação pelo dever que – estou certo – será cumprido, mais do que segundo as expectativas, ousado dizer, será cumprido com vantagem. Que os seus dias, Doutora Cristiana, sejam abençoados como foram os meus nesta Presidência”.

“Excelentíssimo Senhor Governador, Dr. Geraldo Alckmin; Sra. Lu Alckmin, Presidente do Fundo Social de Solidariedade, que prestigia sobremaneira esta cerimônia de posse; Dr. Márcio França, ilustre Vice-Governador do Estado e Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação; eminente Deputado Estadual Chico Sardelli, Presidente da Augusta Assembleia Legislativa do nosso Estado; Desembargador José Renato Nalini, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, grande amigo desta Corte; Senhores Governadores Luiz Fleury Filho e Cláudio Lembo; eminente General do Exército João Camilo Pires de Campos, Comandante Militar do Sudeste; Dr. Márcio Elias Rosa, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo; Dr. Paulo Adib Casseb, do Tribunal de Justiça Militar; Dr. Rafael Valle Vernaschi, Defensor Público do Estado de São Paulo; nosso companheiro e colega de Minas Gerais, Presidente da Corte de Contas daquele Estado, Conselhoeiro Sebastião Helvécio Ramos; meus amigos e colegas, Conselhoeiros desta Corte, na ativa e também

os eméritos que aqui comparecem; Conselhoeiro Roberto Braguim, Presidente do TCM; Dr. Marco Antonio Zago, eminente Reitor da Universidade de São Paulo, na pessoa dessas ilustres personalidades peço licença a todos para homenagear e cumprimentar as demais autoridades estaduais e municipais, aos senhores advogados presentes, também representados pela OAB, Dr. Jorge Eluf Neto.

O Tribunal de Contas do Estado sente-se honrado com a presença de todos nesta cerimônia que marca a transmissão dos cargos diretivos da Corte aos Conselhoeiros eleitos para o exercício de 2015, Cristiana de Castro Moraes, Presidente, Dimas Ramalho, Vice-Presidente, e Sidney Beraldo, Corregedor. Essa mudança se faz envolvida por absoluto espírito de harmonia e seguindo tradição desta Casa que prestigia a renovação, estimula a criatividade e explora a disposição de seus integrantes a cada ano que passa, sempre, contudo, preservando objetivos e metas adrede estabelecidos de acordo com o planejamento por todos aprovado.

É consensual que os Tribunais de Contas, fiéis ao figurino traçado pela Constituição do nosso País, apresentam-se na estrutura do Estado e perante a sociedade como organismos essenciais ao regime democrático e ao sistema republicano, exercendo com exclusividade atribuições que se destinam a velar pelo cumprimento das principais diretrizes constitucionais voltadas às políticas públicas de geral e compulsória abrangência, com execução a cargo dos administradores, a quem se confia a gestão dos recursos buscados junto a cada cidadão. São assim as normas que buscam garantir a atividade estatal na manutenção e desenvolvimento do ensino, das ações dirigidas à saúde, bem como aquelas que delimitam a disponibilidade de recursos para custeio de pessoal e definem as obrigações concernentes à previdência pública e tantas outras. Mais ainda, cabe aos Tribunais de Contas a avaliação abrangente dos demonstrativos anuais obrigatórios dos detentores das chefias dos Poderes do Estado e daqueles que respondem pela administração dos órgãos de execução; ao nosso Tribunal estão sujeitas a exame as contas anuais de 3.550 unidades da administração direta e indireta, do Estado e Municípios. Em 2014 apreciaram-se cerca de 21.000 processos, entre contas anuais, exame de editais, análise de contratos e termos de admissão de pessoal etc. Esses números guardam direta relação com a complexidade e diversidade da administração pública em nosso Estado e proporcionam uma ideia – ainda que perfunctória – da sua vasta dimensão.

Bem por isso o Tribunal se esforça – mesmo dentro das suas limitações orçamentárias e de recursos humanos – em corresponder com dignidade, responsabilidade e eficiência ao que dele a sociedade espera, investindo no aperfeiçoamento profissional dos seus funcionários, difundindo conhecimento e experiência junto aos administradores, modernizando seus instrumentos de controle segundo avan-

çadas técnicas de auditoria, de que são exemplo a auditoria eletrônica das contas municipais, a autuação e processamento eletrônicos de autos e o recém-editado Índice de Efetividade da Gestão Municipal, destinado a avaliar os resultados da ação pública frente aos setores considerados de maior relevância para a satisfação dos interesses comuns.

Transmito com muita alegria esta Presidência à digníssima Conselhoeira Cristiana de Castro Moraes, não sem antes registrar – porque de justiça e o faço em nome de todos os Conselhoeiros – o reconhecimento e agradecimento ao ilustre Governador deste Estado, Dr. Geraldo Alckmin, ao nobre Presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador José Renato Nalini, e aos Senhores Deputados à Augusta Assembleia do Estado, pelo apoio incondicional prestado às atividades deste Tribunal, prestígio valioso que tive a satisfação de constatar como privilegiado ainda que transitório dirigente desta Casa.

Aos caríssimos colegas Dimas Ramalho e Sidney Beraldo dirijo os mais efusivos cumprimentos e a certeza de que continuarão a contribuir com o seu talento e dedicação para o aprimoramento dos trabalhos desta Corte, que cada vez mais se credencia e se qualifica perante a sociedade paulista.

À querida Cristiana, que chega a esta destacada e honrosa posição graças às suas virtudes, à sua capacidade, ao seu próprio esforço, valores por todos conhecidos, reconhecidos e aplaudidos, auguro a melhor das vivências, o êxito que gratifica o trabalho e a final satisfação pelo dever que – estou certo – será cumprido, mais do que segundo as expectativas, ousado dizer, será cumprido com vantagem. Que os seus dias, Dra. Cristiana, sejam abençoados como foram os meus nesta Presidência.

Parabéns”.



**Conselheiro Roque Citadini,  
em nome do Colegiado**

“Ao falar dos nobres Conselheiros que hoje tomarão posse, importa registrar que são possuidores de vasta experiência na vida pública, e, no tempo em que aqui estão, têm, todos, contribuído de modo exemplar e significativo para o aprimoramento dos trabalhos desta Casa”.

“Senhor Conselheiro Presidente, Doutor Edgard Camargo Rodrigues, na pessoa de quem saúdo todos os Conselheiros, os dignos Conselheiros Eméritos, Auditores e Membros do Ministério Público, deste Tribunal;

Senhor Governador, Doutor Geraldo Alckmin, na pessoa de quem saúdo todos os membros do Poder Executivo, e, pela oportunidade saúdo também a Sra. Lú Alkmin, Presidente do Fundo Social de Solidariedade;

Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, Deputado Chico Sardelli, na pessoa de quem saúdo todos os membros do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipais;

Senhor Presidente do Tribunal de Justiça, Doutor José Renato Nalini, na pessoa de quem saúdo todos os membros do Poder Judiciário;

Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Conselheiro Sebastião Helvecio;

Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Conselheiro Roberto Braguim;

Senhor Procurador Geral de Justiça, Doutor Márcio Elias Rosa;

Senhor General de Exército, Comandante Militar do Sudeste João Camilo Pires de Campos;

Saúdo, igualmente, a todas as demais autoridades e Ilustres Servidores deste Tribunal, presentes nesta solenidade, em especial o Senhor Alan Danilo Casali Dias, na pessoa de quem saúdo as filhas e demais familiares da Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

Senhoras e Senhores.

Fazer uso da palavra numa solenidade tão especial como esta, é, para mim, motivo de elevada honra.

Quero registrar, de início, meu agradecimento aos Senhores Conselheiros, meus nobres pares, membros deste Tribunal,

que gentilmente me escolheram para saudar os novos Dirigentes que hoje dão início à gestão de 2015.

Assim, cabe-me, neste momento, saudar os Excelentíssimos Conselheiros Cristiana de Castro Moraes, Presidente; Dimas Eduardo Ramalho, Vice-Presidente, e Sidney Estanislau Beraldo, Corregedor.

Senhoras e Senhores, tantas vezes, nos 27 anos que tenho assento neste Egrégio Plenário, coube-me a grata incumbência de saudar o Presidente que encerra o seu mandato e o sucessor que se prepara para assumir o honroso primeiro posto da Administração Superior deste Tribunal.

Quero, antes de tudo, dirigir algumas palavras ao Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, que transmitirá o cargo de Presidente.

Vossa Excelência, Conselheiro Edgard, nos seus 23 anos de exercício como Magistrado de Contas, termina hoje e com muito êxito sua quarta Presidência deste Tribunal, deixando-a sob a unânime aprovação de seus pares e também do corpo de servidores.

Como era de se esperar, demonstrou, Vossa Excelência, comprovada experiência como gestor, e o Tribunal foi com ela beneficiado. Mais uma vez soube conduzir, com brilhantismo e ótimos resultados, as ações e decisões requeridas de quem exerce a alta direção do Tribunal; isto se revelou tanto nos aspectos internos, quanto nos de representação externa.

Enviou, Vossa Excelência, Projetos de Lei à Augusta Assembleia Legislativa, não só propondo a criação de novos cargos, mas também reestruturando as carreiras de cargos, tudo isto para adequar e aprimorar a estrutura da organização funcional do Tribunal às necessidades que se apresentam.

Cabe lembrar, ainda, as ações desenvolvidas as quais culminaram na realização de tantos eventos, para comemorar o aniversário de 90 anos de instalação deste Tribunal, fato que marcará a nossa história.

Com esta síntese, quero deixar registrado, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, os sinceros cumprimentos a Vossa Excelência, que hoje, ao transmitir o cargo, estou certo que o fará com a real certeza do dever cumprido.

Receba, Conselheiro Edgard, não só os cumprimentos, mas também o agradecimento de seus pares e de todos os servidores pela profícua gestão na Presidência do Tribunal.

Ao falar dos nobres Conselheiros que hoje tomarão posse, importa registrar que são possuidores de vasta experiência na vida pública, e, no tempo em que aqui estão, têm, todos, contribuído de modo exemplar e significativo para o aprimoramento dos trabalhos desta Casa.

Referindo-me à Conselheira Cristiana de Castro Moraes, que é a figura principal nesta solenidade, importa ressaltar a trajetória profissional de Sua Excelência, notadamente nos quadros desta Casa.

A Conselheira Cristiana ingressou neste Tribunal, via de concurso público, no cargo de Auditor, e, desde 23 de abril de 2012 exerce o cargo de Conselheiro, tendo desempenhado suas funções sempre com muita dedicação e competência.

Sua Excelência, que após ter sido eleita por unanimidade, assume hoje a Presidência da Casa, já teve oportunidade de interinamente ocupar o cargo de Presidente em algumas situações de substituição, isto porque em 2014 ocupou a Vice-Presidência. Presidiu, também, em 2014, a Egrégia Primeira Câmara deste Tribunal.

Tem, Sua Excelência, formação universitária em Administração e também em Direito, e avançou em seus estudos, sendo Mestre em Administração de Empresas, pós-graduada em Contabilidade, em Direito Público e Direito Penal. Possui também, Sua Excelência, experiência no magistério universitário, na área da Administração.

Pela primeira vez, na longa História de 90 anos do Tribunal de Contas do Estado, uma mulher chega ao cargo de Conselheiro e, agora, à sua mais alta investidura, o lugar primaz deste Egrégio Plenário, a Presidência da Corte.

E a esta ascende, como já disse, carregada de experiências e competências pessoais e repleta das mais alvissareiras esperanças.

É motivo de orgulho para este Tribunal ter Vossa Excelência, Doutora Cristiana, como a primeira mulher na Presidência desta Corte.

Este Tribunal, que já se sentira honrado com a presença e atuação de Vossa Excelência como Auditora, depois, como Conselheira, Vice-Presidente e Presidente da Egrégia Primeira Câmara, sente-se ainda mais orgulhoso com a sua elevação à cátedra presidencial.

Com elogiável currículo, que sintetizei, pode-se afirmar, com segurança, que estará este Tribunal em boas mãos de direção a partir de hoje.

Receba, desde logo, por meu intermédio, eminente Conselheira Doutora Cristiana, os cumprimentos de nós, seus pares, e votos de muitas realizações.

Na Vice-Presidência tomará posse o Eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

Sua Excelência é homem público de larga experiência. Além de ter sido Promotor de Justiça e Professor Universitário, teve expressiva atuação na vida parlamentar, tendo sido Deputado Estadual, por três vezes; e por igual período Deputado Federal. Sua Excelência atuou, também, no Executivo, Estadual e Municipal, quando exerceu os cargos de Secretário Estadual da Habitação, e Municipal de Serviços, este, na Capital de nosso Estado.

Neste Tribunal, desde que ingressou como Conselheiro, Sua Excelência tem-nos brindado com excelentes votos e sábias decisões, e com uma infindável dedicação ao trabalho.

Em 2014 exerceu o cargo de Corregedor, e, doravante será o Vice-Presidente. Estamos certos de que muito contribuirá com sua experiência.

Receba, eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, nossos cumprimentos e votos de sucesso.

Por fim, teremos na Corregedoria o eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

O Conselheiro Sidney é, também, homem público de notável saber, e detentor de grande experiência na Administração Pública. Sua Excelência tem graduação em Administração, e é pós-graduado em Gestão Empresarial.

Na Administração Pública exerceu cargos nos Parlamentos e também nos Executivos. Foi Vereador, Prefeito, Deputado Estadual, tendo presidido a Augusta Assembleia Legislativa e ocupado, ainda, o cargo de Secretário de Estado, da pasta de Gestão Pública e também da Casa Civil do Governo.

Sua Excelência é também experiente em órgãos colegiados, uma vez que integrou, presidindo até, vários Conselhos e Comitês, destacando-se o de Qualidade da Gestão Pública, da Política Salarial do Estado, do Programa Estadual de Desestatização e foi o Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas, do Estado.

Desde 18 de dezembro de 2012 é membro deste Tribunal, e como Conselheiro tem produzido e apresentado aos colegiados – egrégios Plenário e Câmara – votos de excelente qualidade.

Na Corregedoria, continuará atuando, Sua Excelência, por certo, com a desenvoltura que lhe é peculiar, e a sabedoria própria de quem sabe o que deve fazer e como fazer para continuar contribuindo com o quê do Tribunal espera a sociedade.

Parabéns, Corregedor Sidney Estanislau Beraldo.

Dignas Autoridades, Senhoras e Senhores, podemos ter certeza que, com estes ilustres Dirigentes estará, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em boas mãos no exercício de 2015.

Finalizo, assim, agradecendo a atenção de todos e renovando os cumprimentos aos ora empossados.

Muito obrigado.”





### **Pronunciamento da Presidente Cristiana de Castro Moraes**

“Minha intenção é colaborar na construção de um Tribunal de Contas fortalecido, e uma administração pública transparente. Por isso afirmo o meu comprometimento em contribuir no aperfeiçoamento dos processos. Para tanto é fundamental a implementação de auditorias seguindo um padrão de prioridades, além da realização de fiscalizações concomitantes, para que os jurisdicionados e a sociedade paulista possam obter respostas rápidas a tempo de adoção de medidas eficientes”.

“Inicio cumprimentando o Excelentíssimo Sr. Governador Dr. Geraldo Alckmin; cumprimento também a Sra. Dra. Lú Alckmin, Presidente do Fundo Social de Solidariedade; cumprimento o Dr. Márcio França, Vice-Governador do Estado de São Paulo e Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação; Deputado Estadual Chico Sardelli, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; Desembargador Dr. José Renato Nalini, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Senhores Governadores, Dr. Luiz Antonio Fleury Filho e Dr. Cláudio Lembo; General do Exército João Camilo Pires de Campos, do Comando Militar do Sudeste; Dr. Márcio Elias Rosa, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo; Dr. Paulo Adib Casseb, Juiz-Presidente do Tribunal de Justiça Militar; Dr. Rafael Valle Vernaschi, Defensor Público-Geral do Estado de São Paulo; cumprimento o Dr. Sebastião Helvecio Ramos de Castro, Presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais e do Instituto Ruy Barbosa; colegas Conselheiros, Conselheiros Eméritos presentes, Conselheiros Fulvio Julião Biazzi; Eduardo

Bittencourt Carvalho e Cláudio Ferraz de Alvarenga; com alegria cumprimento o Conselheiro Roberto Braguim, Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo; e Conselheiro Maurício Faria, do Tribunal de Contas do Município; Conselheiro Ivens Linhares, Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; Desembargador Eros Piceli, Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Desembargador Hamilton Elliot Akel, Corregedor-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça; Dr. Elival da Silva Ramos, Procurador-Geral do Estado. Sinto-me sensibilizada e honrada com a presença de Vossas Excelências. Cumprimento também o Sr. Secretário-Diretor Geral, Dr. Sérgio Ciquera Rossi, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Celso Matuck, o Procurador-Chefe da Fazenda do Estado Dr. Luiz Menezes Neto.

Senhores Conselheiros de outros Tribunais de Contas, Senhores Deputados Federais, Deputados Estaduais, Secretários de Estado, Magníficos Reitores, Procuradores do Estado, carreira da qual tive a

honra de pertencer, Prefeitos, Vereadores, meus colegas Auditores, Procuradores do Ministério Público de Contas.

Meus familiares, meus amigos, queridos servidores deste Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e todos aqueles que nos prestigiam nesta manhã.

Bom dia a todos.

Senhoras e Senhores, minhas palavras iniciais serão de agradecimento aos que aqui nos honram com sua presença neste momento marcante para mim, sob o ponto de vista pessoal, e simbólico para este Tribunal de Contas, sob a ótica institucional.

Destaco que o simbolismo desta data decorre do fato de que esta é a primeira vez que uma servidora de carreira, que ingressou nesta Casa por concurso público, assume a Presidência desta Corte em noventa anos de história.

Mas, continuo os meus agradecimentos.

Agradeço ao Conselheiro Decano Antonio Roque Citadini, pelas gentis palavras expressadas a meu respeito, ressaltando que alguns elogios decorrem mais de uma amizade fraterna e de carinho por parte de Sua Excelência e de todos os meus Pares. Saúdo e homenageio o Vice-Presidente Dimas Eduardo Ramalho e o Corregedor Sidney Estanislau Beraldo, que comigo passarão a formar a Mesa Diretora desta Casa na gestão que se inicia. Tenho certeza de que contarei com a inestimável colaboração de Suas Excelências para o desempenho desta missão.

Homenageio também o Presidente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, que soube, com sua larga experiência, conduzir nosso Tribunal de Contas neste último ano, numa administração competente, característica própria de Vossa Excelência, levando à frente projetos e desafios que se apresentaram durante todo o exercício.

Agradeço ao Conselheiro Renato Martins Costa, pelo convívio harmônico na Corte e pelas lições do dia a dia. Na pessoa do Conselheiro Substituto Auditor Josué Romero, que hoje compõe este Colegiado, faço uma homenagem a todos os Senhores Auditores desta Casa, destacando a amizade contínua que permeia nossas relações.

Agradeço de forma especial à minha família, minha mãe, meus irmãos, meu marido Alan e minhas filhas Luana e Carolina pelo carinho e apoio incondicionais, que são imprescindíveis para o desenvolvimento da minha carreira.

Para chegar até aqui trilhei um longo caminho!

E essa distância não se pode medir somente em quilômetros.

Na cidade em que eu morava, no Interior de Minas Gerais, não havia faculdade, então, aos 18 anos fui atrás do meu objetivo. Formei-me em Administração, em Direito, fiz especializações, Mestrado, fui Professora na Universidade Federal do Espírito Santo. E foi lá que, em 1995, há vinte anos, ingressei no Tribunal de Contas, por concurso público. Tenho adquirido desde então vivência e experiência em controle externo. Fui Procuradora do Estado de São Paulo e em 2011, com muito orgulho, ingressei no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Inicio hoje uma nova caminhada e, como de costume, com empenho, dedicação e esperança.

Pois bem, Senhoras e Senhores, cumprindo o espírito republicano de saudável alternância na gestão, esta Corte possui a tradição de que o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor são eleitos para exercer a administração do Tribunal por um único exercício.

A nova direção que hoje assume, constituída por mim e pelos Conselheiros Dimas Ramalho e Sidney Beraldo é composta pelos conselheiros mais novos a ingressar no Colegiado.

O Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, com sua larga experiência profissional e pessoal, muito vem contribuindo para o crescimento do Tribunal de Contas. Neste momento, convido a todos a saudar o nosso Vice-Presidente, Conselheiro Dimas Ramalho, com uma salva de palmas.

Já o nosso Corregedor, Conselheiro Sidney Beraldo, com sua experiência, disposição e caráter sempre inovador, tem trabalhado para o avanço desta Corte. Também quero pedir uma merecida salva de palmas ao Conselheiro Sidney Beraldo.

Nós, eu e os Conselheiros Dimas Ramalho e Sidney Beraldo, tivemos a honra de sermos escolhidos de forma unânime pelos Conselheiros mais antigos, razão pela qual agradeço às Suas Excelências, Dr. Antonio Roque Citadini, Dr. Edgard Camargo Rodrigues e Dr. Renato Martins Costa, a confiança que foi em nós depositada.

Pessoalmente, além da honra de presidir tão nobre Colegiado, experimento uma sensação de extrema responsabilidade, tendo em perspectiva a importância da Instituição e do Estado de São Paulo no contexto econômico nacional.

O Estado de São Paulo concentra hoje cerca de 22% da população do País, sendo responsável por aproximadamente um terço do PIB nacional, dados econômicos que denotam a posição elevada desta Corte no cenário brasileiro de controle do gasto público, que, ante a profusão de situações enfrentadas, acaba servindo de referência.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo possui competência para controle externo sobre gastos e receitas de todos

os órgãos estaduais, além dos 644 municípios, incluindo-se, nessas duas esferas, os Poderes Executivo e Legislativo, e o Poder Judiciário, em âmbito estadual, Secretarias, Autarquias, Fundações, Universidades, Sociedades de Economia Mista, Fundos de toda espécie, como Pensão, Pesquisa, Fomento etc., totalizando mais de 3.000 unidades fiscalizadas.

Asseguro-lhes que estamos preparados para cumprir as atribuições constitucionais de que estamos investidos, aperfeiçoando cada vez mais o trabalho, no objetivo de dar respostas à altura dos anseios da sociedade.

Como mencionei, o mandato diretivo de Presidente do TCESP é curto, dura apenas um exercício, mas, como nos ensinou o poeta Fernando Pessoa:

‘O valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que elas acontecem’.

Nesse particular, é importante frisar que todas as realizações deste Tribunal de Contas só são possíveis porque há uma continuidade das ações pelos Presidentes que se sucedem.

Comigo não será diferente.

À frente da Corte procurarei dar sequência ao profícuo trabalho de meus antecessores no constante aperfeiçoamento de rotinas e sistemas, conferindo movimento aos projetos em andamento e iniciando outros que se façam necessários. Dentro deste espírito, minha gestão seguirá e fará cumprir as diretrizes definidas em nosso planejamento estratégico, integrando esse processo de contínua evolução na busca do seu desenvolvimento e modernização para atingir nossos objetivos de contribuir para a melhoria da Administração pública jurisdicionada. Seguirei firme nesta caminhada ciente de que sempre há muito a fazer. Entre as prioridades está

o investimento em tecnologia da informação para auferir soluções que propiciem modernização, celeridade, eficácia e transparência.

Citando novamente o mestre Fernando Pessoa, ‘O futuro é já presente na visão de quem sabe ver’.

O processo eletrônico é uma realidade nesta Corte e representa importante ferramenta na economicidade, agilização e publicidade dos processos, facilitando os nossos jurisdicionados, que podem acessar os feitos de interesse de qualquer lugar. De igual forma o sistema Audesp, que numa conceituação modesta pode ser definido como uma auditoria eletrônica, representa avanço sem precedentes em termos de controle externo, nos permitindo encurtar caminhos e ganhar tempo no planejamento para atividades fundamentais, como, por exemplo, a fiscalização in loco. Todos esses avanços possibilitam uma maior transparência, colocando à disposição da população dados da gestão pública e das análises que realizamos.

Nesse particular, destaco o recém-criado Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, índice que está sendo implementado neste exercício. Através desse índice iremos ranquear as administrações municipais pela qualidade dos serviços que colocam à disposição de seus municípios, como, por exemplo, Saúde e Educação, dentre outros.

Minha intenção é colaborar na construção de um Tribunal de Contas fortalecido, e uma administração pública transparente. Por isso afirmo o meu comprometimento em contribuir no aperfeiçoamento dos processos. Para tanto é fundamental a implementação de auditorias seguindo um padrão de prioridades, além da realização de fiscalizações concomitantes, para que os jurisdicionados e a sociedade paulista possam obter respostas rápidas a tempo de adoção de medidas eficientes.

A atividade de controle pode ser caracterizada pelo dinamismo que é necessário se empregar na sua execução, passando por constante evolução. Nessa medida, é tradição desta Casa que, além da vertente fiscalizadora, existe uma significativa atividade pedagógica de prevenção e orientação. Esta tem se apresentado como um caminho exitoso, pois, ao contrário da sanção, a orientação previne o desperdício e o eventual ato ilícito de desvio.

Todos os anos promovemos uma série de eventos em parceria com autoridades e entidades em todas as regiões do Estado. Nessas ocasiões o nosso corpo técnico orienta, esclarece dúvidas, apresenta sistêmicas e soluciona problemas, interagindo diretamente com os representantes dos órgãos fiscalizados.

O resultado desses encontros é sempre muito positivo e pode ser medido numa sensível diminuição de erros em relação aos assuntos abordados. Pretendo reforçar essa atuação preventiva durante minha gestão. Pessoalmente também será um ano de intenso aprendizado. Mas inicio tendo conhecimento do dever e da responsabilidade e com muita disposição para o trabalho, empenhada em sempre contribuir para o fortalecimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ciente de que faço parte de um todo, pretendo respeitar tudo que já foi feito em termos de melhoria de nossa atuação, mas reafirmo minha convicção no sentido da modernização incessante da organização e dos procedimentos para cumprimento de nosso dever constitucional. Penso que também devemos avançar no estabelecimento de canais de comunicação mais eficazes com os cidadãos e setores da Sociedade Civil organizada como preceito de transparência tanto dos atos que praticamos como dos atos que fiscalizamos.

A participação popular se revela como fator preponderante da Democracia, não há uma sociedade verdadeiramente democrática se não houver instrumentos que assegurem o conhecimento e formas de participação do cidadão comum em todos os atos de gestão do poder público. Tal pressuposto é extensivo a todos os órgãos que compõem a estrutura estatal, em especial aos órgãos de controle como o nosso, que devem assumir a condição de parceiro da sociedade.

Senhoras e Senhores, é possível acompanhar nos noticiários dados que refletem as constantes variações econômicas no mundo e no Brasil, o que tem provocado reflexo direto nas finanças do poder público. Sabemos que a retração financeira nas relações de produção e consumo diminui a arrecadação de tributos, provocando contingenciamento de investimentos em programas e serviços colocados à disposição da população. Principalmente é nesses momentos que se torna mais relevante o trabalho desenvolvido pelos Tribunais de Contas de orientação e controle. Em outras palavras, onde há poucos recursos é fundamental que eles sejam empregados de forma eficiente e eficaz. Inegavelmente, a corrupção e a ineficiência no uso do dinheiro público são fatores que, além da perda financeira para o Estado, aumentam a desigualdade social. E o Tribunal de Contas, ao controlar, fiscalizar e orientar o bom uso dos recursos públicos constitui-se em uma das instituições mais democráticas do País, pois, em razão de sua atuação, contribui para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos.

Como eu disse anteriormente, em termos institucionais a data de hoje representa um acontecimento importante. É a primeira vez que uma servidora desta Corte, uma Auditora de carreira assume a Presidência. Também é a primeira vez que uma mulher assume a Presidência deste Tribunal.

Notícias divulgadas acerca do censo demográfico dão conta que o percentual de mulheres com nível superior vem aumentando, de tal forma que hoje já são a maioria nas universidades. Esse dado demonstra que, na realidade, as mulheres não estão ganhando mais espaço na sociedade e no ambiente de trabalho, mas, sim, que estamos conquistando o nosso espaço! Sabemos que ainda há muito a conquistar. Embora constituamos a maior parcela da população, inclusive em termos acadêmicos, não se verifica tal correspondência nos cargos de direção, tanto no setor privado como no setor público.

Mas, confesso que no dia a dia desta Corte, a não ser pelo fato de algumas vezes me lembrarem que sou a primeira mulher Conselheira, o gênero não faz diferença, pois sou tratada com igualdade e respeito por todos! E é isso que nós mulheres almejamos: conquistar o nosso espaço e ser tratadas com igualdade!

Concluindo, com base em toda a minha experiência e vivência, posso lhes afirmar que o corpo de funcionários desta Corte de Contas é um dos melhores; que o trabalho aqui desenvolvido é de excelência e que nós estamos preparados para contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública, com desenvolvimento do Estado Paulista.

Os jurisdicionados e os cidadãos podem contar com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo! A mensagem que desejo transmitir acerca de minha gestão é de pleno otimismo e confiança.

Peço a Deus que me inspire na condução desta Corte, e que eu possa fazê-lo com equilíbrio e sensibilidade, contudo, sem perder a coragem.

Muito obrigada a todos”.



## Saudação do Governador Geraldo Alckmin

“Neste ponto devo reconhecer que ao exercer o controle externo dos atos da administração financeira e orçamentária do Governo do Estado de São Paulo e das Prefeituras Municipais, bem como dos contratos públicos, esta Corte presta relevante contribuição para fazer valer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a que deve obediência todo administrador público”.

“Quero cumprimentar a Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente agora empossada, o Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, que foi Presidente, o Conselheiro Dimas Ramalho, Vice-Presidente, Conselheiro Sidney Beraldo, Corregedor, Conselheiro Antonio Roque Citadini, que falou em nome dos colegas, Conselheiro Renato Martins Costa, Josué Romero, Conselheiro Substituto, familiares da Conselheira Cristiana, o Alan, seu marido, suas filhas Luana e Carolina, sua mãe, Silmar, alegria de vir com a melhor parte da família, que é a Lú, Conselheiros Eméritos, Cláudio Ferraz de Alvarenga, Eduardo Bittencourt Carvalho e Fulvio Julião Biazzi, Vice-Governador do Estado, Marcio França, também Secretário de Desenvolvimento Econômico, Deputado Chico Sardelli, Presidente da Assembleia Legislativa, saudando todos os Parlamentares, Desembargador José Renato Nalini, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Governadores Luiz Antonio Fleury Filho e Cláudio Lembo; General João Camilo Pires de Campos; Deputado Federal Wanderlei Macris, saudando toda a Câmara Federal, Dr. Tomás Elias Rosa, Procurador-Geral de Justiça; Doutor Rafael Vernasques, Defensor Público-Geral; Doutor Paulo Adib Kasseb, Presidente do Tribunal

de Justiça Militar; Magnífico Reitor da USP, Doutor Marco Antonio Zago; Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro, Presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais e do Instituto Rui Barbosa. Quero saudar aqui todos os nossos Secretários de Estado, saudar o Presidente do Tribunal de Contas do Município, Conselheiro Roberto Braguim, os Membros do Judiciário e Ministério Público, Prefeitos, Vereadores, Vice-Prefeitos, saudando o Prefeito de São Manuel, Marcos Monti, Auditores deste Tribunal, amigas e amigos.

Cada vez que venho a este Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não tenho outro sentimento que não seja o de exprimir quanto, na minha concepção, a exatidão das contas prestadas fortalece o administrador público. Quem incorpora essa condição, essa missão passa a gerir bens que não lhe pertencem, daí ser cada vez maior a importância da prestação de contas como fator para a legitimidade da conduta do administrador público.

A prestação de contas é um dos aspectos centrais da governança, é ela que dá transparência aos atos administrativos, que permite a fiscalização e a correta aplicação dos recursos públicos. Em sua

mais moderna acepção, a prestação de contas, mais do que um dever do administrador público, assume uma noção ética. Um termo da língua inglesa, sem tradução para o português, mas plenamente aplicável à nossa realidade, amplia o conceito de prestação de contas, accountability é como os povos de língua inglesa denominam a obrigação do administrador, tanto na esfera pública, quanto na esfera privada, de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados, não apenas em termos quantitativos, mas no sentido mais amplo de justificar o interesse público de cada ato praticado, de cada centavo gasto.

Na acepção moderna de accountability, é pela prestação de contas que se dá a responsabilização do agente público. Aliás, quero saudar, Presidente Cristiana e a todos os Conselheiros, o Índice de Efetividade das Gestões Municipais. É uma inovação que tenho certeza que o Brasil inteiro vai aplicar, buscando o resultado, a efetividade das políticas públicas nas áreas da Educação, da Saúde, do Meio Ambiente, do Planejamento, na Área Fiscal, Segurança e Governo Eletrônico, Tecnologia de Informação, como instrumento moderno de gestão.

Por isso cresce, também, em importância a função constitucional deste Tribunal, porque não está adstrita a julgar tão somente a exatidão contábil e aritmética das contas, sendo de sua responsabilidade, também, aferir o que é justo, legal e condizente com o interesse público, como instrumento essencial à garantia da moralidade administrativa.

Neste ponto devo reconhecer que ao exercer o controle externo dos atos da Administração Financeira e Orçamentária do Governo do Estado de São Paulo e das Prefeituras Municipais, bem como dos contratos públicos, esta Corte presta relevante contribuição para fazer valer os princípios da legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência, a que deve obediência todo administrador público.

Sinto-me confiante quanto ao papel desta Corte, neste momento em que se fortalece com a presença da Conselheira Cristiana de Castro Moraes no cargo de Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, dando-nos mais um bom exemplo da capacidade das mulheres brasileiras, que alcançam cada vez mais projeção profissional, respeito e admiração em toda a sociedade.

Sua vitoriosa carreira jurídica, com passagem marcante pela Procuradoria do Estado de São Paulo e Auditora deste Tribunal de Contas, recomendou a ser escolhida e nomeada para o cargo de Conselheira e merecedora de ser também a primeira mulher a exercer a Presidência deste Órgão.

Não posso deixar de externar, também, meu apreço e satisfação em relação aos Conselheiros Dimas Ramalho, agora Vice-Presidente, e Sidney Beraldo, eleito Corregedor.

Dimas Ramalho teve uma exemplar carreira política, que começou como Presidente do Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito da Universidade São Paulo. Ainda jovem ingressou no Ministério Público, Professor de Direito Constitucional, eleito Deputado Estadual, três mandatos, como bem colocou o Conselheiro Roque Citadini, Deputado Federal em mandatos sucessivos desde 2003. A essa experiência acumulou outra no Executivo, como Secretário de Estado da Habitação e de Serviços da Capital de São Paulo. Seu elogiável comportamento ao longo de tantos anos de vida pública acabou por credenciá-lo ao honroso cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas, que hoje ocupa, e ao de Vice-Presidente.

O mesmo posso dizer do novo Corregedor eleito, Sidney Beraldo, com quem tive o privilégio de conviver, especialmente quando foi Secretário de Gestão Pública e Secretário-Chefe da Casa Civil do Governo de São Paulo. O Conselheiro Sidney Beraldo exerceu anteriormente cargos que honram sua biografia como Vereador e Prefeito de São João da Boa Vista, Deputado Estadual e Presidente da Assembleia Legislativa de São Paulo.

Presto homenagem, também, ao Presidente Edgard Camargo Rodrigues, pela dedicação e competência com que exerceu o cargo que hoje deixa. Estou seguro de que os Conselheiros que tomam posse nesta data trabalharão com afinco, julgando com o mais completo sentimento de justiça.

Tenho certeza de que assim será com a Presidente Cristiana de Castro Moraes, com o Vice-Presidente Dimas Ramalho, com o Corregedor Sidney Beraldo e todos os Conselheiros desta Corte.

Muito obrigado. Bom trabalho”.

## Aperfeiçoamento do Pessoal da Fiscalização

O TCESP realizou o 19º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Fiscalização, organizado pela sua Escola Paulista de Contas Públicas Presidente “Washington Luís”, no período de 23 a 26/02/15. O Evento, realizado anualmente, teve como objetivo a capacitação e aperfeiçoamento de servidores que atuam no setor de fiscalização do TCE e reuniu, em período integral, cerca de 650 participantes, lotados nas Diretorias da Sede e nas 20 Unidades Regionais.

Durante o evento, foram realizadas diversas palestras, exposições e debates que versaram sobre temas afetos à jurisprudência, legislações e ações fiscalizatórias. Dentre os trabalhos desenvolvidos foram abordados tópicos relacionados a “Atuação do Núcleo de Acompanhamento da Execução Contratual”, “Sistema AUDESP”, “Tecnologia da Informação”, “Sistema de Acompanhamento das Contas Estaduais”, “Aspectos relevantes do Processo Eletrônico”, “SisCAA e SisCAA-WEB (Tira Dúvidas)”, “O que exigir do Controle Interno – Pontos de Interesse do Relatório do

Responsável”, “Encontro com a Administração”, “O conteúdo mínimo dos Portais dos Órgãos e a Transparência”, “Controle dos Ativos de Iluminação Pública”, “Pro-fisco 1 e Pontos cruciais à fiscalização da Previdência”, “Os gastos das Escolas criadas pelos Poderes Executivos e Legislativos e as participações em eventos do TCESP”, “Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM” e mais cinco temas relacionados às “Boas Práticas da Fiscalização”.

Compuseram a mesa de abertura, ao lado da Presidente, Cristiana de Castro Moraes; o Vice-Presidente, Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho; o Corregedor, Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo; os Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues e Renato Martins Costa; os Auditores Substitutos de Conselheiro, Samy Wurman e Márcio Martins de Camargo; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Celso Augusto Matuck Feres Junior; o Secretário-Diretor Geral, Sérgio Ciquera Rossi; o Diretor-Geral de Administração, Carlos Magno de Oliveira e o Superinten-

dente do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, Antonio José Rodrigues Pereira.

Em seu pronunciamento, a Presidente do TCE destacou a importância do encontro para a troca de experiências e reciclagem de conhecimentos, e agradeceu a direção do Centro de Convenções Rebouças por abrigar esta edição do evento. “Tenho para mim que esse é o caminho que irá possibilitar que o Tribunal consiga um salto de qualidade na execução de suas atribuições, com pessoal empenhado e comprometido com um processo de melhoria constante”, afirmou ao enaltecer a qualidade do quadro funcional e a excelência dos serviços prestados na Capital e Unidades Regionais.

O Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Conselheiro Dimas Ramalho proferiu palestra sobre os avanços e trabalhos desenvolvidos pelo TCE paulista e discorreu sobre as decisões que tem tomado nas ações fiscalizatórias, julgamentos e na relação com os jurisdicionados e sociedade. Presidente do Comitê de Tecnologia e Informação, o Conselheiro ainda ressaltou avanços que ocorreram por meio de ferramentas tecnológicas criadas no sentido de propiciar agilidade e celeridade nas ações e julgamentos. Dissertou sobre a importância da interação entre as Unidades Regionais e Conselho, e da necessidade de possuir uma visão crítica e sistemática no objeto da fiscalização. “É preciso fundamentar criticamente, o que não significa ser extenso. Significa abrir os olhos ao que chama a atenção”,

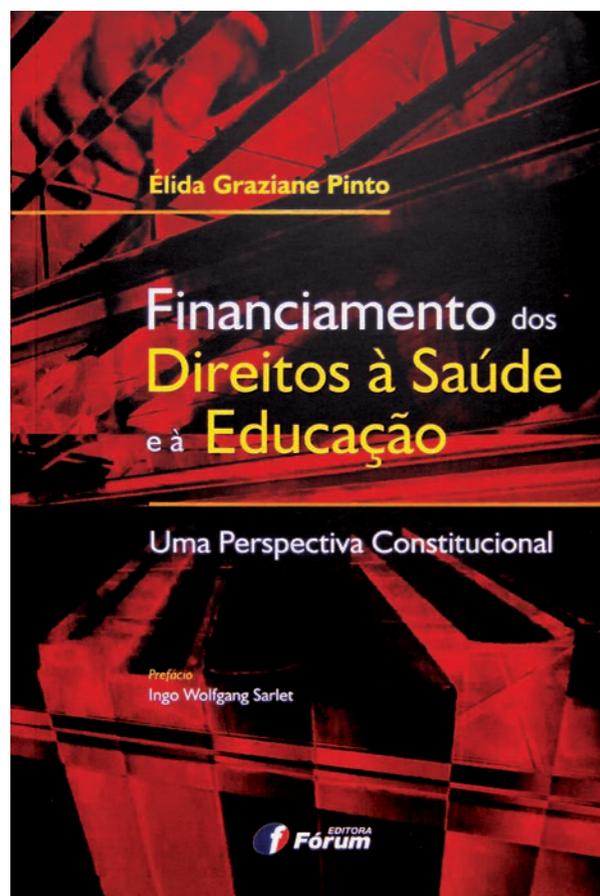
O Conselheiro Corregedor, Sidney Beraldo, destacou sua satisfação com o corpo funcional e com os trabalhos desenvolvidos ao longo de quase 3 anos. Destacou a iniciativa pioneira do Tribunal de Contas paulista ao implantar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), indicador adotado que medirá a qualidade dos gastos e investimentos promovidos nos municípios.



## Livros Lançamento

### DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

A Procuradora do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e integrante do GNMP – Grupo Nacional de Membros dos Ministério Público, Dra. Élide Graziane Pinto, participou no dia 09/12/14 na Livraria Da Vila, no bairro de Moema, na Capital, do lançamento do livro de sua autoria “Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional”.



O livro, editado pela Editora Fórum, aborda a noção de gasto mínimo assegurado dos direitos fundamentais nas áreas da Saúde e Educação, nas suas duas vertentes, material e formal, buscando superar algumas das persistentes fragilidades de custeio e efetividade desde a promulgação da Constituição de 1988.

“Trata-se de obra maturada no âmbito das funções ministeriais exercidas na Corte de Contas paulista em área da sua atividade nuclear de controle externo”, explicou a autora e que a publicação é fruto do convívio fértil e plural com as atividades do TCESP.

De acordo com Élide, as atividades desenvolvidas no Ministério Público de Contas junto ao TCE paulista ao longo de quase 3 anos permitiu o aprimoramento de estudos referentes à tese de pós-doutorado concluída no ano de 2010, pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE-FGV/RJ) e que vieram à tona em face da relevante atribuição constitucional de controle externo desempenhado na Instituição.

Uma boa síntese do debate trazido na obra pode ser encontrada no Programa Academia, da TV Justiça, de que Élide participou recentemente, o qual pode ser acessado no seguinte endereço: <http://www.tvjustica.jus.br/index/ver-detalle-programa/idPrograma/212876/youtubeid/PMa3fYJvs2M>

### A VIDA DE WASHINGTON LUÍS

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo promoveu no dia 10/12/14, como parte das comemorações dos 90 anos de implantação da Instituição, o lançamento da terceira parte do livro “Washington Luís, 1931-1957”, de autoria do advogado Célio Debes, que exerceu o cargo de Procurador na Corte de Contas paulista.

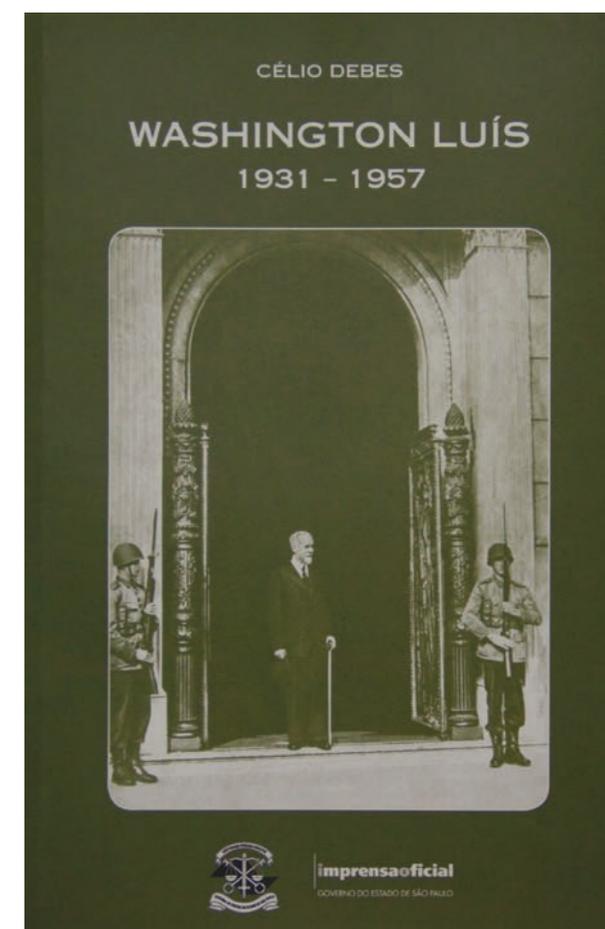
Na oportunidade o autor foi agraciado com a Medalha “Presidente Washington Luís” concebida no ano comemorativo pelo TCE e concedida, por indicação do colegiado, às autoridades e pessoas da sociedade que contribuíram com relevantes serviços prestados ao Tribunal. O trineto de Washington Luís, Victor Luís Pires de Mello, também compareceu ao evento e foi homenageado com a honraria.

Mestre em História pela Universidade de São Paulo (USP) e Secretário-Geral da Academia Paulista de Letras (ABL), Célio Debes, em 741 páginas editadas pela Imprensa Oficial do Estado, no terceiro e último volume do livro relata o período do exílio e a volta do ex-Presidente ao Brasil e se situa entre os anos de 1931 e 1957.

Washington Luís Pereira de Souza, então Presidente do Estado de São Paulo, foi o grande responsável pela criação e organização do Tribunal de Contas. Por meio de projeto de lei, e, após várias discussões e emendas, foi aprovada e promulgada por ele a Lei Estadual nº 1.961, de 29 de dezembro de 1923, concretizando, assim, a instalação da Corte de Contas paulista.

Na primeira edição do livro, denominada “Ascensão”, o autor traça a história de Washington Luís compreendida entre os anos de 1869 a 1924, desde seu nascimento até o término da gestão como Presidente do Estado de São Paulo.

A segunda parte do livro, que o autor denomina “Fastígio”, conta a trajetória do ex-Presidente durante o período de 1925 a 1930, até sua deposição pela Revolução de 1930.





**CONCURSO DE MONOGRAFIAS**

## Concurso De Monografias

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por intermédio da Escola Paulista de Contas Públicas, premiou, por ocasião da celebração dos 90 anos da Corte de Contas Paulista, no dia 10/12/14 quinze servidores com Diploma de Menção Honrosa pela autoria de trabalhos de conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas, em nível de pós-graduação *lato-sensu*. Foram premiados os servidores Angélica Aparecida Fernandes, Carlos Alexandre Macedo Barcarollo, Christian Julianus Campinas, David Abisch Mehlberg, Denilson de Alcântara, Helena Keiko Hirata, Heloisa Regina Putti Veiga, Honormélio Pereira da Silveira, Lilian Cristina Menino Robles, Luís Antônio Carvalho Fúncia, Mario Henrique Farbelow, Mario Poggio Júnior, Rosely Duarte Corrêa, Sérgio Teruo Nakahara e Stanislaw Augustus dos Santos Zago.

Disponibilizamos versão resumida de alguns artigos premiados. Os trabalhos completos estão disponíveis para consulta e download na página da Escola de Contas, no link:  
<http://www4.tce.sp.gov.br/ecp/producao-academica>

## A Questão da Transparência da Gestão Pública na LRF – Reflexo na Apreciação da Prestação de Contas Municipal pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ANGÉLICA APARECIDA FERNANDES  
Especialista em Gestão de Políticas Públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentando os arts. 165 a 169 da CF, consagra o princípio basilar da transparência fiscal (art 1º, § 1º) que deve nortear a gestão das finanças públicas. Seu instrumental (artigos 48 e 49), para além de conclamar a participação popular na elaboração do orçamento e de conferir publicidade às peças inerentes ao planejamento e execução orçamentária, integra a prestação de contas anual e o respectivo parecer prévio, emitido pelo órgão de controle externo, porquanto constituem importantes meios de controle social sobre a gestão governamental.

Entretanto, a mera publicidade de tais instrumentos, não confere, por si só, a transparência da gestão governamental<sup>1</sup>, notadamente se os demonstrativos inerentes à prestação de contas anual a que estão obrigados os chefes do Poder Executivo (art.70, parágrafo único da CF/88), inobservarem o princípio da evidência contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64) maculando a fidelidade das informações veiculadas. Por igual, a Lei Orçamentária Anual – LOA – desnatura-se como compromisso social se, no curso de sua execução, sofrer alterações orçamentárias injustificadas e cuja expressividade invalide o planejamento prévio.

<sup>1</sup> São conceitos diversos, "Transparência evoca a qualidade de tornar explícito, claro, evidente, perceptível, inequívoco." - Dicionário Aurélio (Positivo, 5ª edição). Já "Publicidade é a divulgação oficial do ato, para conhecimento público e início de seus efeitos externos, constituindo, sem dúvida, requisito de eficácia e controle da moralidade dos atos administrativos" - Meirelles (2003, p.81-83).

Destarte, aferir o grau de confiabilidade dos demonstrativos que integram a prestação de contas das Prefeituras Paulistas e o seu reflexo no parecer prévio que enseja foi o objeto da pesquisa empreendida, com fito a verificar "a que tipo de transparência nos reportamos afinal".

### A Relevância do Tema e os Resultados da Pesquisa

A transparência da gestão governamental, essência do princípio constitucional da publicidade, é fruto de conquistas históricas que culminaram no Estado Democrático de Direito como o nosso; funda-se na necessidade do controle social sobre a atuação governamental, tendo em conta o distanciamento entre o cidadão e seu representante político, a exigir mecanismos eficientes de "accountability", que se traduz na obrigação imposta ao Administrador Público de prestar contas dos resultados da gestão, em função da responsabilidade que decorre de uma delegação de poder (Tinoco, 2002). É este sistema que viabiliza o pleno exercício da cidadania, facultando-lhe a aprovação ou não da gestão governamental quando do exercício do voto.

Aludida transparência demanda da Administração Pública mecanismos de controles interno e externo eficientes, facilitado por um adequado uso das tecnologias da informação; e, neste contexto, a prestação de contas anual é um importante instrumento da "accountability".

Entretanto, a consolidação deste modelo gerencial consagrado pela CF<sup>2</sup> e regulamentado pela LRF, não advém de mera imposição legal. As pesquisas realizadas pela ANPAD (2010) em 96 municípios brasileiros e por Pinho (2008) em 9 portais eletrônicos dos principais estados da federação; bem como os relatos dos órgãos de fiscalização deste Tribunal quanto à falta de confiabilidade nos dados incertos no AUDESP<sup>3</sup>, em uníssono, ressaltam o diminuto grau de transparência da gestão pública neste país.

Tais fatores motivaram a pesquisa referenciada<sup>4</sup> que, efetivada no método dedutivo com abordagem quantitativa de dados secundários, analisou as prestações de contas do exercício de 2009, de 65 Municípios Paulistas, objetivando aferir o grau de sua transparência tendo em vista: à fidelidade dos demonstrativos face ao princípio da evidenciação contábil; a relevância conferida ao Orçamento enquanto compromisso social por parte da classe política; e dos reflexos que ensejaram no Parecer Prévio correlato.

Resumidamente a pesquisa constatou o baixo grau de transparência das Prestações de Contas dos Municípios em razão da inobservância ao princípio da evidenciação contábil, bem como, o parcial cumprimento da publicidade preconizada nos arts. 48 e 49 da LRF, além de tornar evidente a total irrelevância do grau de suficiência econômica ou tecnológica para a transparência da gestão governamental e para a confiabilidade da respectiva prestação de contas anual.

Demonstrou que, a expressividade das alterações orçamentárias realizadas ao longo do exercício desnaturou os Orçamentos Municipais enquanto um compromisso social.

Evidenciou, também, a inaplicabilidade da sanção imposta à inobservância da transparência fiscal<sup>5</sup> nos termos do art. 25, §3º, da LRF<sup>6</sup> e que, embora a infringência ao princípio da evidenciação contábil constitua falta grave<sup>7</sup>, ela não tem repercussão preponderante na emissão do Parecer Prévio.

### Conclusão

Tais constatações e os demais elementos apurados na pesquisa revelaram o despreparo dos municípios pesquisados para a regulamentação da transparência preconizada pelo Decreto Federal nº 7.185/10.

Destarte, ante a falta de um mecanismo sancionatório eficaz, seja pela inocuidade da sanção imposta, seja porque não tem peso na emissão do Parecer Prévio, infere-se que estamos a falar de uma transparência fictícia, engendrada pelo legislador que normatizando os instrumentos que a viabilizam não obriga à sua observância pelos gestores governamentais.

Oportuno ressaltar que, analisando os relatórios dos órgãos de fiscalização atinentes as Prestações de Contas 2013 dos Municípios que constituem a amostra original, infere-se que a situação permanece inalterada.

### Bibliografia<sup>8</sup>

Brasil. Constituição Federal de 1988.

Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

Lei Complementar Federal nº 131, de 2009.

Decreto Federal nº 7.185 de 27/5/2010

Instruções TCE nº 02/2008 - (TC-A-40.728/026/07)

Em ANPAD, Boletim do – Transparência da Gestão Pública Municipal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios Brasileiros. - XXXIV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro/ 25 a 29 de setembro de 2010.

PINHO, José A. Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. – Ed. Revista de Administração Pública (RAP) – Rio de Janeiro 42(3): 471-93, maio/jun.2008.

TINOCO. João Eduardo Prudêncio. In Balanço social: balanço da transparência corporativa e da concentração social. Revista Brasileira de Contabilidade n. 135 – maio/junho 2002. p. 62 .

2 Notadamente, arts. 163 a 169 da CF/1988

3 Sistema de Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos - recurso eletrônico utilizado pelo TCESP, para ampliar a agilidade e a eficiência no gerenciamento de dados relativos à auditoria, que padroniza e uniformiza a prestação de contas pelos Executivos Municipais.

4 Para consulta à pesquisa vide página do TCESP: <http://www4.tce.sp.gov.br/questao-da-transparencia-da-gestao-publica-na-lei-de-responsabilidade-fiscal-reflexos-na-apreciacao>

5 Lei Complementar nº 131/2009

6 Boletim SDG nº 11, de 12 de abril de 2011

7 Comunicado SDG 34/2009, publicado no DOE de 28/10/2009

8 Para bibliografia completa consultar site:

<http://www4.tce.sp.gov.br/questao-da-transparencia-da-gestao-publica-na-lei-de-responsabilidade-fiscal-reflexos-na-apreciacao>

## Convênios, Contratos de Gestão e Termos de Parceria: Instrumentos de Transferências de Recursos para o Primeiro e Terceiro Setor

LUÍS ANTÔNIO CARVALHO FÚNCIA  
Especialista em Gestão de Políticas Públicas

Ao longo das últimas décadas ocorreram importantes mudanças no papel do Estado na sociedade brasileira, com reflexos na noção dos serviços públicos. Intensificou-se a descentralização e a desburocratização da ação estatal, mediante a implementação de medidas como privatização, terceirização e publicização, com o fortalecimento das atribuições de fomento, regulação e fiscalização.

O trabalho em tela analisa os conceitos e características dos instrumentos de transferências de recursos para o Primeiro e Terceiro Setor, consistentes nos convênios, contratos de gestão e termos de parceria, tendo presente os aspectos qualitativos das despesas públicas, com foco na eficiência e na eficácia dos serviços prestados à população.

Examina os controles da Administração Pública em relação às transferências supracitadas, tendo em conta as informações armazenadas nos bancos de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV – sob gestão da União; do Sistema Integrado de Convênios do Estado de São Paulo, do Cadastro Estadual de Entidades – CEE, do Certificado de Regularidade Cadastral de Entidades – CRCE e do Cadastro de Parceiros do Terceiro Setor – CPATES, todos sob gestão do Governo do Estado de São Paulo.

Reportam-se os procedimentos de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP no tocante aos citados repasses públicos, bem como aponta as possibilidades de consultas das informações do Sistema de Repasses ao

Terceiro Setor – SISRTS e do AUDESP – Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos, a par da verificação da consistência e cruzamento delas.

Analisa-se, ainda, aspectos referentes à Controladoria e à Governança na Gestão Pública, visando identificar metodologias e práticas para aprimorar a gestão dos recursos públicos, com a utilização de indicadores de desempenho, de modo a aferir a eficiência e a eficácia no uso daqueles recursos.

Com a finalidade de contribuir para a consecução da missão e da visão de futuro do TCESP, alinhadas na sua gestão estratégica, apresentam-se sugestões de medidas de acompanhamento e avaliação pelo controle externo das despesas públicas realizadas por intermédio de transferências de recursos para o Primeiro e o Terceiro Setor.

Nesse contexto, destaca a importância da intensificação do uso da Tecnologia da Informação para refinamento de dados, apoio, balizamento e alinhamento dos trabalhos de fiscalização das contas públicas e das aludidas transferências de recursos, bem como a possibilidade de bloqueio no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/SP e de emissão de alertas pelo AUDESP no tocante à liberação das parcelas dos mencionados recursos estaduais e municipais, respectivamente, quando constatadas irregularidades pelos controles internos, com acionamento do controle externo.

Sugere a utilização de fotos de satélite, disponibilizadas, sem ônus, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, para a verificação e acompanhamento das obras e serviços de engenharia contratados pela administração estadual e municipal.

Aponta ações governamentais para implantar o Cartão Nacional de Saúde em todos os municípios do Estado de São Paulo e na administração estadual.

Propõe a pesquisa dos nomes dos profissionais de saúde no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, do DATASUS, cotejando-os com as informações do Sistema de Controle de Admissões, Aposentadorias e Pensões – SisCAA – do TCESP.

Indica a adoção de ferramentas de geo-referenciamento para aferir as ações e serviços de saúde com base na territorialidade, de modo a orientar as políticas públicas regionais de saúde.

E, ainda, assinala a importância da implantação de sistema de apuração de custos no setor público.

Enfim, que a análise e discussão da matéria propicie o aperfeiçoamento dos instrumentos de transferências de recursos para o Primeiro e Terceiro Setor, de modo a melhor atender o interesse público.

Releva destacar a atualidade do tema, que ensejou a elaboração de projeto de lei complementar, em tramitação no Congresso Nacional, cujo texto visa aprimorar a regulamentação das transferências de recursos para o Terceiro Setor.

## Proposta de Plano de Fiscalização para as Auditorias Operacionais do Tcesp: uma Aplicação Prática Baseada em uma Matriz de Risco

LILIAN CRISTINA MENINO ROBLES  
Especialista em Gestão de Políticas Públicas

A partir da reforma da administração pública nos anos 90 houve a redefinição das funções do Estado passando da burocrática para a gerencial e os órgãos de controle, também, tiveram que reformular sua atuação, voltados, agora, para os resultados da ação pública e consequente atendimento das necessidades da sociedade.

Os tribunais de contas mediante fiscalização denominada auditoria operacional, também conhecida como auditoria de desempenho vêm contribuindo para que o gestor preste contas à sociedade se responsabilizando pelos resultados alcançados em relação aos atos praticados – ou seja – se os objetivos principais da ação pública foram atingidos e se a sociedade – público alvo – foi beneficiada.

Em relação ao estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado tem como foco a auditoria de regularidade tanto no âmbito estadual como municipal, entretanto, em relação à fiscalização das contas do governador, matéria analisada pela Diretoria de Contas do Governador, criada em 2008, um dos itens do relatório anual é a auditoria operacional em programas e ações do Governo do Estado de São Paulo. Assim, visando facilitar o planejamento anual e a demonstração ao Conselheiro Relator das Contas do Governador dos programas prioritários a serem fiscalizados, bem como, atender o previsto no plano estratégico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é possível estabelecer diretrizes e metodologia para a elaboração de um plano de fiscalização a partir

de uma matriz de risco tendo por base critérios previamente definidos baseados na materialidade, relevância e risco.

Materialidade - tendo em vista que, o PPA é composto por muitos programas (cerca de 180) com valores orçamentários muito diferentes o grau de dificuldade para pontuá-los em relação à materialidade seria grande e para tanto é necessário se utilizar de alguns conceitos estatísticos, como o escore z e a tabela de distribuição de frequência.

Relevância – para a definição dos critérios relativos à relevância, adota-se alguns parâmetros: programas prioritários no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), assuntos em destaque na mídia e programas voltados ao evento COPA (Ato GP nº 05 de 14/09/2011 - DOE de 18/05/2011, p.26).

Risco - para a pontuação dos riscos, ou seja, a probabilidade de ocorrer um evento que cause impacto na consecução do objetivo do programa define-se três dimensões: expectativa de desempenho, grau de centralização dos programas, e número de auditorias realizadas anteriormente pela DCG.

**Fonte:** elaborado pela autora.

Os critérios atribuídos para pontuação não são fixos, podem ser atualizados e incrementados ao longo da execução do plano de fiscalização, sempre objetivando propor ao Conselheiro Relator uma série de programas prioritários, relevantes e com alto risco de que seus objetivos não sejam alcançados.

A partir da definição de critérios e pontuação foi elaborada a proposta de Matriz de Risco, considerando os seguintes parâmetros:

INDICADOR	PONTOS
<b>1.MATERIALIDADE</b>	
1.1.De R\$ 50 a R\$ 5.600.000.050	0
1.2.De R\$ 5.600.000.050 a R\$ 11.200.000.050	25
1.3.De R\$ 11.200.000.050 a R\$ 16.800.000.050	50
1.4.De R\$ 16.800.000.050 a R\$ 22.400.000.050	75
1.5.De R\$ 22.400.000.050 a R\$ 28.000.000.050	100
<b>2.RELEVÂNCIA</b>	
2.1.Programas prioritários no PPA	100
2.2.Programas prioritários na LDO	100
2.3.Destaque na mídia	100
2.4.Programas voltados ao evento Copa 2014	100
<b>3.RISCO</b>	
<b>3.1.Expectativa de Desempenho</b>	
3.1.1.Indicadores do governo – mensuráveis e de domínio público	
a) Sim	0
b) Não	100
c) Parcial	50
<b>3.2.Grau de Centralização dos Programas</b>	
3.2.1.Programas centralizados em um município do Estado	0
3.2.2.Programas com abrangência estadual	
a) Sim	100
b) Parcial	50
c) Não	0
3.2.3.Programas realizados com a participação do 3º setor	100
3.2.4.Programa “guarda chuva”	100
3.2.5.Programas que envolvem mais de um órgão	100
<b>3.3.Número de Auditorias Realizadas Anteriormente</b>	
3.3.1.DCG	
a) Nenhuma (entre 2008 e 2010)	100
b) Auditoria realizada (entre 2008 e 2010)	50
c) Auditoria no último ano	0

## Gestão Municipal: Desenvolvendo a Governança para o Exercício Pleno da Autonomia

CHRISTIAN JULIANUS CAMPINAS  
Especialista em Gestão de Políticas Públicas

Ao longo dos últimos anos é crescente e generalizada a percepção da necessidade de melhoria na qualidade dos serviços que o Poder Público oferece ao cidadão. Entretanto, permanece ainda muito incipiente a percepção do quanto essa melhoria de qualidade passa por uma premente redefinição do papel do poder local – o município – para que haja a consecução desse objetivo.

A Constituição de 1988, ao conferir ao município o status de ente federativo autônomo, a ele outorgou um leque bastante aumentado de atribuições, com crescente protagonismo na formulação e execução de políticas públicas. Há que se considerar, porém, que, por diversas razões, todo esse arcabouço de responsabilidades que o município passou a ter a partir de então veio desacompanhado de um adequado e necessário suporte técnico e institucional que o credenciasse a fazer frente à complexidade do novo cenário institucional no qual passou a atuar.

Muito embora fosse uma antiga demanda dos movimentos municipalistas ao longo do século XX, o status constitucional de ente federativo autônomo trouxe como efeito inicial pouco mais que o vertiginoso aumento verificado na criação de novos municípios, boa parte deles sem qualquer suporte de atividade econômica que garantisse sua sustentabilidade, fruto da falta de preparação do ambiente institucional para a transferência de responsabilidades que se deu então, o que os tornou fortemente dependentes dos recursos oriundos das transferências constitucionais. Essa situação culminou na grave crise de gestão que se configurou

na década de 1990, com a consequente escalada do endividamento e a perda da já reduzida capacidade de investimento dos municípios – que se deteriorou definitivamente na virada da década.

Soma-se a esse quadro o movimento de reforma gerencial, iniciado no plano federal e cujo paradigma para a gestão pública ficou estabelecido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de Bresser-Pereira, que – embora tenha dado origem a boas iniciativas, em diferentes esferas – não teve êxito em deflagrar no país um necessário movimento de reformas que atingissem também a gestão local, em toda a complexidade de sua nova condição, haja vista à proximidade que ela guarda com o cidadão, seu alvo primordial.

De qualquer maneira, justamente do Plano Diretor da reforma bresseriana é que extraí algumas linhas gerais para levantar a discussão sobre um processo de reforma da gestão local que nela desenvolva governança, aqui compreendida como a construção da capacidade de implementar políticas públicas que atendam de maneira relevante as demandas da sociedade, de forma sustentável e eficaz, para o exercício pleno da autonomia que o município detém por força constitucional.

Essas linhas, com as devidas adaptações à realidade local, se amparam em quatro vertentes, a saber: (a) financeira – recuperação da capacidade de investimento dos governos locais, solapada pela crise de gestão decorrente da absorção de novas responsabilidades sem a devida preparação do ambiente institucional; (b)

estrutural – reordenamento institucional e delimitação das instâncias formuladoras e executoras das políticas públicas, cabendo sua formulação aos agentes de natureza política - os gestores, por meio de um comitê de gestão por eixos temáticos – mas com o devido empoderamento dos gerentes executivos para que disponham da legitimidade necessária para colocar em prática as políticas definidas pelo comitê; (c) estratégica – fortalecimento institucional e desenvolvimento de ações coordenadas com outros atores sociais (governos, de forma horizontal e vertical, e organizações do terceiro setor), para melhor atender a demandas comuns; e (d) administrativa – fortalecimento do corpo técnico e formação de uma burocracia local qualificada, sem a qual não é possível fazer frente à complexidade das demandas que o poder local hoje deve atender.

Nesse contexto, cabe observar que o Tribunal de Contas, por sua atuação junto aos municípios, se credencia como natural agente orientador dessa melhoria na gestão, podendo esta ser estimulada, de maneira coordenada, pelo fomento à melhoria das práticas gerenciais no poder local, por meio de seus normativos e pelo estímulo à valorização da transparência e do controle social da aplicação dos recursos públicos, assim como pela indução de um processo de formação e capacitação de gestores e técnicos locais para atuação dentro desses parâmetros, num horizonte mais amplo.

Ainda assim, não há como deixar de considerar fatores limitantes, tanto à aplicabilidade de reformas nesses moldes quanto à atuação do Tribunal de Contas como indutor e orientador desse processo, a grande maioria deles voltada a questões culturais e políticas, combinadas ou não. Da parte dos municípios, os grandes desafios envolvem desde a superação do patrimonialismo e do clientelismo arraigados nas práticas de gestão local até a dificuldade em compor um ambiente político

que favoreça mesmo a implantação de um comitê de gestão, face às resistências que o caráter matricial do modelo no qual ele se insere pode suscitar.

Do lado do Tribunal de Contas, os desafios compreendem a aceleração do processo de mudança cultural interna a deslocar o foco do controle de conformidade para o de resultados, em suas dimensões de eficácia, eficiência e efetividade, tão em voga atualmente. Esse processo, diga-se, já foi deflagrado, mas, naturalmente, é complexo e também gera resistências em todos os níveis, inerentes a toda grande mudança de cultura organizacional. A isso se soma a necessidade de adequado preparo e empoderamento de seu corpo técnico para que reúna as condições necessárias para levar a termo essa missão voltada à efetividade da aplicação dos recursos, entendidos aqui como não somente os financeiros.

Finalmente, vejo dois outros pontos importantes para o aprofundamento da questão: o primeiro é se realmente existe a percepção, por parte dos gestores locais, do necessário fortalecimento institucional do município, com vistas a que este exerça plenamente sua autonomia e o segundo é se há, por parte do Tribunal de Contas, em que pese a complementaridade entre a proposta e seus objetivos estratégicos, disposição em agregá-la a seu plano estratégico no futuro. Considerando tal convergência, ainda que demande um considerável esforço institucional, viabilizar essa concertação institucional representaria, certamente, relevantes benefícios ao Estado e à sociedade, sua finalidade maior.

## Os Efeitos da Política de Financiamento da Educação Básica – Fundeb nos Municípios do Estado de São Paulo – Região de Governo de Araçatuba

HONORMÉLIO P. SILVEIRA

Especialista em Gestão de Políticas Públicas

Este estudo examina as consequências trazidas pela implantação do FUNDEB para os 31 Municípios da Região de Governo de Araçatuba no Estado de São Paulo, cuja composição está constituída, em sua maioria, por Municípios de pequeno porte demográfico, característica importante para demonstrar os efeitos negativos causados pela política de financiamento da educação básica nesse grupo de Municípios.

Tomando por base os dados do censo escolar do período de 2008 a 2010, constatou-se que dos 31 Municípios da Região de Governo de Araçatuba, 21 perdem recursos para o FUNDEB. Isso representa 67,74% do universo de Municípios do estudo. Desse universo, 14 Municípios com população até 5 mil habitantes, foram os que mais sofreram perdas de recursos no período estudado, chegando em 2008 a 92,9%, em 2009 a 100% e em 2010 a 92,9% dos Municípios nessa faixa populacional.

Verificou-se que à medida que o quantitativo populacional vai aumentando, a tendência é a diminuição dos Municípios que perdem recursos para o Fundeb.

Para uma melhor análise dos efeitos da política do FUNDEB, os Municípios foram separados em 3 grupos de acordo com a faixa populacional. O primeiro grupo, chamado de grupo 1 ficou com 14 Municípios com população até 5 mil habitantes, o segundo grupo, intitulado grupo 2 com 8 Municípios na faixa populacional entre 5.001 e 15 mil habitantes e o terceiro gru-

po, denominado grupo 3 composto por 9 Municípios com população acima de 15 mil habitantes.

Essa análise em separado revelou a existência de um subgrupo composto por 6 Municípios: Nova Castilho, São João de Iracema, Turiúba, Lourdes, Brejo Alegre e Bento de Abreu que mesmo assumindo a totalidade de alunos, desde a creche até o ensino fundamental ciclo II, continuariam perdendo recursos para o Fundo. Para esses Municípios a política de repartição de recursos do FUNDEB impõe uma condição impossível de se reverter, a condição de contribuintes eternos do FUNDEB. Esse efeito ocorre por dois fatores, o primeiro ocasionado pelo critério de distribuição de recursos pelo FPM e o segundo pela sistemática adotada pelo FUNDEB.

Como critério de distribuição dos recursos do FPM é utilizado o número de habitantes residentes no Município, por essa metodologia os Municípios com população até 5 mil habitantes recebem um valor fixo de repasse de FPM (R\$ 3.658,4 mil – valores de 2010). Proporcionalmente, os menores Municípios acabam recebendo um valor per capita maior.

O FUNDEB retém 20% dos recursos de transferências constitucionais dos Municípios e devolve esses recursos de acordo com o número de alunos matriculados em sua rede de ensino. Na contabilização dos recursos que têm a receber de volta do FUNDEB esses Municípios, por apresentarem uma população em idade escolar relativamente pequena, não conseguem inserir na sua rede de ensino a quantidade de alunos suficientes para resgatar a totalidade dos recursos que ficou retido, perdendo a diferença.

A política do FUNDEB, também se constatou, impõe a determinados Municípios, principalmente aos pequenos, uma situação na qual são obrigados a se responsabilizarem, além dos alunos do fundamental ciclo I, também pelos alunos do fundamental ciclo II, se não quiserem perder recursos.

Municípios como Brejo Alegre (2.573 hab.), Rubiácea (2.729 hab.), Nova Luzitânia (3.441 hab.), Alto Alegre (4.105 hab.), Gastão Vidigal (4.193 hab.), Glicério (4.398 hab.) e Guzolândia (4.754 hab.) pertencentes também ao grupo 1 têm a possibilidade de reverter sua situação de contribuintes do FUNDEB desde que se responsabilizem além da oferta da educação infantil e do fundamental primeira etapa, também pela oferta do fundamental ciclo II, senão em sua totalidade, pelo menos por parte dela.

Do conjunto de Municípios do grupo 2, Santo Antônio do Aracanguá, com 7,6 mil habitantes, já tinha todo o ensino fundamental sob sua responsabilidade, no entanto, mesmo assim perdeu recursos para o FUNDEB em 2010. Para reverter esse quadro teria que passar todos os alunos em período parcial para integral.

No grupo 3, General Salgado, com 10,6 mil habitantes, praticamente municipalizou todo o ensino fundamental, restando alguns poucos alunos no fundamental ciclo I e ciclo II que estão sob responsabilidade do Estado, 49 alunos no ciclo I do fundamental e 57 alunos no ciclo II.

Os dados revelaram que o conjunto de Municípios na faixa populacional de até 5 mil habitantes são os que sofrem os maiores impactos negativos da política de financiamento da educação básica do FUNDEB. Financeiramente se encontram no grupo onde ocorrem as maiores perdas de recursos, em casos extremos chegando a 76,1% do que ficou retido pelo Fundo. Em termos orçamentários as perdas chegam a até 11,9%.

## Reforma do Estado e Democracia

MÁRIO HENRIQUE FARBELOW

Especialista em Gestão de Políticas Públicas

O presente artigo pretende tecer breves considerações sobre as transformações a que o Estado foi submetido ao longo do século vinte, detendo-se inclusive nas propostas de reforma que se iniciaram na década de oitenta e, parece-nos, permanecem em curso até o momento, questionando de que maneiras tais processos lidaram com a questão do aprofundamento das relações democráticas no âmbito da Administração Pública, em um contexto que se caracteriza pela deterioração da política como esfera legítima de resolução dos conflitos sociais.

A primeira grande reestruturação dos padrões de atuação estatal no período considerado foi precipitada pela grande crise da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, que implicou a superação do chamado Estado Liberal clássico, e deu início ao desenvolvimento do welfare state, nos países da vanguarda capitalista, e do Estado Desenvolvimentista, nos países latino-americanos. Ambos se caracterizaram pelo alargamento do âmbito da atuação do Estado, que passou a assumir a realização de uma série de atividades antes exclusivamente relegadas à iniciativa privada. Além disso, especialmente no caso dos welfare state, assistiu-se a ampliação acentuada da quantidade de benefícios sociais distribuídos pelo Estado (direitos de segunda geração), a ponto de, em alguns países, o sistema de proteção social aproximar-se da chamada desmercantilização da mão de obra (expressão cunhada por Esping-Andersen), isto é, a supressão da necessidade imperiosa dos trabalhadores venderem sua força de trabalho no mercado como única forma de sobrevivência.

Os sucessos econômicos registrados durante essa fase estimularam o crescimento desmedido dos aparatos estatais, provocando, por volta de meados da década de setenta, severas crises fiscais, que solaparam a capacidade de investimentos dos Estados em quase todo o mundo. Tratou-se, a partir de então, de submetê-lo a um novo ciclo de reformas profundas. Num primeiro momento, orientadas pelas teorias neoliberais, que preconizavam o desmonte inconsequente dos aparatos estatais de seguridade social e a redução de sua atividade regulatória. Logo a seguir, ante o aprofundamento das desigualdades sociais em praticamente todo o mundo, as reformas foram redirecionadas no sentido do fortalecimento da capacidade de ação do Estado, sem, contudo, reconduzi-lo ao padrão de intervenção que o caracterizou durante a vigência do welfare state. Nesse contexto, a década de noventa testemunhou uma nova onda de reformas, desta vez não mais orientada pelo signo negativo da retração inconsequente dos aparatos públicos, mas pelo surgimento e pela implantação de novas propostas de reformulação institucional, calcadas na necessidade de fortalecer a capacidade de ação do Estado tornando-o, ao mesmo tempo, menos oneroso, de modo a não comprometer a competitividade das empresas nacionais no mercado mundial.

Entretanto, é importante salientar que todos esses processos de reestruturação estatal concentraram-se quase exclusivamente nos aspectos econômico-financeiro e institucional-administrativo, descurando-se quase inteiramente da dimensão política, a despeito da inegável crise que assola os sistemas políticos em praticamente todo o mundo, expondo-os de maneira incontornável às limitações

dos mecanismos da democracia representativa em face das transformações econômica, sociais e políticas provocadas pela, sobretudo, globalização. A teoria da democracia que predominou ao longo de todo o século vinte encerra, nesse sentido, um importante obstáculo à renovação das práticas políticas, pois, segundo seus principais formuladores, trata-se basicamente a um mecanismo de seleção de elites dirigentes, que competem entre si no mercado eleitoral.

Apesar disso, a partir da década de setenta do século passado, desenvolveu-se um movimento intelectual e político contra-hegemônico de resgate dos conteúdos substantivos da democracia, que procura instituir novos espaços de deliberação pública, onde os diversos interesses sociais são confrontados como parte do processo de construção de compromissos coletivos. Em linha com essas teorias, surgiram diversos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas, como por exemplo, o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas, entre outras experiências.

Portanto, neste panorama de crise política, em que o prestígio dos discursos tecnocráticos ganha impulso renovado, parece-nos especialmente relevante que mecanismos e práticas voltados à disseminação de valores atinentes à democracia, assim como a ampliação do âmbito das discussões e deliberações relativas a assuntos de interesse coletivo, sejam prestigiados inclusive no âmbito da formulação das políticas públicas, promovidas nas três esferas de governo, conferindo maior legitimidade e eficácia à ação estatal.

## O Controle Externo dos Repasses Municipais de Recursos Públicos para Entidades Privadas do Terceiro Setor: Análise do Quadro Atual e Reflexões Sobre o Futuro

CARLOS ALEXANDRE MACEDO BARCAROLLO  
Especialista em Gestão de Políticas Públicas

A evolução da relação entre Estado e Sociedade Civil ao longo dos anos, desde a Monarquia até o Estado Democrático de Direito atual, refletida no ordenamento jurídico brasileiro, permitiu a delimitação do espaço de participação das entidades do Terceiro Setor em assuntos que antes eram de interesse exclusivo do Estado. O estreitamento dessa relação e a aproximação do cidadão da gestão das políticas públicas de interesse social fizeram com que, aos poucos e através de mudanças na legislação, fosse legitimada a participação direta da sociedade na execução dessas políticas.

Organizada em entidades sem fins lucrativos, a sociedade civil passou, então, a participar das ações do Estado que objetivavam a satisfação de uma necessidade coletiva e de interesse social, sendo beneficiada, quase sempre, com transferências financeiras da Administração Pública para a consecução de tal objetivo. O aumento no uso desse caminho para a execução de políticas públicas chama a atenção de todos os interessados no bom uso de recursos públicos, principalmente do controle externo, executado pelo Tribunal de Contas, e do controle social, desempenhado pela própria sociedade civil.

O estudo sintetizado neste artigo constrói um panorama atual: (I) sobre as transferências financeiras realizadas pelos Municípios do Estado de São Paulo para entidades privadas sem fins lucrativos através de ajustes celebrados para a execução de políticas públicas incluídas no campo de atuação do Terceiro Setor; (II) sobre o controle externo do Tribunal de Contas

do Estado em tais ajustes e repasses; e (III) sobre as ferramentas de avaliação e controle; bem como faz reflexões a respeito de oportunidades de melhoria desse quadro. As pesquisas de doutrina, legislação, jurisprudência e de dados reais sobre o Terceiro Setor e o Tribunal de Contas apresentam o quadro atual, e a sua análise permite a discussão sobre pontos de aprimoramento dos controles.

Esse quadro apresenta uma situação satisfatória e em evolução. A reflexão colocada sobre o futuro do Terceiro Setor está concentrada nessa evolução, que está diretamente relacionada ao uso das ferramentas de avaliação e controle, abordadas no estudo realizado, e resultam em sugestões de discussão sobre a viabilidade de execução prática.

Concluído o estudo, observamos que a legislação federal está em um estágio mais avançado do que nas demais esferas, já que nos Estados, Distrito Federal e Municípios há uma ausência de legislação específica e padronizada que trate dos repasses ao Terceiro Setor através de convênios. Uma legislação que regulamentasse a celebração de convênios para todas as esferas de governo, nos moldes das Leis

existentes para os contratos de gestão e termos de parceria, seria uma ferramenta importante para todos e uma evolução para o setor.

Também ficou clara a necessidade de observância das normas contábeis por todas as entidades privadas sem fins lucrativos

que recebem e administram recursos públicos. O cumprimento legal, nesse caso, está diretamente ligado à transparência dos atos da administração pública, já que estamos falando do registro contábil de receitas e despesas de recursos públicos. Sobre esse aspecto, entendemos que há uma oportunidade de melhoria no controle do cumprimento integral da legislação contábil vigente, pois os registros e controles poderiam ser feitos eletronicamente, por exemplo, através de um Sistema gerido pelo TCE/SP.

No estudo também foi possível concluir que em relação à efetividade da fiscalização desempenhada pelo TCE/SP há um resultado prático positivo para a Administração Pública, seus responsáveis, e para as entidades, pois há um efeito

pedagógico e orientador de boas práticas. Apesar de haver um efeito indireto para a sociedade, não há uma percepção clara para o cidadão, o que nos faz entender que há espaço melhorias. A criação de um sistema eletrônico e de acesso público de informações sobre as entidades e sobre a execução de suas atividades e do objeto dos ajustes, em conjunto com a publicidade das decisões do TCE/SP, contribuiria para uma maior transparência e efetividade das ações do controle externo.

Verificamos, ainda, que os indicadores sociais, no papel de ferramentas de avaliação, são instrumentos norteadores das políticas públicas do Estado, na medida em que fornecem informações sobre a realidade social, ou seja, sobre os problemas e as necessidades da população, orientando a tomada de decisão do poder público. Nesse passo, percebemos que os indicadores sociais podem ser ferramentas úteis de avaliação, pelo Tribunal de Contas, das políticas executadas pelos órgãos jurisdicionados, sendo importante buscar alternativas de aplicação prática dessas ferramentas.

Essa sugestão, inclusive, vai ao encontro do conteúdo da 'Missão' e da 'Visão de Futuro' definidas pela Gestão Estratégica do TCE/SP, conteúdo esse que pode ser resumido pelo objetivo de focar a atividade fim do controle externo em uma fiscalização (auditoria) de resultado, que traga benefícios para a sociedade (efetividade).

**Palavras-chave:** Terceiro Setor. Controle Externo. Tribunal de Contas. Efetividade. Contabilidade. Publicidade. Transparência. Controle social. Gestão de políticas públicas. Indicadores sociais.



### Sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei Federal Nº 13019/2014 – Sob a Ótica Específica dos Serviços de Saúde



ALEXANDRE KIKKO  
Assessor Técnico Procurador

A pretensão do presente texto é comentar de um modo geral os principais avanços da Lei Federal nº 13.019/2014, traçando aspectos relevantes e pragmáticos que sirvam de balizas para a consecução de parcerias firmadas pelo Poder Público com o Terceiro Setor, com os olhos voltados principalmente para a área da saúde. Não se olvide que a nova lei – se de fato cumprida – terá um papel importante na regulação deste “mercado” que, infelizmente, tem servido de subterfúgio para o enriquecimento e apadrinhamento de entidades criadas unicamente para malversar e desviar o dinheiro público.

Ao analisar o conteúdo dos artigos da nova legislação, é possível notar que ela veio ao encontro, em inúmeros aspectos, do posicionamento firme não somente das Cortes de Contas, como do Poder Judiciário, como adiante se evidenciará.

Certo é que os órgãos públicos – quando do repasse de dinheiro às entidades do terceiro setor – devem aparelhar-se para uma realidade que ganhou novos – em verdade não tão novos – contornos com a publicação da Lei Federal nº 13.019/2014, de aplicação obrigatória a partir de 01/08/2015<sup>1</sup>, e que surgiu para estabelecer o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, nos

<sup>1</sup> O início da vigência, previsto para 10/11/2014, foi prorrogado pela MP nº 658, de 29/10/2014.

âmbitos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, e suas subsidiárias, com as organizações da sociedade civil. A lei exclui expressamente do seu âmbito de incidência os contratos de gestão, celebrados com organizações sociais (art. 3º, inciso III). Extirpa-se, ainda, a possibilidade de celebração de convênios com as Organizações da Sociedade Civil, remanescendo tal formatação apenas entre os entes federativos (art. 84).

Apenas para pontuar que parte do que é novo neste marco regulatório não é tão novo assim nas parcerias firmadas entre o Estado de São Paulo e as Organizações Sociais, estabelecidas mediante contrato de gestão. Isso porque, a Lei Estadual Paulista nº 846/98<sup>2</sup> - que regulamentou a contratação de organizações sociais no âmbito do Estado de São Paulo -, estabelece a obrigatoriedade de convocação pública das entidades interessadas para firmar contrato de gestão com o Estado, sendo que somente serão qualificadas como organização social as entidades que, efetivamente, comprovarem possuir serviços próprios de assistência, no caso, à saúde, há mais de 05 anos.

<sup>2</sup> Com relação à Lei federal nº 9637/1998 – que dispõe sobre a qualificação de entidades como OS no âmbito geral -, embora a norma não tenha determinado a obrigatoriedade de convocação pública, a jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário tem perfilhado sobre a necessidade dessa convocação.

Com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, de aplicação em todo o território nacional a partir de agosto próximo, não mais subsistirá a subjetividade na escolha de entidades, eis que as Organizações da Sociedade Civil não serão mais escolhidas a partir do preenchimento de critérios unicamente formais. Deverão elas comprovar, também, no mínimo 03 anos de existência, com cadastro ativo na Secretaria da Receita Federal do Brasil, aliada à experiência prévia, capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento de atividades previstas.

Impor-se-á a todo Administrador Público o dever de promover o chamamento público das entidades interessadas, para concorrerem entre si, mediante apresentação do melhor plano de trabalho e de critérios objetivos de seleção, para posterior formalização da parceria, em vista à obediência aos princípios da impessoalidade, moralidade, isonomia e transparência. Interessante observar que, se antes sequer havia disciplina legal federal a respeito do chamamento público, agora a nova lei vem expressamente prever hipóteses de sua dispensa e inexigibilidade, nos artigos 30 e 31, o que deverá ter franca aplicação na área da saúde. Cria-se, ainda, a possibilidade de manifestação de interesse social por meio da elaboração de propostas de chamamento público pelas próprias OSCIPs, movimentos sociais e interessados (arts. 18 a 21).

No caso de serviços de saúde, um ponto específico despertou muita atenção na nova lei, e que diz respeito à possibilidade de utilização de outras fontes de preços para margear os custos das parcerias, a teor da previsão contida no artigo 22, V (elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais,

publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público), da mencionada lei.

Isso porque a defasagem da Tabela SUS é notória, eis que há anos as vozes daqueles que sobrevivem da respectiva tabela reclamam por uma real e significativa atualização de valores. O que se nota hoje – por critérios empíricos – é que, de fato, a Tabela SUS serve tão somente para subfinanciar a saúde pública, sendo que tal descompasso incita irregularidades na execução física e financeira das parcerias, com reflexos nos serviços prestados, como pagamento pelo número de cirurgias, procedimentos médicos, plantões etc.

Com o marco legal abre-se um novo caminho e uma nova possibilidade de reversão do subfinanciamento da saúde pública. Apenas um parêntese: obviamente que, de outro lado, é preciso que ocorra uma mudança na estrutura organizacional do Poder Público, de modo que haja o seu aparelhamento – pessoal e material – para o acompanhamento e a fiscalização concomitante da execução das parcerias, conforme adiante se exemplificará.

Emerge, assim, a possibilidade de entidades apresentarem um plano de trabalho, cujos valores dos procedimentos médico-hospitalares poderão ser balizados em tabelas oficiais emitidas também por associações profissionais.

Como exemplo, abre-se a possibilidade das organizações da sociedade civil apresentarem propostas balizadas na Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos – CBHPM, elaborada pela Associação Médica Brasileira (AMB), pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) e pela Federação Nacional dos Médicos (FENAM), e que contou com a participação da FIPE-SP, responsável pela estruturação e codificação da tabela de maneira hierarquizada.

Outro ponto que sempre trafegou em uma zona obscura diz respeito à cobrança de taxa de administração pelas entidades. O artigo 45 da nova Lei apresenta-se para extirpar – vez por todas - a cobrança da respectiva taxa, pois, de regra, serve para mascarar o “lucro” das entidades. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não admite tal prática, tendo proferido condenações substanciais de entidades à devolução de respectivos valores ao erário.

Na prática, a alegação das entidades do terceiro setor resume-se ao argumento de que a taxa serviu para o custeio de despesas indiretas da parceria; entretanto, na maior parte das vezes, quando instadas a comprovar tal alegação, quem se inerte ou não conseguem fazê-lo.

Como modo de regular a questão, os artigos 45, 46 e 47 da Lei federal nº 13.019/2014 delinearão quais são as despesas vedadas nas parcerias e quais os tipos de despesas diretas e indiretas, incluindo serviços contábeis e de assessoria jurídica, permitidas nos ajustes firmados, afastando qualquer dúvida acerca do tema.

De todo o conteúdo da nova norma, o que se mostra mais relevante é o dever de monitoramento e de avaliação pelo gestor, estabelecido a partir do artigo 58, no chamado exercício do controle interno.

Concomitante às normatizações aplicáveis nas relações Estado x Terceiro Setor, emerge a necessidade de quebra de paradigmas, impondo-se ao Administrador o dever de mudança para um novo foco de atuação.

É preciso mitigar a exigência de formalidades exacerbadas, e dar vazão a uma nova modelagem de gestão, deixando o Poder Público de ser burocrata para exercer um papel gerencial, já que os novos normativos impõem ao Administrador Público o

dever de exigir de seus parceiros privados o cumprimento de metas, economia e resultados, como se uma empresa privada fosse.

E como acompanhar e exigir o cumprimento de economia, metas e de resultados senão por um acompanhamento concomitante do Poder Público? Em termos práticos, o que se verifica é uma relativa inércia do Poder Público - em todas as esferas de governo - no acompanhamento e fiscalização das parcerias, pois se parte de uma falsa premissa de que o mero repasse dos recursos isenta o ente político de qualquer tipo de responsabilidade. Supõe-se, então, que não há esse controle, e que o que existe são simplesmente o repasse de verbas e o controle formal da aplicação dos recursos.

Neste ponto, emerge a novel disciplina acerca da prestação de contas, que será muito mais criteriosa. A Administração deverá fornecer às Organizações Sociais manuais específicos, a teor do artigo 63, § 1º, ressaltando a possibilidade de regulamentação diferenciada, e mais simplificada, da prestação de contas nas parcerias de até R\$ 600.000,00.

Ademais, os artigos 75 e 76 da respectiva lei estabeleceram que o responsável por emitir o parecer técnico em desconformidade com a execução da parceria responderá administrativa, penal e civilmente, caso tenha agido com dolo ou culpa, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da organização da sociedade civil e de seus dirigentes.

Outro ponto a merecer destaque é o que diz respeito aos artigos 77<sup>3</sup> e 78<sup>4</sup>, que alteraram e acrescentaram ao artigo 10 da Lei Federal nº 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa – novos fatos constitutivos a configurar atos de improbidade.

Alteração significativa constatou-se no inciso VIII, bem como houve acréscimo de mais seis incisos – do XVI ao XXI - a configurar a prática de atos de improbidade.

Em termos concretos, é inexorável o dever do Poder Público de se aparelhar para os novos modelos de parceria, não somente cumprindo as formalidades impostas pela Lei Federal nº 13.019/2014, mas, principalmente, buscando mecanismos humanos e materiais para a efetiva gestão na aplicação dos recursos públicos pelas entidades parceiras, sob pena de,

em curto espaço de tempo, comprometer essa nova modelagem de parceria.

Não se pode esquecer, também, que caberá aos órgãos de controle externo, em especial aos Tribunais de Contas, exigir do Poder Público o exato cumprimento do normativo legal, em especial quanto à necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle interno.

Por fim, espera-se que o marco legal sirva para “estabilizar” a relação entre o poder público e as entidades do terceiro setor, possibilitando, assim, um efetivo e eficiente alcance social.

3 VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (...).

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;

XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (NR)

4 Art. 78. O art. 11 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 11 (...)

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.” (NR)

## O Conflito entre a Fazenda do Ente e a Receita Previdenciária do Regime Próprio



ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS  
Auditor do TCE/SP



CELSO ATILIO FRIGERI  
Diretor de Fiscalização do TCE/SP



RENATA CONSTANTE CESTARI  
Procuradora do Ministério Público de Contas junto ao TCE/SP

### 1. Introdução

Há quase vinte anos o estado brasileiro vem solucionando a previdência geral e a do servidor público. As próximas gerações registrarão esse intervalo da história como a batalha pelo modelo sólido, sustentável e justo, que sagrará vitoriosas a responsabilidade fiscal e a dignidade da pessoa humana. A caminhada consolidará os direitos dos hipossuficientes – idosos, menores e portadores de enfermidades incapacitantes –, assegurando a prosperidade da sociedade e representando um importante triunfo do Estado brasileiro.

Há que se cuidar das pequenas coisas, entretanto. Observada de longe, uma guerra não dá a conhecer as muitas urgências que, acaso ignoradas, alterariam a sorte das partes.

O marco inicial da caminhada brasileira é a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, pois fechou o conceito de inatividade, que caracterizava a aposentadoria do servidor público até então, e inaugurou a fase do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, uma aposta dos estudiosos como solução para um país com um déficit crônico de poupança interna e grande concentração de renda.

O princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, no entanto, desarmoniza com outros princípios caros ao Direito Administrativo

clássico. A administração da previdência também não comunga de todos os objetivos do Direito Financeiro clássico. Enquanto a administração pública verte receitas anuais em dispêndios anuais, a administração previdenciária tem a finalidade precípua de acumular riqueza, mirando uma preponderância das receitas sobre as despesas. Um está equipado para gastar, o outro, para economizar. Um ocupa-se do tempo presente, o outro, do tempo futuro.

Por serem divergentes, as pretensões da Fazenda do Ente acabam resistidas pela Receita Previdenciária do Regime Próprio, e vice versa, em um desarranjo de tal magnitude que justifica o título de nosso estudo. Não é dizer que não se possa inferir um vencedor de antemão: se a chefia da previdência e a chefia da fazenda respondem a uma mesma autoridade, e essa autoridade não percebe bônus político nenhum ao solucionar problemas de administrações passadas para administrações futuras, a previdência perderá.

Por vezes, quem perturba o equilíbrio das forças na disputa pelos recursos orçamentários são os próprios segurados, que optam por benefícios no presente e negligenciam completamente o Equilíbrio Financeiro Atuarial, abandonando o chefe do Regime Próprio em um edifício sitiado,

que todos pretendem dilapidar. Há um encanto na subversão da Lei.

Neste trabalho tentamos sintetizar os pontos de atrito entre as Receitas Fazendária e Previdenciária dos Entes, sugerindo caminhos de ação que beneficiem a higidez do Regime Próprio e a Responsabilidade Fiscal.

### 2. Responsabilidades Divididas

Um jornalista americano escreveu certa vez que para todo problema complexo existe uma solução tão clara e simples quanto errada<sup>1</sup>. Alguém poderia argumentar que se toda a sociedade de um determinado município entende correto reduzir os gastos com a previdência, autodeterminando-se a protelá-la, não pode haver violação da Lei. É um equívoco.

Ocorre que o seguro social é bem jurídico federal, indisponível para as autoridades locais. Elas não podem dispor do seguro, mesmo com anuência absoluta de seus Legislativos. A discussão da propriedade do modelo capitalizado, embora existente e relevante, não encontra foro apto abaixo do Congresso Nacional, que já se pronunciou em maioria qualificada em quatro turnos<sup>2</sup>.

Por vezes, no entanto, não são motivos tão republicanos que animam os que propõem leis que sabotam o equilíbrio do Regime Próprio. Há, como hipótese tácita na mente de alguns, que quando for necessário, o dinheiro virá de algum lugar, que o Regime Geral assumirá ou que os Administradores futuros poderão ser constrangidos a prever dotações específicas nos orçamentos. Enfim, não são bons os argumentos. Transigir com o comando

1 "There is always an easy solution to every human problem – neat, plausible, and wrong." Mencken, Henry Louis. *The Divine Afflatus*. 1917.

2 No sentido de que as Emendas Constitucionais, a exemplo da EC 20/98, são aprovadas em duas sessões de votação em cada uma das casas do Congresso Nacional.

da Lei é crime de responsabilidade e improbidade administrativa. Ao administrador cabe apenas cumprir e ver cumprir.

É nossa tese, no entanto, que a repressão das ações que importunam o Equilíbrio Financeiro e Atuarial é retardada por ser difícil elucidar a responsabilidade. Uma alegoria pode ajudar a explicar o porquê. Suponha-se que duas crianças, Maria e Verônica, brincam sozinhas em uma sala com um jarro em seu centro. Suponha-se que, após um ruído muito grande, o Pai delas as encontre em torno do objeto quebrado. Suponha-se que uma culpe a outra pelo acidente. Se apenas aquela que encostou por último no vaso é culpada, punir ambas envolverá uma injustiça tão grande quanto não punir nenhuma.

Algo similar pode ocorrer nos Regimes Próprios:

I) Suponha-se que em um Regime Próprio o parecer técnico revele um déficit atuarial muito grave. A cifra nada mais é que a repercussão de decisões passadas irresponsáveis e inadimplência, que deve ser solucionada pelo governo atual tanto quanto deveria ter sido evitada pelo governo anterior.

II) Suponha-se que o chefe do Regime Próprio tenha comunicado ao chefe do Executivo local as recomendações do atuário. Estas recomendações nada mais são que a sugestão de que o governo atual reduza investimentos, de sorte a que governos futuros recobrem a capacidade de forma sustentável.

III) Suponha-se que o chefe do executivo local tenha encaminhado ao Legislativo propostas separadas de alíquota suplementar, de aporte extraordinário e de parcelamento de contribuições inadimplidas.

**IV)** Suponha-se que o Legislativo tenha rejeitado as propostas de alíquota suplementar e de aporte, e que tenha aceito a de parcelamento. Isso geralmente ocorre por influência do Executivo e com a anuência do funcionalismo.

Quem deveria ser lançado ao rol dos culpados pela fragilização do Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime? Há uma única solução jurídica: atribuir a responsabilidade a todos. A única forma de eximir-se é comprovar que tudo foi feito, não apenas o mínimo, para se desincumbir da obrigação de buscar o equilíbrio. O repertório do gestor do Regime Próprio deve conter, por exemplo:

**I)** Notificações extrajudiciais. O Prefeito deve tomar conhecimento da inadimplência do ente pelo meio mais formal possível, uma vez que este é um evento cuja comprovação em juízo pode vir a ser necessária.

**II)** Acionamento dos termos dos acordos de parcelamento. Se o equilíbrio financeiro do Regime está em jogo, o gestor deve demonstrar claramente que recorreu a todos os dispositivos cogentes do eventual acordo de parcelamento, inclusive o sequestro do FPM, se cabível.

**III)** Interlocação parlamentar. O Regime Próprio deve orientar os representantes da Câmara de Vereadores em todos os projetos de interesse previdenciário, inclusive aqueles que criem ou alterem cargos, funções, salários, remuneração, vantagens e benefícios, além daqueles que instituem, extingam ou alterem benefícios previdenciários. O representante do Regime Próprio deve se credenciar na interlocação política local, por exemplo, apresentando anualmente o Parecer do Atuário para os Senhores Edis.

**IV)** Comunicação eficaz com o segurado. As ações do RPPS não devem ser surpresa para os segurados, assim como não

devem ficar ocultas as vicissitudes de sua Administração. O RPPS deve, inclusive, fazer campanha para conscientizar a massa da importância deste acompanhamento direto e por meio dos Conselhos existentes.

**V)** Representação Judiciária. As pretensões do Regime, como o afastamento de Leis manifestamente inconstitucionais, manutenção de negativas de benefícios e de critérios de reajustamento devem ser defendidas em juízo com todos os meios aceitos em Direito, e de forma efetiva.

**VI)** Controle Interno. O trabalho de Auditoria deve ser desimpedido internamente e deve manter constante contato com o Tribunal de Contas respectivo, na inteligência do art. 74 da CF/88<sup>3</sup>.

### 3. Criação de Novos Regimes

Compreendendo-se sistematicamente o caput do art. 40 da CF/88<sup>4</sup>, que estabelece o caráter contributivo do Regime Próprio e a obrigatoriedade do equilíbrio financeiro e atuarial, fica claro que o legislador pretendeu desvincular o custeio dos benefícios de aposentadoria e pensão da administração financeira dos entes federativos. Para que esse objetivo seja alcançado, critérios eminentemente técnicos devem ser adotados já no momento dos estudos para a criação do futuro regime. Não há lugar para pressa nem pressão na criação de novos regimes.

3 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. CF/88

4 Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. CF/88 g.n.

Faz-se necessária a avaliação atuarial inicial<sup>5</sup> para que sejam conhecidas as características da futura massa de segurados e estimados os compromissos financeiros da assunção desses segurados e seus dependentes. Especial atenção deve ser dada ao montante estimado a título de “compensação previdenciária”, uma vez que esse valor depende da homologação do Ministério da Previdência Social e será percebido ao longo do tempo, não sendo uma estipulada parcela à vista e por valor certo. Nunca deve a rubrica ser determinante para estabelecer a viabilidade do Regime que se inicia.

Da mesma forma, deve ser vista com reservas a constituição de um Regime que se inicia pretendendo aliviar o ônus com Contribuição Previdenciária para a Prefeitura. O projeto de criação de um Regime Próprio não comporta a proposta de tornar o gasto com previdência imediatamente menos gravoso para o ente, não é a intenção do Regime capitalizado. Se a Prefeitura encontra dificuldades financeiras em saldar seus compromissos com o Regime Geral de Previdência, mesmo com toda a máquina fiscal do Governo Federal promovendo a cobrança, é um indicativo de que deve permanecer nele.

Em meados dos anos 90, os administradores municipais foram assombrados por altos encargos das dívidas com a União, que acarretaram, em alguns casos, a retenção de repasses do FPM. Nesse cenário proliferaram os Regimes Próprios de Previdência criados às pressas e com o objetivo específico de acudir as urgências financeiras municipais. Não havia legisla-

5 Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; Lei 9.717/98 g.n.

ção infraconstitucional regulamentando a matéria, o que permitiu a fixação de alíquotas em percentuais em muito inferiores ao Regime Geral de Previdência. A redução da alíquota patronal era celebrada pelo funcionalismo que teve a sua própria alíquota de contribuição diminuída. Havia pouca interferência federal na condução dos regimes e os recursos rapidamente se acumulavam.

Há registro de casos em que esses dinheiros foram aproveitados no custeio das Prefeituras, para antecipar o décimo terceiro salário aos servidores em condições financeiras mais favoráveis do que as existentes no mercado financeiro, e de inclusão de planos de saúde ou de consórcios nas atribuições regimentais dos Institutos e Fundos. Só o tempo foi capaz de revelar que a questão previdenciária não é simples. Não é matéria de curto prazo e envolve a dignidade da pessoa humana.

A promulgação das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e da Lei Federal nº 9717/1998, em conjunção com a decisiva ação normativa do Ministério da Previdência Social, precipitou uma grande profissionalização do setor. Ainda assim cabe o alerta de que a criação, implantação e gestão de um regime previdenciário é uma decisão de grande responsabilidade e complexidade que somente deve ser adotada com base em sólidos estudos preliminares de viabilidade.

A experiência de dezesseis anos da lei dos Regimes Próprios sugere que sejam contemplados nesses estudos a previsão de aporte inicial de recursos – previsto pelo cálculo atuarial – e previsão de um período de carência para capitalização do regime recém-criado, que sugerimos aqui seja de, no mínimo, cinco anos<sup>6</sup>. Desta

6 Este período também tem a vantagem de compatibilizar eventuais servidores anteriormente regidos pela CLT com a

forma o Regime Próprio poderá arcar com os benefícios concedidos de forma sustentável, promovendo a desvinculação em definitivo dos custos suportados pelos cofres públicos.

As aposentadorias e pensões concedidas sob outros regimes jurídicos somente devem ser carregadas à conta do Regime Próprio, onerando os seus cofres, se tal encargo puder ser de fato suportado. O único documento hábil a atestar essa possibilidade é um estudo atuarial específico e prévio, que consigne o aporte inicial necessário. Normalmente a transferência de ônus não é viável e é preciso que os benefícios anteriormente concedidos permaneçam sob responsabilidade dos órgãos concessionários até o transcurso dos direitos de seus beneficiários.

Em suma, quando se cria um regime próprio de previdência deve-se ter em mente a sua autossuficiência, desonerando o ente de despesas com inativos e pensionistas, isso não é um desdobramento automático da criação do regime. A criação de regimes sem os cuidados técnicos necessários, sem o aporte inicial e sem carências iniciais que propiciem o equilíbrio financeiro e atuarial é uma infelicidade muito frequente, principalmente em Municípios com menor estrutura administrativa. Mantém-se ou agrava-se a situação de emergência e necessidade de socorro financeiro que a Lei pretendeu afastar.

#### 4. A Solução do Déficit Atuarial

O parecer do atuário, quando aponta déficit atuarial, consigna recomendações para o seu equacionamento. Essa solução pode assumir a forma de um aporte adi-

cional, ou seja, uma transferência financeira imediata, ou a forma de alíquota suplementar e, nesse caso, pode ter valores diferenciados para os anos subsequentes até um máximo de 35 anos.

Nas recomendações do atuário também podemos perceber o conflito a que nos referimos no início deste texto. O trabalho do profissional de ciência atuária deve ser bem informado, desimpedido e livre de interferências. Se houver a impressão de que a conclusão deficitária está exagerada, a única forma válida de vê-la reformada é abastecendo o profissional com mais e melhores informações acerca da massa.

As recomendações responsáveis para equacionamento do déficit são, em geral, bastante onerosas. A fim de que sejam amenizadas, aliviando o presente à custa do futuro, recorre-se às alíquotas suplementares, ao invés dos aportes. Mais que isso, os percentuais são graduados no tempo, de forma que nos primeiros anos sejam muito baixos e, paulatinamente, alcancem percentuais impraticáveis.

Não é demais assinalar que a emissão de pareceres adulterados de forma a evidenciar déficit atuarial fraudulentamente baixo, seja por meio de adoção de premissas de cálculo inverídicas ou inverossímeis, seja por outro meio matemático ou procedimental constitui falta profissional gravíssima e, como tal, deve ser imediatamente comunicada por qualquer um que dela tome conhecimento ao Conselho de Classe a que o Profissional esteja vinculado, ao Instituto Brasileiro de Atuária, ao Ministério da Previdência, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas. Há no IBA uma Comissão de Ética<sup>7</sup> que opera para assegurar o emprego das melhores práticas da profissão e a observância do Código de Ética Profissional do Atuário<sup>8</sup>.

7 [http://www.atuarios.org.br/docs/estrutura/Regimento\\_Interno.pdf](http://www.atuarios.org.br/docs/estrutura/Regimento_Interno.pdf)

8 <http://www.atuarios.org.br/IBA/AcessoRestrito/Arquivos/>

#### 4.1. Premissas de Cálculo

Ocorre que o parecer do atuário possui uma quantidade enorme de parâmetros. Há registro de diferenças gritantes no valor do déficit atuarial de um ano para o seguinte, sem fluxo financeiro relevante e sem alteração da base de segurados. Nesses casos, a grande diferença é o profissional de atuária e o seu conjunto de parâmetros acerca da massa.

O insumo principal do trabalho do profissional de atuária é a base de dados dos segurados: planos de cargos e salários, idade das pessoas, taxa de entradas e saídas no serviço, idade média de concessão dos benefícios, estatísticas sobre o número de vagas no quadro de servidores, quantidade de dependentes e dados gerais sobre a saúde dos indivíduos. Um grande concurso pode, por exemplo, levar a admissão de grande número de servidores jovens, reduzindo o déficit, ou idosos, elevando-o.

Outro ponto que pode alterar de maneira significativa esse resultado é a idade prevista para a aposentadoria dos servidores. Se o ente, considerando que a expectativa de vida no Brasil já ultrapassou os 74 anos e que a capacidade laboral das pessoas segue essa mesma tendência, estabelecer vantagens para que o servidor permaneça em atividade mesmo quando já possua o direito ao benefício (como é o caso do abono de permanência) o impacto positivo dessa postergação da inatividade nas finanças do regime previdenciário e no cálculo atuarial são relevantes.

A alteração do parâmetro de cálculo, no entanto, deve buscar fundamento em estudo estatístico da idade média de pedidos de aposentadoria. Há categorias de profissionais, como aquelas da educação, que tradicionalmente se aposentam com idade menor. Dessa forma é desarrazoado

Arq634354469949299389.pdf

fixar no cálculo a idade de aposentação aos 70 anos para todos indistintamente, quando uma estatística simples mostra que a idade média dos que se aposentaram nos últimos 12 meses foi 61 anos, por exemplo.

#### 4.2. Alíquotas Suplementares Inviáveis

As alíquotas suplementares devem ser estruturadas de forma a que surtam reequilíbrio financeiro no intervalo de tempo apto. Por exemplo, se a idade do funcionalismo é tal que, em média, os servidores entrarão no direito de se aposentar em 15 anos, não há sentido em prever um programa de alíquotas suplementares para os próximos 30 anos, pelo fato de que o problema não se vê, assim, solucionado. A recomendação não se sustenta no tempo, ainda que implementada integralmente.

Por outro lado, se a ideia é capitalizar o Regime, parece contraditório sugerir alíquotas crescentes ao longo do tempo. Usando um paralelo, no mercado de financiamentos imobiliários há os sistemas "PRICE", em que as prestações são fixas no tempo, e o sistema "SAC", em que as amortizações são constantes e, portanto, as prestações são decrescentes no tempo. Não há sistema no mercado financeiro que preveja prestações crescentes, muito menos explodindo no tempo, pois tal sistema induziria a inadimplência e não é boa prática.

Pois bem, o primeiro sistema corresponde a um plano com alíquotas suplementares iguais e fixas e o segundo, decrescentes. Raramente se vê recomendações com alíquotas suplementares nesses formatos. Devem ser vistas com reserva, portanto, as recomendações que prescrevem alíquotas suplementares crescentes. Sugerimos aqui que qualquer plano que as preveja, tenha tempo igual ou menor que a expectativa média de aquisição de direitos e que sejam uniformes.

Outra falha que se vê usualmente é a previsão de alíquota suplementar simplesmente inviável do ponto de vista legal. O teto para os gastos com o funcionalismo são estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a alíquota suplementar deve ser incluída no cômputo<sup>9</sup>.

Um cálculo simplificado das rubricas da Folha de Pagamento dá uma estimativa para balizar as alíquotas inviáveis do ponto de vista da LRF:

Suponha a Folha de Pagamentos, *FP*, seja composta por parte tributável que chamaremos de Base de Contribuição ou Despesa de Pessoal Tributável, *DPT*, e parte não tributável que chamaremos de Despesa de Pessoal Não Tributável, *DPNT*. Neste último termo, temos os subsídios de agentes políticos não segurados pelo regime, indenizações por demissão, incentivos à demissão voluntária, gastos decorrentes de decisões judiciais, aposentadorias e pensões suportadas diretamente pelo erário do Município, vencimentos de servidores cujo provimento se dá exclusivamente em comissão e vantagens e indenizações transitórias que não são computadas para a fixação dos proventos. Então teremos:

$$FP = DPT * (1 + AP + AL + AS) + DPNT$$

(1) Onde *AP* é a alíquota patronal, geralmente entre 11% e 22%, *AL* é a alíquota laboral, geralmente fixada em 11% e *AS* é a alíquota suplementar. A Despesa total com pessoal pode ser expressa pelo seguinte cálculo:

$$DP = FP - BC.AL$$

(2) Em que a Despesa Total com Pessoal é *DP*. Por fim, o Comprometimento da Receita Corrente Líquida<sup>10</sup>, *RCL*, com Despesas de Pessoal é calculado como:

$$CDP = \frac{DP}{RCL} = \frac{DPT * (1 + AP + AS) + DPNT}{RCL}$$

(3) Da LRF sabemos que o limite máximo de gasto com pessoal do Executivo nos municípios é de 54%, mas há um limite prudencial de 95% em que sérias limitações já entram em efeito<sup>11</sup>. Desta forma devemos assumir que o comprometimento máximo é

9 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, **bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência**. LC 101/00 g.n.

10 Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. LC 101/00

11 Art. 22. (...) Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite**, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

de 51,3% da Receita Corrente Líquida com Despesas com Pessoal. Vamos supor que um determinado município não tenha regulamentada a Alíquota Suplementar, sendo seu nível de comprometimento com Despesas de Pessoal Inicial igual a *CDP<sub>i</sub>*:

$$CDP_i = \frac{DPT * (1 + AP) + DPNT}{RCL} = \frac{DPT}{RCL} * (1 + AP) + \frac{DPT}{RCL} * \frac{DPNT}{DPT}$$

(4) É útil definirmos também a margem não tributável, *MNT*, como sendo a razão entre a Despesa de Pessoal Não Tributável e a Tributável:

$$MNT = \frac{DPNT}{DPT}$$

(5) Aproveitando o conceito de Margem Não Tributável, temos:

$$CDP_i = \frac{DPT}{RCL} * (1 + AP) + \frac{DPT}{RCL} * MNT$$

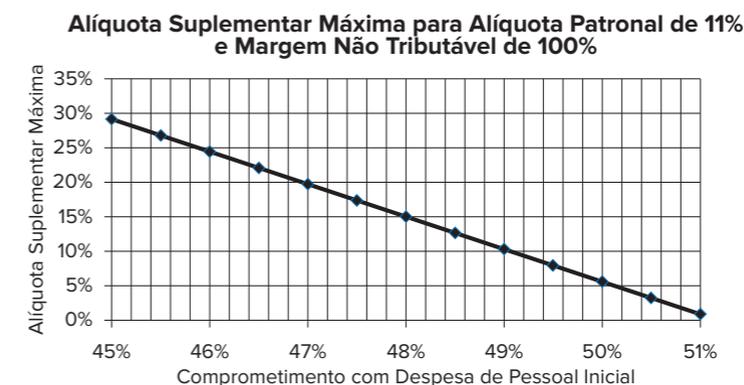
(6) A alíquota suplementar máxima, *AS<sub>máx</sub>*, é aquela que faz com que o Comprometimento seja de 51,3% da Receita Corrente Líquida:

$$CDP_{máx} = 51,3\% = \frac{DPT}{RCL} * (1 + AP + AS_{máx}) + \frac{DPT}{RCL} * MNT$$

(7) Após manipulação dos termos da equação, chegamos a:

$$AS_{máx} = (1 + AP + MNT) * \frac{(51,3\% - CDP_i)}{CDP_i}$$

(8)



Em suma, a alíquota máxima que pode ser colocada é proporcional à diferença existente entre o limite legal de comprometimento com despesas de pessoal e o comprometimento inicial. Os valores podem ser obtidos por qualquer um facilmente, pois o Relatório de Gestão Fiscal – RGF é documento de entrega obrigatória pelo ente e está disponível no site do Tesouro Nacional<sup>12</sup>, na contabilidade da Prefeitura e nos sites dos Tribunais de Contas<sup>13</sup>.

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. LC 101/00 g.n.

12 [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/sistn.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp)

13 No caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo sistema AUDESP, em <http://siapnet.tce.sp.gov.br/>

Como exemplo, assumimos um município em boa situação financeira<sup>14</sup>, que tenha comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesas de Pessoal no patamar de 41,3%. Não há informações sobre a Margem Tributável, mas é possível colher a Receita Previdenciária, *RP*, que nada mais é que o resultado da aplicação das alíquotas patronal e laboral sobre a base de contribuição,  $RP = (AP + AL) * DPT$ . Com isto podemos utilizar a fórmula abaixo para estimar a Margem Não Tributável.

$$MNT = \frac{DP.(AP+AL)}{RP} - 1$$

(9) Como  $AP = AL = 11\%$ ,  $RP = R\$ 138.51,0$  e  $DP = R\$ 89$ , temos:

$$MNT = \frac{89}{1381,0} - 1 = 10\%$$

(10) Com isto:

$$AS_{m\acute{a}x} = (1 + AP + MNT) \cdot \frac{(51,3\% - CDP_i)}{CDP_i} = \frac{21 \cdot 1,10\%}{4,3\%} = 51,9\%$$

(11) O município desse exemplo consegue implantar altas alíquotas suplementares sem incorrer nas limitações com o comprometimento da receita com despesas de pessoal da Lei.

Como exemplo oposto, um município em situação desfavorável apresenta comprometimento de 49,97%. Não foi possível utilizar a fórmula (9) para estimar a Margem Não Tributável, pois há dívida previdenciária declarada, ou seja, a Receita Previdenciária obtida do balanço está subestimada. Vamos assumir como 100%, a mesma do município com boas finanças, embora a análise da contabilidade municipal possa revelar a margem exatamente. Teremos:

$$AS_{m\acute{a}x} = (1 + AP + MNT) \cdot \frac{(51,3\% - CDP_i)}{CDP_i} = \frac{21 \cdot 1,33\%}{9\%} = 5,6\%$$

(12) O município não poderá ultrapassar 5,6% sem incorrer nas limitações da LRF. Se o município já apresentar comprometimento acima do limite prudencial de 51,3% é inútil efetuar cálculos, uma vez que nenhuma alíquota suplementar poderá ser legalmente estabelecida. Em resumo, o atuário deve consultar o Relatório de Gestão Fiscal, peça facilmente encontrável, antes de formular suas recomendações, e deve fazê-las de forma a de fato capitalizar o Regime, solucionando seus problemas.

Já o Regime Próprio, antes de encaminhar propostas de alíquotas suplementares, deve buscar a fixação da Alíquota Patronal no máximo permitido em Lei, o dobro da Alíquota Laboral, e a redução da Margem Não Tributável, exigindo o cálculo das alíquotas sobre todas as vantagens e rubricas que possam repercutir nos proventos.

### 4.3. Dação em Pagamento

Uma alternativa que tem sido repelida pela normatização do Ministério da Previdência é a dação em pagamento, ou seja, a extinção ou abatimento de uma dívida processada por meio da entrega de um bem. Possivelmente se tenha dificultado essa forma de solução das dívidas previdenciárias em virtude da utilização de laudos de avaliação

<sup>14</sup> Embora baseado em um caso real, os dados não correspondem exatamente.

inidôneos para quitação de contribuições correntes. Bens públicos inservíveis, tais como estádios de futebol deteriorados, ou mesmo servíveis, entretanto, afetados, como próprios públicos ocupados por secretarias ou cemitérios, foram dados em pagamento. Foi suficiente para que a Orientação Normativa MPS-SPSS 2/2009 vedasse a dação na maioria dos casos.

É de se notar, no entanto, que a transação é permitida para a amortização do déficit atuarial<sup>15</sup>. Concedida essa vênua, ou seja, apenas para amortizar déficit atuarial, e tendo absolutamente claro que a avaliação prévia e idônea e a desafetação dos bens entregues são absolutamente indispensáveis para a licitude da operação, não vemos de forma negativa a possibilidade.

Há legislação<sup>16</sup> que facilita aos Municípios promoverem desapropriações urbanas de forma a recuperarem o Imposto Territorial Urbano inadimplido. Uma forma de a Prefeitura colaborar com o zoneamento urbano, recuperar créditos e ainda amortizar o déficit previdenciário pode ser a utilização do expediente com a finalidade específica de alienação para o patrimônio do Regime que deve, no entanto, dar rentabilidade imediata ao bem, seja leiloando-o, seja licitando a concessão administrativa de uso a título oneroso.

<sup>15</sup> Subseção VI  
Da Vedação de Dação em Pagamento

Art. 37. É vedada a dação em pagamento com bens móveis e imóveis de qualquer natureza, ações ou quaisquer outros títulos, para a amortização de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial. ON MPS-SPSS 2/2009

<sup>16</sup> Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 22, §2º e art. 34.

### 5. Apropriação Indébita Previdenciária

De qualquer forma e independentemente de se buscar solução amigável das dívidas existentes, o Gestor não pode tolerar a retenção da parcela laboral de contribuições previdenciárias. Trata-se de Crime Comum e de ato de improbidade administrativa. Notícia do fato deve ser imediatamente comunicada ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do §1º do art. 74 da CF/88.

O crime em tela encontra-se inserido no Título II do Código Penal, referente aos crimes contra o patrimônio. O art. 168-A<sup>17</sup> foi inserido no Código Penal, juntamente com seus parágrafos, por intermédio da Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2.000, que revogou expressamente o art. 95 e parágrafos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispunha sobre as condutas consideradas criminosas que poderiam se configurar em apropriação indébita.

A conduta ilícita consiste em não levar a efeito o recolhimento aos cofres do Regime de Previdência as contribuições previamente descontadas dos servidores, podendo causar, como consequência, o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime e, por conseguinte comprometendo o pagamento de benefícios atuais e futuros.

<sup>17</sup> Art.168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e na forma legal ou convencional:

Pena- reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Quando da apuração da infração pelos gestores públicos, principais responsáveis pela prática em comento, o judiciário tem interpretação restritiva do tipo, e vem absolvendo os acusados sob o entendimento de que apenas se comprovado o desvio da verba para proveito pessoal do agente político há a caracterização da conduta delituosa. Veja o entendimento da Justiça Federal da Primeira Região:

“PENAL. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA (ART. 168-A DO CPB). PREFEITO. SUJEITO ATIVO. IMPOSSIBILIDADE. ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA (ART. 397, III, DO CPP). MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO DESPROVIDO.

1. O prefeito municipal e seus auxiliares não podem ser sujeitos ativos do crime de apropriação indébita, pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores do município. Tal responsabilidade só se caracteriza se comprovado o desvio da verba para proveito pessoal dos agentes políticos, o que não restou caracterizado no caso sob exame.

2. Precedentes desta Corte e do STJ, no sentido de que os **agentes políticos não podem ser sujeitos ativos do crime previsto no art. 168-A, do CPB, quando não restar demonstrado que os valores descontados dos servidores foram incorporados aos patrimônios pessoais dos agentes.**

3. Manutenção da absolvição sumária dos réus, com fulcro do art. 397, III, do CPB.

4. Apelação do MPF desprovida.

Veja também: RCCR 2006.35.00.004444-1, TRF1 RCCR 2003.38.01.001248-2, TRF1 RESP 286832, STJ.

Acórdão. A Turma, por unanimidade, negou provimento à Apelação. Processo:ACR 249 BA 0000249-56.2009.4.01.3302 Relator(a):DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO Julgamento: 06/02/2012 Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Publicação: e-DJF1 p.183 de 17/02/2012”

Percebe-se que o entendimento jurisprudencial dos Tribunais Regionais Federais, bem como em julgados do Superior Tribunal de Justiça encontram-se embasados na necessidade de se demonstrar a prática da conduta para proveito próprio do gestor, entendimento este que apenas beneficia aqueles que deveriam, em qualquer hipótese, responder pela municipalidade.

Por outro lado, para a mesma conduta, encontramos julgados de ações de Improbidade que, respaldada pelo mesmo artigo 168-A do Código Penal, combinado com os princípios da legalidade e moralidade administrativas, resultou na condenação do gestor, conforme julgado da 12ª Vara Federal do Rio Grande do Norte a seguir reproduzido:

AC - 546167/RN - 2008.84.01.001883-0 [0001883-42.2008.4.05.8401]  
RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ ALBERTO GURGEL  
ORIGEM : 12ª Vara Federal do Rio Grande do Norte (Subseção de Pau dos Ferros)  
APTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
APDO : MARIA ELCE MAFALDO DE PAIVA FERNANDES  
ADV/PROC : AGUINALDO FERNANDES DANTAS e outro  
EMENTA  
ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. OMISSÃO NO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXISTÊNCIA.

1. Ação de improbidade ajuizada com o fito de imputar à ex-Prefeita do Município de Major Sales/RN as sanções da Lei nº 8.429/92, por ato de improbidade consistente na omissão de recolhimento aos cofres da Previdência Social das contribuições descontadas de segurados, no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2006, no valor de R\$ 395.616,07.

2. Sentença que julgou improcedente o pedido, considerando, entre outras ra-

zões, o parcelamento da dívida aliado ao regular adimplemento das prestações.

3. Na qualidade de ordenador de despesas do Município, o réu estava obrigado a providenciar o recolhimento das contribuições, nos termos dos arts. 15, I, e 30, I, da Lei nº 8.212/91.

4. Conduta omissiva que, além de criminalizada no Estatuto Repressor como apropriação indébita previdenciária (arts. 168-A), atenta contra os princípios que norteiam a Administração Pública, notadamente a legalidade e a moralidade administrativas.

5. Uma vez não apontado nenhum motivo relevante para respaldar o fato ou justificar o emprego emergencial daqueles recursos, situações em que a Jurisprudência tem afastado a configuração da figura ímproba aqui imputada (REsp 246746/MG, DJe 19/05/2010), resta delineada a conduta inserta no art. 11, II, da LIA, em sua modalidade dolosa, elemento subjetivo cuja presença advém da ausência daquelas excludentes. Precedentes deste Regional.

**6. A confissão e o posterior parcelamento fiscal do débito não têm o condão de, por si só, descaracterizar o ilícito civil invocado,** mormente quando tais providências foram efetuadas a partir de auditoria levada a efeito pela Receita Federal.

7. Perpetração de ofensa ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, a acarretar a incidência das sanções previstas no art. 12, III, do referido diploma legal, com a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, por três anos, e pagamento de multa civil de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

8. Apelação parcialmente provida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que figuram como partes as acima identificadas,  
DECIDE a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento à apelação, nos termos do Relatório, do Voto do Relator e das Notas Taquigráficas constantes dos autos, que passam a integrar o

presente julgado.

Recife, 04 de abril de 2013 (data de julgamento).

ÉLIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO

Esses entendimentos são chancelados na jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO PELO ART. 11 DA LEI 8.429/92. PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES NO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO INSTITUTO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL - IMSS. CONDOTA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 CPC NÃO OCORRENTE. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

.....  
3. Segundo o acórdão recorrido, “(...) Configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, em especial, a legalidade e moralidade, o parcelamento de contribuições previdenciárias recebidas e não repassadas, e que foram objeto de renegociação não cumprida, e empréstimos tomados e não pagos, pois praticado ato visando a fim diverso do previsto em lei (art. 11, I, da Lei 8.429/92). Na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, o Julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo”.

4. Precisamente sobre o dolo, o julgamento impugnado afirma que, “consoante a análise minuciosa dos documentos e provas produzidas, vislumbra-se existência de atos de improbidade administrativa, vez que presentes a má-fé e o dolo do réu/apelante, nos moldes a justificar a procedência do pedido, ainda que em parte”.

5. Não há ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal a quo exara fundamen-

tação suficiente à exteriorização do seu entendimento sobre a questão em julgamento e quando a pretensão integrativa vincula-se ao mérito da decisão, e não às hipóteses que habilitam o manejo dos aclaratórios, que por esse motivo foram desacolhidos na origem. Jurisprudência corrente que desobriga o julgador a responder a questionamentos ou a teses das partes.

6. O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação quanto à necessidade de ser comprovado o dolo genérico para a tipificação da conduta prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Tendo a Corte estadual expressamente consignado a presença desse elemento subjetivo, **não há como acolher o pleito recursal que busca afastar a responsabilização do demandado pela demonstração de inexistência de materialidade da conduta que lhe é imputada**, tendo em vista que o exame das premissas fáticas sobre as quais se pautou a decisão atacada encontra vedação no enunciado da Súmula 7/STJ.

7. Recurso Especial não provido. (REsp 1285160/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 04/06/2013, DJe 12/06/2013)<sup>18</sup>

Também no Judiciário paulista há o mesmo entendimento, confira:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREFEITO MUNICIPAL - OMISSÃO NO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS À RESPECTIVA AUTARQUIA MUNICIPAL - O administrador público não pode dispor de receitas previdenciárias como se fosse um “banco”, de onde pudesse tomar “empresimos” quando bem entendesse para saldar necessidades do Município**, ainda que a existência e a relevância pública

<sup>18</sup> No mesmo sentido: REsp 895530/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 18/11/2008, DJe 04/02/2009 e REsp 1080189/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 07/10/2008, DJe 20/10/2008.

dessas necessidades estivesse comprovada, o que não é o caso. - Rejeita-se a matéria preliminar, dá-se parcial provimento à apelação do Ministério Público, para julgar a demanda procedente em maior extensão; dá-se parcial provimento à apelação do réu, tão-somente para reconhecer os benefícios da Justiça gratuita já deferidos por este Tribunal em agravo de instrumento; e comina-se ao réu, de ofício, multa por litigância de má-fé, com observações de ofício acerca dos critérios de correção das verbas devidas. APELAÇÃO Nº 0010266-46.2008.8.26.0073 Rel. Des. Ponte Neto.<sup>19</sup>

Por esse motivo, também o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem emitido pareceres prévios desfavoráveis às Contas do Prefeito, o que, em sendo confirmado pelas Câmaras de Vereadores pode render ineligibilidade pelo período de oito anos<sup>20</sup>.

## 6. Conclusão

A contraposição entre os interesses da Fazenda Municipal e da Receita Previdenciária pode afastar os seus titulares para casas diametralmente opostas na estrutura da administração pública. Todo cidadão de bem investido na chefia do Regime Próprio do ente tem perfeitamente claro que assume uma incumbência que, provavelmente, não lhe renderá amizades.

Muitas são as ferramentas disponíveis ao gestor para cuidar que todas as receitas devidas ingressem efetivamente no

<sup>19</sup> No mesmo sentido: 11ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 0165919-03.2007.8.26.0000, Rel. Des. AROLDO VIOTTI, j. 12/03/12; 12ª Câmara de Direito Público, Apelação 9186977-40.2006.8.26.0000, Rel. Des. Edson Ferreira, j. 16/12/2009; 10ª Câmara de Direito Público Apelação 9195411-86.2004.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 17/08/2009; e 7ª Câmara de Direito Público Apelação 0001729-92.2009.8.26.0213, Rel. Des. Luiz Sergio Fernandes de Souza, j. 01/08/2011.

<sup>20</sup> Pareceres prévios desfavoráveis emitidos pelo TCE/SP em virtude do inadimplemento de contribuições previdenciárias, falta de CRP ou CRP obtido judicialmente: 9 do exercício de 2010, 26 do exercício de 2011 e 30 do exercício de 2012.

caixa do Regime Próprio e que todas as despesas efetuadas sejam legais. Essas ferramentas, no entanto, se impõem, pois é atribuição do gestor garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. É o poder-dever do administrador que, em podendo adotar as medidas para esse fim, não pode optar por não tomá-las.

Côncios da grande responsabilidade que é depositada em suas ações, os gestores poderão tomar serenamente as atitudes duras e impopulares que assegurem o futuro da sociedade e que favoreçam um sistema de previdência forte e saudável.

## Descompasso Federativo e Responsabilidade Solidária no Financiamento da Saúde Pública Brasileira



ÉLIDA GRAZIANE PINTO

Procuradora do Ministério Público de Contas junto ao TCE/SP

O presente artigo tem por finalidade debater duas constatações aparentemente óbvias e inter-relacionadas quando se fala na máxima eficácia do direito à saúde no Brasil: o Sistema Único de Saúde não tem fontes suficientes e adequadas de custeio, mas os Municípios, em regra, aplicam patamares de gasto no setor significativamente acima do piso constitucional que lhes foi determinado<sup>1</sup>.

Tais constatações reclamam levantamento de causas e, sobretudo, de consequências para que se desfaça o impasse e se assegure ao cidadão seu direito, sem se que onere excessivamente o Poder Público local, até porque há ali inúmeras outras obrigações constitucionais por se cumprir, como o são o saneamento básico e a mobilidade urbana.

Assim, diante da notícia<sup>2</sup> de que 20% (vinte por cento) dos Municípios paulistas com mais de 50 mil habitantes gasta mais do que o dobro do mínimo constitucional em saúde, é preciso refletir se tal descompasso federativo decorre de alguma das situações hipotéticas abaixo arroladas:

1) o ente aplica muito, porque gasta mal e a baixa qualidade da saúde no município decorre de falhas de gestão e eventual

desvio de recursos (terceirização indevida, parcerias inefetivas e onerosas com entidades do terceiro setor, falta de pessoal permanente, falta de controle de almoxarifados/ contratos de serviços e abusos licitatórios etc);

2) a Prefeitura aplica muito, porque o avanço das demandas judiciais em busca de medicamentos e procedimentos na saúde pública onera primordialmente os municípios e faltam recursos estaduais e federais;

3) o Município aplica muito, por causa da judicialização, mas aplica mal (conjugação das hipóteses anteriores).

Eis um cenário complexo, de cuja compreensão sistêmica não se pode furtar, razão pela qual todas as situações acima indicam caminhos de investigação socialmente relevantes. Mas, por força de necessário foco metodológico, as falhas de gestão e os desvios de recursos de que tratam as hipóteses 1 e 3 não serão assumidos como alvo de investigação neste momento. Isso porque o problema de má qualidade do serviço de saúde pública, a despeito dos altos índices de gasto no setor em algumas realidades municipais, reclama, por si só, análise exaustiva de dimensões e variáveis referidas a contextos fáticos que não se tem, ao menos, por ora, condições de explorar.

<sup>1</sup> Conforme o art. 198, §§2º e 3º da CR/1988, regulamentado pela LC 141/2012, o Município deve aplicar 15% (quinze por cento) da sua receita de impostos e transferências.

<sup>2</sup> Disponível no endereço <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/2014/01/1403246-uma-em-cada-5-cidades-de-sp-gasta-mais-que-o-dobro-do-exigido-na-saude.shtml> (acessado em 02/03/2015).

Dado o caráter de rápida digressão teórica que o presente texto assume, interessa, pois, passar ao enfrentamento abstrato da situação contida na hipótese 2 (realidades locais bem geridas, mas oneradas especialmente pelo subfinanciamento federal da saúde).

Vale lembrar, a esse respeito, que, durante o longo intervalo de quase 15 (quinze) anos entre a Emenda nº 29, de 13 de setembro de 2000, e a recentíssima Emenda nº 86, de 17 de março de 2015, a União não teve qualquer correlação entre o comportamento progressivo da receita federal com o seu volume de gastos no SUS.

Isso ocorria, pois o critério normativo de gasto mínimo a ser vertido pelo Governo Federal para as ações e serviços públicos de saúde – ASPS sempre cuidou de manter o patamar do ano anterior corrigido tão somente pela variação nominal do PIB, o que teve como consequência o estabelecimento de uma vinculação estagnada do gasto federal em saúde.

Somente a partir de 2016, conforme o teor do art. 2º da EC nº 86/2015<sup>3</sup>, é que a União passará ter compromisso de gastar porcentual incidente sobre sua receita corrente líquida – RCL. Mesmo assim, haverá escalonamento de índices mínimos ditos “progressivos”, para que – em 2020 – seja possível chegar ao novo patamar de 15% (quinze por cento) da RCL federal para a política pública de saúde.

Por outro lado, o critério de gasto mínimo em saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tal como definido pela Emenda nº 29/2000 e mantido pela EC 86/2015, sempre correspondeu a porcentual da arrecadação de impostos e

<sup>3</sup> Para um debate mais profundo a respeito do novo regime constitucional de gasto mínimo da União em saúde, ver o artigo publicado em coautoria com o prof. Ingo Wolfgang Sarlet e disponível <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto>

transferências. Tal distorção federativa de critérios propiciou, ao longo dos últimos quinze anos, uma forte tendência de correlação positiva entre, de um lado, incremento da receita tributária de impostos e, de outro, majoração dos gastos em saúde para os entes subnacionais.

Com lastro em levantamento feito em sede de estudos pós-doutorais<sup>4</sup> e na observação direta das prestações de contas dos governos municipais paulistas no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, é possível afirmar que foram as Prefeituras, na média, que assumiram a maior parte do custo fiscal diante da pressão social (por vezes judicializada) pela efetividade do direito à saúde.

Os patamares historicamente progressivos de gasto mínimo em saúde dos municípios durante o período de quinze anos em comento, em maior ou menor grau, decorreram da regressividade proporcional do gasto federal em saúde e da clara tendência de manutenção dos gastos estaduais em torno do seu piso constitucional no setor; isso quando não houve, por vezes, déficit<sup>5</sup> de aplicação do mínimo em saúde, sobretudo antes da LC 141/2012, por parte de alguns Estados.

<sup>4</sup> Tese denominada: “FINANCIAMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E FEDERALISMO: Um estudo comparativo sobre a progressividade constitucionalmente conquistada na educação e a guerra fiscal de despesa na saúde do pós-EC 29/2000” e apresentada pela articulista ao Programa de Pós-Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV, sob supervisão da Profa. Dra. Sonia Fleury, em dezembro de 2010.

<sup>5</sup> Segundo o Conselho Nacional de Saúde ([http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2005/ec29.htm](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/ec29.htm), acesso em 23/03/2015), em 2003, apenas 11 (onze) Estados da Federação cumpriam adequadamente a Emenda Constitucional nº 29/2000: Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Pará, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Os demais 16 (dezesseis) Estados (Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e o Distrito Federal tiveram resultados deficitários de aplicação do piso constitucional em ações e serviços públicos de saúde.

Como já suscitado em outra oportunidade<sup>6</sup>, fato é que, desde a EC 29/2000, a participação da União no custeio do Sistema Único de Saúde tem caído proporcionalmente tanto em face do quanto os demais entes federados aportam, bem como em relação ao quanto ela própria arrecada. Tal regressividade (que é relativa, já em que em termos nominais houve expansão formal do gasto federal em saúde) pode ser estatisticamente aferida à luz de qualquer dos seguintes quesitos de análise:

1) participação relativa da União no volume total de recursos vertidos pelo Poder Público ao SUS (caiu de 59,8% em 2000 para 44,7% em 2011, segundo estudo do IPEA<sup>7</sup>);

2) peso proporcional do gasto da União em saúde em face da sua própria receita global caiu de 8% para 6,9%<sup>8</sup>;

3) peso proporcional do gasto da União em saúde em face do total de recursos aplicados no Orçamento da Seguridade Social – OSS, o que corresponde ao critério de proporcionalidade estabelecido no art. 55 do ADCT (conforme notícia a Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde – AMPASA<sup>9</sup>).

Diante desse cenário, é que se pode derivar a hipótese de que o caráter crescente do gasto mínimo municipal não se trata de mera opção discricionária do gestor local, mas do resultado fiscal da compêlida resposta às ações judiciais, dentre outras demandas de gasto no setor, como o são os próprios custos subestimados das transferências voluntárias feitas pela União para a execução descentralizada de ações e serviços públicos de saúde.

A esse respeito, estudo da Confederação Nacional dos Municípios – CNM<sup>10</sup> aponta para o desequilíbrio nas transferências federais para as ASPS, na medida em que os “incentivos financeiros [da União] representam no máximo 30% do custo real dos programas e das estratégias federais, sobrecarregando as finanças municipais com o custeio do SUS”.

Uma vez constatado o subfinanciamento crônico da saúde pública brasileira<sup>11</sup>, depreende-se que a evolução do comportamento do gasto federal em ASPS desde 2000 milita em rota de afronta ao princípio da vedação de proteção insuficiente e ao princípio da vedação de retrocesso. Isso ocorre, sobretudo a partir da confluência de variáveis como o manejo de restos a pagar<sup>12</sup> (cancelados/ reempenha-

dos/ mal fiscalizados), a contabilização de despesas indevidas<sup>13</sup> e a existência de dotações autorizadas e que restaram inexecutadas<sup>14</sup> para manter estagnado o

---

com dados orçamentários e financeiros da saúde, avaliação do sistema de saúde por meio de indicadores e ainda da Assistência Hospitalar no âmbito do SUS, objeto do TC 032.624/2013-1 e julgado na forma do Acórdão nº 693/2014 – TCU- Plenário em 26/03/2014 “Do total empenhado em 2012, R\$ 8,3 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados. Cabe destacar que o cancelamento de parcela superior a R\$ 560 milhões desses restos a pagar poderá resultar em descumprimento da regra do mínimo. O art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012 estabelece que, caso ocorra o cancelamento ou a prescrição desses restos a pagar, os valores correspondentes deverão ser efetivamente aplicados em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. Tal situação deve ser acompanhada pelo TCU, para evitar que os empenhos relacionados à dotação de compensação sejam novamente inscritos em restos a pagar, postergando indefinidamente o cumprimento da regra do mínimo.” (2014, p. 10, grifo nosso)

13 Conforme consta do já citado Relatório Sistemático de Fiscalização da Saúde – FISCISAÚDE, do TCU, que fora objeto do TC 032.624/2013-1 e julgado na forma do Acórdão nº 693/2014, tem-se como exemplo de rubrica contabilizada indevidamente como ação e serviço público de saúde segue no excerto transcrito: “considerando o teor dos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, cabe analisar o objeto das despesas incluídas pelo Ministério da Saúde na definição do valor total aplicado em ações e serviços de saúde. Ao detalhar as rubricas que compuseram o total aplicado, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) informou o valor de R\$ 1,45 bilhão relativo a saneamento básico urbano, embora as disposições da Lei Complementar nº 141/2012 apenas autorizem a inclusão de despesas relativas ao saneamento de domicílios ou pequenas comunidades, distritos indígenas e quilombolas. Há ainda outras controvérsias acerca da definição de ações e serviços de saúde, que foram objeto de Consulta encaminhada ao TCU pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, a qual ainda se encontra em exame nesta Corte de Contas.” (2014, p. 10, grifo nosso)

14 A esse respeito, vide estudo do Conselho Federal de Medicina, em parceria com o site Contas Abertas, segundo o qual, durante o período de 2003 a 2014, o governo federal raramente gastou acima do piso em saúde, apesar de haver dotação autorizada na lei orçamentária – LOA, para não majorá-lo no ano seguinte (<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,-saude-deixou-de-usar-r-131-bilhoes-entre-2003-e-2014-afirma-cfm,1580977>). Os cálculos de tal estudo estimam inexecução de R\$131 bilhões de dotações autorizadas e inexecutadas em ações e serviços públicos de saúde – ASPS pelo Governo Federal na série histórica considerada.

Em sentido análogo, o Tribunal de Contas da União – TCU já havia apontado tal distorção nos autos do TC 032.624/2013-1 (R\$20,4 bilhões não gastos de 2008 a 2013, a despeito de previstos e autorizados em lei).

piso federal em saúde (“piso” que, na verdade e factualmente, opera como “teto”).

Por outro lado, a Desvinculação de Receitas da União – DRU prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT mitiga, parcialmente, as fontes vinculadas de receitas que poderiam suportar a execução dos gastos autorizados<sup>15</sup> na lei orçamentária para a saúde.

Nesse sentido, a manutenção ao longo de 21<sup>16</sup> (vinte e um) anos, por meio de 7<sup>17</sup> (sete) emendas à Constituição Federal de 1988, todas elas inseridas no ADCT (artigos 71, 72 e 76), da DRU reclama questionamento acerca da sua conformidade constitucional. Ora, tal regime excepcional e transitório de desvinculação de receitas já deveria ter expirado e, com o passar abusivo do tempo, revela-se progressivamente inconstitucional, nos termos assinalados pelo Supremo Tribunal Federal no RE 135.328/SP, e inadmissível omissão de custeio adequado como sinalizado no voto do E. Ministro Celso de Mello proferido na ADPF 45/DF.

---

15 Como se lê na notícia: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,sau-de-deixou-de-usar-r-131-bilhoes-entre-2003-e-2014-afirma-cfm,1580977> (acesso em 10/12/2014).

16 Desde 1994, os arts. 71, 72 e 76 do ADCT criaram regras diversas e reiteradas no sentido de desvincular 20% das receitas da seguridade social e do patamar de gasto mínimo que deveria ser vertido à saúde e à educação, sendo que a educação dela conseguiu se desvincular por meio da EC 59/2009, sendo que, apenas a partir de 2011, anulou totalmente os efeitos da DRU sobre o comando do art. 212 da CR/1988.

17 Emenda de Revisão nº 1/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 42/2003, EC 56/2007 e EC 68/2011.

6 No artigo “Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não o teto de gasto em saúde”, publicado em 24/03/2015 em coautoria da articulista com o prof. Ingo Wolfgang Sarlet e disponível <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto>, tal linha raciocínio é bastante mais aprofundada.

7 PIOLA, Sérgio; PAIVA, Andrea Barreto de; SÁ, Edvaldo Batista de; SERVO, Luciana Mendes Santos. Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo. Brasília: IPEA, julho de 2013. Texto para Discussão nº 1846, p. 14. Disponível no endereço [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1846.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1846.pdf) e acessado em 21/05/2014.

8 Segundo notícia constante do endereço <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1524589-saude-disputa-verbas-com-programas-sociais-e-perde-espaco-no-orcamento-da-uniao.shtml> (acessado em 06/10/2014), a participação do gasto em saúde no total de receitas da União caiu de 8% para 6,9% nos últimos dez anos. Igual teor analítico pode ser lido em <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2014/09/117268-ainda-pede-socorro.shtml> (acessado em 06/10/2014).

9 Disponível em <http://www.ampasa.org.br/templates/176/noti->

[cia\\_visualizar.jsp?idEmpresa=50&idNoticia=14442&idUser=141192](cia_visualizar.jsp?idEmpresa=50&idNoticia=14442&idUser=141192) e acessado em 21/05/2014.

10 Disponível no endereço [http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Recursos%20financeiros%20no%20SUS%20\(2014\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Recursos%20financeiros%20no%20SUS%20(2014).pdf) e acessado em 26/05/2014.

11 Tal problema é alvo do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003510/2014-07 instaurado pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão da PR-SP/MPF, conjuntamente com o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. Vale lembrar que, no âmbito desse Inquérito foi realizada, em 05/09/2014, audiência pública onde diversos expositores reiteraram faticamente o diagnóstico do subfinanciamento federal das ações e serviços públicos de saúde desde a EC 29/2000, como se pode ler a partir do seguinte endereço [http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias\\_prdc/08-09-14-audiencia-publica-debate-subfinanciamento-e-baixa-qualidade-de-atendimento-no-sus](http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/08-09-14-audiencia-publica-debate-subfinanciamento-e-baixa-qualidade-de-atendimento-no-sus). Para assistir aos vídeos da audiência, recomenda-se acessar os endereços <http://www.tvmpf.mpf.mp.br/videos/672> e <http://www.tvmpf.mpf.mp.br/videos/675>

12 Assim descrito no Relatório Sistemático de Fiscalização da Saúde – FISCISAÚDE, do Tribunal de Contas da União – TCU,

Vale lembrar, a esse respeito, que – para o cumprimento do direito fundamental à educação (artigo 212, C.F.) – já se corrigiu esta forma prejudicial de subfinanciamento, decorrente da DRU, na forma dos §§2º e 3º do art. 76 do ADCT, desde a EC 59/2009, o que evidencia que essa metodologia de desvinculação (originariamente “transitória”, mas que tem sido reeditada há vinte anos) também é equivocada para a saúde.

Mas como propositivamente lidar com tal contexto? Esta é a angústia que persiste.

Passados quase trinta anos de vigência do novo texto constitucional, é chegada a hora de assentar que vedação de retrocesso para o financiamento constitucionalmente adequado do direito à saúde não seja interpretada apenas como vedação de extinção do seu arranjo protetivo. É importante que se passe a entender tal princípio também como vedação de estagnação imotivada, bem como vedação da interpretação restritiva que retire a possibilidade fática de o direito fundamental à saúde progredir.

Diante desse complexo cenário que onera o pacto federativo e amesquinha a máxima eficácia do direito à saúde, é que seria possível atrair a incidência do binômio “possibilidade-necessidade” objetivamente aferido no exame de pedido de prestações alimentícias, em consonância com o § 1º do art. 1694<sup>18</sup> do Código Civil brasileiro, para, por meio de interpretação analógica, reequilibrar federativamente o dever estatal de custeio das ações e serviços públicos de saúde.

**Quem tem maior capacidade arrecadatória deveria ser proporcionalmente implicado na necessidade de custeio do SUS, já que o financiamento da saúde pública**

18 Cujo teor é o seguinte: “Art. 1694. [...] § 1o Os alimentos devem ser fixados na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada.”

e, em particular, os recursos federais destinados ao setor devem ser rateados entre os três níveis da Federação “objetivando a progressiva redução das disparidades regionais”, conforme o art. 198, § 3º, inciso II da Constituição de 1988. O critério estagnado de gasto mínimo da União (piso que opera como teto<sup>19</sup>) faz com que haja um patamar falseado de reserva do possível nas leis federais de orçamento anual. Como tem sido levantado no âmbito do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003510/2014-07, conduzido pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, o subfinanciamento federal da saúde pública no Brasil remonta à própria origem da EC 29/2000 e decorreria da confluência de variáveis como DRU, existência de contabilizações indevidas, cancelamento de restos a pagar contabilizados como ASPS e inexecução de dotações autorizadas.

Por ser tão antigo e crônico, começam a surgir no horizonte possibilidades discursivas de controle desse impasse no custeio do direito à saúde. Esta, afinal, é a esperança que opera como razão de ser deste artigo.

Uma rota interessante e que militaria no sentido de promover o controle incidental das tensões acima expostas passa pela inversão do fluxo da chamada “judicialização da saúde”, para impor à União o ônus argumentativo de vir se defender em ações judiciais propostas pelos Municípios para ressarcimento, em sede de responsabilidade solidária, do quanto esses

19 Como a leitura do art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2015 sugere tratar-se de um teto fiscal, ao invés de um piso de custeio do direito social à saúde. Senão vejamos que o escalonamento de percentuais abaixo dos 15% da receita corrente líquida da União ao longo de 5 anos, não só permite que o Governo Federal promova um cumprimento dito “progressivo” de percentuais abaixo do mínimo inscrito no art. 198, §§2º e 3º da CR/1988, como também afirma que este é máximo, justamente por não poder ser atingido desde logo, no presente.

gastaram com ações judiciais nos últimos 5 (cinco) anos.

Como já dito, o adensamento quantitativo e qualitativo de demandas judiciais na área da saúde tem sido suportado majoritariamente pelos Municípios e Estados. Como o Supremo Tribunal Federal admite a responsabilidade solidária<sup>20</sup> entre os entes da federação em relação ao dever de consecução do direito à saúde, não seria desarrazoado imputar à União, ainda que por meio de ações regressivas, a responsabilidade pela falta de custeio adequado do SUS ao longo dos últimos anos.

Em sede de ações regressivas, os Municípios interessados poderiam, desse modo, apresentar o desequilíbrio federativo no custeio das ações e serviços públicos de saúde, não para buscarem reaver o excedente fiscal do quanto eles verteram a título de gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde, mas para imporem, de fato e de direito, maior corresponsabilidade fiscal da União no custeio do SUS.

Se a progressiva redução das disparidades regionais deveria constitucionalmente ser a finalidade do rateio dos recursos federais destinados à saúde pública em âmbito nacional e se ainda não tem sido assim, é tempo de reclamar para corrigir o descompasso federativo e a fragilidade fiscal do direito à saúde em favor de toda a sociedade.

Possível e necessário reequilíbrio, eis o que se espera.

20 Conforme os precedentes do Supremo Tribunal Federal no ARE 738.729-AgR/RS, Rel. Min. Rosa Weber; RE 607.381-AgR/SC, Rel. Min. Luiz Fux; RE 641.551-AgR/SC e RE 665.764-AgR/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 721.088-AgR/RS e AI 817.938-AgR/RS, Rel. Ricardo Lewandowski; AI 732.582/SP, Rel. Min. Ellen Gracie e RE 716.777-AgR/RS, Rel. Min. Celso de Mello. O Ministro Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática que negou seguimento ao Recurso Extraordinário 799.316/PE, bem sintetizou que “a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que é solidária a obrigação dos entes da Federação em promover os atos indispensáveis à concretização do direito à saúde.” (DJe-054 DIVULG 18/03/2014 PUBLIC 19/03/2014)

## A Porta do Século XXI Foi Aberta



GUSTAVO ANDREY DE ALMEIDA LOPES FERNANDES  
Assessor Técnico

A administração pública desempenha papel fundamental na sociedade moderna. Saúde, segurança pública, defesa nacional são apenas exemplos da miríade de atividades em que apenas a ação estatal atende satisfatoriamente às demandas sociais. A capacidade de ocupar espaços em que a solução apenas via mercado é impossível, possibilita a produção de bens públicos imprescindíveis para o bem estar da população. De maneira decisiva, o Poder Público organiza a esfera privada, reduzindo os efeitos de externalidades, cujos desequilíbrios são impossíveis de serem eliminados por meio de uma solução estritamente privada.

No entanto, o papel da administração pública é um processo complexo, cujo bom desempenho é um permanente desafio. Vencida a fase do estado patrimonialista, o adequado funcionamento do estado moderno tornou necessária a existência de uma burocracia profissional, incumbida de planejar e implementar a ação estatal. No estado democrático, naturalmente, surge o imperativo da avaliação da atuação deste corpo burocrático, verificando sua capacidade de entender e atender satisfatoriamente às demandas sociais.

A incapacidade de perfeito monitoramento da administração pública decorre da assimetria de informação existente entre a sociedade e os atores públicos, permitindo que o corpo burocrático desvie a ação estatal do pleno atendimento às demandas coletivas, sua razão maior, no intuito de cumprir uma agenda própria. Trata-se do já consagrado problema do agente principal (EISENHARDT, 1989).

De modo geral, as ameaças à boa gestão da coisa pública decorrentes do monitoramento imperfeito são diversas, podendo, no entanto, ser resumidamente em dois tipos básicos: ineficiência voluntária ou ineficiência involuntária (BANDIERA, PRAT, VALLETTI, 2009). Em ambos os casos, o uso dos recursos públicos não produz o máximo possível, ou seja, era possível fazer mais com o que foi gasto, distinguindo-se apenas se há ou não intencionalidade das pessoas envolvidas.

A ineficiência voluntária decorre dos casos clássicos de corrupção, clientelismo e captura de renda, em que o desvirtuamento da ação estatal determina a produção de bens públicos em prol de grupos privados específicos, provocando uma reação em cadeia cujo prejuízo social supera em muito o já oneroso desvio de recursos inicial. Já a ineficiência involuntária é a consequência direta da incapacidade gerencial, de deficiência na formação dos gestores, entre outras possibilidades, podendo ser traduzida na ideia do prejuízo ao Erário causado pela incompetência.

De imediato, o objetivo do controle é evitar a ineficiência, seja com ou sem intencionalidade. O processo eleitoral é claramente o ponto de partida do controle dos agentes políticos. Entretanto, a despeito da onipresença, o cidadão não é onisciente, sendo sua capacidade de monitoramento reduzida pela assimetria de informação, o que leva a necessidade do estabelecimento de instrumentos suplementares de controle e responsabilização dos atos tomados pela administração pública (ABRUCIO, LOUREIRO, 2004).

A arquitetura dos mecanismos de “accountability” foi desenhada na Constituição Federal prevendo dois sistemas de controle da gestão pública: controle interno, realizado pelos próprios órgãos de governo e o controle externo, realizado proeminentemente por um órgão independente.

Segundo o World Bank (2001), os órgãos de controle se dividem basicamente em dois sistemas principais: o Napoleônico e de Westminster. No primeiro, frequentemente encontrado em países da América Latina e da Europa Continental, os órgãos de controle têm autoridade judiciária e administrativa, além de serem autônomos em relação ao legislativo. Trata-se, evidentemente, do caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim como das demais Cortes de Contas brasileiras. Já no sistema de Westminster, comum nos países de origem anglo-saxônica, o Auditor-geral é um corpo independente que se reporta ao parlamento e não tem atribuições judiciais. A articulação com o Parlamento se dá através das Comissões de Contas Públicas, ou Public Accounts Comites.

No mundo, existem também diversos tipos de auditoria, que podem ser agrupadas em três categorias principais: a auditoria financeira, que fiscaliza a exatidão do balanço contábil dos recursos aplicados, a auditoria de legalidade, que verifica o cumprimento das normas na aplicação desses recursos, e a auditoria de desempenho, que busca avaliar a eficiência operacional do governo e a efetividade dos programas aplicados. Essa última modalidade predomina no sistema de controle anglo-saxão, ao passo que as auditorias de natureza financeira e legal são ainda a base de sustentação do sistema brasileiro, influenciando profundamente sua cultura organizacional.

Não obstante, a melhor compreensão do problema do agente principal e a própria

lógica de funcionamento de um governo democrático resultou em uma tendência de convergência desses modelos de auditoria. De fato, se a Agenda de atuação da administração pública deriva da vontade popular, verificar apenas a legalidade de seus atos assim como tão somente constatar a autenticidade das demonstrações contábeis, são condições necessárias, porém, insuficientes para o pleno controle externo.

Suponha, por exemplo, que uma prefeitura municipal decide estabelecer um programa para reduzir a produção de lixo. A eficácia do programa é mensurada justamente na medida em que os resultados foram alcançados em um determinado período. Por exemplo, 98% das metas de redução são alcançadas, fato comemorado pelo gestor responsável, pois faltou muito pouco para 100%. O programa foi efetivo.

Entretanto, a despeito do aparente sucesso, o programa custa mais do que o esperado, tendo sido ultrapassado seu orçamento em 25%. Isso aconteceu porque os gestores permitiram que os custos excedessem o planejado, visando atingir as metas. A política adotada, portanto, não foi econômica. Assim, seria necessário reavaliar o conjunto de medidas tomadas, o que, de forma comparativa, pode sugerir que o programa não foi eficiente. Essa seria a avaliação, caso alternativamente outras ações pudessem ter sido tomadas, produzindo, com os mesmos recursos, resultados melhores.

Em síntese, o monitoramento da ação estatal em uma democracia tem como condição necessária avaliação da efetividade, eficiência e eficácia. Tal perspectiva modificou drasticamente a visão do controle da ação estatal no Brasil.

É nesse contexto que a criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal representa um marco na história do Tri-

bunal de Contas do Estado de São Paulo, ao criar as bases necessárias para a ampliação das atividades do Tribunal, viabilizando a realização da auditoria de desempenho. Com efeito, o IEGM/TCE é um índice anual, explorando inicialmente sete dimensões relacionadas à execução do orçamento público: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação.

Nunca é demais lembrar que, no Brasil, apenas as duas primeiras áreas são o destino obrigatório de 40% das receitas correntes líquidas dos municípios, ou seja, trata-se de um indicador que abrange já, desde sua primeira versão, o grosso do uso dos recursos públicos municipais. Na área da educação, por exemplo, os 56 quesitos cobertos avaliam tanto a capacidade de diagnóstico no setor do gestor - o mapeamento das crianças em idade escolar, por exemplo - assim como a identificação das soluções adotadas, avaliando-se fatores tais como a infraestrutura e a atuação do conselho municipal da educação.

A abordagem da educação se repete nas demais áreas, de modo que, o IEGM rompe uma vasta tradição do controle externo brasileiro até então limitado à auditoria contábil e financeira. Completa-se assim uma importante lacuna na atuação do controle externo de estados subnacionais. Ademais, a criação de uma série histórica permitirá contrastar diversas experiências de gestão, reduzindo o espaço para a ineficiência do setor público, seja a custosa ineficiência involuntária, seja a odiosa ineficiência voluntária.

Indicadores como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal têm, portanto, o potencial para se transformar em uma poderosa ferramenta de controle para sociedade, representando assim o próprio futuro do Tribunal de Contas. Sem dúvida alguma, com o IEGM, a porta do século XXI foi aberta.

### Bibliografia

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. "Finanças públicas, democracia e accountability" in: BIDERMAN, Ciro & ARVATE, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil, Ed. Elsevier, págs.75-102. 2004.

BANDIERA, Oriana, PRAT A. e VALLETTI T. "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment." *American Economic Review*, 99(4): 1278-1308, 2009.

BRELÀZ, Gabriela de; FERNANDES, Gustavo A.; ELMAIS, Luciana P. O papel limitado dos órgãos de controle no aperfeiçoamento da accountability horizontal: o caso dos governadores. ANPAD. 2014.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro*. 46(4): 993-1016, jul/ago. 2012.

EISENHARDT, Kathleen M.. 'Agency Theory: An Assessment and Review'. *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74. 1989.

WORLD BANK. Features and functions of supreme audit institutions. 2001.

## Nova Concepção Constitucional e Desafios para uma Gestão Moderna e Eficiente



RAFAEL VALLE VERNASCHI  
Defensor Público-Geral do Estado de São Paulo

A Defensoria Pública de São Paulo, criada em 2006, tem como missão constitucional a prestação de assistência jurídica integral e gratuita, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos dos necessitados. Para efetivar sua missão, a instituição permanente, com autonomias, responsabilidades e desafios próprios, busca também na modernização de sua gestão a eficiência do seu serviço público.

Nos termos do Art. 134 da Constituição Federal, à Defensoria Pública incumbe prestar assistência jurídica por meio de atendimento de qualidade, profissional e equânime, com intuito de ser um efetivo instrumento de concretização de direitos. Cabe também à instituição, como expressão do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos dos seus usuários, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Destaque-se, nesse sentido, que a prestação da assistência jurídica à população necessitada é um instrumento de consolidação do Sistema de Justiça e, em última análise, da própria noção de Democracia, visto que concretiza o princípio do acesso à justiça para efetivação de direitos.

Não se olvide que a afirmação dos direitos humanos da população carente, missão institucional da Defensoria Pública, faz-se necessária para a própria estabele-

dade das instituições públicas. Ademais, a sua atuação, quando coordenada a partir de um planejamento estratégico adequado, tem enorme potencial de contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada com essa vocação. A instituição surge, em 2006, com um caráter inovador, a partir de uma lei orgânica moderna e democrática, que vem servindo de referência para Defensorias Públicas de todo o Brasil. Trata-se, por exemplo, da primeira instituição jurídica a contar com uma Ouvidoria Externa, indicada diretamente pela sociedade civil organizada e com assento assegurado no Conselho Superior da instituição. Dispõe ainda de outros mecanismos pioneiros de participação popular, como os ciclos de conferências abertas que a cada dois anos definem diretrizes para a sua atuação.

A instituição também vem demonstrando na prática sua importância, com atuações notáveis nas mais diversas áreas, trabalhando na educação em direitos e contando com um atendimento multidisciplinar realizado por agentes psicossociais. Inúmeros casos no campo da tutela coletiva de direitos da população de baixa renda se destacam, seja na atuação direta dos Defensores Públicos, seja por meio de Núcleos Especializados, órgãos responsáveis pelas políticas institucionais em temas sensíveis. A Defensoria Pública de SP ainda trabalha pela efetivação de direitos

através de parcerias com outras instituições do Sistema de Justiça e do Executivo, como o Ministério Público, o Tribunal de Justiça e a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, bem como com diversas entidades da sociedade civil.

A Defensoria Pública representa, ademais, a concretização de um modelo público de assistência jurídica à população de baixa renda, por meio de agentes públicos especializados e com dedicação exclusiva, com qualificação atestada por rigoroso concurso de ingresso, dotados de relevantes prerrogativas funcionais e sujeitos a controle correccional.

A concepção constitucional da instituição ainda assegura sua autonomia administrativa, financeira e legislativa. Da mesma forma, os membros da carreira possuem prerrogativas e garantias similares, como independência funcional e inamovibilidade. A Emenda Constitucional nº 45/2004, nos termos do artigo 134, §2º, veio assegurar às Defensorias Públicas estaduais essa condição de ampla autonomia. Em 2014, a Emenda Constitucional nº 80 trouxe novos avanços, reiterando a autonomia institucional, a equiparação da Defensoria Pública com as demais instituições essenciais do sistema de Justiça e determinando a aplicação, no que couber, do regime jurídico da magistratura. Ante sua essencialidade, a emenda traz norma programática determinando aos entes federativos a expansão da Defensoria Pública para todas as comarcas do país, em 08 anos.

Como instituição autônoma e para bem desempenhar suas missões, a Defensoria Pública não integra o poder executivo, não podendo, como já reafirmou o Supremo Tribunal Federal em sua jurisprudência, ser vinculada às secretarias de estado.

O conjunto de autonomias é fundamental pois consiste em garantia constitucional ativa para que os usuários da Defensoria Pública tenham a segurança de que sua demanda terá análise tão somente técnica, exigindo uma atuação de qualidade e isenta diante do cenário político e econômico. Significa também a independência para que a instituição possa definir os meios para atingir seus objetivos e gerir seus recursos, embora se submetendo ao controle externo do Legislativo e do Tribunal de Contas do Estado.

Assim, como efeito prático dessas autonomias, recaem também sobre a Defensoria Pública grandes responsabilidades. Para dar conta dos desafios, a instituição vem cada vez mais investindo na profissionalização de sua gestão, implementando técnicas modernas de gerenciamento de pessoas e valendo-se de ferramentas específicas de planejamento. Entre os objetivos estão a promoção de uma transparência ativa construída em parceria com a sociedade civil, o diálogo com outros órgãos e instituições, a estruturação de um plano de carreira moderno e de um modelo de remuneração transparente, e, sobretudo, a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do serviço e a excelência no atendimento à população.

O principal instrumento de que se vale a Defensoria Pública paulista atualmente para efetivação dessas medidas é o planejamento estratégico de gestão. Nesse sentido, iniciou em setembro de 2014 a elaboração de um plano que abrange a atuação de sua administração superior, que, hoje, se encontra em fase final de conclusão. Foram formulados objetivos institucionais de médio e longo prazo, definindo-se ações estratégicas e metas para o alcance dos resultados pretendidos. Além disso, alguns órgãos internos já finalizaram seus planejamentos próprios e, recentemente, foi realizado o planejamento estratégico conjunto dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública,

tendo em vista a atuação integrada e a afirmação dos direitos humanos. O próximo passo será iniciar o planejamento estratégico de toda a instituição.

O planejamento estratégico, nesse sentido, nada mais é do que o desenvolvimento de técnicas que proporcionam uma melhor avaliação e visão de futuro, criando uma cultura institucional de planejamento, parametrizando a tomada de decisões por parte dos gestores e, assim, auxiliando a projetar as metas e os gastos da instituição.

No entanto, além de formular objetivos, metas e ações, é indispensável criar mecanismos de controle de eficiência e eficácia dos resultados. Por essa razão já está em fase de estruturação a Controladoria da Defensoria Pública de São Paulo, que deverá ter dentro do seu rol atribuições avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução do orçamento (artigo 9º, §2º da Lei Complementar 988/2006), além de prestar todas as informações necessárias ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Uma controladoria interna será fundamental para a gestão do planejamento estratégico e a atuação no controle de procedimentos.

Para seguir avançando, a Defensoria Pública de São Paulo também pretende ampliar a parceria com o Tribunal de Contas do Estado, como, por exemplo, no desenvolvimento de projetos e atividades para treinamento de pessoal e aperfeiçoamento da gestão.

Esses são alguns dos caminhos e diretrizes traçados para que a Defensoria Pública paulista continue dando cumprimento à sua missão constitucional, sempre com vistas à excelência no serviço de atendimento à população mais pobre, à ampliação dos mecanismos de transparência e participação e à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

## Leniência Sem Convência



ROBERTO LIVIANU  
Promotor de Justiça

O sistema utilizado para a colonização do Brasil, baseado no saque puro e simples de nossas riquezas, no clientelismo e nos favorecimentos, lançou as raízes do nosso patrimonialismo, visível a olho nú até os dias de hoje.

O uso de bens públicos para fins privados é prática condenável. Mas, mesmo assim, não são raras as notícias em nosso país de uso de aeronaves integrantes do patrimônio público para fins privados, como passeios - o deslocamento a festas, jogos de futebol ou mesmo para a vaidade - implantes capilares.

Frequentes também são, infelizmente, as notícias de abuso em contratações para cargos de confiança assim como da prática do nepotismo para acomodação de parentes na máquina pública, sacrificando-se a meritocracia, utilizada há mais de 1000 anos na China, uma das graves formas de se enraizar no poder. Nada se falou a este respeito, aliás, no recentemente lançado pacote federal anticorrupção, dias após as manifestações de 15 de março.

O Chile, nosso vizinho continental, que ocupa a 18.a posição no ranking mundial do Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (o Brasil é o 73.o), periodicamente promove enxugamentos na máquina pública, coibindo seu inchaço. No Brasil, ocorre o oposto.

Não são raras também as notícias de uso da máquina pública em todos os níveis para a manutenção de pessoas e seus grupos, visando vencer eleições de forma absolutamente antiética e ilegal, caracterizando-se aí também o enraizamento no

poder, afrontoso ao princípio republicano, cuja essência é a alternância.

Coibir o enraizamento no poder, punindo exemplarmente o uso da máquina pública e impedindo os abusos na contratação são formas importantes de controle da corrupção no Brasil, fundamental para reverter a ideia de sua naturalização, de sua aceitação como algo natural.

A aceitação da corrupção é, aliás, há bastante tempo um gravíssimo problema no Brasil. Segundo o cientista político José Álvaro Moisés, esta aceitação afeta a percepção que os brasileiros têm de sua capacidade de fazer valer os seus direitos de cidadania e afeta negativamente a confiança que as pessoas têm umas nas outras, o que danifica a participação política, gera diminuição da adesão ao regime democrático, estimulando a aceitação de escolhas autoritárias e afeta a legitimidade do Estado democrático bem como o princípio segundo o qual ninguém está acima da lei na democracia além de gerar instabilidade política e contribuir para o aumento dos índices de criminalidade.

Por tais motivos, a maior preocupação da sociedade civil com o tema da corrupção é altamente positiva neste nosso mundo contemporâneo individualista em que a invisibilidade do outro e a instantaneidade existencial própria das vivências da modernidade líquida de Zygmunt Baumann conspiram diuturnamente contra o necessário caráter coletivo e solidário da vida em sociedade.

Trata-se indiscutivelmente da retomada da pauta de junho de 2013, que deixou legados históricos para o Brasil – num

plano amplo a volta de um sentimento de amor ao país, que não se manifestava tão vivamente desde as Diretas Já e no plano concreto a reivindicação anticorrupção, determinante para a derrubada histórica da PEC 37 e para a aprovação da Lei Anticorrupção (12846).

A atitude do povo brasileiro em defesa do Ministério Público, que seria impedido de investigar crimes se a PEC 37 fosse aprovada foi emblemática, sendo imortalizada pelo histórico abraço ao prédio-sede do MPSP três dias antes da votação da PEC 37, por sugestão do Movimento do Ministério Público Democrático, seguido do canto do hino nacional brasileiro.

O grau de expectativa social em relação ao combate à corrupção, especialmente pelo MP, é alto, sendo inadmissíveis quaisquer iniciativas que possam amesquinhá-lo e diminuí-lo ou que pretendam intimidar a Instituição em razão das investigações de detentores de significativas parcelas de poder.

Estes gestos que relembram o coronelismo, de triste memória no Brasil têm sido rechaçados e devem continuar sendo em nome da prevalência do bem comum, dos princípios republicanos, da democracia e do princípio da isonomia. Até porque, o MP é bem fiscalizado pelas Corregedorias, pela Imprensa, pela Sociedade Civil e pelo CNMP e quando seus membros erram são punidos.

Neste contexto, é vital destacar que a Lei 12846, que nasceu para coibir a corrupção empresarial, e não para a salvação de empresas, criou o acordo de leniência e entregou poderes inéditos aos organismos de controle interno do Estado (Controladorias e Corregedorias), sendo eles os únicos legitimados a celebrar tais acordos com as empresas envolvidas em corrupção que se disponham a admitir responsabilidades, colaborar e ressarcir danos.

No entanto, não se pode esquecer que tais organismos de controle interno integram o Poder Executivo, que seus chefes ocupam cargos de confiança nos governos a que servem e que em muitos dos mais de 5500 municípios do Brasil não existem órgãos de controle interno em funcionamento.

Não se pode dar margem ao oportunismo empresarial, permitindo a alguns empreendedores desonestos comprar legalmente a impunidade. Não se pode admitir que cheguem à conclusão que vale a pena violar a lei para depois se acertar com o governo e se livrar, por exemplo, da pena de proibição de contratar com o poder público e para garantir pleno acesso a financiamentos públicos.

E mesmo quando não houver oportunismo, é imprescindível a segurança jurídica para que as empresas queiram colaborar. A possibilidade de questionamento dos acordos na Justiça pelo MP, se não for ouvido previamente, desestimularia qualquer acordo e negaria o espírito do instituto.

O MP é o titular exclusivo da ação penal pública e principal legitimado pela Constituição Federal a defender com independência o patrimônio público e por isto jamais os acordos de leniência poderão se prestar a frustrar arditosamente investigações e ações penais e civis públicas do MP em defesa do patrimônio público brasileiro. Os acordos precisam de legitimidade.

Portanto, de forma acertada e sintonizada ao interesse público, o Projeto de Lei do Senado 105/2015 que propõe vital modificação na Lei 12846, exigindo-se a homologação do acordo de leniência pelo MP. Acordos de leniência são bons, desde que a concretude da Lei 12846 não se desvie de sua original razão de ser – a efetiva punição da corrupção.



**VOTOS**



CONSELHEIRO  
ANTONIO ROQUE CITADINI

### TC-4618/989/14-9

**Ementa: Edital de Tomada de Preços da Prefeitura Municipal de Bragança Paulista tendo por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços especializados de consultoria e assessoria jurídica na área de direito administrativo para defesa de interesses daquela Prefeitura perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.**

Presidente: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Relator: Conselheiro Roque Citadini. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 05 de novembro de 2014.

### RELATÓRIO

Relato, em sede de exame prévio de edital, representação formulada pelo sr. Marcel Benedito de Godoi, contra itens do edital da Tomada de Preços nº 009/2014, da Prefeitura de Bragança Paulista, que pretende contratar “empresa para prestação de serviços especializados de consultoria e assessoria jurídica na área de direito administrativo, para defesa de interesses de referida Prefeitura perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.”

O Representante se insurge, conforme a síntese feita por SDG, contra os seguintes aspectos do edital:

“a) item 1.2.f proíbe a participação, no certame, de empresas que já foram declaradas inidôneas para contratar com a

Administração, sendo que, em seu entender, tal vedação abarca restrição indevida, porquanto se refere a qualquer tempo;

b) itens 3.2.b e 3.5 requisitam, respectivamente, certidões negativas de débitos tributários da dívida ativa estadual, e de inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, sem possibilitarem a apresentação de certidão positiva com efeitos de negativa;

c) item 3.6 inova ao exigir inscrição da sociedade proponente na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, mediante “carimbo”, em afronta ao art. 30, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como à Súmula nº 15 deste Tribunal;

d) item 3.12 e subitem 3.12.1 solicitam, para fins de qualificação técnica, que a participante comprove ter, em seu quadro de pessoal, 05 (cinco) profissionais, por meio de apresentação de diplomas (inclusive, no caso de alguns, para demonstrar possuírem curso de pós-graduação lato sensu, e título de mestrado), o que, compreende, deveria ser requisitado somente da vencedora da disputa, violando tais disposições, destarte, as Súmulas nºs 14 e 15 desta Corte de Contas. Ademais, o item 3.12 sequer exige comprovação de que esses profissionais já atuaram em serviços referentes ao objeto licitado;

e) item 7.1 não estipula data de pagamento determinada, o que dificulta a elaboração das propostas;

f) Anexo I contempla aglutinação de serviços diversos, bem como carece de especificações (vide eventos nºs 1 e 31);

g) a adoção de Tomada de Preços é incorreta, visto que o edital, ao possibilitar a prorrogação de prazo do ajuste por até 60 (sessenta) meses, permite que a contratação atinja montante que ultrapassa o valor limite determinado em lei para aludida modalidade licitatória;

h) a licitação dos serviços pretendidos, por envolverem atividades de natureza predominantemente intelectual, deveriam ser do tipo “técnica e preço”, nos termos do art. 46, da Lei Federal nº 8.666/93, e, não, “menor preço”;

i) item 3.11.18 aceita atestados de quaisquer entidade, espécie e quantidade, para fins de habilitação, o que pode ser prejudicial e comprometer a qualidade dos serviços.”

Recebida a matéria como exame prévio, os atos praticados foram referendados pelo e. Plenário, na Sessão do dia 8 de outubro.

A Prefeitura defendeu o edital e suas razões foram analisadas pela ATJ, MPC e SDG.

Para a Chefia de ATJ a representação deveria merecer julgamento de procedência, com determinação de anulação do edital; justifica tal proposta sob o entendimento de que os serviços licitados deveriam ser realizados pelo corpo de Procuradores Jurídicos da Prefeitura. Igual posicionamento tem o d. Ministério Público de Contas.

A SDG sugere parcial procedência.

Inicia ponderando que a matéria não é inédita e já foi objeto de ampla discussão, ressaltando haver “...este E. Tribunal decidido por submeter, à discricionariedade do administrador, a conveniência e a oportunidade de promover ou não licitação para ajustes dessa natureza, visando sempre resguardar os interesses da Administração, avaliando-se as situações fáticas em cada caso.”

Diante disto, discorda, o Senhor Diretor Geral, da proposta de anulação, afirmando crer que demandaria “...uma análise quanto ao dimensionamento do quadro de pessoal da Prefeitura, a qual merece tratamento, com maior profundidade, no

exame das contas anuais do Município, ou, então, do instrumento contratual que vier a ser celebrado, não justificando a determinação de anulação do certame, em sede Exame Prévio de Edital, por este Tribunal. Traz à colação julgados que em sede de exame prévio de edital aceitaram a decisão de contratar (TCs 34733/026/11 e 535/989/12). Acrescenta, ainda, não haver sido dada oportunidade à Prefeitura para que se defendesse neste ponto, o que entende ser necessário, caso haja análise e decisão sobre ele.

Analisando os pontos impugnados, a SDG considera:

A) improcedentes as impugnações em relação aos seguintes pontos:

a) Item 1.2.f – aceita a defesa da Prefeitura de que as empresas que tenham cumprido a penalidade, são automaticamente reabilitadas.

b) Item 3.2.b – ressalta que a jurisprudência deste Tribunal, neste ponto, está firmada no sentido de que a comprovação da regularidade fiscal não está divorciada da hipótese do art. 206 do CTN, propondo que seja alertada a Comissão de Licitação para a aceitação de certidões positivas com efeito de negativas. Traz à colação o TC-39374/026/09, julgado na Sessão de 02/12/09, afastando impugnação semelhante.

c) item 3.5 – quanto aos débitos trabalhistas, de igual modo há de ser aceita certidão positiva com efeitos de negativa, com fundamento no art. 642-A, § 2º, da CLT; a Administração deve estar alerta para isto. Trouxe à colação o julgado no TC-2719/989/14.

d) item 3.6 – aceita a justificativa da Prefeitura, de que a palavra “carimbo” foi grafada “entre aspas por

assinalar expressão de uso popular, visto que a prova do respectivo registro poderá se dar com qualquer meio idôneo que assegure que o contrato foi devidamente registrado na entidade mencionada” (sic); a exigência decorre do próprio Estatuto da Advocacia (Lei Federal nº 8.906/94), no § 5º de seu art. 15.

e) item 71 - entende que mesmo não tendo sido fixada data exata, foi consignado período razoável para a verificação do pagamento (até o décimo quinto dia do mês subsequente à realização dos serviços).

f) o fato de o contrato possibilitar a prorrogação de seu prazo de vigência - porque o art. 23, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, categoricamente dispõe que o limite estabelecido refere-se ao “valor estimado da contratação” (sic).

de qualificação técnica, entendendo ser mais adequada a adoção do tipo “técnica e preço”.

c) o item 3.12 e subitem 3.12.1 por conter exigência - que o profissional que integra o quadro de pessoal possua Especialização e Mestrado em Administração - mais apropriada para a licitação do tipo “técnica” ou “técnica e preço”. Trouxe à colação os TC-6716/026/07; TC-34733/026/11; TC-535/989/12; TC-34276/026/11; e TC-34407/026/11, cuja menção se faz para possibilitar à Prefeitura exame mais aprofundado da situação.

d) O item 3.11.1 por conter exigência de experiência anterior contrária à Sumula 30 deste Tribunal.

### VOTO

Como relatado, tanto a ATJ, quanto o MPC opinam pela determinação de anulação do certame, considerando que o objeto – contratação de serviços de especializados de consultoria e assessoria jurídica na área do direito administrativo, para defesa de interesses da Prefeitura junto ao Tribunal de Contas do Estado – mereceria atuação própria de procuradores do Município.

Já a SDG ressalta que a Prefeitura não foi chamada a se defender sobre este ponto, acrescentando, também, seu entendimento de que não se justifica a determinação de anulação em sede de exame prévio, dado que o assunto requereria uma análise mais aprofundada quanto ao dimensionamento do quadro de pessoal da Prefeitura, e tal melhor ocorreria no processo de contas anuais ou no que examinará o processo da contratação que vier a ser celebrada.

Analisando os autos, acolho as ponderações e a conclusão de SDG.

Meu voto considera parcialmente procedente a representação, para determinar à Prefeitura de Bragança Paulista que retifique o edital da Tomada de Preços nº 009/2014: a) no Anexo I – para complementar as informações sobre a qualidade dos processos; a necessidade de presença física e atuação dos profissionais junto à Prefeitura Municipal; a quantidade de dias e/ou horas que os profissionais deverão estar à disposição da Administração, por exemplo. b) no Anexo I - nas letras “d”, “h” e “i”, dada a relação entre si, implicando a necessidade de alteração das disposições editalícias atinentes à prova de qualificação técnica, devendo estudar a mudança para a adoção do tipo “técnica” ou “técnica e preço”; c) no item 3.12 e subitem 3.12.1 por conter exigência incompatível com o tipo “menor preço”; d) no item 3.11.1 por conter exigência de experiência anterior contrária à Sumula 30 deste Tribunal. Consigno recomendação para que ao retificar o edital, o Senhor Prefeito determine análise de todas as demais cláusulas, para eliminar eventuais outras irregularidades e/ou ilegalidades que contenham, afrontando a legislação e/ou a jurisprudência deste Tribunal.

Após o trânsito em julgado, deverá o processo seguir para o Arquivo, com prévio trânsito pela área da fiscalização para as anotações de interesse.

Decisão constante da Ata: Pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Relator, e Renato Martins Costa, Dimas Eduardo Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo e do Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli, o E. Plenário, ante o exposto no voto do Relator, decidiu julgar parcialmente procedente a Representação, determinando à Prefeitura Municipal da Estância Climática de Bragança Paulista que retifique o edital da Tomada de Preços nº 009/2014 nos

termos do referido voto, eliminando as irregularidades apontadas na instrução e recomendando que, ao retificar o edital, analise de todas as demais cláusulas, para eliminar eventuais outras irregularidades e/ou ilegalidades que contenham, afrontando a legislação e/ou a jurisprudência deste Tribunal. Impedida a Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

### TC-6024-989-14 7

**Ementa: Representação formulada pela empresa Bonizzoni & Bonizzoni Ltda ME, contra o edital do Pregão Eletrônico do instaurado pelo Centro de Detenção Provisória de Campinas – Secretaria da Administração Penitenciária, objetivando a contratação de serviços de nutrição e alimentação preparada para consumo dos detentos/presos e funcionários/servidores do mencionado Centro, sob o regime de empreitada por preços unitários.**

Presidente: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Relator: Conselheiro Antonio Roque Citadini. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 04 de fevereiro de 2015.

### RELATÓRIO

Relato representação formulada pela empresa acima identificada contra o edital do Pregão Eletrônico nº 09/2014 (Processo nº 64/2014), do tipo menor preço, instaurado pelo Centro de Detenção Provisória de Campinas – Secretaria da Administração Penitenciária, objetivando a contratação de serviços de nutrição e alimentação preparada para consumo dos detentos/presos e funcionários/servidores do mencionado Centro, sob o regime de empreitada por preços unitários.

A Representante alegou, em síntese, ilegalidade do item XIV, nº 2, do ato convocatório que estipula e exige “seguro

garantia”, quando, legalmente cabe ao contratado fazer a opção por qual modalidade, assim como também exige indevidamente, a comprovação de capital social mínimo de 10% do valor total previsto para a contratação, concomitante à prestação da referida garantia contratual.

Desse modo, a impugnante requereu imediata suspensão do certame para final procedência da representação.

Mediante despacho publicado em 11/12/2014, determinei a paralisação do certame até ulterior deliberação por esta Corte, bem como fixei prazo ao responsável para conhecimento da representação, encaminhamento de cópia integral do edital e das justificativas sobre os pontos impugnados.

Em cumprimento, o Sr. Jean Ulisses Campos Carlucci, Coordenador das Unidades Prisionais da Região Central do Estado, encaminhou as justificativas e documentos inseridos no evento nº 26, defendendo a manutenção das exigências questionadas.

Sobre o assunto, a Chefia de Assessoria Técnica, a PFE, o Ministério Público de Contas e a SDG concluíram pela procedência da representação.

É o relatório.

### VOTO

Preliminarmente, peço referendo para os atos praticados anteriormente.

A minha posição acompanha a instrução unânime do processo, restando demonstrado que a cláusula editalícia impugnada está em dissonância com o artigo 56, § 1º e incisos, da Lei Federal nº 8.666/93, assim como se faz necessário o deslocamento da exigência de capital social

mínimo, a fim de constar como requisito de comprovação da qualificação econômico-financeira, nos termos permitidos pelos §§ 2º e 3º, do artigo 31, do mesmo diploma legal.

Nessas condições, restrito tão somente aos pontos impugnados, julgo procedente a Representação, com a determinação ao Centro de Detenção Provisória de Campinas – Secretaria da Administração Penitenciária para que adote as medidas corretivas pertinentes, que viabilizem o adequado seguimento do procedimento licitatório, observando rigorosamente a legislação de regência, o repertório de Súmulas e a jurisprudência deste Tribunal, bem como providenciando a republicação do novo texto e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93.

É como eu voto, devendo o processo, após a publicação do acórdão e o trânsito em julgado, seguir para o arquivo, com prévia passagem pela Diretoria competente para ciência e as devidas anotações.

Decisão constante da Ata: Preliminarmente foram referendados os atos praticados pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, Relator, que, mediante despacho publicado em 11/12/2014, determinara a paralisação do Pregão Eletrônico nº 09/2014, do Centro de Detenção Provisória de Campinas – Secretaria da Administração Penitenciária e o encaminhamento a este Tribunal de cópia integral do edital e das justificativas sobre os pontos impugnados.

No mérito, pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Relator, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa, Dimas Eduardo Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo e do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, o E. Plenário, ante o exposto no voto do Relator, restrito tão somente aos pontos impugnados, decidiu julgar procedente a Representação, determinando ao Centro de Detenção

Provisória de Campinas – Secretaria da Administração Penitenciária a adoção das medidas pertinentes no edital do Pregão Eletrônico nº 09/2014, que viabilizem o adequado seguimento do procedimento licitatório, observando rigorosamente a legislação de regência, o repertório de Súmulas e a jurisprudência deste Tribunal, bem como providenciando a publicação do novo texto e a reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8666/93.

Após a publicação do Acórdão e o trânsito em julgado, o processo seguirá ao Arquivo, com prévia passagem pela Diretoria competente para ciência e devidas anotações.



CONSELHEIRO  
EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**TC-006137.989.14-1**

**Ementa: Impugnações ao edital do pregão presencial nº. 29/2014 da Prefeitura Municipal de Cotia, tendo por objeto o registro de preços para aquisição futura de materiais de limpeza, higiene, descartáveis, saneantes e utensílios domésticos.**

Presidente: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 11 de março de 2015.

### RELATÓRIO

Em exame Representação formulada por Gilson Dos Santos Leite, com fundamento no § 1º, artigo 113, da Lei nº 8.666/93, contra edital do pregão presencial nº. 29/2014, da Prefeitura de Cotia, tendo por

objeto o registro de preços para aquisição futura de materiais de limpeza, higiene, descartáveis, saneantes e utensílios domésticos<sup>1</sup>.

Insurge-se o impugnante contra critério de julgamento de menor preço por lote em sistema de registro de preços, da especificação de alguns produtos (indicando escolha de marca) e da formação dos grupos (compostos por itens de natureza distinta)<sup>2</sup>. Reclama, também, da ausência de divulgação de pesquisa prévia de preços.

Embora amostras sejam solicitadas somente do vencedor (item 4.6.1<sup>3</sup>), reclama demasiada a demanda de todos os itens (total 128) e insuficiente prazo de 10 dias úteis para o procedimento (lembrando férias coletivas de final do ano).

Igualmente pondera exíguo o período de dois dias úteis (do encerramento da sessão) para a apresentação de laudos (relacionados nos Anexos I e II) e excessiva a requisição de atestados de capacidade técnica da globalidade do objeto (subitem 5.5.1<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> Recebimento dos envelopes inicialmente previsto para 16/12/2014.

<sup>2</sup> Destaca em especial a junção de copos plásticos descartáveis com “embalagem para marmite, cesto para lixo, porta sabonete, suporte para papel toalha”.

<sup>3</sup> “4.6 - Das amostras;

4.6.1 - As amostras deverão ser apresentadas somente pelo vencedor da licitação, sob pena de desclassificação do certame. Deverá ser apresentada 01 (uma) amostra de cada produto ofertado, em sua embalagem original, de acordo com as quantidades e especificações exigidas nos anexos I e II, devidamente identificada com o nome da licitante, nº do lote e o número do respectivo Pregão.

...

4.6.4 - As amostras exigidas em conformidade com os Anexos I e II deverão ser apresentadas somente pelo vencedor no prazo de até 10 (dez) dias úteis a partir do encerramento da sessão. A não apresentação das amostras ou sua apresentação diferente do solicitado acarretará no declínio do direito de assinatura da ATA de Registro de Preços, sujeitando-a às penalidades cabíveis, sendo convocada a segunda colocada e assim sucessivamente até que seja declarado um vencedor”.

<sup>4</sup> “5.5 - PROVA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

5.5.1 – Apresentar Atestado(s) de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, atestando que

Prossegue direcionando suas queixas às condições de habilitação (item 5.2<sup>5</sup>), porque extrapolam previsão dos artigos 28 a 31 da Lei nº. 8.666/93 e a ausência de denominação explícita do documento nomeado pela sigla FISPQ (item 5.2.5).

Por fim, critica falta de indicação de incidência específica para tributos mobiliários e/ou imobiliários na prova de regularidade fiscal (subitem 5.4.3<sup>6</sup>).

Verificando possível contrariedade a normas de regência e jurisprudência, em especial quanto ao critério de julgamento de menor valor por lote em registro de preços, o Substituto de Conselheiro Samy Wurman determinou a suspensão do procedimento licitatório<sup>7</sup>.

---

a licitante forneceu ou está fornecendo, em qualidade satisfatória e quantidade condizente com os consolidados na súmula 24 do TCE, ou seja, assim considerados 50% da execução pretendida, bens similares aos objetos desta licitação, para cada item que compõe os lotes”.

5 “5.2 – Constituem condições para habilitação do licitante:

5.2.1 - Para as empresas que cotarem os produtos abrangidos na Lei Federal nº 6.360/76, de acordo com o artigo 39 VIII, da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) deverão apresentar Declaração, conforme súmula 14 do TCE/SP, de que a licitante reúne condições de apresentar no momento oportuno, ou seja, na assinatura da ATA de Registro de Preços, caso seja vencedora do certame, os documentos relacionados, abaixo, nos subitens 5.2.2 ao 5.2.5.

5.2.2 - Licença de funcionamento, emitido pela Vigilância Sanitária do Estado ou Município sede (autoridade local) em plena validade, nos termos da Lei Federal nº 6.360 de 23/09/76, compatível com os itens objeto da licitação.

5.2.3 - Autorização de funcionamento específica para o exercício da atividade, expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde que poderá ser consultada em [www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br), nos termos da Lei Federal nº 6.360 de 23/09/76 e Decreto Federal nº 79.094 de 05/01/77, compatível com os itens objeto da licitação.

5.2.4 – Cópia ou original do registro/notificação dos produtos no Ministério da Saúde ou declaração de isenção, se for o caso.

5.2.5 - FISPQ conforme Norma Técnica ABNT NBR 14.725:2000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), se for o caso.”

6 “5.4.3 - Prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal através de certidões expedidas até 180 (cento e oitenta) dias antes da data marcada para apresentação das propostas, salvo expressa menção de validade das certidões apresentadas, constantes das mesmas, que prevalecerá sobre o prazo acima.”

7 Despacho de 15/12/14, publicado na imprensa oficial em 16/12/14.

Em resposta ao prazo concedido, a Prefeitura apresenta justificativas. Defende de plano a utilização de sistema de registro de preços e a divisão do objeto em grupos, que assegura compostos por produtos afins (“por questões de logística, que possam interferir na sua perfeita execução e entrega”) e tendo em conta as dificuldades decorrentes de se lidar com diversos contratos/fornecedores, “importando em ônus e custos indiretos adicionais à máquina administrativa”. Assegura, ainda, que os itens “possuem ligação entre si, sendo dependentes uns dos outros”.

Informa ter realizado pesquisa de preços e lembra que este Tribunal já decidiu que “o órgão público competente não é compelido a providenciar a sua divulgação” (cf. TC-4049/989/13-0).

Sustenta a importância da avaliação de amostras, no caso de produtos facilmente encontrados no mercado, e de laudos que garantam a qualidade e adequação às especificações do edital, exigências direcionadas somente aos vencedores.

Pondera que atestados visam garantir a segurança da contratação, por meio da comprovação de que as empresas “são capazes técnica e operacionalmente, de executar o objeto envolvido”.

A relação de documentos de habilitação, no seu modo de ver, não extrapola a previsão legal. Busca esclarecer o significado da sigla “FISPQ” (Ficha de Informações de Segurança de Produtos Químicos), “documento normatizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) conforme norma, ABNT-NBR 14725” e “deve ser recebido pelos empregadores que utilizem produtos químicos, tornando-se um documento obrigatório para a comercialização desses produtos”. Portanto, considera pertinente ao objeto.

ATJ acolhe argumentação da Prefeitura favorável à licitação por lotes (“em razão da natureza do objeto, sua finalidade e por questões logísticas”), à formação dos grupos e às especificações dos produtos.

Dá conta de decisão no TC-3978/989/13, deduzindo que “a Administração não está obrigada a divulgar o valor estimado da contratação no instrumento convocatório, mas deve tornar público o local onde tal informação poderá ser obtida e facilitar-lhe o acesso”.

Aprova o procedimento de apresentação de amostras (uma para cada item, sem personalização e no prazo de 10 dias úteis) e a exigência de laudos (em 2 dias), em geral já existentes, somente direcionados ao vencedor, como autoriza a Súmula nº. 14.

Reputa excessiva, todavia, qualificação técnica por meio de atestados de todos os produtos, ainda que o quantitativo de 50% esteja adequado à Súmula nº. 24.

Em sua opinião, deve o dirigente, ainda, corrigir a prova de regularidade fiscal (lembrando que a jurisprudência determina “as atividades desenvolvidas no segmento ligado ao objeto que se pretende contratar”) e explicitar o significado da sigla FISPQ.

Discorda sua Chefia, porém, do critério de julgamento escolhido (reputando obrigatório em registro de preços menor preço unitário), dos lotes (formados por produtos de natureza diversa) e do procedimento de amostras (excessiva a demanda de todos os itens).

Ministério Público, observando a entrega parcelada, igualmente recomenda adjudicação por itens, caso contrário, defende o desmembramento/revisão dos lotes, que “congregam produtos de natureza distinta”. Apoia, ainda, a divulgação da pesquisa de preços.

Por outro lado, entende excessiva a solicitação de amostras e atestados técnicos (de todos os itens) e exíguo o prazo de 2 dias para apresentação de laudos, além de apontar correções na prova de regularidade fiscal e em documento que somente consta a sigla.

Também pela procedência parcial a manifestação de SDG.

Em relação à pesquisa de preços, registra que no TC-3975/989/13 ponderou-se necessária sua disponibilização, ainda que não esteja expressa no edital. Releva a questão do significado da abreviatura FISPQ, porque poderia ter sido alvo de pedido de esclarecimentos ou elucidada em consulta à internet.

Na mesma linha que o Ministério Público, avalia mais adequado ao caso critério de julgamento de menor preço por item. Todavia, observa decisões desta Corte aceitando a divisão em lotes desde que tecnicamente justificada a escolha e “que a aglutinação não se revele prejudicial à competitividade e à economicidade da futura contratação”.

Aqui, avalia, embora a “aquisição pretendida pelo Executivo de Cotia possa ser objeto de registro de preços e, ainda, seja passível de julgamento pelo critério de menor preço por lote, a separação dos 128 (cento e vinte oito) itens licitados em 08 (oito) lotes merece ser revista, visto que se constata a reunião de produtos de natureza distinta, de ramos comerciais diferentes, a exemplo dos mencionados na inicial, não me parecendo suficientes as justificativas apresentadas pela Prefeitura a respeito”.

Desaprova a solicitação de amostras de todos os produtos (“visto que muitos deles se distinguem, tão somente, pela variação de tamanho”) e o prazo de dois dias para a apresentação dos laudos (“não faz qualquer sentido exigir que

sejam apresentados em 02 (dois) dias úteis, diante do prazo estipulado para a entrega das amostras, qual seja, em até 10 (dez) dias úteis a partir do encerramento da sessão”). Rejeita, também, a demanda de atestados na totalidade do objeto e a prova de regularidade fiscal sem especificação de tributo.

É o relatório.

## VOTO

A solicitação de amostras é prerrogativa do dirigente e tem por intuito a certificação da qualidade e adequação do objeto às especificações do edital. No caso, o prazo de dez dias úteis mostra-se adequado, tendo em conta que a licitação é de produtos ditos “de prateleira”, disponíveis prontos no mercado, dispensando personalização.

Já os documentos listados no item 5.2 (Condições de Habilitação) são pertinentes ao ramo de negócios e por ocasião das propostas somente está se requisitando declaração de que a empresa reúne condições de apresentá-los quando da assinatura da ata.

Assim, afasto as críticas direcionadas a esses aspectos.

Por outro lado, em sistema de registro de preços, em que as aquisições se processam de forma compartimentada, em quantidades e períodos variáveis, mediante solicitação da Administração, o critério de classificação de menor preço por item representa em tese a melhor alternativa em termos de economia e competitividade.

A aglutinação em lotes, todavia, traz vantagens relacionadas à logística, economia de escala e facilidades de gerenciamento de menor número de contratos e fornecedores.

Nesse contexto, decisões deste Tribunal, avaliando as circunstâncias concretas, ora tem acolhido ora não a divisão do objeto em grupos<sup>8</sup>.

Aqui, as justificativas apresentadas<sup>9</sup> são convincentes. Porém, como observa SDG, “muito embora a aquisição pretendida pelo Executivo de Cotia possa ser objeto de registro de preços e, ainda, seja passível de julgamento pelo critério de

8 Decisão do E. Plenário de 12/06/13, em exame prévio de edital – TC-714/989/13-4, de relatoria da E. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, sintetiza a situação nos seguintes termos: “A adoção do critério de julgamento de ‘menor preço por lote’ no sistema de registro de preços é complexo, tanto é assim que não há um posicionamento unânime nesta Corte de Contas com relação à possibilidade de sua utilização, na hipótese de aquisição de gêneros alimentícios.

Neste Tribunal há decisões no sentido da anulação do certame por considerar que o referido critério de julgamento ser incompatível com o sistema de registro de preços (TC-2541/003/11 – apreciado em Sessão de 23/11/11 - Relator Substituto de Conselheiro Samy Wurman; e 755.989.12-6- apreciado em Sessão de 15/08/12 – Relatora Substituta de Conselheiro Sílvia Monteiro). Há julgados, entretanto, que determinam a retificação do edital para que seja adotado o critério de julgamento de ‘menor preço por item’ (TC-25287/026/11 – apreciado em Sessão de 17/08/2011 – Relator Conselheiro Robson Marinho; e 1028.989.12-7 – apreciado em Sessão de 26/09/12 – Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos). Outras decisões, em virtude de razões técnicas e econômicas que justificaram a aquisição em conjunto, não encontraram óbices quanto à seleção de menor preço por lote (735.989.12-1 – apreciado em Sessão de 1º/08/12, sob minha relatoria; e processos nºs. 59.989.13-7, 65.989.13-9 e 71.989.13-9 – apreciados em Sessão de 06/02/2013. Relator Conselheiro Robson Marinho).

Depreende-se, portanto, que esta Corte de Contas admite tanto a adoção do ‘menor preço por lote’ como de ‘menor preço por item’, porque ambos encontram amparo na Lei de Licitações (art. 15, IV e art. 23, § 1º), devendo, entretanto, a escolha do Administrador ser técnica e economicamente justificada.

...  
“Aliás, nesse sentido foi a recente decisão deste E. Plenário, em Sessão de 05 de junho p.p., ao apreciar o processo 698.989.13-4, relatado pelo Conselheiro Renato Martins Costa, da qual reproduzo trecho de interesse:

“Entendo que nossa jurisprudência vem com isso traçando tendência que analisa o tema com modulação, buscando admitir hipóteses intermediárias que, se não representam genuinamente a seleção pelo menor preço unitário originariamente pedida no Registro de Preços, não deixam de atender ao interesse público quando consideram válido o julgamento do menor preço por lote de produtos, desde que tal agrupamento rigorosamente integre produtos afins.”

9 “demora e confusão nos trabalhos da Comissão de Licitação, bem como na entrega dos produtos, que se daria de forma separada, descontínua e não sincronizada”.

menor preço por lote, a separação dos 128 (cento e vinte oito) itens licitados em 08 (oito) lotes merece ser revista, visto que se constata a reunião de produtos de natureza distinta, de ramos comerciais diferentes, a exemplo dos mencionados na inicial, não me parecendo suficientes as justificativas apresentadas pela Prefeitura a respeito”.

Na oportunidade, cabe revisão de excessivas especificações de alguns produtos, indicando escolha por marca exclusiva.

O E. Plenário desta Corte<sup>10</sup>, outrossim, recentemente deliberou que, no caso do pregão, o órgão licitante não está obrigado à divulgação do valor orçado expresso no instrumento convocatório. Deve, todavia, viabilizar aos interessados o acesso ao processo administrativo, em consequência ao orçamento estimado.

Ainda que a obtenção de laudos de certificação (no caso do IPT, laboratórios credenciados pelo INMETRO, ANVISA ou aprovação do Ministério do Trabalho, entre outros) de fato demande tempo, é de conhecimento das empresas que comercializam determinados produtos, em especial se interessadas em participar de licitações públicas, a necessidade de previamente disporem dos documentos, que visam assegurar qualidade e confiabilidade e são costumeiramente solicitados. Vejo pertinente, porém, proposta de SDG de que sejam apresentados juntamente com as amostras (e não no prazo de dois dias).

Excessiva também me parece a demonstração de qualificação das participantes por atestados “para cada item que compõe os lotes”. Como observa o Ministério Público, “embora a Administração tenha

10 No TC-3975/989/13-8, voto de relatoria do E. Conselheiro Renato Martins Costa, em sessão de 05/02/14, em exame prévio de edital do Departamento de Polícia Judiciária da Capital – Secretaria de Estado da Segurança Pública.

fixado os quantitativos em percentuais aceitáveis, de acordo com a Súmula n.º 24 desta Corte, ao exigir atestado de capacidade técnica para cada item que compõe cada lote, exigiu a totalidade do objeto, hipótese que tem sido considerada inadmissível por esta Corte (TC-1655.989.13-5), razão pela qual se recomenda que a Administração reveja o texto editalício”.

Quando do relançamento do certame, compete ao dirigente fixar com precisão a prova de regularidade fiscal, observando os tributos relacionados ao objeto em comento, conforme decisões desta Corte<sup>11</sup>, bem como explicitar o significado da sigla FISPQ (“ficha de Informações de Segurança de Produtos Químicos” - documento normatizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT).

Pelo exposto, meu voto é pela procedência parcial da Representação, cabendo a Prefeitura de Cotia revisar a formação dos lotes e especificações de produtos, disponibilizar o acesso aos interessados ao orçamento estimativo, modificar o prazo de apresentação de laudos compatibilizando-o com o de amostras, excluir da qualificação técnica a demanda de atestados “para cada item que compõe os lotes” e especificar a prova de regularidade fiscal bem como o documento somente nomeado por sigla.

Deve, ainda, quando do relançamento do procedimento licitatório, providenciar a republicação do aviso e reabertura de prazo para formulação de propostas, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº. 8.666/93.

Decisão Constante da Ata: Pelo voto dos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Relator, Antonio Roque Citadini, Renato Martins Costa, Dimas Eduardo Ramalho, Sidney Estanislau Beraldo e o do Auditor

11 Exemplificativamente no TC-2685/989/14-4, TC-1197/010/11, TC-1523.989.13-5, TC- 87.989.14-1, TC-925.989.14-7.

Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, o E. Plenário, diante do exposto no voto do Relator, julgou pela procedência parcial da Representação, cabendo a Prefeitura de Cotia revisar a formação dos lotes e especificações de produtos, disponibilizar o acesso aos interessados ao orçamento estimativo, modificar o prazo de apresentação de laudos compatibilizando-o com o de amostras, excluir da qualificação técnica a demanda de atestados “para cada item que compõe os lotes” e especificar a prova de regularidade fiscal bem como o documento somente nomeado por sigla. Deve, ainda, quando do relançamento do procedimento licitatório, providenciar a republicação do aviso e reabertura de prazo para formulação de propostas, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº. 8.666/93.

#### TC-000913.989.15-8

**Ementa: Representação contra o edital da concorrência nº 001/2015, tipo menor valor da tarifa, com vistas à outorga para a execução do serviço público de transporte coletivo de passageiros e alunos da rede municipal de ensino por ônibus em linhas regulares no Município de Igaratá, sob o regime jurídico de concessão a pessoa jurídica, com a finalidade de atender às necessidades atuais e futuras de deslocamento da população, que compreenderá a mobilização, operação, conservação, limpeza, manutenção e reposição dos veículos, equipamentos, instalações e outros, atendendo sempre as necessidades de transporte da comunidade. Concessão onerosa do lote único de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros.**

Presidente: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 11 de março de 2014.

## RELATÓRIO

Carlos Daniel Rolfsen, insurgiu-se contra termos do edital de concorrência (001/2015 - proc. nº 1208/2014), lançada pela Prefeitura Municipal de Igaratá, objetivando à concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros e alunos da rede municipal de ensino por ônibus, em linhas regulares no município.

Acusou, em síntese:

- Inobservância à Lei Federal nº 12.587/12 (com referência aos artigos 9º, 10, 14 e 15) que, consoante decisões desta Corte em situações similares (cita: TC-1179/989/14/12-4; TC-1010/989/12-7), imporia a correção do edital.

- Falta de especificação técnica detalhada dos equipamentos de GPS a serem instalados pela vencedora; embora configurasse informação necessária à formulação de propostas, somente seria disponibilizada no decorrer do contrato (subitem 5.3<sup>12</sup>);

- Equívoco quanto à qualificação econômico-financeira, pois, malgrado o subitem 10.3.4<sup>13</sup> estabelecesse que para a “Comprovação da boa situação financeira, a proponente deve atender ou superar

<sup>12</sup> CAPÍTULO 5 - DOS VEÍCULOS

(...)

5.3 A Licitante vencedora deverá prever a instalação de equipamentos de localização de veículos através do sistema GPS, cuja especificação técnica será detalhada posteriormente no decorrer do contrato.

<sup>13</sup> “10.3.4 Comprovação da boa situação financeira. A Proponente deverá atender ou superar a pelo menos três dos cinco índices a seguir, sob pena de inabilitação:

ILC: Índice de Liquidez Corrente

$ILC = (AC) / (PC) \geq 1,2$

ILG: Índice de Liquidez Geral

$ILG = (AC + RLP) / (PC + ELP) \geq 1,2$

Onde:

AC = ATIVO CIRCULANTE

AT = ATIVO TOTAL

PC = PASSIVO CIRCULANTE

PL = PATRIMÔNIO LÍQUIDO

ELP = EXIGÍVEL A LONGO PRAZO

PT = PASSIVO TOTAL

RLP = REALIZAVEL A LONGO PRAZO”

a ‘pelo menos três dos cinco índices a seguir’, sob pena de inabilitação”, nota-se que o dispositivo só indicou dois índices (ILC e ILG = 1,2).

- Exigência de propriedade prévia “camuflada”, tendo em vista os prazos estabelecidos para assinatura do contrato (edital - subitem 14.1), início das operações (subitem 7.1) e vistoria da frota e garagem (subitem 7.2)<sup>14</sup>.

Por fim, requereu a suspensão do certame, e que fosse determinada a correção do texto convocatório.

Existindo indicativos de vícios, ordenou-se a paralisação do torneio, com ciência ao Prefeito para que adotasse a medida e enviasse cópia do instrumento convocatório e dos esclarecimentos que entendesse cabíveis (Despacho publicado no D.O.E. de 10/02/15; Medidas Referendadas pelo E. Tribunal Plenário em 11/02/15).

Em resposta à regular notificação, providenciou a Prefeitura a juntada de peças afetas ao procedimento, silenciando, contudo, quanto ao mérito das impugnações.

Chefia de ATJ entende assistir razão à representante, na medida em que o edital não atende a Lei nº 12.587/12, “especialmente as diretrizes contidas no artigo 10º (incisos II, III e IV), bem assim não prevê ocorrência de superávit tarifário e transferência de parcela dos ganhos da eficiência e produtividade das empresas, ambos previstos no artigo 9º, §§ 6º e 9º. Além disso, deixou de mencionar os direitos

<sup>14</sup> \*CAPÍTULO 14 - DA CONTRATAÇÃO

14.1 A adjudicatária será convocada para, no prazo de até 05 (cinco) dias contados da publicação da adjudicação, assinar o contrato, cuja minuta é apresentada no Anexo II.

(...)

VII- Do Início de Operação

7.1. A CONCESSIONÁRIA deverá ter início imediato a partir da data de assinatura do contrato para início das operações.

7.2. A CONCESSIONÁRIA deverá solicitar vistoria da frota e de Garagem até 10 (dez) dias anteriores à data do início da operação.”

dos usuários consagrados no artigo 14, tais como, possibilidade de participação no planejamento, fiscalização e avaliação da política local de mobilidade urbana; e ser informados sobre os direitos e obrigações dos operadores dos serviços. E, tampouco considerou a possibilidade de participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, consoante dispõe o artigo 15 da já citada lei”. Concluiu que os demais aspectos impugnados merecem correção “como a previsão de que a especificação técnica dos sistemas de GPS será fornecida somente no decorrer do contrato. Isso, sem dúvida, prejudica a composição dos custos para a execução dos serviços, logo interfere na elaboração das propostas financeiras. Igualmente, impõe-se a correção da cláusula 10.3.4, vez que equivocadamente estabelece que as licitantes deverão apresentar 3 dos 5 índices exigidos, porém só apresenta no edital 2 indicadores (ILC e ILG). Ainda procedente o questionamento quanto à apresentação da frota e garagem, já que consoante se extrai dos itens 14.1, 7.1 e 7.2, não foi estipulado prazo razoável para a licitante vencedora atender as exigências contidas no edital, camuflando, portanto, exigência de propriedade prévia vedada pelo artigo 30, § 6º da Lei de Licitação e Súmula 14 desta Corte.”

MP propõe a anulação do certame, “por ser inviável a mera correção do texto do edital, ante a necessidade da ampla reformulação do procedimento licitatório, contaminado pela falta de observância à Lei Federal 12.587/12, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”. Cita precedente em situação similar (TC-4131.989.13) em “que determinou a Anulação de edital análogo lançado pelo Município de Nazaré Paulista, que, assim como o Município de Igaratá, também possui população inferior a vinte mil habitantes. Tal procedimento, vale dizer, reforça que eventual ausência de obrigação legal à elaboração do Plano Municipal

de Mobilidade Urbana (nos termos do art. 24, § 1º da LF 12.587/12) não equivale à prescindibilidade do cumprimento das diretrizes traçadas pela Lei que instituiu a Política Nacional, que não foram observadas, nem de muito longe, no edital que ora se examina.”

SDG, de sua parte, registra que a inobservância às regras da Lei nº 12.587/12 caracteriza vício de origem que, ao invalidar o certame, prejudica o exame dos demais pontos; aliando-se, entretanto, às conclusões dos antecessores, opina pela procedência da representação.

É o relatório.

### VOTO

Nada alegou o Município de Igaratá para defender a correção do edital; de todo modo, a representação é, de fato, procedente.

Os bem explorados argumentos utilizados por Chefia de ATJ, pelo MPC, e por SDG, de per si, já servem de fundamento bastante para concluir pela necessidade de se proceder à reformulação completa do edital.

Deveras. Além dos subitens que, com toda a razão, também foram alvo da insurgência do representante (refiro-me à especificação técnica do aparelho de GPS, à qualificação econômico-financeira, e aos prazos para vistoria da frota e garagem), os quais, porém, são passíveis de simples emenda, há falha de nascidouro, a impor a completa adequação do instrumento convocatório: a inobservância da Lei nº 12.587/12.

Embora o Município de Igaratá, à conta do número de habitantes<sup>15</sup>, realmente se encontre desobrigado pela norma à elaboração do plano de mobilidade urbana, nada há no texto – conforme alertaram opinantes - para exonerá-lo do cumprimento às regras gerais.

Esse, aliás, o entendimento desta Corte no e-TC-1179/989/12 que, sob minha relatoria, consignou que “Desprezados, portanto, quando da construção do instrumento convocatório princípios e elementos essenciais instituídos pela nova lei (...), de rigor que a Prefeitura providencie, em querendo relançá-lo, a sua total revisão.”

Ante o exposto, Voto pela procedência da representação, determinando à Prefeitura Municipal de Igaratá a total reavaliação do edital, oportunidade em que deverá observar a Lei de Mobilidade Urbana, bem como, providenciar a correção do texto quanto aos demais aspectos impugnados (para incluir a especificação técnica do aparelho GPS, bem como os índices faltantes para a qualificação econômico-financeira; e dispor prazo razoável para a vistoria da frota e da garagem), dando, ainda, a devida atenção ao que dispõem a Lei e a Jurisprudência.

Outrossim, cumpre alertá-la quanto à necessidade de publicação do novo instrumento, e de reabertura do prazo para entrega das propostas.

Decisão constante da Ata: Pelo voto dos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Relator, Antonio Roque Citadini, Renato Martins Costa, Dimas Eduardo Ramalho, Sidney Estanislau Beraldo e do Auditor

<sup>15</sup> Em 2012 – disponível no Siapnet:  
População Urbana: 6.991  
Fonte: IBGE  
Data Base: 19/03/2013  
População Rural: 1.834  
Fonte: IBGE  
Data Base: 19/03/2013  
Total: 8.825

Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, o E. Plenário, diante do exposto no voto do Relator, julgou pela procedência da representação, determinando à Prefeitura Municipal de Igaratá a total reavaliação do edital, oportunidade em que deverá observar a Lei de Mobilidade Urbana, bem como, providenciar a correção do texto quanto aos demais aspectos impugnados (para incluir a especificação técnica do aparelho GPS, bem como os índices faltantes para a qualificação econômico-financeira; e dispor prazo razoável para a vistoria da frota e da garagem), dando, ainda, a devida atenção ao que dispõem a Lei e a Jurisprudência. Outrossim, alertou quanto à necessidade de publicação do novo instrumento, e de reabertura do prazo para entrega das propostas.



CONSELHEIRO  
RENATO MARTINS COSTA

**TC-1651.989.14-7**

**Ementa: Representação subscrita por Verocheque Refeições Ltda., tendo em vista a impugnação do edital do Pregão Presencial nº 09/2014, da Prefeitura de Nova Odessa, certame destinado à contratação de empresa para a prestação de serviços de administração e intermediação do benefício de alimentação aos servidores daquele Município, que possibilitem a aquisição de gêneros alimentícios in natura e cesta de natal quando for o caso.**

Presidente: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Relator: Conselheiro Renato Martins Costa. Secretário Substituto: Bel. Sérgio de Castro Junior.

Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 21 de maio de 2014.

### RELATÓRIO

Tratam os autos da representação subscrita por Verocheque Refeições Ltda., tendo em vista a impugnação do edital do Pregão Presencial nº 09/2014, da Prefeitura de Nova Odessa, certame destinado à contratação de empresa para a prestação de serviços de administração e intermediação do benefício de alimentação aos servidores daquele Município, que possibilitem a aquisição de gêneros alimentícios in natura e cesta de natal quando for o caso.

A questão proposta pela representante referia-se à exigência de fornecimento dos cartões de alimentação dotados de tecnologia de “chip de segurança” (subitem 1.1, alínea “a”, do Anexo I - Termo de Referência).

Deferida medida liminar mandando sustar o andamento do processo licitatório, trouxe o caso a este E. Tribunal Pleno na Sessão de 09/04/14, oportunidade em que contei com o referendo de Vossas Excelências para as providências que até então adotara.

Seguiu-se a juntada de esclarecimentos daquela Prefeitura, no sentido de que a exigência configurava meio de combate a fraudes, extravios, roubos e clonagens, justificando-se, mais ainda, por envolver benefício de natureza alimentar e que não poderia ser afetado por tais intercorrências.

A instrução da matéria contou com a manifestação de Chefia de ATJ, além do parecer do d. MPC, opiniões que convergiram no sentido da procedência da representação.

Aplicaram ao caso, assim, entendimentos solidificados em nossa jurisprudência, que vem considerando excessiva sobre-

dita exigência, com prejuízo à competição (e.g.: TCs 1003/989/13, 1062/989/13, 1014/989/13, 2222/989/13-9, 2226/989/13-5, 2235/989/13-4).

SDG, entretanto, destoou dessa linha jurisprudencial.

A reboque do debate travado por ocasião do julgado do eTC-926/989/14-6 (E. Tribunal Pleno, Sessão de 26/03/14), o Senhor Secretário-Diretor Geral Substituto fez remissão a julgados do E. TCU, bem assim medidas administrativas adotadas no âmbito da Administração Pública Federal e E. STF, para defender a linha argumentativa de que os aspectos de segurança e tecnologia de tal sistema já seriam bastantes para afastar da exigência do chip de segurança o caráter de anti-isonomia que caracterizou abordagens anteriores, cabendo, na hipótese, admiti-lo.

Defendeu, nessa conformidade, a reeleitura da matéria, tendo em vista a aceitação irrestrita de aludido modelo de cartão.

É o relatório.

## VOTO

A tese de que a tecnologia de “chip de segurança” encontra-se suficientemente difundida no mercado, a ponto de, portanto, não gerar tratamento discriminatório em processo de disputa licitatória não encontra respaldo em nossa jurisprudência.

A exemplo do que consignei ao relatar a Vossas Excelências caso análogo na recente Sessão de 26/03/14 (eTC-926/989/14-6), mantenho-me aqui alinhado ao entendimento sumarizado pelo eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo que, acredito, confere norte de segurança ao tema:

“...deve a Administração possibilitar o fornecimento do vale alimentação em ambas as tecnologias disponíveis no mercado,

seja a de cartão com tarja magnética ou a de cartão com chip de segurança” (cf. 2222.989.13-9 e outros, Exame Prévio, E. Tribunal Pleno, Sessão de 06/11/13).

Valorizo, a bem da verdade, a proposta da SDG no sentido de aprofundar o debate iniciado naquela sessão.

Contudo, ainda acredito que o presente rito processual não se afigura adequado a tanto, mais ainda porque, em análise apriorística, a solução intermediária que este E. Tribunal vem adotando, ou seja, da admissão dos dois sistemas alternativamente (tarja magnética e chip de segurança) parece, independentemente do grau de tecnologia ora absorvido no mercado, melhor acomodar os interesses, tanto da Administração Pública, como das empresas atuantes nesse mercado.

Admitidas as duas situações à livre disputa, beneficia-se o interesse público de eventualmente conseguir tecnologia de segurança mais atual a preço competitivo com a solução tradicional, o que não só acredito ser possível, como também provável diante do atual estado da arte da indústria de serviços de meios de pagamento e documentos de legitimação.

Encurto razões, portanto, para acolher integralmente o pedido vestibular, nos termos do que propuseram Chefia de ATJ e d. MPC.

Diante do exposto, meu voto confirma a liminar de início deferida e julga procedente o pedido formulado por Verocheque Refeições Ltda., determinando à Prefeitura do Município de Nova Odessa que providencie a retificação do edital do Pregão Presencial nº 09/2014, fazendo constar do termo de referência anexo ao instrumento, item 1.1, alínea “a”, a possibilidade de fornecimento de cartões alimentação com ou sem chip de segurança.

Assim deliberado, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Prefeitura de Nova Odessa, para que, ao incorporar ao instrumento convocatório as retificações aqui mencionadas, confira-lhe, ao final, publicidade na forma definida pelo artigo 21 da Lei nº 8.666/93.

Com o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Fiscalização competente para anotações.

Decisão constante da Ata: Pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Antonio Roque Citadini e Robson Marinho, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes e dos Conselheiros Dimas Eduardo Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo, o E. Plenário, diante do exposto no voto do Relator, em conformidade com as respectivas notas taquigráficas, confirmou a liminar de início deferida e decidiu julgar procedente o pedido formulado por Verocheque Refeições Ltda., determinando à Prefeitura do Município de Nova Odessa que retifique o edital do Pregão Presencial nº 09/2014 em conformidade com o referido voto.

Na forma regimental, os interessados serão intimados deste julgado, em especial a Prefeitura de Nova Odessa, para que, ao incorporar ao instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 09/2014 as retificações mencionadas no voto do Relator, confira-lhe, ao final, a publicidade na forma definida pelo artigo 21 da Lei Federal nº 8.666/93.

Com o trânsito em julgado, os autos serão remetidos à Fiscalização competente para anotações.

**TCs - 5088.989.14-0, 5096.989.14-0 e 5103.989.14-1**

**Ementa: Representações contra os editais dos Pregões SABESP ON LINE MP nos 37.542/14, 37.561/14 e 37.566/14,**

**licitações destinadas à contratação de empresa para prestação de serviços de segurança patrimonial no âmbito dos imóveis da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, da Unidade de Negócio de Tratamento de Esgoto – MT, da Unidade de Negócio Leste – ML e da Unidade de Negócio de Produção de Água – MA, todos da Região Metropolitana de São Paulo.**

Presidente: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Relator: Conselheiro Renato Martins Costa. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 04 de fevereiro de 2015.

## RELATÓRIO/VOTO

Na sessão do dia 03 de dezembro de 2014 e na esteira de precedentes deste Tribunal, acolhi as posições sustentadas pelo Ministério Público de Contas e SDG e proferi voto no sentido de julgar procedente o pedido formulado pelo SESVESP - Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica e Cursos de Formação do Estado de São Paulo, determinando a supressão de cláusulas editalícias que autorizam a retenção de valores faturados pela contratada, a fim de garantir o afastamento da SABESP do polo passivo de eventuais demandas trabalhistas.

Naquela ocasião, o julgamento restou adiado em função do pedido de vista do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, que se mostrou extremamente oportuno ao permitir reestudar os fundamentos da deliberação exarada, consideradas, sobretudo, as circunstâncias de fato trazidas pela Companhia, inclusive em sede de memoriais.

E a propósito, as discussões estabelecidas entre Relator e Revisor propiciaram compreender melhor as consequências

práticas vivenciadas em contratações desta natureza, não sendo raro verificar a inclusão do órgão público como devedor subsidiário, ou até solidário, de obrigações trabalhistas e previdenciárias, conforme jurisprudência uniforme da Justiça Especializada (enunciado n.º 331 do TST), ainda que de responsabilidade legal da contratada (art. 71 da Lei n.º 8.666/93).

Apenas em 2014 a Companhia alega ter sofrido passivo trabalhista na ordem de 236 milhões de reais, razão pela qual se mostra razoável admitir mecanismos que visem coibir tamanho prejuízo ao erário.

Sem se confirmar os números anunciados, o fato é que o inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias de empregados alocados na execução dos contratos de prestação de serviços tem suscitado o surgimento de controles específicos e mais rigorosos por parte dos órgãos da Administração Pública, como no caso da Resolução n.º 169/13, do Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, devo acrescentar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reconhecido a validade de cláusulas editalícias semelhantes, inclusive da SABESP (Apelação n.º 0061651-54-2012.8.26.0053, 3ª Câmara de Direito Público, decisão de 02/12/14, dentre outros), o que ao menos relativiza a tese da manifesta ilegalidade.

Sensibilizado, portanto, com as razões concretamente deduzidas pela SABESP, bem como à vista da ausência de manifesta incompatibilidade com a norma de regência, revejo meu posicionamento para tão somente liberar o prosseguimento das licitações, sem prejuízo de propor a conversão do feito em representação ordinária, notadamente porque as regras não dizem respeito propriamente às condições de participação, podendo ser melhor analisadas na fase da execução dos futuros contratos.

Se assim for, este Tribunal exercerá, juntamente com a contratante, a fiscalização do cumprimento dos direitos e deveres assumidos pelas partes, oportunidade em que as questões ora debatidas serão enriquecidas com a percepção do efetivo alcance da atividade fiscalizatória, aferindo, inclusive, a proporcionalidade e adequação dos mecanismos de controle encetados pela SABESP.

Ressalto que a posição ora adotada tem por fundamento a comprovação ampla promovida pela Companhia, no sentido da necessidade da cláusula diante do seu efetivo e antecipado levantamento de dados, não servindo indiscriminadamente para qualquer outro caso ou órgão, já que dependente de análise prévia.

Ante o exposto, voto pela revogação da medida liminar, autorizando o prosseguimento dos Pregões SABESP ON LINE MP nos 37.542/14, 37.561/14 e 37.566/14, sem prejuízo da conversão do feito em representação ordinária, nos termos regimentais e a fim de que a matéria passe a acompanhar as futuras contratações, se e quando aperfeiçoadas.

É como voto.

Decisão constante da Ata: Pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Dimas Eduardo Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo e do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, o E. Plenário, ante o exposto no voto do Relator, em conformidade com as respectivas notas taquigráficas, decidi pela revogação da medida liminar, ficando autorizado o prosseguimento dos Pregões SABESP ON LINE MP nos 37.542/14,

37.561/14 e 37.566/14, sem prejuízo da conversão do feito em representação ordinária, nos termos regimentais e a fim de que a matéria passe a acompanhar as futuras contratações, se e quando aperfeiçoadas.



CONSELHEIRO  
DIMAS EDUARDO RAMALHO

**TC- 021425/026/07**

**Ementa: Contrato de Gestão firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina, visando à “operacionalização da gestão e execução, pela Contratada, das atividades de saúde no Ambulatório de Especialidades Médicas da Zona Leste”.**

Presidente: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Relator: Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão da Primeira Câmara, realizada em 11 de novembro de 2014.

## 1. RELATÓRIO

1.1. Em exame, Contrato de Gestão firmado aos 30/05/2007, entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina, visando à “operacionalização da gestão e execução, pela Contratada, das atividades de saúde no Ambulatório de Especialidades Médicas da Zona Leste”, no valor estimado de R\$ 75.373.675,91.

1.2. Também em análise o 1º Termo Aditivo de Retirratificação nº 01/07, assinado em 17/09/2007.

1.3. A 4ª Diretoria de Fiscalização apontou as seguintes impropriedades:

a) a Origem não realizou convocação pública das Organizações Sociais previamente qualificadas (art. 6º, §3º, da LC. 846/98), alegando que o imóvel não pertence ao Estado, e sim à Entidade ora contratada;

b) a proposta orçamentária e os programas de investimento foram realizados pela Secretaria da Saúde, em vez da Contratada;

c) a Casa de Saúde Santa Marcelina está inscrita no CNPJ como tendo, a título de atividade econômica principal, a prestação de serviços de pronto-socorro e atendimento de urgências;

d) ausência de comprovação de reserva de recursos (Nota de Reserva, emitida pelo SIAFEM);

e) falta de informação obrigatória no cadastro do responsável (endereço residencial);

f) remessa intempestiva do Ajuste;

g) alteração substancial das metas originárias frente às ajustadas, referente à quantidade de serviços contratados, sem a correspondente repactuação dos recursos financeiros e condições de pagamento, por meio do Termo de Retirratificação.

1.4. ATJ e respectiva Chefia manifestaram-se pela irregularidade da matéria.

1.5. As partes foram regularmente notificadas, tendo a Secretaria de Estado da Saúde apresentado justificativas às fls. 230/237, aqui sintetizadas:

a) ausência de publicação na Imprensa Oficial da convocação pública e organização social: “(...) não houve a publicação da convocação pública, pois se tratava de uma Organização Social que detinha estrutura já montada e adequada para a implantação e desenvolvimento do projeto desta Pasta, o qual objetivava a prestação de serviços médico ambulatoriais especializados para a região da Zona Leste, em ambulatório da própria entidade”;

b) Proposta orçamentária e os programas de investimento realizados pela Secretaria da Saúde: “(...) as planilhas são elaboradas pela OSS em formulários próprios desta Secretaria. As OSS’s preenchem essas planilhas de acordo com as suas necessidades orçamentárias face as metas propostas por esta Pasta”;

c) Ausência de comprovação de reserva de recursos (Nota de Reserva, emitida pelo SIAFEM): “(...) dentro do plano operacional do contrato de gestão são contemplados recursos para custeio, bem como para investimento (...). Com relação ao investimento esclarecemos que não há nota de reserva, pois o SIAFEM possibilita o pagamento, através da nota de empenho, sem a necessidade de emissão de nota de reserva”;

d) Ausência de informação obrigatória no cadastro do responsável (endereço residencial): Foi informado o endereço profissional;

e) Alterações do Termo aditivo: “(...) o Termo Aditivo nº 01/07 que visou a alteração das metas de produção

está de acordo com o que determina a cláusula nona – ‘Da Alteração Contratual’”. As diferenças de consultas e exames foram compensados por procedimentos semelhantes ou de valor agregado mais elevado.

1.6. Examinada a defesa, ATJ e Chefia reiteraram seu posicionamento anterior, pela irregularidade dos atos praticados.

1.7. A SDG, por sua vez, entendeu aceitáveis as justificativas quanto ao preenchimento da proposta, aos fundamentos do Termo Aditivo, à nota de reserva e ao endereço residencial do responsável. No mesmo sentido, considerou de menor relevo a descrição da atividade no CNPJ, uma vez que os serviços contratados são ambulatoriais. Entendeu passível de recomendação a ausência de justificativa de preço e da escolha da entidade.

1.8. A Procuradoria da Fazenda Estadual trilhou pelo mesmo caminho de SDG.

1.9. Fixado novo prazo à Origem, para apresentar “planilha contendo a composição detalhada de todos os custos unitários dos serviços prestados”, e aos demais interessados, para manifestação de seus interesses, a Secretaria asseverou, às fls. 261/270, que, antes de celebrar o Contrato de Gestão em análise, “vinha idealizando a prestação de serviços médicos ambulatoriais na Região Leste da Cidade de São Paulo”, o que coincidiu com a proposta realizada pela Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina. Considerada a estrutura existente, decidiu pela escolha da referida Organização Social para gerenciamento do AME Zona Leste.

Informou, ainda, o número de atendimentos ambulatoriais ocorridos no período de 2007, e alegou que, por se tratar de atendimento referenciado, “a utilização plena do Ambulatório depende de atitudes e projetos adotados por outras unida-

des médico-assistenciais, o que impõe à Secretaria de Estado da Saúde constante aprimoramento de suas atividades com vistas a alcançar a utilização plena da unidade”. Nesse sentido, os termos aditivos equacionam a prestação à necessidade da população e possibilidade física.

Quanto aos custos da unidade, “o orçamento anual refere-se ao custeio da unidade como um todo e que, portanto, a mera divisão do orçamento pelo número de procedimentos seria um cálculo por demais simplista, uma vez que não leva em consideração os custos fixos versus os custos variáveis, correspondentes a cada tipologia de atividade assistencial realizada pela unidade” (f. 268, grifo original). Além disso, os custos variam de acordo com as características internas e contingentes de cada unidade.

1.10. Assessoria Técnica, sob os aspectos econômico-financeiros, e Chefia da ATJ, mais uma vez, se pronunciaram pela irregularidade da matéria.

1.11. De outro lado, PFE e SDG concluíram pela regularidade, com recomendação.

É o relatório.

## 2. VOTO

2.1. Inicialmente, reputo aceitável a justificativa acerca do preenchimento da proposta financeira em papéis oficiais, assim como não influente, no caso em apreço, a restrição do CNPJ para serviços de urgência e emergência, dado se tratar de unidade referenciada para atendimento ambulatorial.

Não obstante, as demais falhas detêm força suficiente para o julgamento de irregularidade.

2.2. Como salientou a Assessoria Técnica, as razões de fato alegadas pela Origem, como justificativa para a não realização

do chamamento público exigido pelo art. 6º, § 3º, da Lei Complementar nº 846/98, são insuficientes para que se afaste a extensa lista de infringências a princípios constitucionais, a começar pelos efeitos decorrentes da publicidade, e a terminar pela inexistência absoluta de parâmetros intrínsecos ou extrínsecos ao procedimento constante dos autos, a fim de evidenciar as vantagens do Contrato – ou mesmo a adequação frente ao mercado – dos valores pactuados.

2.3. A respeito do assunto, é necessário tecer algumas considerações. Não se trata – da maneira como posta – de situação excepcional, necessária, de atendimento da demanda de saúde local, acima de quaisquer postulados principiológicos e de legitimidade.

A oferta de serviços de saúde aos moradores da Zona Leste da Capital Paulista era até então realizada no mesmo local e pela mesma Organização Social, por força de Convênio firmado entre a Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina e a Prefeitura Municipal de São Paulo, inexistindo mesmo informações acerca da viabilidade de execução conjunta do objeto pelos dois Entes, como se depreende de f. 14 do parecer jurídico da pasta:

Ainda naquela manifestação, o Senhor Coordenador informou que, atualmente, o atendimento no Ambulatório de Especialidades aos usuários do SUS é realizado mediante Convênio firmado pela Entidade com a Prefeitura do Município de São Paulo, e que aquela Casa de Saúde pretende executar os serviços objeto daquele convênio na sua sede, ficando o Ambulatório à disposição do Estado para execução do seu projeto, conforme plano de trabalho e metas a serem atingidas, a um custo mensal estimado de R\$784.015,77.

Em acréscimo, de se registrar previamente que, nos valores consignados à f. 10, do custo anual estimado de R\$9.880.400,70

(nove milhões, oitocentos e oitenta mil quatrocentos reais e setenta centavos), R\$1.926.321,78 (um milhão, novecentos e vinte e seis mil trezentos e vinte e um reais e setenta e oito centavos), equivalentes a 20%, foram previstos para realização de benfeitorias no imóvel de propriedade da Organização Social.

Por fim, não há nos autos elementos que indiquem estudos de demanda exorbitante, projeção da capacidade de atendimento da instalação, comparativo de custos, referências de hospitais/ambulatórios próximos, enfim, nenhum dado objetivo e fundamentado acerca da escolha da administração, tampouco de que seria a Organização Social em questão a única capaz de atender às necessidades na região.

2.4. Assentadas essas premissas, a ausência de convocação pública, mesmo na hipótese em exame, não pode ser alçada ao campo da mera falha formal.

Trata-se, tal qual na licitação, do ato principal pelo qual se dá publicidade à pretensão de contratar, possibilitando a ampla manifestação de interessados (isonomia) e a multiplicidade de ofertas (busca do melhor custo-benefício à Administração). A maior abertura deste modelo de ajuste, em comparação com a licitação típica – estrita e previamente vinculada aos parâmetros do edital – possibilita ao Ente Público ter acesso a variados modelos de gestão, parâmetros de preço, propostas de aplicação de recursos, entre outros componentes relevantes na tomada de decisão que melhor atenda ao interesse público.

A alegada “dificuldade que seria a nomeação de outra entidade para gerenciamento de atividades ambulatoriais a serem prestadas em imóvel e equipamentos de outra entidade, gerando, certamente, problemas de gestão capazes de influenciar o atendimento assistencial” constitui,

antes, mais um motivo para consulta de viabilidades fundada no princípio da impessoalidade e da eficiência do que prévia razão excludente dos deveres legais e constitucionais da Origem.

Simultaneamente, não é demais alertar que a convocação pública, por demonstrar o interesse do Estado em outorgar a gestão de atividades médicas, constitui-se do momento de maior oportunidade aos interessados, à sociedade civil constituída e à população em geral para obter informações e/ou impugnar, sob os mais variados aspectos jurídicos, factuais ou de legitimidade, a pretensão do Estado.

2.5. A ausência de convocação pública torna-se ainda mais relevante quando se observa que a Administração, mesmo nestes autos, não dispôs de parâmetros objetivos ou comprovação documental de que a proposta apresentada traduziu-se em vantagem à administração ou mesmo reproduziu com fidedignidade os custos médios da atividade contratada.

Tampouco pode ser considerado o fundamento de defesa acerca dos valores pactuados, no sentido de que “(...) as planilhas são elaboradas pela OSS em formulários próprios desta Secretaria. As OSS’s preenchem essas planilhas de acordo com as suas necessidades orçamentárias face as metas propostas por esta Pasta”. A própria Secretaria, em momento distinto, afirma que “cada gestor (cada Organização Social de Saúde parceira) tem sua sistemática de trabalho, o que, de antemão, já impede uma comparação linear de ‘preços’ entre os serviços que diferentes AME’s desempenham”.

A densa subjetividade, desprovida de parâmetros ou critérios objetivos, para além do “oferecimento do espaço físico” pela Contratada, impede que se emita juízo de regularidade sobre a contratação.

2.6. Quanto ao Termo Aditivo, é preciso consignar, de plano, que as mesmas 48 (quarenta e oito) especialidades médicas já desempenhadas pela Organização Social antes do ajuste em exame foi mantida no ajuste inicial (vide fls. 06 e 09), não obstante o fundamento exposto à f. 231 da justificativa, segundo o qual “a proposta da SES foi que este atendimento fosse ampliado de forma a beneficiar a população local tanto com a majoração do número de atendimento como no aumento da diversidade de especialidades na Região”.

Não bastasse a incongruência inicial, o que se verifica no Termo Aditivo nº01/07, firmado apenas 04 (quatro) meses depois da assinatura do Contrato de Gestão, foi a redução proporcional (total/mensal) nas metas, com decréscimo de (I) 3.478 atendimentos médicos e (II) 32.825 exames médicos (dados obtidos da comparação entre planilhas de fls. 100/102 e 197/198).

A justificativa apresentada tampouco se presta a sanar a referida incongruência. Afirmou-se que, não obstante a diferença nas consultas, “no entanto, dentre as especialidades relacionadas na primeira tabela houve a inserção no serviço prestado de especialidades cirúrgicas, as quais não foram acrescentadas na planilha”.

Além da falta de demonstração documental do alegado, o suposto acréscimo de especialidades à esquiva do Termo Aditivo configura, no mínimo, ofensa ao princípio da legalidade, além de agravar a falta de transparência dos custos e comprometer a fiscalização dos resultados.

A extinção do exame Patologia Clínica, que detinha metas expressivas no Contrato original (40.110), não obteve justificativa fundada na cessação da demanda local, o que se presume não ter ocorrido.

Pelo contrário, justificou-se o aumento de 300 exames em “Medicina Nuclear”, o que de fato houve, e aumento de 50

exames APAC-26 (hemodinâmica), que não consta do Ajuste original, tampouco do ativo”, exames estes que custariam R\$100,00 (cem reais), contra R\$4,00 (quatro reais) do primeiro.

Não é preciso qualquer conhecimento especializado em matemática para perceber que a multiplicação do número de exames por valor estimado exigiria compensação dos valores repassados, ou demonstração de incremento na prestação de serviços à comunidade, o que não houve pelo Termo Aditivo. O raciocínio é mais severo acaso considerada a redução da meta de consultas, que sequer foram mensuradas por custo unitário.

2.7. Somam-se a estas irregularidades a recorrente recusa da Origem em fornecer o endereço do responsável pelo Contrato, assim como a remessa intempestiva dos documentos, consoante as regras postas nas Instruções vigentes à época.

2.8. Ante o exposto, Voto pela Irregularidade do Contrato de Gestão, decorrente de dispensa de licitação, e do Termo Aditivo nº 01/07, quanto a este último, tanto por aplicação do princípio da acessoriedade como em razão das alterações das metas propostas sem correlata demonstração e adequação financeira.

2.9. Deixo de aplicar multa ao Responsável, Sr. Luiz Roberto Barradas Barata, em razão de seu falecimento e do caráter personalíssimo da pena pecuniária.

2.10. Nos termos do art. 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, após o trânsito em julgado, oficiem-se à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e ao Ministério Público Estadual, encaminhando-lhes cópia da decisão, para ciência da irregularidade e adoção das medidas que julgarem pertinentes. Notifique-se, ainda, o atual Secretário de Estado da Saúde para, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, informar a esta Casa as medidas

adotadas face às impropriedades relatadas na fundamentação, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções administrativas eventualmente cabíveis.

Por fim, juntem-se aos autos os documentos pertinentes a este feito que se encontram nas dependências do Cartório, com subseqüente remessa à Fiscalização, para a instrução da matéria.

Decisão constante da Ata: Pelo voto do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Relator, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente, e do Conselheiro Renato Martins Costa, a E. Câmara, ante o exposto no voto do Relator, em conformidade com as respectivas notas taquigráficas, juntados aos autos, decidiu julgar irregulares o Contrato de Gestão, decorrente de dispensa de licitação, e o Termo Aditivo nº 01/07, quanto a este último, tanto por aplicação do princípio da acessoriedade como em razão das alterações das metas propostas sem correlata demonstração e adequação financeira.

Deixou, outrossim, de aplicar multa ao Responsável, Sr. Luiz Roberto Barradas Barata, em razão de seu falecimento e do caráter personalíssimo da pena pecuniária.

Determinou, ainda, nos termos do artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, que, após o trânsito em julgado, sejam oficiados a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e o Ministério Público Estadual, encaminhando-lhes cópia da decisão (relatório e voto), para ciência da irregularidade e adoção das medidas pertinentes, bem como seja notificado o atual Secretário de Estado da Saúde para, no prazo de 60 (sessenta) dias, informar a este Tribunal as medidas adotadas em face das impropriedades relatadas na fundamentação do voto do Relator, inclusive apuração de responsabilidades e imposi-

ção das sanções administrativas eventualmente cabíveis.

Determinou, por fim, a juntada aos autos dos documentos pertinentes ao presente feito que se encontram nas dependências do Cartório, com subseqüente remessa à Fiscalização, para instrução da matéria.

A sustentação oral produzida pela Dra. Élide Graziane Pinto, representante do Ministério Público de Contas, constará na íntegra das respectivas notas taquigráficas.

### **TC-005535/026/07**

#### **Ementa: Balanço Geral da Fundação Butantan, relativo ao exercício de 2007.**

Presidente: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Relator: Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão da Primeira Câmara, realizada em 25 de novembro de 2014.

## **1. RELATÓRIO**

1.1. Em exame, Balanço Geral da Fundação Butantan, relativo ao exercício de 2007.

1.2. A 6ª Diretoria de Fiscalização apontou, na conclusão do relatório de fls. 29/48, as seguintes ocorrências:

Item 3 – Finalidade e atividades desenvolvidas no exercício

- Necessidade de instrumentos de gestão (de organização e programação);

- Falta de elaboração do orçamento, em ofensa aos artigos 11 do Estatuto e 22, incisos I a III, do Regimento Interno.

Item 4.2.2 – Outras despesas

- Falta de justificativas e pesquisas de preços para realização das despesas com viagens;

Item 6 – Licitações

- Descumprimento do artigo 106, XI e XII, das Instruções nº 01/2002 desta Egrégia Casa;

- Falta de prévia pesquisa de preços;

Item 6.1 – Dispensa/Inexigibilidade

- Falta do termo de ratificação devidamente publicado na imprensa oficial, nos termos do artigo 26 da Lei Federal nº. 8666/93, e

- Realização de despesas sem certame licitatório.

Item 7.1 – Contratos remetidos ao Tribunal- Descumprimento do artigo 109 das Instruções nº 01/2002 deste Tribunal.

Item 7.2 – Contratos examinados in loco

- Descumprimento do artigo 106, XIII, das Instruções nº 01/2002 deste Tribunal;

- Falta de prévia pesquisa de preços;

- Falta de publicação dos termos contratuais, em desatendimento ao disposto no artigo 61 da Lei Federal nº. 8666/93.

Item 9.1 – Quadro de pessoal

- Falta da publicação da remuneração dos cargos e empregos públicos, desatendendo ao previsto no § 6º do artigo 39 da Constituição Federal;

Item 9.2 – Admissão de pessoal

- Não atendimento ao artigo 135 das Instruções 01/2002;

- Não realização de prévio concurso público/processo seletivo para a admissão de pessoal;

Item 11.1 – Tesouraria

- Descumprimento do disposto no artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;

Item 15 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Não atendimento aos artigos 106 e seus incisos, 109 e 135 das Instruções nº 01/2002;

- Não atendimento às determinações deste Tribunal (TC-3542/026/05).

1.3. Assinado prazo aos interessados, nada foi juntado aos autos.

1.4. A Assessoria Técnica, adstrita aos aspectos econômico-financeiros, opinou pela irregularidade da matéria, ao argumento de que o extenso rol de falhas não restou esclarecido, já que infrutífera a notificação realizada.

1.5. A SDG, de outro lado, posicionou-se pela aprovação das contas, sustentando que, diante das atividades desenvolvidas pela Fundação e dos resultados financeiros positivos, os desacertos poderiam ser conduzidos ao campo das recomendações. Neste mesmo sentido encontra-se o parecer da PFE.

1.6. Conclusos os autos, foi proferido despacho às fls. 71/72, determinando à Origem que (I) justificasse o excesso de processos de dispensas de licitação realizadas, e (II) apresentasse os documentos respectivos.

1.7. Em resposta, a Fundação Butantan trouxe ao feito a defesa de fls. 76/121, alicerçada no fundamento principal de que não integra a Administração Direta ou Indireta, e que as impropriedades suscitadas decorreriam de dispositivos que não lhe são aplicáveis. Verbis:

A ideia de que uma entidade siga seu próprio Regulamento de Licitação para despesas atinentes à atividade fim, mas que siga a norma geral da Lei 8.666/93 para despesas atinentes à atividade meio só é pertinente para a Administração Indireta, para as pessoas jurídicas que mesmo sendo de direito privado, foram instituídas pelo Estado: o que não é o caso da Fundação Butantan. Com todo o respeito, o regime administrativo mínimo, isto é, regime de direito privado com derrogações de direito público para atividades meio pertine (SIC) às fundações particulares que tenham sido instituídas pelo Poder Público, o que não é o caso da Fundação Butantan. (f. 81) (...)

A Fundação Butantan é pessoa jurídica de direito privado, instituída por um grupo de professores e médicos, em 31.05.1989, por meio de escritura pública, lavrada perante o 14º Tabelião de Notas da Capital, registrada sob nº 13326, no 3º Cartório de Registro de Notas da Capital, em 09.08.89, tudo com anuência da Curadoria de Fundações da Capital e com recursos próprios e particulares de seus instituidores. Não foi instituída, nem é mantida, pelo Estado de São Paulo.

Além de refutar a incidência da Lei nº 8.666/93 em quaisquer hipóteses de contratação que realiza, aduziu que, à época da inspeção in loco, a Fundação “ainda não contava com seu Regulamento próprio de Licitações e Contratos, que só veio a lume em outubro de 2009”.

Afirmou, ainda, que seus atos devem ser apreciados com certa flexibilidade pelo Tribunal de Contas, com foco na preservação das finalidades estatutárias, uma vez que os recursos financeiros do Órgão não decorreriam de repasses orçamentários do Estado de São Paulo.

Os documentos apresentados pela Fundação foram juntados às fls. 94/121, e os demais, autuados nos volumes anexos.

1.8. À análise do acrescido, a PFE reiterou entendimento pela regularidade dos demonstrativos.

É o relatório.

## 2. VOTO

2.1. Em exame, Balanço Geral da Fundação Butantan, referente ao exercício de 2007.

2.2. Conforme estabelecido no artigo 4º do Estatuto Social, são finalidades da Origem:

I. Colaborar com o Instituto Butantan, por meio de investimentos, visando facilitar o cumprimento de suas atribuições legais relativas ao desenvolvimento científico, tecnológico e cultural, bem como a produção de imunobiológicos e de outros produtos e a prestação de serviços assistenciais à comunidade;

II. Propiciar ao Instituto Butantan melhores condições para recrutamento, fixação, formação e aprimoramento de recursos humanos, bem como para seu atendimento assistencial.

Em 2007, a Fundação Butantan atuou como verdadeira bioindústria, respondendo pela produção de 632 mil ampolas de soros e 85 milhões de doses de vacinas – que levam o nome do Instituto que apoia –, equivalentes a 65% e 82% da produção nacional, respectivamente.

O significativo volume de soros e vacinas produzidos pela Fundação, quase totalmente voltado às demandas do Ministério da Saúde, foi responsável pelo resultado positivo no exercício de R\$63.519.371,04 (sessenta e três milhões, quinhentos e dezenove mil trezentos e setenta e um reais e quatro centavos), gerando um acumulado de R\$214.719.502,13 (duzentos e quatorze milhões, setecentos e dezenove mil quinhentos e dois reais e treze centavos).

Apesar disso, não se verifica nos autos – seja no relatório de atividades, seja nos documentos anexos – elementos indicativos de que a Fundação tenha investido no desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do Instituto Butantã.

Essa deficiência está intimamente atrelada à falta de elaboração de orçamento anual pela Entidade. Não obstante a sua característica intrínseca e imutável de Fundação de Apoio, demonstrou no exercício examinado ter atuado financeiramente na lógica oferta/demanda de soros e vacinas, sem planejamento orçamentário e estratégico, de acordo com suas finalidades institucionais.

O fato enseja determinação à Fundação, no sentido de que (I) elabore instrumentos programáticos de gestão, incluindo-se orçamento anual e plano de aplicação dos recursos, em obediência ao princípio da transparência; (II) conjuntamente com

a peça específica de planejamento de investimentos voltados ao desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do Instituto Butantã.

2.3. Quanto às demais falhas, atinentes à realização de despesas e quadro de pessoal, é necessário tecer alguns comentários prévios sobre a natureza jurídica da Fundação Butantan antes de adentrar ao mérito.

A tese reiteradamente apresentada pela Fundação no sentido de se constituir nos moldes do Direito Privado e, portanto, não se submeter ao regime de Direito Administrativo, não prevalece mais nesta Corte de Contas desde o julgamento do TCA-34749/026/06, que examinou a situação das denominadas “Fundações de Apoio”.

O tema já foi abordado em situação similar, em decisão proferida por esta Corte, em 2008, referente ao Balanço Geral do exercício de 2006<sup>16</sup> da Fundação Faculdade de Medicina, como se depreende do trecho abaixo reproduzido:

Esta Corte, após estudos elaborados no TCA-34749/026/06 (sob a orientação do e. Conselheiro Renato Martins Costa, Presidente à época), classificou a referida Fundação como “Fundação de Apoio”, ou seja, “Pessoa jurídica de caráter eminentemente privado, mas que tem como objetivo final auxiliar no desempenho de atividades inerentes ao Estado ATRAVÉS DO GERENCIAMENTO DE RECURSOS PÚBLICOS”.

Assim, restou consignado no Manual de Auditoria desta C. Corte, que as Fundações de Apoio “desenvolvem atividades-meio que em nada diferem das rotinas praticadas pela Administração Pública e portanto

16 TC-3543/026/05 – 2ª Câmara. Relator Conselheiro Robson Marinho. Sessão do dia 24/06/2008. Acórdão publicado em 11/07/2008.

sujeitas à estrita observância legal e outras relacionadas à sua atividade-fim, por vezes incomuns, que tornam o rigor da Lei um entrave à consecução de seus objetivos. Para conciliar esta situação há a necessidade de que as Fundações mantenham regulamentos próprios e específicos que suportem suas ações sem com isso ferir Princípio Legal”.

Ainda que a questão não estivesse encerrada pela jurisprudência, a simples nomenclatura adotada pela Entidade evidencia tratar-se de Fundação de Apoio, o que também se extrai do excerto de seu Estatuto acima reproduzido.

2.4. Sob o aspecto econômico-financeiro, de igual modo, evidencia-se que o capital ingressante majoritário da Fundação advém diretamente de convênios e instrumentos similares firmados com o Poder Público Estadual e Federal, mediante a contratação de doses de vacinas e soros, e incremento na planta do Instituto. A título de exemplo, para o exercício de 2008, a projeção de investimentos oriundos da Secretaria da Saúde, elaborada pela própria Fundação, apenas para a construção de hemoderivados, foi de R\$58.375.324,00 (cinquenta e oito milhões, trezentos e setenta e cinco mil trezentos e vinte e quatro reais) (f. 20), ou, como afirmado:

(...) a Secretaria da Saúde privilegiou o Butantan em 2005-7 com recursos significativos para a construção da planta de influenza, única da América Latina, onde o Estado investiu cerca de R\$60.000,00 do investimento, enquanto que o MS investiu 34 milhões de reais (SIC, f. 18).

Nesse sentido, e englobando as inadequações apontadas, o Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini, no julgamento das contas de 2006, consignou que “as falhas não são novas, tendo algu-

mas sido apontadas nas contas de 2003, 2004 e 2005, neste último exercício foi dado, inclusive, alerta à Origem, que não vem se justificando, quando questionada por este Tribunal”. Prossegue:

Renovo o alerta de que, conquanto seja Fundação Pública Típica, moldada nas fundações de “caráter privado”, possui patrimônio público, devendo prestar contas a esta Corte e cumprir, no que couber, a legislação pertinente aos órgãos de sua espécie.

2.5. O reiterado descumprimento das determinações do Tribunal de Contas pela Fundação Butantan não podem mais passar ao largo sequer das recomendações, especialmente em se considerando (I) a ausência de remessa de contratos e instrumentos análogos a esta Corte; (II) a inexistência de pesquisa de preços ou disputa de ofertas, prova de economicidade e das vantagens obtidas, no tocante aos contratos firmados, (III) a falta de explicação dos gastos individualizados com pessoal, (IV) a ausência de critérios de seleção de pessoal.

2.6. O manejo de recursos públicos, com efeito, antes mesmo de exigir fiscalização por esta Corte ou pelo Ministério Público de Curadoria de Fundações, requer do beneficiário máximo controle interno e ostensiva transparência. Inadmissível, neste passo, que, fundada em 1988, somente em 2009 a Fundação Butantan tenha se atentado para a elaboração do “Regulamento Próprio de Licitações e Contratos”, e, até as últimas contas examinadas, não tenha adotado regulamento de processo seletivo objetivo em suas contratações.

Com efeito, ausentes elementos que possibilitem analisar as contratações efetuadas no decorrer do exercício, e sequer referência de preço de mercado nos processos de contratação, impossível cancelar os gastos havidos, não servindo

o resultado financeiro positivo como álibi dos atos praticados pela gestão.

2.7. O mesmo se dá quanto aos procedimentos internos de despesas, como o identificado no item 4.2.2 do Relatório de Fiscalização, pertinente a despesas à ordem de R\$86.448,00 (oitenta e seis mil quatrocentos e quarenta e oito reais)<sup>17</sup> com passagens aéreas, sem justificativas fundadas em interesse institucional ou público, nem pesquisa de preços para aquisição dos bilhetes.

Ao contrário do que sustenta a defesa extemporaneamente apresentada, a formalização dos processos de despesas e de contratações em conformidade com a legislação de regência, seja a Lei nº 8.666/93, seja a Lei nº 4.320/64, ainda que por regulamento próprio, não configura analogia in malam partem, simplesmente por não se tratar de normas restritivas de direitos, mas preservadora dos princípios constitucionais de Direito Financeiro, Econômico e Administrativo, incidentes sobre todo e qualquer recurso vertido à realização da finalidade pública, como são aqueles repassados por força de convênio ou instrumento análogo.

2.8. Não sem razão, a soma destes fatores – ausência de instrumentos de planejamento e de controle financeiro, e de formalização de atos de despesas – têm influência direta com a apuração de desvios de recursos ocorridas nas contas de convênio da Fundação, como foi apurado pelo Ministério Público Estadual no exercício de 2009, e amplamente divulgados nos jornais à época.

2.9. Por fim, corrobora para o juízo negativo das contas a ausência de remessa ao Tribunal dos instrumentos contratuais firmados, assim como a contumaz ausência

<sup>17</sup> Valor equivalente a R\$121.479,95 (cento e vinte e um mil quatrocentos e setenta e nove reais e noventa e cinco centavos), em 05/2014, corrigidos pelo IPC-FIPE.

de resposta aos apontamentos da fiscalização quando notificada a Fundação.

2.10. Tecidas estas considerações, e não havendo elementos que atestem a boa ordem das contas, tampouco afastadas as falhas relatadas nos itens 3, 4.2.2, 6, 6.1, 7.1, 7.2, 9.1, 9.2, 11.1 e 15 do Relatório de Fiscalização, voto, nos termos do artigo 33, III, “b”, da Lei Complementar nº 709/93, pela irregularidade do Balanço Geral do exercício de 2007 da Fundação Butantan, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do art. 2º do mesmo Diploma Legal, concedendo ao atual responsável pela Fundação o prazo de 60 (sessenta) dias para informar a esta Casa as providências adotadas frente às impropriedades consignadas no julgado.

2.11. Voto, ainda, com fundamento no artigo 104, I e II, da Lei Complementar nº 709/93, pela aplicação de Multa ao responsável, Sr. Isaias Raw, em importância correspondente a 400 (quatrocentas) UFESPs. Fixo-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para atendimento, como previsto no artigo 86 da Lei Orgânica desta Casa.

Após o trânsito em julgado, remeta-se cópia da decisão, mediante ofício, à Curadoria de Fundações do Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Procurador-Geral de Justiça, para as medidas que entenderem pertinentes.

Decisão constante da Ata: Pelo voto do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Relator, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente, e do Conselheiro Renato Martins Costa, a E. Câmara, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, nos termos do artigo 33, III, “b”, da Lei Complementar nº 709/93, decidiu julgar irregular o Balanço Geral do exercício de 2007 da Fundação Butantan, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo Diploma Legal, concedendo ao atual responsável

pela Fundação o prazo de 60 (sessenta) dias para informar a esta Casa as providências adotadas frente às impropriedades consignadas no julgado.

Decidiu, ainda, com fundamento no artigo 104, I e II, da Lei Complementar nº 709/93, aplicar multa ao responsável, Sr. Isaias Raw, em importância correspondente a 400 (quatrocentas) UFESPs, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para atendimento, como previsto no artigo 86 da referida Lei Complementar.

Após o trânsito em julgado, determinou a remessa de cópia da decisão, mediante ofício, à Curadoria de Fundações do Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Procurador-Geral de Justiça, para as medidas que entenderem pertinentes.



CONSELHEIRO  
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

### TC-014326/026/09

**Ementa: Recurso Ordinário interposto pela Prefeitura Municipal de Osasco contra o acórdão da E. Primeira Câmara que julgou irregulares a ata de registro de preços, o pregão presencial e o contrato, bem como ilegal o ato determinativo das despesas, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.**

Presidente: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Relator: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 05 de novembro de 2014.

## RELATÓRIO

1.1 Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela Prefeitura Municipal de Osasco contra acórdão da C. Primeira Câmara<sup>18</sup>, que julgou irregulares o pregão presencial, a ata de registro de preços e o contrato celebrados entre aquela Prefeitura e Trends Engenharia e Tecnologia Ltda., objetivando a prestação de serviços de implantação e manutenção de sistemas de gestão em área de grande circulação, pelo prazo de 12 meses e no valor de R\$ 959.566,07.

Segundo o disposto no voto do e. Relator, o decreto de irregularidade foi proclamado em razão da utilização do sistema de registro de preços para o objeto licitado, que se refere a serviços de segurança, considerados de natureza continuada, os quais não admitem interrupção e podem sofrer alterações. Por isso, entendeu comprometido o atendimento ao princípio da economicidade do ajuste.

Dessa forma, inadequado o sistema utilizado, inconveniente também deve ser considerada a previsão de prorrogação da ata de registro de preços, embora isso não tenha efetivamente ocorrido.

1.2 Em suas razões a Recorrente sustentou a regularidade dos atos praticados afirmando que o sistema de registro de preços evita a burocratização, proporciona à Administração maior eficiência e economicidade nas suas contratações e evita instauração repetida de certames licitatórios, já que há inúmeros produtos, bens ou serviços cuja necessidade é certa, sem, contudo, haver certeza em relação à oportunidade exata ou às quantidades que efetivamente serão demandadas.

<sup>18</sup> Prolatado em sessão de 25-10-11, pelo voto dos Conselheiros Fulvio Julião Biazzi, Presidente em exercício e Relator, e dos Auditores Substitutos de Conselheiros Antonio Carlos dos Santos e Sílvia Monteiro.

A previsão de prorrogação da ata de registro de preços deve ser considerada como falha formal, pois tal previsão não foi levada a efeito e não trouxe qualquer prejuízo para a Administração.

1.3 A Assessoria Técnica observou que não foram trazidos argumentos ou fatos novos que pudessem afastar as falhas suscitadas, especialmente o inadequado uso do sistema de registro de preços para a prestação de serviços continuados, impedindo, na prática, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Em consequência, manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso.

1.4 A Secretaria-Diretoria Geral anotou que é possível se relevar a falha sobre a possibilidade de prolongamento do prazo de validade da ata de registro de preços, pois a dilação não se concretizou e o processo tramitou antes do julgamento do TC-044523/026/09, que pacificou o entendimento sobre o assunto.

Todavia, entendeu que persiste a questão que ensejou o juízo de irregularidade da matéria, qual seja, a impropriedade no emprego do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos.

Assim, opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É o relatório.

## 2. VOTO PRELIMINAR

2.1 O v. acórdão foi publicado no DOE de 18-11-11, sexta-feira, e o recurso protocolado em 05-12-11. É, portanto, tempestivo.

2.2 Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo conhecimento.

## 3. VOTO DE MÉRITO

3.1 A jurisprudência desta Corte está pacificada no sentido de não admitir a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada, em razão da nítida incompatibilidade entre os institutos.

Sobre o assunto, importante lembrar a decisão proferida por esta Corte no TC-002307/003/07<sup>19</sup>, em que a e. Substituta de Conselheiro Maria Regina Pasquale, assim tratou a questão:

“A exemplo de como já se pronunciou o E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga em distintos processos, sobre a utilização do registro de preços para a contratação de serviços, recorro que o artigo 15, II, da Lei nº 8.666/93 expressamente admitiu o sistema para “compras”. Interpretação extensiva e sistemática acabou por reconhecê-lo, também, para eventual contratação de “serviços”. O artigo 11, da Lei nº 10.520/02, ao instituir a modalidade de pregão, expressamente admitiu a contratação de “serviços comuns” quando efetuado pelo Sistema de Registro de Preços. Considerando tal autorização legal expressa tem-se afastado reclamações de que não se poderia adotar o pregão para o registro de preços de “serviços comuns”.  
(...)

“Bem por isso, a despeito de se admitir a realização de pregão para o registro de preços de determinados serviços comuns, não é possível, na espécie, sua utilização. A razão está na incompatibilidade do sistema pelas suas próprias características, com o interesse público almejado,

<sup>19</sup> Primeira Câmara, sessão de 31-08-10. A citada decisão foi confirmada pelo Plenário, em sessão de 22-08-12, Relator Conselheiro Robson Marinho.

ou seja, necessidade de contratação de serviços que devem ser prestados de forma continuada, constituindo-se, portanto, em dificuldade de ordem legal e operacional que leva à conclusão de que o sistema de registro de preços não aproveita para a prestação de serviços dessa natureza. Este entendimento prevaleceu no julgamento proferido nos autos TC-3064/026/08 (Plenário, em sessão de 04-06-08).”

No caso em exame, o objeto licitado visava à prestação de serviços de implantação e manutenção de sistema de gestão em área de grande circulação, cujas especificações, portanto, se subsumem ao conceito de serviços de natureza contínua, os quais, embora não tenham sido definidos pelo legislador, possuem características inconfundíveis, tais como, continuidade no desenvolvimento, necessidade de que não sejam interrompidos, sob pena de prejuízo ao interesse público, e o alcance de um objetivo de caráter indivisível.

Destarte, nesse aspecto não há reparo a ser feito na decisão recorrida.

3.2 No tocante à previsão de prorrogação da ata por igual período de 12 meses, não há dúvida de que tal prescrição afronta o artigo 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666/93, o qual, embora admita a regulamentação do sistema de registro de preços por decreto, determina que a validade da ata não poderá exceder a um ano.

Todavia, tal qual anotou a SDG, neste caso concreto a questão deve ser relevada por duas razões fundamentais: a primeira porque in concreto tal dilação não ocorreu; e a segunda porque o edital foi lançado à praça em 10 e 11-04-08, portanto, antes da decisão deste E. Plenário no TC-044523/026/09<sup>20</sup>, em que se firmou

posição acerca da impossibilidade de prorrogação da ata de registro de preço que exceda o prazo de um ano.

Como reforço ao argumento, colaciono excerto da tese vencedora, consoante debates registrados em notas taquigráficas daquela sessão Plenária, in verbis:

“CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA – (...) Então, há um conflito de normas. Prevalece a de hierarquia superior, a Lei 8666. O Tribunal diz: esqueça que você tem aqui um decreto autorizativo, não pode fazer isso. Isto daqui vai balizar, possivelmente, porque se estamos dizendo isso em sede de exame prévio de edital, que é uma jurisdição mais perfunctória, menos aprofundada, fatalmente estaremos conduzindo as nossas decisões daqui para frente para dizer que esta conduta do administrador não é possível, porque se consolidou em decisões, tanto do Tribunal de Contas da União quanto de diversos Tribunais de Contas do Estado, tanto quanto nesta Casa, onde temos decidido muitas vezes por aprovar alguns atos que atendem a economicidade, mas desatendem o princípio legal, por aprová-los e recomendar para que não faça mais.

Acho que a situação se põe com clareza no sentido de daqui para frente - e esse sentido do “daqui para frente”, eminente Conselheiro Roque Citadini, se em sede de exame prévio nós estamos tomando essa deliberação, que dirá na análise ordinária dos casos de contratações da Administração Pública -, então, isso em relação ao futuro, o de hoje para frente. (...)”

Portanto, as condições mencionadas permitem que, neste caso, a falha seja relevada.

3.3 Ante o exposto, acolho a manifestação da SDG e voto pelo desprovisionamento do recurso, excluindo, contudo, dentre as causas de decidir, a questão atinente à previsão de prorrogação da ata de registro de preços por prazo superior a um ano, mantendo-se os demais fundamentos da decisão recorrida.

Decisão constante da Ata: Pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini e Renato Martins Costa, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho e do Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli, preliminarmente o E. Plenário conheceu do Recurso Ordinário e, quanto ao mérito, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, negou-lhe provimento, excluindo, contudo, dentre as causas de decidir, a questão atinente à previsão de prorrogação de ata de registro de preços por prazo superior a um ano, mantendo-se os demais fundamentos da decisão recorrida.

#### TC-001633/004/13

**Ementa: Inexigibilidade de Licitação (artigo 25, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado pela Prefeitura Municipal de Tarumã. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.**

Presidente: Conselheiro Antonio Roque Citadini. Relator: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão da Segunda Câmara, realizada em 25 de novembro de 2014.

### 1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre o contrato nº 114/2011, de 22-08-11, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Tarumã e Alcance Promoções Ltda. - ME, que objetivou a contratação de show artístico da dupla Gino & Geno para apresentação na XIX Festa do Tropeiro de Tarumã, em 02-09-11, no valor de R\$ 88.000,00.

1.2 A prévia licitação foi considerada inexigível, nos termos do inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, baseando-se na “exclusividade do artista a ser contratado, reconhecido pela opinião pública”<sup>21</sup>.

1.3 As partes se deram por cientes da remessa do ajuste a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial<sup>22</sup>.

1.4 Na instrução dos autos, a Fiscalização apontou as seguintes ocorrências:

a) a contratação não foi celebrada com a empresa detentora exclusiva da representação da dupla, WM Show's Ltda – ME, mas sim com empresa interposta, em desconformidade com o inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93;

b) ausência de justificativa sobre o preço e a escolha do artista, em desacordo com os incisos II e III do artigo 26 da Lei nº 8.666/93;

c) não apresentação do Termo de Ciência e de Notificação;

<sup>21</sup> Conforme justificativa à fl. 15. Constam dos autos, ainda, o parecer jurídico, os documentos de habilitação da contratada, bem como o ato de ratificação e sua respectiva publicação.

<sup>22</sup> Fl. 108.

<sup>20</sup> Em sessão de 02-03-10, Relator Conselheiro Edgard Camar

go Rodrigues.

d) falta de publicação do extrato do contrato no Diário Oficial, em afronta ao disposto no parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 8.666/93.

Nesta conformidade, concluiu pela irregularidade da matéria.

1.5 Notificadas as partes, a Administração apresentou as alegações e os documentos que reputou pertinentes.

Ressaltou inicialmente que, a despeito do presente processo ter sido formado em razão de determinação nas contas de 2011 do Executivo municipal (TC-001447/026/11), referidas contas anuais foram aprovadas, destacando as aplicações na educação (28,28%) e na saúde (18,04%) e o atendimento ao limite de gastos com pessoal (44,92%).

Asseverou que “todos os requisitos necessários estão presentes”, eis que, por um lado, “a carta de exclusividade ora juntada ao processo licitatório [fl. 104] é válida, atendendo o disposto na Legislação, pois é comum no meio artístico a representação por inúmeros empresários, tendo em vista o tamanho desse País e a maior possibilidade de venda dos respectivos shows”.

Assegurou que, “no tocante aos valores pagos à dupla contratada, o mesmo está dentro dos valores pagos no mercado”, acostando aos autos documentos que, a seu ver, “demonstram que o Município de Tarumã pagou abaixo do valor de mercado”.

Apresentando o Termo de Ciência e de Notificação, salientou, quanto à publicação do extrato do contrato na imprensa oficial, que “definiu em sua Lei Orgânica que as publicações das Leis e atos municipais será feita [...] no átrio do Paço Municipal”, sustentando que isto “equipara-se a publicação no Diário Oficial, nos termos do artigo 6º, inciso XIII, da Lei 8.666/93”

e juntando, ainda, cópia da publicação do ato de ratificação da inexigibilidade do DOE de 24-08-11.

Pleiteou, ao final, o acolhimento das razões ofertadas, a fim de que se julgue regular a inexigibilidade de licitação e o contrato.

1.6 Instada a se manifestar, a Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica registrou que “a relação de valores gerais dos preços cobrados por diversos artistas” evidencia que “o pago à dupla em questão foi menor do que aquele por ela praticado no mercado geral (R\$ 120.000,00)”, entendendo que “restou superada tal matéria”.

A Unidade Jurídica, por seu turno, consignou que “a declaração de exclusividade formalizada pela empresa WM Show’s Ltda a fls. 23 não é suficiente para demonstrar a existência jurídica da exclusividade da empresa Alcance Promoções Ltda-ME [...] mesmo considerando o citado direito de preferência para a realização de evento artístico com a dupla ‘Gino & Geno’”.

A Chefia do órgão igualmente não acolheu as razões de defesa quanto à exclusividade da empresa contratada, contestando, ainda, a compatibilidade do preço ajustado com o praticado no mercado à época, concluindo pela reprovação da matéria.

1.7 Foi garantido ao Ministério Público de Contas o direito de vista dos autos, que o exerceu nos termos do Ato Normativo nº 006/2014 – PGC, publicado no DOE de 08-02-14.

1.8 Foi ainda concedida vista do feito à Administração<sup>23</sup>, que deixou transcorrer in albis o prazo assinalado.

<sup>23</sup> Nos termos do quanto requerido à fl. 103.

É o relatório.

## 2. VOTO

2.1 A instrução dos autos indica que a inexigibilidade de licitação e o contrato não se encontram em condições de receber a aprovação desta Corte de Contas.

2.2 Preliminarmente, cumpre registrar que os presentes autos foram formados em decorrência de determinação exarada no parecer das contas de 2011 da Prefeitura Municipal de Tarumã (TC-001447/026/11<sup>24</sup>).

2.3 Passando ao exame dos aspectos questionados na instrução da matéria, verifico que a apresentação do Termo de Ciência e de Notificação à fl. 108 elide o apontamento acerca da falta de referido documento.

2.4 De outra senda, reputo relevável a não publicação do extrato do contrato na imprensa oficial, porquanto não ocasionou qualquer prejuízo mensurável à publicidade, na medida em que o ato de ratificação da inexigibilidade de licitação foi devidamente veiculado no Diário Oficial do Estado, conforme comprovante à fl. 115.

2.5 O preço contratado (R\$ 88.000,00), por seu turno, se mostrou compatível com aquele praticado pela mesma dupla no ano de 2011<sup>25</sup> – que oscilou entre R\$ 80.000,00 e R\$ 115.600,00, perfazendo uma média de R\$ 100.600,00.

2.6 Cabe enfrentar, então, o ponto que considero mais controverso – e talvez o

<sup>24</sup> Sessão de 13-08-13 da E. Primeira Câmara, sob a relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa.

<sup>25</sup> Conforme pesquisa efetuada na internet, a saber:

CONTRATANTE	DATA	VALOR CONTRATADO
PM Novo Horizonte (MG)	23-10-11	R\$ 80.000,00
PM Itabirito (MG)	17-07-11	R\$ 115.600,00
PM Montes Claros (MG)	03-07-11	R\$ 106.200,00

mais recorrente entrave em ajustes da espécie – quando se examina, como no presente caso, a contratação direta de “profissional de qualquer setor artístico” tratada no inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93.

Trata-se da comprovação de que a contratação se deu por meio de “empresário exclusivo” e, a este respeito, destaco inicialmente as percutientes observações de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>26</sup> sobre o tema:

“A contratação ou é feita diretamente com o artista ou com o seu empresário exclusivo, como tal entendendo-se o profissional ou agência que intermedeia, com caráter de exclusividade, o trabalho de determinado artista.

Esse agenciador deve estar registrado no órgão do Ministério do Trabalho respectivo, mas não há nenhuma exigência sobre o meio de demonstrar a exclusividade, sendo aceita normalmente a declaração feita pelo próprio artista de que determinada pessoa é seu agente exclusivo, ou a exibição do contrato mantido entre o artista e o agente, que contenha essa cláusula.”

Com efeito, quer me parecer que, ao se referir a “empresário exclusivo”, o comando legal pretendeu afastar a intervenção de intermediário não necessário para a formalização do ajuste, partindo do pressuposto de que a contratação direta com o próprio artista ou com seu “empresário exclusivo” proporcionaria o “menor preço” possível.

Ainda que neste específico caso não seja possível se aferir a eventual ocorrência de sobrepreço - haja vista que, consoante já mencionado neste voto, o valor contrata-

<sup>26</sup> In ‘Contratação direta sem licitação’. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 640-641.

do não destoou daquele praticado pelos mesmos artistas em 2011 - não se pode olvidar que o inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 exige que a contratação de profissional de qualquer setor artístico se dê diretamente ou através de empresário exclusivo.

Na presente situação, consta dos autos uma “declaração de exclusividade” subscrita pelo “empresário exclusivo” em favor de “Alcance Promoções Ltda. – ME”, a evidenciar que sobredita empresa funcionou como mera agenciadora, intermediando o ajuste entre o Município e a representante dos artistas, o que é inaceitável para fins de inexigibilidade de licitação.

Impende consignar que contratações da espécie já foram enfrentadas em diversas oportunidades por esta Corte, a exemplo do decidido nos autos do TC-001693/009/10<sup>27</sup>, cujo trecho de interesse reproduzo a seguir:

“A situação restou evidente com a confissão, pela Origem, de que: “o próprio empresário exclusivo do artista declarou que a empresa JM Ramos Eventos – ME detém exclusividade sob o show do artista em questão, contratado para a apresentação de show na 92ª Festa Junina de Votorantim”.

A UR-09 anotou que tais documentos não identificam adequadamente seus subscritores e as suas relações jurídicas com os profissionais do setor artístico, objeto das contratações. Sobre o tema, ATJ pontuou: “Com efeito, verifica-se que se trata na verdade de declaração emitida, esta sim, por empresa que representa o artista, na qual informa que a contratada detém exclusividade do artista para aquela determinada data, o que está longe de ser documento

que ateste que se trata de ‘empresário exclusivo’ como exige a norma excepcional”.

Assim, as contratações deveriam ser formalizadas diretamente com o profissional ou com o empresário exclusivo, uma vez que as contratadas, no caso, ou figuraram como produtoras de eventos (JM Ramos Eventos) ou sequer continham previsão, no estatuto social, sobre agenciamento de artista (Associação Cria Brasil de Assessoria), restando insatisfeita a imposição legal, contida no inciso III, do artigo 25 da Lei nº 8666/93.

[...]

SDG, ainda, comentou que para adequação à hipótese prevista na lei, o artista deve ser representado exclusiva e unicamente pela empresa contratada, de maneira a garantir que o menor preço por aquela apresentação artística seja alcançado, eliminando a presença de intermediários no negócio.

Então, a ausência de demonstração da adequação do preço ajustado agrava ainda mais a situação desfavorável da matéria, por ferir o artigo 26, parágrafo único, inciso III da Lei de Licitações.

A corroborar com o posicionamento, trago a baila dois julgados, abrigados nos autos dos TC’s 1989/002/086 e 1990/002/087, ambos trataram de contratação de artistas para realização de eventos na Municipalidade, por inexigibilidade licitatória, onde o entendimento foi no sentido da irregularidade dos ajustes em razão das mesmas impropriedades.

Por todo o exposto e compartilhando das manifestações lançadas pelas: Assessoria de ATJ, sua Chefia e digna SDG, voto no sentido da irregularidade das inexigibilidades licita-

tórias e dos subsequentes contratos, acionando-se os incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93.”

Neste mesmo sentido o voto que proferi no TC-000037/013/13, acolhido por esta E. Câmara em sessão de 25-03-14.

2.7 Diante do exposto, voto pela irregularidade da inexigibilidade de licitação e do contrato, e pela ilegalidade dos atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, incs. XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Decisão constante da Ata: Pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, e Antonio Roque Citadini, Presidente, e do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, a E. Câmara, diante do exposto no voto do Relator, juntado aos autos, decidiu julgar irregulares a inexigibilidade de licitação e o contrato, e ilegais os atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.



AUDITOR  
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO  
MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO  
(Substituindo o Conselheiro  
Robson Marinho)

**TC-000444/010/10**

**Ementa: Contrato (Concorrência e Termo Aditivo) celebrado entre a Prefeitura Municipal de Limeira e a Hora Park Sistema de Estacionamento Rotativo S/C Ltda., objetivando a concessão de serviços públicos para exploração das áreas de estacionamento em vias e logradouros públicos do Município, através de controles informatizados e automatizados para gerenciamento da rotatividade de veículos.**

Presidente em Exercício: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo. Secretário: Bel. Sérgio Ciquera Rossi.

Sessão da Segunda Câmara, realizada em 24 de fevereiro de 2015.

## RELATÓRIO

Em exame, concorrência, contrato e termo aditivo assinados ambos em 17/11/2009, celebrados entre a Prefeitura Municipal de Limeira e a Hora Park Sistema de Estacionamento Rotativo S/C Ltda., objetivando a concessão de serviços públicos para exploração das áreas de estacionamento em vias e logradouros públicos do Município de Limeira, através de controles informatizados e automatizados para gerenciamento da rotatividade de veículos, pelo valor total de R\$ 9.327.957,97 e prazo de vigência de 5 (cinco) anos.

O contrato de 17/11/2009 foi precedido da Concorrência nº 17/2008, do tipo maior oferta, da qual participaram 2 (duas) licitantes. O critério de julgamento foi o do maior percentual de repasse sobre

<sup>27</sup> Sessão de 02-07-13 da E. Primeira Câmara, sob a relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

o faturamento, tendo a Concorrência se baseado em orçamento básico de R\$ 9.327.957,97, correspondente ao faturamento total projetado.

O termo aditivo de 17/11/2009 objetivou consignar que as tarifas previstas na cláusula quarta do contrato entrariam em vigor somente a partir de 4/1/2010.

A Unidade Regional de Araras procedeu à instrução da matéria e consignou o seguinte: (I) inexistência de orçamento básico; (II) não houve definição clara da quantidade de vagas projetadas para a concessão<sup>28</sup>; (III) exigência de que a visita técnica fosse realizada pelo responsável técnico da empresa<sup>29</sup>.

A Assessoria Técnica e sua Chefia manifestaram-se pela irregularidade da matéria, tendo apontado: (I) a não publicação do aviso de edital em jornal diário de grande circulação no Estado (art. 21, III, da Lei 8.666/93); (II) a inexistência de qualquer demonstração de pesquisas de preços ou de outros parâmetros que determinaram o valor da contratação; (III) a antecipação da exigência concernente ao art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/93, pela determinação de que a visita técnica fosse realizada pelo responsável técnico da empresa; (IV) a exigência de regularidade fiscal em tributos municipais imobiliários<sup>30</sup>, bem como a exigência de atestados de-

vidamente acervados no CREA<sup>31</sup>, não se amoldaram à jurisprudência; (VI) o percentual de 1% para a garantia da proposta foi calculado sobre o valor orçado para toda a vigência de 60 meses.

As partes interessadas foram regularmente notificadas, tendo comparecido aos autos o Sr. Silvio Felix da Silva, Prefeito Municipal à época, para apresentar justificativas acompanhadas de farta documentação.

Em breve resumo, reproduziu o texto de introdução do projeto básico e alegou que o ato convocatório e todos os seus anexos foram disponibilizados em mídia digital, não tendo sido impresso o conteúdo total desses documentos para juntada no processo administrativo.

Destacou que a planilha orçamentária constou do Anexo C, denominado “Fluxo Financeiro”, o qual foi disponibilizado por arquivo digital gravado em CD-Rom.

Expôs que a ampliação das áreas nas quais o estacionamento rotativo seria implantado veio a ser tratada em estudo técnico elaborado por empresa especialmente contratada para este fim, resultando no “Relatório – Estudo Técnico para Modernização e Ampliação para Áreas de Estacionamento Rotativo do Município de Limeira”, o qual estimou expansão de aproximadamente 1.000 vagas na região central, bem como implantação da primeira etapa com 180 novas vagas no entorno do Hospital Santa Casa e, posteriormente, mais 300 vagas numa segunda etapa. Acresceu que esta expansão já havia sido prevista no projeto básico e no ato justificativo da concessão.

31 “9.1.4.2 – Apresentação de atestados devidamente acervados no CREA, comprovando desempenho anterior, em nome da licitante, que comprovem possuir experiência pertinente à atividade compatível em características e quantidades com o objeto da licitação, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devendo o(s) mesmo(s) demonstrar claramente (...)”.

28 “4.2 – A implantação das demais vagas, destinadas à expansão do sistema, somente poderá ser realizada após a implantação das 1.400 (mil e quatrocentas) vagas da fase inicial de implantação, e o prazo para ampliação das demais vagas será de até 150 (cento e cinquenta) dias. 4.3 – Ao longo do prazo de concessão, novas vagas poderão ser implantadas a partir da solicitação da expansão feita pela Concedente ou pela Concessionária, após estudos de viabilidade econômico-financeira”.

29 “Visita Técnica: O agendamento da visita técnica deverá ser efetuado até o dia 04/11/2009, junto à Secretaria Municipal de Transportes (...). A visita deverá ser realizada por representante da empresa interessada, que deverá ser, obrigatoriamente, o Responsável Técnico da empresa (...)”.

30 “9.1.2.3 – Prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal (...). Quanto à Fazenda Municipal, Certidão Negativa de Tributos Mobiliários e Imobiliários”.

Sobre a exigência de que a visita técnica fosse realizada pelo responsável técnico da empresa, afirmou ter a Administração entendido que tal visita deveria ser realizada por profissional habilitado em virtude da complexidade do objeto e da necessidade de que fosse elaborada proposta mais adequada e precisa possível. Disse ter sido por esta razão que se procurou evitar que a visita técnica fosse realizada por outro funcionário que não fosse o próprio responsável técnico.

Demonstrou que o edital foi publicado no Jornal Oficial do Município, no Diário Oficial do Estado e no Diário de São Paulo, cumprindo-se os requisitos da Lei.

Salientou que a Administração já havia adquirido a experiência com a contratação anterior e que por esta razão possuía parâmetros de valores de mercado para este tipo de serviço, de sorte que afiançou ter realizado levantamento dos preços junto ao banco de dados que possuía, com base na contratação anterior.

Alegou ainda que são constitucionais as exigências de regularidade fiscal, aduzindo que o texto editalício seguiu a risca o texto da Lei. E também defendeu a compatibilidade da cláusula de qualificação técnica com o art. 30 da Lei 8.666/93 e com a Súmula nº 24 do Tribunal de Contas.

Finalmente, argumentou que a garantia de participação foi exigida nos termos do que está previsto no inc. III do art. 31 da Lei 8.666/93.

A Assessoria Técnica e sua Chefia manifestaram-se pela irregularidade.

Os autos foram remetidos à SDG na data de 21/3/2012, tendo de lá retornado em 10/9/2014, sem manifestação de mérito.

Neste interregno, obtiveram vista e extração de cópias dos autos, por meio de

seus procuradores, a Hora Park Sistema de Estacionamento Rotativo Ltda. e o Sr. Silvio Felix da Silva, Prefeito Municipal à época.

É o relatório.

## VOTO

Na apreciação desta matéria, determinadas questões foram suficientemente dirimidas pelos esclarecimentos da Origem.

Assim, com a demonstração de publicação no Jornal “Diário de São Paulo” restou esclarecida a questão ligada ao inc. III do art. 21 da Lei 8.666/93 (publicação do aviso de edital em jornal diário de grande circulação).

No que tange ao item 9.1.4.2 do edital, a exigência de atestado de aptidão acervado no CREA não destoia do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/93, à vista da parte do texto legal que prevê atestados “devidamente registrados nas entidades profissionais competentes”.

Do mesmo modo, afiguraram-me suficientes os esclarecimentos acerca da quantidade projetada de vagas para o sistema de estacionamento rotativo, além de também terem sido satisfatórias as alegações sobre o valor definido a título de garantia da proposta, em conformidade com o texto do inc. III do art. 31 da Lei 8.666/93.

E em relação ao fato de se ter requisitado no ano de 2009 a prova da regularidade fiscal da licitante a respeito dos tributos imobiliários da Fazenda Municipal, embora não exista uma relação clara de compatibilidade entre a concessão de serviços públicos de estacionamento rotativo e os tributos imobiliários, há de se considerar que esta questão não diz respeito ao texto da Lei, mas, sim, a uma interpretação jurisprudencial que veio a ser estabelecida ao redor dos incs. II e III do art. 29 da Lei 8.666/93.

À vista deste cenário, e da não demonstração de uma nítida correlação entre esta questão e o número de licitantes que ingressaram no certame, deverá ela ser tratada nesta oportunidade apenas como recomendação.

Mesma sorte, contudo, não cabe às demais questões.

Embora tenha sido demonstrado que havia uma planilha orçamentária disponibilizada junto ao edital por mídia eletrônica, nada foi esclarecido pela Origem quando a mesma foi instada a apresentar uma explicação a respeito das bases de pesquisa e dos parâmetros que orientaram todos esses valores que foram orçados na planilha orçamentária com a finalidade de se definir fluxo de caixa e taxa de retorno.

Isto porque se mostrou absolutamente insuficiente a mera afirmação pautada apenas no fato de terem sido os valores extraídos da contratação anterior.

Tal explicação é insuficiente, em primeiro lugar, porque o faturamento estimado é uma grandeza que deriva de projeções de demanda onde os dados históricos são apenas um dos elementos a serem aferidos.

E em segundo lugar, tal explicação também é insuficiente porque os custos operacionais são formados por insumos como mão de obra, locação de veículos, computadores, serviços e outros mais, cujos preços são voláteis e devem ser objetos de uma pesquisa idônea junto ao mercado, não havendo como se basear tão somente em dados históricos.

Assim, diante da insuficiência deste esclarecimento baseado unicamente na alegação de que foram utilizados dados históricos da concessão anterior, não há qualquer sinal de que foi atendido o princípio da modicidade tarifária tal qual preconiza o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/95,

assim como não há qualquer demonstração de que a proposta contratada representou a consecução da proposta mais vantajosa à Administração, nos termos do que determina o “caput” do art. 3º da Lei 8.666/93, considerando-se que esta proposta se baseou completamente no fluxo de caixa projetado por esta planilha orçamentária da Administração, sobre a qual, repito, não se demonstrou qualquer base de composição minimamente idônea.

Isto é um fundamento que leva à declaração da irregularidade da contratação.

Do mesmo modo, determina a irregularidade da contratação aquela exigência do edital no sentido de que a visita técnica deveria ser obrigatoriamente realizada pelo responsável técnico da licitante.

A antecipação desta apresentação do responsável técnico da licitante para o momento da realização da visita técnica desrespeitou o art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/93, cujo dispositivo estabelece que a apresentação deste responsável técnico é devida apenas “na data prevista para entrega da proposta”. Isto também violou o “caput” deste mesmo art. 30, o qual determina que “a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:” (destacamos).

Em relação ao termo aditivo, muito embora sejam aceitáveis as justificativas expostas ao seu objeto, este sofre uma irregularidade reflexa, decorrente da declaração da irregularidade da licitação e do contrato, de sorte que este vício presente na gênese da relação contratual produz o seu efeito também no aditivo que é pactuado no âmbito desta mesma relação.

Ante o exposto, acolho os pronunciamentos da Assessoria Técnica e da Chefia da Assessoria Técnica, e voto pela irregularidade da concorrência, do contrato e do termo aditivo assinado em 17/11/2009, acionando-se os incs. XV e XXVII do art.

2º da Lei Complementar nº 709/93, e recomendando à Prefeitura Municipal de Limeira que não mais exija a prova de regularidade fiscal em tributos municipais imobiliários para contratações de objetos desta espécie.

É como voto.

Decisão constante da Ata: Pelo voto do Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, Relator, do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Presidente em exercício, e do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, a E. Câmara, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, decidiu julgar irregulares a Concorrência, o Contrato e o Termo Aditivo assinado em 17/11/2009, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, com recomendação à Prefeitura Municipal de Limeira.



**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**

## A CORTE PAULISTA E O EXAME PRÉVIO DE EDITAL

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo há aproximadamente vinte anos examina representações contra editais de licitação. São os Exames Prévios de Edital.

A Corte de Contas Paulista, com esta análise prévia, determina alterações eliminando tópicos que poderiam prejudicar a competitividade e o consequente dispêndio de valores, preservando, portanto, o erário público.

A Lei de Licitações e Contratos e a Carta Magna resguardam o direito de qualquer cidadão representar aos tribunais de contas para informar indícios de irregularidades cometidas pela Administração Pública.

O exame prévio de edital já foi matéria apreciada pelo STF no RE nº 547.063-6/RJ, Relator Ministro Menezes Direito, o qual decidiu que “A Lei federal nº 8.666/93 autoriza o controle prévio quando houver solicitação do Tribunal de Contas para a remessa de cópia do edital de licitação já publicado”.

A Lei de Licitações e Contratos no artigo 113, § 2º, autoriza a análise do instrumento convocatório sempre que houver uma representação.

O Colegiado, após análise das representações profere a sua decisão: improcedente, procedente, parcialmente procedente ou poderá anular a licitação em face de vícios insanáveis.

Nesta edição selecionamos e sintetizamos algumas recentes decisões para que os jurisdicionados possam delas tirar proveito.

## SÍNTESE DE EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

As decisões da Corte estão na íntegra no site do TCESP ([www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)), podendo ser acessadas através de “pesquisa avançada de processos”.



**RELATOR CONSELHEIRO**  
**ANTONIO ROQUE CITADINI**

### **A ADMINISTRAÇÃO DEVE INCLUIR NO EDITAL O ACERVO DE ATIVOS/BASE DE DADOS QUE SERÃO REPASSADOS À CONCESSIONÁRIA**

“(…) O Conselheiro, embora não se trate de item impugnado pela Representante acolhe a proposta do Ministério Público de Contas e RECOMENDA que a Administração tome conhecimento das decisões exaradas (TC-3809.989.14 e TC-1031.989.14) e adote as providências necessárias para inclusão no edital do acervo de ativos/base de dados a serem repassados à Municipalidade pela concessionária de distribuição, para que as licitantes interessadas possam formular adequadamente suas propostas”.

O Relator, em face das irregularidades constantes nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a retificação do edital.

TC-006008.989.14-7 - Sessão do Tribunal Pleno de 04/02/14.

### **A ADMINISTRAÇÃO, QUANDO EXIGIR CERTIFICADOS DE SELOS, DEVE COMPROVAR A EXISTÊNCIA DE VÁRIOS PRODUTOS NO MERCADO QUE ATENDEM O QUESITO**

“Verifica-se pelas manifestações exaradas nos autos que procede a queixa da Representante.

A questão da certificação por meio do selo ICEPEX não carece de maiores

considerações, uma vez que a própria Prefeitura anunciou que irá suprimir essa exigência editalícia.

Sobre a exigência de que alguns produtos (cadernos) possuam a certificação do selo FSC, existe certa controvérsia sobre o assunto, inclusive com decisões desta Corte indicando pela possibilidade de o edital prever tal exigência.

A meu ver, não tendo a Representada comprovado existir no mercado diversos produtos com o selo FSC, para demonstrar que a competitividade do certame está preservada, deve o edital ser retificado para prever a aceitação do ‘selo FSC ou similar’, a exemplo do decidido no TC-1333.989.12.

Por fim, acolho a proposta feita pelo Ministério Público de Contas, e recomendo à Administração que ‘motive tecnicamente o volume total pretendido de kits de material escolar’ em face da divergência entre a quantidade de kits a ser adquiridos (8.145) e o número de matrículas efetivadas no ano de 2012 (5.012)”.

TC-005840.989.14-9 - Sessão do Tribunal Pleno de 04/02/15.

### **A ADOÇÃO DE TABELA REFERENCIAL, COMO BASE DE CÁLCULO DE INCIDÊNCIA DO PERCENTUAL DE DESCONTO, É CONDENADA PELA CORTE**

“Pouco tenho acrescentar sobre a instrução que se seguiu à peça inicial, especial-

mente pelos pareceres emitidos pelo MPC e pela SDG, que bem revelam as falhas verificadas no edital criticado.

De fato, restou comprovado, com apoio em específica e pacífica jurisprudência indicada, que: 1º) a adoção da tabela referencial ABC Farma, como base de cálculo de incidência do percentual de desconto, vem sendo reiteradamente condenada no âmbito desta Corte; 2º) em se tratando de concorrência, a divulgação do orçamento global e a indicação dos quantitativos se faz obrigatória no caso de registro de preços; e, 3º) condenável é a exigência de prova de regularidade sobre tributos que não guardem pertinência com o objeto colocado em disputa, cumprindo ao ente licitante definir expressamente no edital os tributos que diretamente incidem sobre o objeto pretendido e são pertinentes ao ramo de atividade em questão”.

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, julga procedente a representação e determina a correção do edital.  
TC-005135.989.14-3 - Sessão do Tribunal Pleno de 26/11/14.

### **A EXIGÊNCIA DE QUE O FABRICANTE DO OBJETO DO CERTAME DEVE SER INTEGRANTE DO CONSÓRCIO DMTF, DESKTOP MANAGEMENT TASK FORCE, EM CATEGORIAS ESPECÍFICAS, NÃO TEM AMPARO LEGAL**

O Conselheiro considera “exorbitante a exigência de que o fabricante do micro-computador deve fazer parte do consórcio DMTF nas categorias Board Member ou Leadership, eis que não existe amparo legal para a condição imposta.

Assim, em que pese a preocupação da Administração na definição das especificações técnicas, visando a aquisição de produtos de renomada qualidade e confiabilidade, o edital merece correção”.

O Relator, em face das irregularidades constatadas, vota pela procedência da representação e determina a retificação do edital.

TC-004900.989.14-6 - Sessão do Tribunal Pleno de 12/11/14.

### **A VIGÊNCIA DO CONTRATO NÃO PODE SER SUPERIOR A DOS RESPECTIVOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS**

“Início lembrando, quanto à exigência do subitem 3.2.2.1, que prevalece neste Tribunal o entendimento de que cabe à própria licitante a indicação do profissional responsável pela realização da visita técnica, não podendo o edital fazer qualquer restrição quanto a esse aspecto, a exemplo do decidido em precedentes citados (TCs 4241/989/14, 4249/989/14, 4270/989/14 e 4892/989/14).

No tocante à imposição do subitem 3.2.8.3, embora em consonância com o previsto no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações, como bem disseram o MPC e a SDG, considero que se deve permitir também a apresentação de CAT, nos termos da Súmula nº 23 deste Tribunal, visto que as formas de comprovação da capacidade técnica foram amplamente discutidas e, com frequência, são alvo de questionamentos em sede de exame prévio de edital, ensejando a retomada do debate a respeito da definição do “atestado de responsabilidade técnica” mencionado no referido dispositivo legal, e a conclusão é sempre no sentido de ampliar a competitividade, notadamente porque a aptidão profissional pode ser comprovada, em tese, por meio de outros documentos, a exemplo do que constou no precedente citado pelo MPC (TC-1744/989/13).

Igualmente procedente a impugnação que recai sobre o prazo inicial da contratação, previsto no subitem 13.1do edital, na medida em que desborda do disposto no artigo 57, da Lei nº. 8.666/93, pois extrapola a vigência dos respectivos créditos

orçamentários, bem como porque ausentes justificativas capazes de demonstrar as vantagens para a Administração decorrentes dessa previsão (...).

Por fim, também procedente a alegada ausência de planilha orçamentária, porquanto, em se tratando de licitação na modalidade concorrência, é obrigatória a sua prévia elaboração ao lançamento do certame, nos termos do artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como deve constar como anexo do edital, conforme determina o artigo 40, § 2º, inciso II, do mesmo diploma legal”.

TC-006123.989.14-7 – Sessão do Tribunal Pleno de 04/02/15.

### **OS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS, ROTINEIROS E QUE NÃO PODEM SOFRER SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE, NÃO DEVEM SER LICITADOS PELA MODALIDADE REGISTRO DE PREÇOS**

“Inicialmente cabe destacar que a contratação em tela difere de outras analisadas por esta Corte, nas quais se pretendiam a outorga a particular do gerenciamento de todo o sistema de iluminação pública do Município.

Aqui, o objeto destina-se ao Registro de Preços visando o fornecimento de mão de obra e materiais para a instalação de equipamentos de Unidade de Iluminação Pública (UPI), completos, com cintas, parafusos, braços, luminárias integradas, lâmpadas e reatores, reles fotocélula e equipamentos auxiliares/complementares a serem utilizados na manutenção, ampliação e substituição da iluminação pública da rede urbana de distribuição de energia elétrica, padrão CPFL, instalada no Município de Barretos.

Analisando os autos, respeitadas as peculiaridades de cada contratação, este Tribunal vem rejeitando a adoção do Sistema de Registro de Preços nos casos de serviços de natureza contínua.

Verifica-se, no presente caso, pela natureza do objeto, que não se trata de serviços eventuais, incertos ou imprevisíveis, pelo contrário, são serviços públicos rotineiros de caráter essencial e que não podem sofrer solução de continuidade, portanto, incompatíveis com o sistema de registro de preços.

Assim, embora existam variações de quantitativo, deve a Administração planejar e dimensionar as suas reais necessidades para consecução das suas pretensões.

Essa irregularidade prejudica o edital em sua totalidade, impondo-se a sua anulação por vício de origem (...).”

TC-004350.989.14-1 - Sessão do Tribunal Pleno de 29/10/14.



**RELATOR CONSELHEIRO**  
**EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

### **A AQUISIÇÃO DE PNEUS DEVE SER SEGREGADA EM LOTES DE ACORDO COM O TIPO DE VEÍCULOS**

“Conforme decisões anteriores quando do exame de licitações para fornecimento de pneus por meio de registro de preços, procedimento ‘caracterizado pela eventualidade e incerteza das aquisições’, esta Corte tem reputado adequada ‘a adoção do menor preço por item, admitindo-se, quando muito, a formação de lotes segundo os tipos de veículos que serão utilizados’.

A excepcionalidade da divisão em lotes, porém, deve ser tecnicamente justificada, demonstrando em especial que os produtos aglutinados se destinam ‘aos mesmos tipos de veículos’, tendo em conta que ‘nem toda empresa que comercializa pneus para veículos de passeio o faz para veículos de grande porte como caminhões e ônibus, e máquinas agrícolas’.

No caso específico, acompanho a manifestação de SDG que após realizar pesquisa na ‘internet’ aprova a formação dos grupos, tendo em conta que o Lote 01 engloba somente pneus de veículos leves, o Lote 02 pneus de veículos pesados e o Lote 03 envolve protetores radiais e câmaras de ar (...).”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a correção do edital.

TC-005565.989.14-2 - Sessão do Tribunal Pleno de 11/02/15.

### **A CONTRATANTE DEVE OBSERVAR O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE, QUANTO AO PRAZO DE REGULARIZAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO**

“Como já constava do ato convocatório anterior, o disposto no subitem 1.3 do preâmbulo, disciplinando horários de entrega e abertura dos envelopes, não resta dúvida de que a controvérsia alçada na inicial encontra-se preclusa.

Compete estabelecer que por força da Lei vigente - Lei Complementar nº 123/2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147/2014 -, nos termos do § 1º do artigo 43 do referido Estatuto, fica assegurado às microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, o prazo de 05 (cinco) dias úteis para, havendo alguma restrição, comprovação da regularidade fiscal, o que, na hipótese, demanda a necessidade de retificação do subitem 8.4 do edital.

Por conta dessas razões, voto acompanhando a Assessoria Técnica, Ministério Público e Secretaria-Diretoria Geral, pela preclusão da contenda arguindo os horários de entrega e abertura dos envelopes regulamentada no subitem 1.3 do preâmbulo do edital e procedência da im-

pugnação alçada ao subitem 8.4, ficando determinado à Prefeitura de Sorocaba a adoção das medidas corretivas pertinentes no edital de concorrência nº 11/2013”. TC-006036.989.14-3 - Sessão do Tribunal Pleno de 04/02/15.

### **A EXIGÊNCIA DE AMOSTRAS PERSONALIZADAS “SÃO POTENCIALMENTE OBSTRUTIVAS À LIVRE COMPETIÇÃO”**

“(…) Vê-se que a Municipalidade deu curso à divisão do objeto em 06 (seis) lotes, correspondentes à educação infantil (lote 01) e 1º ao 5º ano do ensino fundamental (lotes 02 a 06) - Anexo III ao Edital -, incorrendo em claro desacerto, nada obstante, ao estabelecer o critério de julgamento de menor preço global de todos os lotes (cláusula 7.2.10) e, também, ao definir o agrupamento de materiais comumente encontrado em papelarias (apontador de lápis, borracha, caderno, giz de cera, lápis de cor, tinta guache, papel sulfite, tesoura etc) com outros personalizados (como agenda diária, estojo confeccionado em tecido poliéster e pasta confeccionada em tecido sintético - mochila), em franca ofensa à vantajosidade e à economicidade atreladas aos atos administrativos vinculados à Lei de Licitações.

Na exigência de apresentação de amostras (cláusulas 8.5.1 a 8.5.2.2), há se repudiar a imposição das personalizações (caso das agendas, dos estojos e das pastas / mochilas), visto que nada acrescentam à ‘conferência de qualidade dos produtos’ (vide cláusula 8.5.2.1), objetivo explícito e declarado da medida que, de modo invertido, são potencialmente obstrutivas à livre participação, agregando, empenho e dispêndio dos interessados, em grande medida desnecessários para os fins, naquela etapa, colimados.

Aliás, são as próprias personalizações das agendas e dos estojos - com o brasão do Município - que deixam dúvidas quanto ao atendimento do interesse público,

comportando aqui recomendação à Municipalidade para que reavalie a efetiva necessidade dos incrementos em uns e noutros, em face do princípio da eficiência na aplicação dos recursos públicos (...).”

O Relator, em face das irregularidades constantes dos autos, vota pela procedência parcial das representações e determina a correção do edital.

TC-000088.989.15-7 e 000096.989.15-7 - Sessão do Tribunal Pleno de 11/02/15.

### **A LICITANTE PODE INDICAR O PROFISSIONAL, QUE JULGUE SER O APROPRIADO, PARA REALIZAR A VISITA TÉCNICA**

Diante dos elementos de instrução, especialmente a manifestação de SDG que adoto como razão de decidir, voto pela procedência parcial da representação para que a Prefeitura Municipal de Capivari, desejando prosseguir com a Concorrência Pública nº 008/2014, promova as necessárias correções no instrumento convocatório, com rigorosa observação à Lei 8.666/93, ao repertório de súmulas, à jurisprudência deste Tribunal e aos princípios norteadores da Administração Pública, devendo:

- Restringir a exigência de demonstração de regularidade fiscal (subitem 6.2.5) aos tributos decorrentes do ramo de atividade da licitante, compatíveis com o objeto contratual;

- Somente exigir qualquer documentação ou comprovação relativa à qualificação das licitantes (subitens 6.6.7 e 6.7.1) no momento apropriado da sessão pública e limitada à correspondente disposição da Lei 8.666/93; e

- Deferir à licitante a opção pela indicação do profissional que entenda mais adequado à realização da visita técnica”.

TC-006007.989.14-8 - Sessão do Tribunal Pleno de 11/02/15.

### **OS ATESTADOS DE CAPACIDADE NÃO PODEM SER EMITIDOS PELA PROPONENTE**

“Acompanho a convergente instrução quando considera indevido o contido no item 1.3.b do Anexo I do edital, que permite à proponente atestar a própria capacidade; aliás, a Origem desde logo aceita a necessidade de corrigi-lo (...).

Por fim, no que se refere aos apontamentos feitos quando da suspensão do certame, pela eminente Relatora à época, concordo que imposições voltadas à qualificação técnica devem ser formuladas com vistas à experiência da proponente, a ser feita no momento adequado, e não, como no caso, recaírem sobre as características do objeto que, ademais, autorizada demonstração ‘a posteriori’, realmente desnaturam a exigência como condição de habilitação.

Deve a Prefeitura, portanto, reformular o item 1.3 do edital, atenta aos termos da Lei nº 8.666/934 (artigo 30), cuidando, de modo especial, para não confundir as fases do procedimento, bem como os demonstrativos elementares à proposta, com aqueles afetos à capacidade das licitantes.”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a correção do edital.

TC-005189.989.14-8 - Sessão do Tribunal Pleno de 04/02/15.

### **OS SERVIÇOS DE REFORMA PREDIAL NÃO PODEM SER CONTRATADOS PELO SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS**

“O presente certame já foi analisado por este Egrégio Plenário nos autos do TCs-1887/989/14-3 e 1897/989/14-1. Naquela oportunidade, determinou-se à Prefeitura de Paulínia uma série de correções no texto convocatório.

Relançado, retorna o edital para novo exame prévio pelo Tribunal. Nesta oportunidade, necessário avaliar as retificações providenciadas pela Administração e aferir, uma vez mais, a pertinência do sistema de registro de preços para serviços de manutenção de prédios públicos.

Os mais recentes julgados desta Corte recusam, em geral, o referido sistema para serviços de manutenção predial, mesmo para pequenas obras, admitindo apenas o registro de serviços comprovadamente simples, de baixo custo, rotineiros, de natureza imprevisível e necessidade imediata, tais como pequenos e repentinos reparos elétricos e hidráulicos, retoques de pintura e alvenaria, pequenos serviços de marcenaria, dentre outros. Nesse sentido as decisões nos TCs-2821/989/13, 1130/989/12 e 1136/989/12.

Em que pese o esforço da Administração em reformular o rol de serviços licitados, bem como em reduzir seus quantitativos (a elevada estimativa original de R\$ 114.000.000,00 foi reduzida para cerca de R\$ 15.800.000,00), ainda é possível observar a presença de inúmeros serviços de maior complexidade e típicos de engenharia, a demandar a elaboração de projetos básicos específicos, tais como 'movimento de terra manual', 'aterro com transporte por caminhão', 'escoramento de terra', 'demolições', 'escavações', 'serviços em drenagem de terreno', 'alvenaria' etc.

As pretensões da Prefeitura, bem se vê, ultrapassam a mera execução de serviços típicos de manutenção predial, revelando, na prática, o objetivo de contratar serviços de reforma de seus prédios municipais, fato que inviabiliza a adoção do sistema de registro de preços.

Além disso, deverá a Administração providenciar a confecção de planilha orçamentária contendo os custos unitários de todos os serviços pretendidos, quan-

tificando-os e definindo seus locais de execução. Insuficiente, portanto, o mero emprego da planilha genérica elaborada pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE (...).”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência da representação e determina a anulação do certame.

TC-005327.989.14-1 - Sessão do Tribunal Pleno de 11/02/15.



**RELATOR CONSELHEIRO  
RENATO MARTINS COSTA**

### **A ADMINISTRAÇÃO DEVE ELABORAR UM TERMO DE REFERÊNCIA, COM TODAS AS INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA AS LICITANTES FORMULAREM AS SUAS PROPOSTAS**

“(…) A deficiência de informações editais acerca do objeto licitado implica violação à lei e restrição à ampla competição de interessados, por comprometer a possibilidade de formulação de propostas.

Como evidenciou a Assessoria Técnica da ATJ, o objeto da contratação deve estar detalhada e objetivamente definido em termos usuais do mercado pertinente, não podendo a Administração atribuir aos interessados a obrigação de levantar os dados que deveriam constar do edital, no momento da visita técnica.

Nos termos consignados pela Assessoria, ‘assiste razão à Representante em suas contestações, entre outros, quanto à ausência de relevantes informações no Termo de Referência, tais como o número de funcionários a serem treinados, especificação do Datacenter que hospedará o sistema a ser contratado e do Banco de dados utilizado pela municipalidade, firewall e antivírus instalado no Datacenter,

os sistemas operacionais com os quais o sistema a contratar deverá interfacear e outros requisitos técnicos a serem atendidos pelo objeto da licitação’.

Como se vê, nos aspectos mencionados é precário o Termo de Referência elaborado pela Prefeitura Municipal de Hortolândia, carecendo de informações aptas a permitir aos licitantes confeccionar propostas sérias”.

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota no sentido da procedência parcial da representação e determina a reformulação do edital.

TC-004903.989.14-3 - Sessão do Tribunal Pleno de 19/11/14.

### **A PREFIXAÇÃO DO BDI É CONDENADA PELA CORTE, COMO FATOR DE DESCLASSIFICAÇÃO EM RAZÃO DE CONSTITUIR “VARIÁVEL QUE CAMINHA AO SABOR DE ASPECTOS DE ORDEM CONJUNTURAL E SETORIAL”**

“(…) A utilização do BDI de forma impositiva ou mesmo como fator de discrimine entre as concorrentes não é aceita em nossa jurisprudência.

Se, conforme referenciado pela SDG (evento 38.1), há precedentes que condenam a prefixação do BDI, porquanto constitui variável que caminha ao sabor de aspectos de ordem conjuntural e setorial, também é certo que a concorrência em questão envolve obras e serviços de engenharia que serão apreciados a partir de preços globais, cuja aferição de exequibilidade estará vinculada aos estritos parâmetros do art. 48, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações.

Assim, percorrendo as cláusulas correspondentes, concluo que ao menos a redação dos itens 3.4.2, 3.4.3 e 3.4.4, além do subitem 3.4.4.2, induzem a licitante à apresentação da composição de custos, notadamente do BDI que integra sua

proposta, sob pena de desclassificação, o que requer reformulação.”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pelo acolhimento de parte da impugnação formulada pela Representante e determina a retificação do edital.

TC-004725.989.14-9 - Sessão do Tribunal Pleno de 12/11/14.

### **AS ESPECIFICAÇÕES DOS ITENS QUE COMPÕEM O OBJETO DO CERTAME DEVEM ESTAR EMBASADAS EM JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS**

“A separação do objeto em dois lotes de disputa individualizada se impõe frente à natureza dos produtos licitados e à própria divisão efetuada pela Administração, em dois itens distintos, sendo certo que a própria Prefeitura Municipal de Paulínia, em certame realizado no ano de 2010, revogou certame idêntico ao ora apreciado, questionado junto a este E. Tribunal (TC-038574/026/10) e cuja sustação de seu andamento decorreu de possível prejuízo à competitividade e violação a direito cuja reparação poderia se tornar inviável.

Sem justificativas técnicas ficaram, ainda, as especificações dos itens que compõem as Cestas e os Kits de Natal, não podendo os interessados apresentar produtos de ampla comercialização, sequer aplicando-se a regra de tolerância de variação das características, fixada em até 5% (cinco por cento) do quanto especificado.

Como estabelecido na inicial, não é possível ver afastada a possibilidade de composição das cestas e dos kits com produtos de marcas tradicionais, como: Montevérgine, Barion, Chelkem, São Marcos e Luan, no caso do item ‘pão de mel’; Paladar, Dr. Oetker, Fleischmann, Itaiquara e Dona Benta, no caso do item ‘mistura para preparo de massa salgada ou doce’; Sadia, Seara, Resende, Aurora e Frigor

Hans, no caso dos itens ‘presunto tipo serrano’ e ‘salame tipo cantimpalo’.

A propósito, é preciso deixar claro no edital a forma que os itens ‘presunto tipo serrano’ e ‘salame tipo cantimpalo’ devem ser ofertados, para que não pare a dúvida levantada pela Representante.

Por fim, não se faz apropriado exigir que a prova de qualificação técnica se dê por meio de atestados cujo fornecimento das cestas tenha sido efetuado em embalagens iguais às que foram especificadas no instrumento convocatório.”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota no sentido da procedência da representação e determina a correção do edital.

TC-005117.989.14-5 - Sessão do Tribunal Pleno de 26/11/14.

### **É PROIBIDO INCLUIR NO EDITAL REQUISITOS QUE NÃO TÊM AMPARO LEGAL E QUE RESTRINJAM A OFERTA DE PRODUTOS IMPORTADOS**

“Em companhia das manifestações unânimes dos órgãos de instrução, entendo igualmente que a especificação de veículos, máquinas e equipamentos, no âmbito de conhecido programa do governo federal ‘PROVIAS’, não encontra expressa autorização legal (cf. TC-000697/008/11...).

Deverá a representada, portanto, redefinir o objeto, de modo que a compra não fique reduzida aos bens previamente credenciados pelo BNDES, sem prejuízo de atentar para a Deliberação contida no TC-011611/026/10, a qual proíbe a inclusão, no edital, de requisitos não previstos em lei ou que, de qualquer forma, restrinjam a oferta de produtos importados.

Os demais aspectos impugnados realmente são improcedentes, já que a licitação está sendo processada pelo critério de julgamento de menor preço por item e

há informações suficientes a respeito dos veículos, máquinas e equipamentos, sem prejuízo do cabimento de eventuais pedidos de esclarecimentos, se for o caso”.

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a retificação do edital.

TC-004534.989.14-0 - Sessão do Tribunal Pleno de 12/11/14.

### **NA CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VOLTADOS À TOMADA DE MÃO DE OBRA NÃO DEVEM PREVALECER OS TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA ESTADUAL, POIS HÁ INCIDÊNCIA DIRETA DE TRIBUTOS FEDERAIS E MUNICIPAIS**

(...) O instrumento “exige, de forma um tanto genérica, que a licitante comprove sua regularidade com certidão de tributos estaduais, o que, compreendo, comporta revisão, até para que a medida não transborde o que este E. Tribunal vem julgando em situações análogas.

Vale lembrar que, muito embora a exigência de prova de regularidade fiscal ampare-se na redação do art. 29 da Lei de Licitações, a aplicação do dispositivo pode variar conforme cada caso concreto.

Afinal, ainda que estatuídas nos incisos de aludido artigo da lei hipóteses de verificação de regularidade em face das três pessoas políticas, não seria razoável que, na tomada de mão de obra, prevalecesse qualquer tributo de competência estadual, mais ainda por se tratar de prestação de serviço que, como tal, sofre direta incidência de tributos federais e municipal.

Aliás, a própria redação do instrumento, quando se dedica ao detalhamento dos pagamentos devidos à contratada, refere-se às retenções relativas ao Imposto de Renda (item 9.3.1), ao INSS (item, 9.3.2) e ao ISSQN (item 9.3.3).

Cabe, portanto, a retificação pleiteada na vestibular (...).”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a retificação do edital.

TC-005521.989.14-5 - Sessão do Tribunal Pleno de 04/02/15.

### **O CERTAME, CUJO OBJETO É A ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ENGENHARIA QUE ENVOLVAM CARÁTER INTELECTUAL, NÃO É COMPATÍVEL COM A MODALIDADE REGISTRO DE PREÇOS**

“Em companhia dos órgãos de instrução, entendo igualmente que o sistema de registro de preços não tem lugar na presente contratação, principalmente pelo caráter intelectual e específico dos serviços.

Há, portanto, manifesta incompatibilidade do objeto com a uniformidade e padronização necessárias à contratação de serviços sob a forma simplificada do registro de preços, daí porque imperativa a anulação do certame, conforme jurisprudência deste Tribunal” (cf. TCs-2350.989.13-3 e 2942.989.13-8).

O Relator, em face da irregularidade constatada nos autos, vota pela procedência da representação e determina a anulação do certame.

TC-005178.989.14-1 - Sessão do Tribunal Pleno de 03/12/14.



**RELATORA CONSELHEIRA  
CRISTIANA DE CASTRO MORAES**

### **A AGLUTINAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM O DE GESTÃO E MONITORAMENTO DE FROTA RESTRINGE A COMPETIÇÃO**

“Por primeiro, registro que, embora se trate de dois procedimentos licitatórios distintos, a natureza dos serviços a serem contratados é a mesma, ou seja, a locação de veículos.

Os procedimentos também têm em comum os questionamentos a eles relativos (...).

Sobre a reunião, em lote único, dos serviços de locação de veículos com o gerenciamento e monitoramento informatizado de referida frota, reproduzo a descrição do objeto, comum para ambos os Certames (...).

Extrai-se dessa descrição que o que se denomina “gestão e monitoramento da frota”, no caso em apreço, consiste no controle dos serviços, por meio informatizado, ao qual será concedido acesso remoto e em tempo real para a Contratante, visando à fiscalização da execução contratual, tratando-se de atividade, em princípio, útil e necessária, porém, acessória à contratação.

Sobre a opção da contratação, nesse formato, a Municipalidade esclarece que:

‘(...) não faz sentido, operacional e/ou financeiro, a Administração ter que contratar terceiras empresas para gerenciar tecnicamente os veículos locados bem como contratar outra empresa para adaptar esses veículos com equipamentos, como os de rastreamento ou controle de

combustível, já que não são de propriedade da Municipalidade. Estes acessórios devem vir no objeto da própria locação. É preferível receber viaturas completas e prontas para uso, já dotadas dos equipamentos GPS, celas de segurança, giroflex etc. Em situação de manutenção corretiva, por exemplo, caso estes itens sejam de fornecedores diferentes dificultaria muito a identificação de responsabilidades e correções. Na forma proposta a responsabilidade é definida claramente. Aliás, é possível se afirmar que, atualmente, virou praxe no mercado o fato das locadoras de veículos, para atender melhor os clientes e a custos mais baixos, utilizarem sistemas de gestão de frota e de monitoramento dos veículos. Não faz sentido abrir mão desta ferramenta disponível e contratá-la separadamente, o que geraria duplicidade de custos. Não se pretende, pois, que a empresa desenvolva sistemas informatizados, elas já os possuem. Pretende-se, sim, que a Municipalidade tenha acesso a um maior número de informações técnicas, e de modo eletrônico, para que possa fiscalizar a auditar a operação obtendo relatórios técnicos a qualquer momento. (...)'.

No caso concreto, acolho as justificativas quanto à opção pela locação e gestão e monitoramento informatizado dos serviços, mas entendo que o ato convocatório, ao eleger como parcelas de maior relevância todas as atividades inerentes à contratação, acaba por ensejar restrição desnecessária à disputa.

Isso porque a gestão e monitoramento informatizados de frotas contam com segmento próprio de mercado que, não necessariamente é o mesmo segmento em que está inserida a locação de veículos.

A esse respeito, a Municipalidade, embora tenha alegado o contrário, não demonstrou a existência de potenciais prestadores de serviços aptos a comprovar experiência anterior em todas as referidas atividades.

A agravar a situação, o ato convocatório veda a participação de empresas reunidas em consórcio.

Destaco, ainda, que a previsão relativa à subcontratação, constante do Item 11.18 do Termo de Referência do Pregão 76/2014 e do Item 11.17 do Pregão 77/2014, não é suficiente para minimizar os efeitos restritivos das mencionadas regras, diante de sua redação, que exclui as atividades eleitas como parcelas de maior relevância (...).

Assim, se optar por manter a contratação na forma concebida, ou seja, atribuída a um único contrato, deverá a Municipalidade adotar medidas que ampliem as possibilidades de competição, revendo as condições de habilitação, excluindo das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, os serviços que não se revistam dessa qualidade, como é o caso da gestão e monitoramento da frota, hipótese em que tal atividade poderá ser objeto de subcontratação.

A propósito das condições de qualificação técnica, necessário que a Prefeitura também reveja a redação dada aos Editais nesse aspecto (...)'.

A Relatora, em face das irregularidades constatadas dos autos, considera parcialmente procedentes as representações e determina a correção do edital.

TCs-004413.989.14-6 e 004495.989.14-7 - Sessão do Tribunal Pleno de 10/12/14.

#### **“A AGLUTINAÇÃO, NUM ÚNICO LOTE, DE CARNES DE DIFERENTES ORIGENS DE ANIMAIS, PROCESSADA IN NATURA”, ESBARRA EM DISPOSITIVOS LEGAIS**

“(…) Procedem as críticas relacionadas à aglutinação, em lote único, de produtos de natureza diversa, sobre o que as manifestações dos órgãos técnicos e do Ministério Público de Contas são convergentes.

De fato, como sustentei no exame preliminar da matéria, a aglutinação, num único lote, de carnes de diferentes origens de animais, processadas e in natura, esbarra nas disposições do artigo 23, §1º, da Lei nº. 8.666/93 e na jurisprudência desta Corte, que, em se tratando de Registro de Preços, impõe como regra a adoção do menor preço por item, admitindo-se a adoção do menor preço por lote quando, na sua composição, forem respeitadas as afinidades entre os produtos”.

Nesse sentido, reporto-me aos julgamentos proferidos nos processos nº. 714.989.13-4, nº. 4165.989.13-8 e nº. 4438.989.14.

“Oportuno ressaltar que o fracionamento, no caso em apreço, não tende a prejudicar a desejada economia de escala, uma vez que, por se tratar de Registro de Preços, as aquisições sequer são obrigatórias. Ademais, cada item contempla significativas quantidades (...).

Desse modo, necessário que a Municipalidade segregue o objeto em disputa, passando a adotar o menor preço por item, podendo adotar o menor preço por lote, desde que na sua composição, contemple produtos afins, podendo para tanto reuni-los segundo as origens de animais, bem como a condição de processadas e in natura (...)'.

A Relatora, em face das irregularidades constatadas nos autos, considera parcialmente procedentes as representações e determina a retificação do edital.

TCs-004909.989.14-7 e 004949.989.14-9 - Sessão do Tribunal Pleno de 19/11/14.

#### **NA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS PERSONALIZADOS, AS AMOSTRAS DEVEM SER EXIGIDAS APENAS DA LICITANTE VENCEDORA**

“O Edital em apreço, além de exigir amostras, impõe que estas sejam apresentadas

com o que denomina ‘silkgem’ e ‘logotipo’, levando à conclusão de que se trata de produtos personalizados.

Por essa razão, necessário que sua apresentação seja exigida apenas do licitante vencedor da disputa, concedendo-se, para tanto, prazo razoável.

A meu ver, tal medida é suficiente para atender às necessidades da Administração Pública, que pretende analisar a qualidade dos produtos a serem adquiridos antes do fornecimento propriamente dito sem comprometer ou colocar em risco os princípios da competitividade e economicidade. Situações semelhantes foram por diversas vezes enfrentadas por este Tribunal, a exemplo dos julgamentos proferidos nos processos 3855.989.14-1 e 4344.989.14-0 (...).

Para melhor visualização, reproduzo o voto proferido no mencionado processo 3855.989.14-1:

“(…) Sobre o tema, este Tribunal tem se posicionado no sentido de que, nas contratações que visam à compra de artigos sob encomenda, nas quais se reclama fabricação segundo requisitos específicos ou fora da ‘pronta entrega’ do mercado, a exemplo dos uniformes escolares, não cabe impor apresentação de amostras a todas as licitantes, permitindo, porém, seja atribuída tal providência à vencedora do certame, desde que fixado prazo razoável de atendimento.(...)’ .”

A Relatora, em face da irregularidade constatada nos autos, considera procedente a representação e determina a retificação do edital.

TC-004845.989.14-4 - Sessão do Tribunal Pleno de 29/10/14.

## O CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS DEVE ESTAR DE ACORDO COM A LEI

“(…) Na hipótese que se examina, a Municipalidade pretende adquirir 195 (cento e noventa e cinco) livros e coleções divididos em 19 lotes, compostos por produtos da mesma editora, e como bem disse a SDG, a adoção do critério de ‘menor preço por lote’, não assegura aquisições mais vantajosas à Municipalidade, tendo em vista que os produtos licitados não são comercializados somente pelas editoras, cujas obras compõem cada lote, mas também por vários distribuidores que atuam nesse ramo de mercado e estão aptos a participarem da disputa de preços.

Ou seja, o critério de julgamento adotado, de menor preço por lote, pode alijar do certame empresas que se dediquem à comercialização de um ou de outro livro/coleções, inviabilizando a competitividade no certame.

Dessa forma deverá a Prefeitura representada rever o critério de julgamento adotado, passando para ‘menor preço por item’, nos termos da norma de regência, de forma a ampliar o universo de participantes no procedimento licitatório”.

A Relatora, em face das irregularidades constatadas nos autos, considera procedente a representação e determina a retificação do edital.

TC-004345.989.14-9 - Sessão do Tribunal Pleno de 15/10/14.



RELATOR CONSELHEIRO  
DIMAS EDUARDO RAMALHO

### “A AUSÊNCIA DE CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE OS EXEMPLOS UTILIZADOS PELA EMBARGANTE, PARA ILUSTRAR SUAS INSURGÊNCIAS, NÃO TEM O CONDÃO DE TORNAR DEFEITUOSA A DECISÃO”

“(…) O r. despacho embargado não contém obscuridade, dúvida ou contradição e nem é omissivo, como invocou o embargante, que enseje a sua reparação, uma vez que fora proferido sopesando o exame das cláusulas editalícias impugnadas pela Embargante.

Tratando-se de representação ofertada visando o exame prévio de edital, nos termos do art. 113, §2º, da Lei 8.666/93, não resta qualquer cláusula editalícia impugnada sobre a qual o despacho embargado tenha deixado de se pronunciar quanto ao juízo de conformidade com a legislação de regência.

Obviamente, a ausência de considerações específicas sobre os exemplos utilizados pela Embargante para ilustrar suas insurgências não tem o condão de tornar defeituosa a decisão em face de uma eventual omissão sobre ponto sobre o qual deveria se pronunciar.

A atenta leitura dos termos da decisão embargada confirma a existência de disposições expressas que definem a linha de entendimento que conduziu ao indeferimento da medida liminar de paralisação do procedimento licitatório e arquivamento deste expediente, nos termos do §1º do art. 220 do Regimento Interno deste E. Tribunal (...).

É evidente que o acolhimento das justificativas e esclarecimentos ofertados pela Administração, expresso na decisão, foi o que conduziu ao juízo emitido pela ausência de elementos que justificassem o exame da matéria sob o rito de exame prévio de edital.

Por sua vez, as justificativas ofertadas pela Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRO, que não precisariam ser reproduzidas na decisão, abordaram considerações e análises sobre os exemplos formulados pela Embargante com o escopo de sustentar uma possível inconformidade do edital (...).

A decisão embargada é, portanto, clara, certa e precisa.

Pois como bem expôs a d. SDG, a linha de entendimento tomada na decisão embargada arrimou-se nas justificativas oferecidas pela Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRO, as quais contemplam extensa argumentação acerca do assunto em apreço”.

O Relator vota pela rejeição dos Embargos de Declaração.

TC-005065.989.14-7 - Sessão do Tribunal Pleno de 04/02/15.

### A CONTRATAÇÃO DE SISTEMA DE ENSINO DEVE OBSERVAR A DELIBERAÇÃO TC-A-21176/026/06 DESTE TRIBUNAL

“A anulação do procedimento licitatório é de rigor, conforme bem acentuaram todos que oficiaram no presente feito, diante da constatação de vício de origem do objeto licitado.

Questões centrais que militam em desfavor da continuidade do procedimento licitatório em exame são as relacionadas à utilização da modalidade de licitação Pregão Eletrônico, para a aquisição da coleção dos livros, e o tipo de julgamento menor preço por item, que não observam

o teor da Deliberação TC-A-21176/026/06, que dispõe sobre a contratação de sistemas de ensino.

Cabe anotar, em princípio, que a Municipalidade de Paulínia absteve-se de justificar quaisquer das insurgências formuladas pelo representante, bem assim do apontamento acima, que fora lançado à margem da representação, o que já sugere a ausência de fundamentação legal para sustentar os termos do procedimento licitatório em exame.

Deveras, como bem assinalado na decisão Plenária que suspendeu a abertura do certame, a aquisição do objeto posto em disputa não se destina exclusivamente a obras da literatura brasileira de domínio público, disponível em larga escala no mercado próprio, mas na aquisição de obras desenvolvidas para temas específicos, em projetos literários diversificados, ou seja, Projeto Acervo Literário Mais Leitura; Projeto Cantinho da Leitura HQ, Projeto Conhecendo o Meio Ambiente; Projeto Espaço Cultural Itinerante; Conhecendo a Cultura Afro e Conhecendo a Cultura Indígena.

Nesta conformidade, ao consultar o site informado pelo representante <www.pae.com.br>, verifica-se que toda a coleção inserida no Anexo I - Especificação do Objeto é realmente da Editora Pae, que desenvolveu pedagogicamente cada projeto de forma diferenciada e inovadora, como bem assevera em sua missão institucional.

Sendo assim, partindo desta premissa, que uma empresa elaborou uma técnica de dirigir e orientar a aprendizagem aos alunos, resta evidente a formação intelectual de uma técnica de ensino, que se amolda perfeitamente ao conceito intitulado da Deliberação TC-A-21176/026/06, que dispõe sobre a contratação de sistemas de ensino, inviabilizando a adoção da modalidade Pregão e do tipo de julgamento menor preço, porquanto há

que se prestigiar a avaliação da qualidade técnico-pedagógica do material e serviços fornecidos”.

A jurisprudência desta Corte é neste sentido, a exemplo das decisões dos processos em casos análogos, ou seja, TCs-000404/989/13-9, 002966/989/13-9, 001702/989/14-6, 001821/989/14-2 e 004247/989/14-8.

“Destarte, para os serviços da espécie, a Prefeitura representada deve aplicar a modalidade preconizada na Lei nº 8.666/93 e o tipo de licitação técnica e preço, diante da observância dos termos da Deliberação TC-A-21176/026/06.

Deste modo, como há vício insanável no procedimento licitatório, é de rigor que a Municipalidade de Paulínia anule o certame em questão, conforme o definido no artigo 49, da Lei nº 8.666/93, a fim de que o objeto possa ser reconduzido à modalidade de licitação correta, com adoção da Deliberação TC-A-21176/026/06, quanto ao tipo de licitação para a futura contratação.

A par da determinação de anulação do procedimento licitatório, as assertivas da exordial insurgente são procedentes.

O ISBN - Internacional International Standard Book Number (Número Padrão Internacional de Livro), segundo definição do Wikipedia, é um sistema identificador único para livros e publicações não periódicas, e tem por finalidade a identificação numérica de um livro segundo seu título, autor, país (ou código de idioma) e a editora, individualizando inclusive edições diferentes.

Uma vez fixada a identificação, ela só se aplica àquela obra e edição, não se repetindo jamais em outra. Anexo I

Assim, ao verificar a descrição Anexo I - Especificação do Objeto, comprova-se

que a Municipalidade de Paulínia requisiou, para cada projeto educacional, o número ISBN, circunstância esta que direciona para única editora e fornecedora da coleção, ou seja, Pae Editora, o que vem afrontar o preceito do inciso I, do §7º, do artigo 15, da Lei nº 8.666/93, e declarar procedente a insurgência.

A outra questão alçada pelo representante é sobre a aglutinação de objetos distintos, ou seja, além da aquisição de livros é necessário o fornecimento de mobiliário específico.

Deveras, a aquisição de livros é vinculada ao fornecimento de mobiliário próprio devido à própria sistemática adotada pela Editora Pae, que disponibiliza os livros em móveis planejados para a acomodação e disposição dos mesmos; assim, há móveis de minibiblioteca, estantes, tendas, enfim toda a infraestrutura para a proteção e guarda dos livros.

Além disso, para o Projeto Espaço Cultural Itinerante há a necessidade de fornecimento de brinquedos pedagógicos.

Constata-se, portanto, que a aglutinação é da essência do produto vendido da Editora Pae, o que corrobora a escolha de produto de marca certa, em oposição ao normativo do artigo da lei de regência retromencionado”.

TC-005039.989.14-0 - Sessão do Tribunal Pleno de 10/12/14.

#### **A CONTRATANTE, NOS SERVIÇOS DE COLETA DE LIXO QUE ESTEJAM INCLUIDOS O TRANSBORDO, DEVE FORNECER TODAS AS INFORMAÇÕES SOBRE A ESTAÇÃO DE BALDEAÇÃO**

O Conselheiro constata que sobre a falta de informação quanto à prestação de serviço de transbordo as alegações das Peticionárias são procedentes.

“Com efeito, a resposta da Municipalidade já indica que o Edital é falho com relação a esta questão, senão vejamos:

‘Quanto à impropriedade na exigência de transbordo, expõe que se aplica o termo estação de transbordo às instalações onde se faz o traslado do lixo de um veículo coletor a outro veículo com capacidade de carga maior. Este segundo veículo é o que transporta o lixo até o seu destino final. Além disso, estas instalações podem resumir-se a uma simples plataforma elevada, dotada de uma rampa de acesso, ou a um edifício sofisticado e de grandes dimensões’.

Nesta conformidade, diante do esclarecido pela Municipalidade de Cajuru, o instrumento convocatório deve ser aperfeiçoado para prever e/ou explicar em cláusulas editalícias o acima informado, além de fornecer todos os elementos suficientes e necessários da estação de transbordo, sobretudo quanto à área de sua possível localização”.

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a retificação do edital.  
TCs-004947.989.14-1 e 004959.989.14-6 - Sessão do Tribunal Pleno de 03/12/14.

#### **A ELEIÇÃO DE MODALIDADE LICITATÓRIA INADEQUADA E A AGLUTINAÇÃO IRREGULAR DE ITENS QUE COMPÕEM O OBJETO, DETERMINAM A ANULAÇÃO DO CERTAME**

“O ponto inicial de reflexão no âmbito deste julgamento reside na amplitude e extensão do objeto do certame e a adequação da modalidade pregão, que estimularam a formulação de objeções pela representante e questionamentos deste Relator (...).

A modelagem atribuída ao objeto impõe à contratada o exercício de atividades ad-

ministrativas e o gerenciamento da central de atendimento ao contribuinte, em estrutura que deverá ser dotada de coordenador geral, analista de sistemas, técnico de suporte ao cliente e 05 (cinco) atendentes ao público. O edital requer ainda da contratada uma equipe para atendimento não local formada por um administrador de empresas, um contador ou contabilista e mais um advogado.

Vale lembrar que a representante questiona a requisição de profissionais das áreas jurídica, contábil e de administração, incomum em empresas que fornecem softwares, o que considera resultar em restritividade e inobservância às regras do art. 3º, §1º, I e art. 30 II, ambos da Lei 8.666/93 (...).”

A meu juízo, as justificativas da Municipalidade “apenas servem para reforçar a prova de ilegalidade da composição do objeto à luz do que dispõe o artigo 23, §1º da Lei 8.666/93, pois a junção de serviços e fornecimentos de naturezas distintas, como a que se verifica neste processo, além de provocar o agravamento dos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, tornam a disputa pelo objeto restrita a empresas dotadas de perfil bastante peculiar, com atuação em múltiplos segmentos da atividade econômica, alguns sem qualquer afinidade, que condenam as perspectivas de melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado. Além disso, como já dito, é manifestamente lesiva à competitividade a inserção, no objeto, da alocação de espaço físico de no mínimo 200,00m<sup>2</sup>, em local de fácil acesso ao munícipe de Jacareí, para a instalação da Central de Atendimento ao Contribuinte, bem como as demais parcelas de serviços e fornecimentos correlatos, ou seja, instalações, equipe de atendimento, suporte técnico, equipamentos e material de expediente, além do exercício de atividades administrativas e de gerenciamento.

Pelo panorama apresentado, esta licitação, nos moldes em que se apresenta, está muito distante de atingir os fins vislumbrados pelo legislador, consoante confirmam as manifestações dos órgãos oficiantes nestes autos (...).

A conjugação da aglutinação irregular do objeto e da eleição de modalidade licitatória inadequada configura vício de origem insanável, com caráter de prejudicialidade em relação à análise das impugnações ofertadas pela representante, e que determina a necessidade de anulação do certame e do edital respectivo, na forma do artigo 49 da Lei 8.666/93.

A complexidade e abrangência do objeto em disputa não permitem que se acolham as razões ofertadas pela Municipalidade no sentido de que os serviços que integram o objeto são comuns para os fins e efeitos do Parágrafo Primeiro do artigo 1º da Lei 10.520/02.

Inadmissível a adoção da modalidade pregão para um objeto complexo como o que ora se examina. Aliás, sequer é possível licitar esse plexo de serviços em um mesmo certame, pois este congrega alguns serviços e fornecimentos que não possuem sequer afinidade entre si.

Fica evidente a necessidade de uma ampla e profunda reavaliação de todo o escopo da contratação em perspectiva, a fim de que seja proporcionado o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, nos termos determinados pelo §1º do artigo 23 da Lei 8.666/93.

Imperiosa a necessidade de cisão dos serviços e fornecimentos que a Prefeitura de Jacareí pretende contratar (...).

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a anulação do certame.

TC-005074.989.14-6 - Sessão do Tribunal Pleno de 10/12/14.

### **EXIGIR INSTALAÇÃO DE CENTRAL DE ABASTECIMENTO NO MUNICÍPIO CONTRATANTE, COM CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DE 100% DA LOGÍSTICA NECESSÁRIA PARA O CUMPRIMENTO DO OBJETO, RESTRINGE O CERTAME**

“A reflexão acerca do vulto da estrutura física exigida, com instalação obrigatória no Município de Sorocaba, sobre a qual tratarei no tópico ‘2.25’ deste voto, e a exiguidade do prazo estabelecido para o seu início de atividades, ou seja, a partir da emissão da ordem de serviço, induz ao reconhecimento de condição restritiva e com potencial de direcionar a contratação a determinados licitantes já instalados na localidade.

A rigor, uma vez homologado o resultado da licitação e determinado o início dos serviços, as adjudicatárias terão que, de imediato, ter instalado e, em pleno funcionamento no Município de Sorocaba, escritório, central de abastecimento, cozinha de apoio, bem como todos os serviços necessários para suprir todas as 285 unidades de ensino, frise-se, com capacidade de atendimento de 100% da logística necessária.

Muito embora a Administração tenha exposto os benefícios que proporcionam a instalação de estrutura logística de apoio no Município, a exigência de alocação imediata de centro de distribuição, cozinha de apoio e escritório conduz ao direcionamento do certame às empresas que efetivamente já disponham de tal estrutura, ainda mais em uma licitação que se desenvolve sob a modalidade pregão e com exigência de visita técnica em quase 300 unidades escolares.

Agrava este panorama o fato de o objeto encontrar-se decomposto em apenas 2 (dois) lotes. O primeiro setor agrupa 142

unidades escolares e tem o valor estimado de contratação no importe de R\$ 131.769.116,80. Já o setor dois reúne 143 unidades estudantis e possui o valor estimado de R\$ 120.319.508,90.

Estes fatores, além de impor grande vulto ao objeto, sem suficientes justificativas, acabam por imprimir maior rigor aos requisitos de qualificação econômico-financeira, prejudicando a competitividade do certame e reduzindo as perspectivas para o alcance da proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público.

Saliento que o ato convocatório requer a demonstração de capital social registrado não inferior a 8% (oito por cento) do valor total estimado por lote para 12 meses, ou seja, R\$ 5.270.764,67 para os ofertantes do setor 1 e R\$ 4.812.780,36 para os proponentes ao setor 2.

Não é necessário discorrer extensas razões para demonstrar a divisibilidade do objeto em tela. A própria divisão promovida pela Municipalidade em dois lotes de unidades escolares é prova disso.

Portanto, com fundamento na norma do art. 23, §1º da Lei 8.666/93, e à vista das circunstâncias avaliadas neste tópico, meu voto considera procedente o questionamento formulado e determina à Municipalidade que promova a subdivisão do objeto em um número maior de lotes, visando a ampliação da competitividade e o maior aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, e que estabeleça prazo razoável para que as adjudicatárias coloquem em funcionamento a estrutura física dotada de cozinha de apoio, centro de distribuição e escritório no Município (...).

2.25. São procedentes as queixas apresentadas contra a imposição de instalação de uma Central de Abastecimento necessariamente no Município de Sorocaba, pois embora compreensível o interesse na

geração de empregos na localidade, justificativa lançada pela defesa, a medida se mostra restritiva e desprovida de suficientes justificativas técnicas.

Obviamente, a natureza dos serviços licitados requer a alocação de estrutura logística de armazenamento, transporte e distribuição nas proximidades do Município de Sorocaba. Não há dúvida.

Porém, não há porque proibir que a referida Central de Abastecimento esteja localizada na região próxima, em cidades circunvizinhas, desde que preservadas as condições que garantam o regular transporte e distribuição dos insumos às unidades escolares e à cozinha de apoio (...). TCs-003416.989.14-3, 003433.989.14-2 e outros - Sessão do Tribunal Pleno de 1º/10/14.

### **NÃO HÁ PREVISÃO LEGAL PARA EXIGIR DAS LICITANTES A CONSTITUIÇÃO DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO**

“A exigência de constituição de Sociedade de Propósito Específico - SPE às empresas que participarem singularmente da licitação, a meu ver, não possui previsão legal, devendo portanto ser excluída do ato convocatório.

Em que pese o vulto do objeto do certame e o precedente citado nas manifestações dos órgãos técnicos e no parecer do D. Ministério Público de Contas, não vislumbro a existência de fundamentos suficientes a permitir a manutenção da cláusula ‘7.2.3’ no edital em exame.

A Sociedade de Propósito Específico apresenta-se como um modelo de organização empresarial pelo qual se constitui uma nova empresa limitada ou sociedade anônima com um objetivo específico, de atuação bastante restrita, dotada de personalidade jurídica, escrituração contábil própria e demais características comuns

às empresas limitadas ou sociedades anônimas.

No âmbito do Direito Administrativo, a constituição de Sociedade de Propósito Específico - SPE é prevista no artigo 9º da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que disciplina a contratação de parceria público-privada, como condição obrigatória à assinatura do contrato.

E a Lei nº 8.987/95 estabelece a faculdade do poder concedente em impor ao consórcio vencedor que se constitua em empresa antes da celebração do contrato.

Ou seja, as duas hipóteses previstas no ordenamento jurídico para a constituição de sociedade de propósito específico incidem sobre situações plenamente justificáveis, uma afeta ao compartilhamento entre os investimentos e demais implicações que vinculam o parceiro público e privado, no caso das PPPs, e outra relativa à participação de duas ou mais empresas que se agregam, na forma consorciada, com o propósito de atender aos requisitos de habilitação e executar o objeto do contrato.

A doutrina bem define a Sociedade de Propósito Específico como uma estrutura comercial que reúne interesses e recursos de duas ou mais pessoas para a consecução de empreendimento de objeto específico e determinado, mediante a constituição de uma nova sociedade com personalidade jurídica distinta da de seus integrantes.

Por demandar, portanto, a reunião de duas ou mais pessoas, não há sentido em impor a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico - SPE à empresa proponente que eventualmente participar do certame em tela de forma isolada e se sagrar vencedora da disputa.

Desta forma, melhor examinando a questão e reavaliando os fundamentos espo-

sados no precedente citado nas manifestações dos órgãos técnicos e do D. MPC, considero que o disposto no inciso II do artigo 23 da Lei nº 8.987/95 não tem o condão de conferir suficiente amparo à referida exigência, na medida em que apenas estabelece como cláusula essencial do contrato de concessão, entre outras, a que define o modo, forma e condições de prestação do serviço.

Por outro lado, é perfeitamente admissível e recomendável a exigência de constituição de SPE às empresas que participarem na licitação sob a forma de consórcio, consoante previsão expressa no artigo 20 da Lei 8.987/95.

Neste contexto, face à ausência de justificativas suficientes e demonstração da legalidade da exigência de constituição de Sociedade de Propósito Específico - SPE às empresas que participarem singularmente da licitação, considero procedente a impugnação, determinando que seja removida do edital a questionada requisição contida na cláusula '7.2.3' (...)."

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência da representação e determina a retificação do edital.  
TC-003936.989.14-4 - Sessão do Tribunal Pleno de 1º/10/14.

**NOS CERTAMES CUJO OBJETO É A LIMPEZA PÚBLICA E CORRELATOS, A COLETA DE RESÍDUOS DE LIMPEZA PÚBLICA E DA SAÚDE DEVEM SER SEGREGADAS EM LOTE DISTINTOS**

"(...) A instrução processual do feito foi unânime em atestar a impropriedade da composição dos serviços insertos no Lote 01 "coleta de resíduos domiciliares, coleta de resíduos industriais e comerciais, coleta de resíduos originários de restaurantes e afins, animais mortos de pequeno porte e resíduos de varrição de feiras livres e vias públicas", porquanto detectaram agluti-

nação indevida da prestação de serviços de coleta de resíduos de limpeza pública com os resíduos de serviços de saúde (RSS), conforme os termos definidos da RDC ANVISA nº 306/04 e a Resolução CONAMA nº 358/2005, impondo, necessariamente, o fracionamento dos serviços em lotes distintos.

Com efeito, a análise dos serviços alocados no Lote 01 demonstra que a Municipalidade agrupou serviços que demandam manejos específicos, quer operacional, quanto profissional, desde a sua geração até a disposição final.

Cumprir observar que o tratamento dado aos resíduos de saúde está embasado no exame dos riscos envolvidos, em que o caráter preventivo passa a ser o marco fundamental, pois o tratamento é entendido como uma alternativa para dar fim apropriado aos resíduos com potencial de contaminação.

Nesta conformidade, no caso concreto, torna-se patente que com a regulamentação específica supracitada, dada para a coleta, tratamento e destinação final dos resíduos dos serviços de saúde, sobretudo em relação aos animais mortos de pequeno porte, é inconciliável que o manejo operacional destes resíduos possa ser feito conjuntamente com os serviços de coleta dos resíduos sólidos domiciliares, em função dos riscos potenciais ao meio ambiente e à saúde da população.

Destarte, diante do consignado acima, não há como acolher as justificativas da Administração representada no sentido de que a aglutinação dos serviços é perfeitamente conjugável numa cidade do porte de Bragança Paulista, sendo economicamente desnecessária a sua desvinculação, porquanto totalmente ofensiva à legislação que regula a matéria.

Assim sendo, nota-se que a aplicação do artigo 23, § 1º, do Estatuto de Licitações e

Contratos é de rigor, mostrando-se necessária por uma obrigação dos fatos, ou seja, por ser essencial ao interesse público que o ente licitante não restrinja a sua contratação apenas a diminuto universo de empresas que atuam no segmento de forma generalizada.

No entanto, a par de admitir como certo o fracionamento dos serviços do Lote 01, verifico que o caderno convocatório é segregado em mais 02 (dois) Lotes, ou seja: Lote 02 - coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos de saúde, zoonoses e medicamentos e Lote 03 - coleta de entulhos decorrentes de construção civil, reformas, restos de mudanças e podas com transporte e destinação final.

Nesta conformidade, como há Lote específico para os resíduos da saúde, entendo que a Administração representada pode redirecionar os serviços de coleta dos resíduos de animais de pequeno porte para o Lote 02; e/ou, alternativamente, caso seja este o interesse da Municipalidade, criar Lote próprio para a execução dos serviços aludidos; todavia, em um caso ou outro, deve alterar todas as exigências editalícias de habilitação relacionadas com esta modificação, bem assim quanto às obrigações da contratada descritas no Termo de Referência e Contrato (...)."

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a retificação do edital.  
TC-003073.989.14-7 - Sessão do Tribunal Pleno de 17/09/14.



**RELATOR CONSELHEIRO  
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**

## **A ADMINISTRAÇÃO DEVE ESTABELE- CER PRAZO RAZOÁVEL PARA AS DE- MONSTRAÇÕES TÉCNICAS**

O Conselheiro conclui que “devem ser revistas as disposições atinentes à demonstração do sistema.

A despeito de o item 8.19 impor sua realização apenas pela empresa declarada vencedora, a previsão de que ocorreria ‘na mesma data ou em outra a ser definida’, corresponde a exigir que todas as interessadas compareçam à sessão pública munidas de seus respectivos programas.

A situação é agravada pelo disposto no item 8.22, que estabeleceu a possibilidade de desclassificação, ‘se a participante deixar de contemplar algum item exigido no Anexo I (...) haja vista serem obrigatórios todos os requisitos de referido Anexo’.

Os dispositivos em questão, analisados em conjunto, não se mostram adequados, já que pressupõem que todas as licitantes efetuem, previamente à sessão pública, a customização do sistema para apresentá-lo à Administração, o que destoaria da jurisprudência desta Corte.

Deste modo, deve ser aperfeiçoada a redação dos dispositivos citados, de forma a estabelecer prazo razoável para a demonstração do sistema, consignando, ainda, quais os requisitos mínimos a serem avaliados.

De forma a evitar quaisquer resquícios de subjetividade, considero oportuno que a Administração detalhe o procedimento em questão, indicando o tempo disponível para sua realização, os responsáveis pela

avaliação técnica e demais informações pertinentes.

De igual forma, merece correção, como, inclusive, já reconhecido pela Administração, os itens que tratam dos valores de referência, eis que apresentam evidente incongruência entre si (...).”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, considera parcialmente procedentes as impugnações e determina a correção do edital.

TC-004228.989.14-1 - Sessão do Tribunal Pleno de 10/12/14.

### **A CONTRATANTE, NÃO DEVE, NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, REQUERER COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR EM ATIVIDADE QUE NÃO ESTÁ ESPECIFICADA NO EDITAL**

“A Prefeitura Municipal de Piquete pretende a contratação de empresa para elaboração do Plano Diretor de Macrodrenagem do Município. No entanto, o instrumento convocatório elaborado merece correção, a fim de se amoldar às diretrizes da legislação de regência e à jurisprudência desta Corte.

Refiro-me à imposição, para habilitação técnica das licitantes, de comprovação de execução de serviço de sondagem de caracterização, com no mínimo 05 (cinco) furos, ‘nos locais em que serão previstas construções de canais, galerias e bueiros’.

Argumentou a Administração que os quantitativos exigidos representam apenas 50% da quantidade do serviço a ser executado pela futura contratada, que para elaboração do plano, deverá realizar 10 (dez) furos de sondagem.

Todavia, não é o que dispõe o edital.

Não há qualquer dispositivo que preveja a realização de tais perfurações, assim como não consta este serviço no termo

de referência, nem na planilha orçamentária.

Desta forma, inconcebível que seja requerida a comprovação de experiência anterior, em atividade que nem sequer foi estabelecida no instrumento convocatório.

Esta situação, aliás, contraria o disposto no artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, pelo qual o projeto básico deve ter nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou o serviço, com a identificação dos tipos de serviços a executar, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução (alínea ‘c’).

Ademais, o laudo de sondagem é serviço que antecede o projeto, pois se presta a subsidiar a elaboração do próprio Plano de Macrodrenagem.

Assim, ainda que a Administração optasse por repassar esse estudo prévio à contratada, ante a existência de empresas especializadas em sondagem de solo, necessário se faria que o edital previsse a possibilidade de subcontratação desse serviço, deixando de requerer esta experiência para fins de qualificação técnica (...).”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, considera procedentes as impugnações e determina a correção do edital.

TC-004499.989.14-3 - Sessão do Tribunal Pleno de 19/11/14.

### **A CONTRATANTE SÓ DEVE EXIGIR REGISTRO NO CREA, DOS ATESTADOS QUE COMPROVEM A QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL DAS LICITANTES, EM SERVIÇOS QUE SÃO AFETOS A ÁREA DE ENGENHARIA**

“De início, discute-se a exigência, para a comprovação de qualificação técnica das licitantes, de atestado de desempenho

anterior registrado no CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.

Impende consignar que, de acordo com o artigo 1º da Lei federal nº 6.839/80, ‘o registro de empresas e anotações dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros’.

No caso, tratando-se de atividade do ramo de informática, inexistente norma reguladora para o exercício desta profissão e, por conseguinte, órgão responsável por sua fiscalização.

Observo, ainda, que, embora o objeto do certame inclua a instalação, o item 6.1.4, ‘a’, impôs prova de aptidão anterior apenas de fornecimento de sistema de votação eletrônica, o que afasta eventual possibilidade de imposição de registro no CREA.

Outrossim, nos casos de fornecimento de bens, como no presente caso, não há necessidade de registro dos atestados em entidade de classe para a prova de aptidão, conforme previsto no § 4º do artigo 30, da Lei nº 8.666/93.

Mostra-se, por estas razões, indevida a imposição de registro no CREA dos atestados que comprovem a qualificação técnico-operacional das licitantes, em serviços que não são afetos à área de engenharia.

Ainda em relação à qualificação técnica operacional das licitantes, merece revisão o dispositivo editalício quanto ao elevado grau de especificidade, que compromete a competitividade do certame.

A imposição de comprovação de experiência anterior no fornecimento de sistema

de votação eletrônica ‘composto minimamente, por painel multimídia (videowall) de 8 (oito) monitores de 46, bordas ultrafinas de, no máximo, 6,5mm’, é demasiadamente específica, tendo o condão de afastar empresas especializadas e aptas a executar tal serviço, mas que não o tenha ainda fornecido com estas exatas características (...)”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, considera procedentes as impugnações e determina a correção do edital.

TC-004459.989.14-1 - Sessão do Tribunal Pleno de 19/11/14.

### **É INADEQUADA, EM CERTAME, A AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARES E HOSPEDAGEM DE DADOS**

“Indevida é a aglutinação de serviços de licenças de software e Datacenter, matéria que, aliás, tem sido reiteradamente condenada por este Tribunal, pelo fato de que, embora possam existir empresas que atendam a ambos os segmentos, há no mercado inúmeras outras dedicadas exclusivamente ao desenvolvimento de aplicativos e outras especializadas em hospedagem de dados, o que pode configurar restrição à ampla participação de interessados (...)”

Nesta conformidade, a aglutinação de serviços de licenciamento de softwares e hospedagem de dados mostra-se inadequada à espécie, apresentando o edital vício de origem que torna imperiosa sua reformulação.

De igual forma, outra falha capital a comprometer o prosseguimento do certame refere-se à reunião indevida de serviço de controle de frequência, por meio de sistema biométrico, o qual se constitui em um mercado específico de atuação, que engloba desde empresas de venda do

aparelho em si, como de locação e manutenção dos mesmos.

No caso, o instrumento convocatório requer que sejam instalados equipamentos biométricos de registro de ponto, em cada uma das 14 unidades de saúde do Município, de acordo com as características constantes do item 3.2, das quais destaco: equipamento próprio para esse fim, composto por peça única; identificação visual e auditiva (com exibição de foto colorida e emissão de som que imita eletronicamente a fala humana do nome de quem registrou o ponto); visor amplo, colorido e de alta definição; funcionamento online e/ou off-line, com sincronização automática das informações obtidas durante o período off-line.

Inobstante a Administração detalhar o equipamento pretendido, em nenhum momento informa por qual meio jurídico se dará a sua disponibilização - aquisição, locação, comodato etc.

De toda forma, qualquer que seja o meio utilizado para tal mister, inquestionável a existência de indevida aglutinação do objeto em questão.

Assim, tanto para a hospedagem de dados, como para o fornecimento de leitor de ponto biométrico, caberá à Administração, como consignado por este Plenário, nos autos do TC-1831/989/13-2, segregar o objeto, ou, ainda, avaliar a viabilidade de permitir a subcontratação, nos termos do artigo 72 da Lei 8.666/93, e/ou admitir a participação de empresas reunidas em consórcio, na forma do art. 33 do mesmo diploma legal, garantindo assim melhores condições de competitividade e ampla participação na disputa (...)”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, considera parcialmente procedentes as impugnações e determina a correção do edital.

TC-003857.989.14-9 - Sessão do Tribunal Pleno de 05/11/14.

### **O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO DEVE REQUERER A DOCUMENTAÇÃO REFERENTE A HABILITAÇÃO JURÍDICA DAS LICITANTES, CONFORME PREVÊ A LEI DE REGÊNCIA**

(...) O instrumento convocatório não requereu nenhum documento atinente à habilitação jurídica, “em afronta ao artigo 4º, inciso XIII, da Lei federal nº 10.520/02, e, subsidiariamente, ao artigo 28 da Lei federal nº 8.666/93.

Ainda que o procedimento do pregão seja mais conciso e possua maior flexibilidade, inadmissível que o edital deixe de requerer a comprovação, básica, de existência jurídica das licitantes, o que preserva a necessária isonomia no procedimento licitatório (...).

Ainda que alguns dos documentos necessários ao credenciamento suprissem esta ausência, conforme anotado durante a instrução da matéria, não se pode olvidar que a presença da licitante naquele ato não é obrigatória, podendo a documentação ser entregue por portador sem poderes para representá-la.

Isto porque, a ausência da interessada na sessão pública do pregão não impede sua participação no certame, mas apenas a impossibilita de praticar os atos inerentes à sessão, tais como ofertar lances e/ou interpor recursos (...).

Assim, no caso destes autos, em que só foram requeridos documentos para fins de credenciamento, ato não obrigatório às interessadas, necessário que o edital seja revisto, de forma a ser inserido os adequados requisitos de habilitação jurídica das licitantes”.

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, considera parcial-

mente procedentes as impugnações e determina a correção do edital.

TC-004442.989.14-1 - Sessão do Tribunal Pleno de 03/12/14.

### **QUANDO FOR POSSÍVEL DEFINIR PREVIAMENTE O QUANTITATIVO DO OBJETO DO CERTAME É INAPLICÁVEL A MODALIDADE REGISTRO DE PREÇOS**

“Impende destacar que o SRP é um procedimento em que há a seleção da proposta mais vantajosa, visando à contratação eventual e futura de bens ou serviços, conforme a conveniência da Administração. Deste modo, é a eventualidade do fornecimento e a imprevisibilidade da demanda que permeiam suas características essenciais.

No caso, descaracterizada, de início, a eventualidade, porquanto dispõe o próprio edital, no Anexo I, item 2, que a contratação busca dar ‘atendimento à Lei nº 4.320/1964, artigos 94 e 96 e à Portaria nº 634 de 19/11/13 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)’. Necessidade pontual, portanto.

Também não é possível aceitar a alegação de impossibilidade de se quantificar os serviços.

Em relação ao lote 1, a Administração, ‘após a consolidação das demandas de quantidades definidas para todas as secretarias e órgãos’, estimou o serviço em 150.000 itens mobiliários e 600 imobiliários a serem inventariados.

Também apresentou a relação de todos os locais que deverão ser inventariados (Anexo II - Relação dos endereços dos bens móveis a serem inventariados e Anexo III - Relação dos endereços dos bens imóveis pertencentes à Prefeitura Municipal de Hortolândia a serem inventariados).

Desta forma, ainda que, ao longo da execução contratual, verifique-se a existência

de quantitativo superior ou inferior ao estimado, há permissão legal ao aditamento do ajuste, nos termos do artigo 65, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Assim, não é aceitável, no caso, a ausência de número exato de itens como única justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços.

Por sua vez, o lote 2 refere-se a serviços que não necessitam de quantificação - análise diagnóstica da gestão patrimonial, elaboração da política de gestão patrimonial, modelo de organização e funcionamento da gestão patrimonial, elaboração do manual de gestão patrimonial e capacitação em gestão patrimonial, razão pela qual o edital previu uma unidade de cada item. A formulação de preço, neste caso, decorrerá da correta definição da abrangência dos trabalhos a serem realizados, conforme memorial descritivo.

Nesse sentido, destaco decisão proferida por este E. Plenário, nos autos do TC-000677.989.12-1 (...).

Julgo, assim, inaplicável o Sistema de Registro de Preços à espécie, apresentando o certame vício de origem que torna imperiosa sua reformulação (...).

TC-003781.989.14-0 - Sessão do Tribunal Pleno de 15/10/14.



**RELATOR AUDITOR  
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO  
JOSUÉ ROMERO**

**“A EXIGÊNCIA DE QUE AS AMOSTRAS E OS CALÇADOS A SEREM ADQUIRIDOS POSSUAM OS MESMOS DESENHOS E CORES DE SOLADOS E PALMILHAS”, EXCEDE OS LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO**

O Auditor Substituto de Conselheiro observa que “procede também a questão das exigências ligadas ao desenho de solado dos calçados e às especificações de cores e desenhos das palmilhas, pois aqui se evidenciou um desvio de finalidade claro no exercício do poder discricionário, com a fixação de cláusulas que sem dúvida alguma incorrem na vedação do art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/933.

Veja que não obstante o fato de a descrição do objeto ser um elemento diretamente ligado ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador, tal prerrogativa não está imune ao controle externo da Administração quando verificado um manifesto desvio de finalidade, que é o que está a ocorrer nesta matéria.

É que o interesse público patente no escopo do Lote 5 é a aquisição de calçados cujos solados e palmilhas atendam às normas técnicas de qualidade, segurança e conforto, pouco importando são seus desenhos e cores.

Apenas para melhor ilustrar o contexto, pode-se utilizar o exemplo de relatório de 2011 produzido pelo INMETRO sobre os tênis comercializados no País no endereço <[http://www.inmetro.gov.br/consumidor/produtos/tenis\\_sem\\_marcas.pdf](http://www.inmetro.gov.br/consumidor/produtos/tenis_sem_marcas.pdf)>4, onde está consignada a existência de pelo menos 8 (oito) normas técnicas da ABNT para este produto: (I) ABNT NBR 14834/2011: Conforto do calçado (Requi-

sitos); (II) ABNT NBR 14835/2008: Determinação da massa do calçado; (III) ABNT NBR 14.836/2011: Determinação dinâmica da distribuição da pressão plantar; (IV) ABNT NBR 14.837/2011: Determinação da temperatura interna do calçado; (V) ABNT NBR 14.838/2011: Determinação do índice de amortecimento do calçado; (VI) ABNT NBR 14.839/2011: Determinação do índice de pronação do calçado; (VII) ABNT NBR 14840/2011: Determinação dos níveis de percepção do calce; (VIII) ABNT NBR 15171/2010: Determinação da resistência à flexão.

Com efeito, rompe os limites da discricionariedade e excede o que é razoável e proporcional a exigência de que as amostras e os calçados a serem adquiridos possuam os mesmos desenhos e cores de solado e de palmilha estabelecidos pelo Anexo X.

E não há como acolher as alegações da Prefeitura de que os desenhos do Memorial Descritivo do Anexo X são meramente ilustrativos, pois, como fora observado pelo Ministério Público de Contas, ‘é inconcebível que o edital contenha informações inúteis’.

Ressalte-se que o edital se torna lei entre as partes, e é daí que se extrai o princípio da vinculação ao instrumento convocatório positivado pelo art. 41 da Lei 8.666/93.

De qualquer forma, nem mesmo tais alegações correspondem ao disposto no ato convocatório, já que as cláusulas do Anexo X são nitidamente vinculadoras, a exemplo dos seus itens 3.16.10, 3.17.12, 3.18.10, os quais determinam, no que tange aos solados da sandália papete, do tênis infantil e do tênis escolar, que “os desenhos presentes devem seguir o padrão ilustrado”. Do mesmo modo está o item 3.16.9 no que diz respeito à palmilha: “a palmilha é constituída em EVA moldado bicolor, na cor Bege pantone 7535C

e Marinho pantone 295C, como mostra a imagem”.

Por todo o exposto, fica claro que tais exigências, que vinculam as amostras e os calçados a serem adquiridos aos desenhos e cores de solado e de palmilha estabelecidos no Anexo X, incorrem na vedação do art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/93, de maneira que este Memorial Descritivo do Anexo X deverá ser objeto de ampla reformulação para que sejam eliminadas quaisquer exigências de cores ou de desenhos para os solados e palmilhas dos calçados (...).

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência parcial das representações e determina a revisão do edital. TCs-004973.989.14-8, 004977.989.14-4 e 004989.989.14-0 - Sessão do Tribunal Pleno de 12/11/14.

**NÃO HÁ RESPALDO LEGAL PARA A CONTRATANTE EXIGIR ATESTADOS COM FIRMA RECONHECIDA**

“A Origem admite equívoco e omissão quanto ao prazo de execução de serviços e informações técnicas imprescindíveis à preparação das propostas, devendo retificar o edital a fim de manter coerentes os prazos constantes nas diversas passagens do edital e anexos para o mesmo serviço, e em conformidade com o disposto no art. 3º, II, da Lei federal n. 10.520/2002.

Os demais aspectos suscitados na inicial ensejam, igualmente, a reforma do texto divulgado, apesar de a Origem ter-se mantido silente a esse respeito.

Não há na legislação incidente respaldo para a exigência de reconhecimento de firma dos atestados, o que torna tal condição desarrazoada e prejudicial à competitividade na medida em que impõe

ônus desnecessário aos potenciais participantes.

Além disso, havendo dúvida quanto à autenticidade do atestado, a Administração pode-se valer do dispositivo da Lei federal nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente à lei do pregão, que faculta à ‘Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.’ (cf. art. 43, § 3º).

Portanto, deve a Origem eliminar a exigência de reconhecimento de firma no atestado reclamado (...).”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência da representação e determina a correção do edital.  
TC-005200.989.14-3 - Sessão do Tribunal Pleno de 26/11/14.

### **NAS AQUISIÇÕES DE MOTOCICLETAS A EXIGÊNCIA DE “MOTOR OHC” DIRECIONA O CERTAME PARA UMA ÚNICA MARCA**

“A Representante alega que a descrição feita pelo Anexo I do Edital dirige o resultado do certame a uma única marca de motocicleta (HONDA), pois nenhuma outra poderia atendê-la.

Refere-se, especificamente, (I) à solicitação de motocicletas com “motor OHC”, em detrimento de outros equivalentes, como “OHV, SOHC e DOHC”; e (II) à cilindrada mínima de 124.5 a 125 (...).”

O Auditor Substituto de Conselheiro observa que “quanto às especificações do motor, em resposta à impugnação administrativa proposta pela própria representante, a Prefeitura comprometeu-se a retificar o edital, conforme publicação de

despacho no sítio da Bolsa de Compras (<http://goo.gl/o87Pg5>). Reconheceu, assim, a procedência da insurgência (...).”

O Relator, em face da irregularidade constatada nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a retificação do edital.

TC-004997.989.14-0 - Sessão do Tribunal Pleno de 19/11/14.

### **O PRAZO PARA ENTREGA DE BARCOS NÃO PODE SER EXÍGUO**

O Auditor Substituto de Conselheiro verifica que a própria Prefeitura reconheceu a necessidade de uniformizar os prazos de entrega dos barcos, corrigindo os itens 28.9 do anexo I e 14.1 do edital.

Nesse sentido, ciente das insurgências rechaçadas acima, recomenda-se que a Prefeitura avalie, considerando seu juízo discricionário devidamente motivado, a conveniência de manter o maior entre os dois prazos fixados - de 60 dias.

O Relator, em face da irregularidade constatada nos autos, vota pela procedência parcial da representação e determina a uniformização do edital.

TC-005318.989.14-2 - Sessão do Tribunal Pleno de 03/12/14.



**RELATOR AUDITOR  
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO  
MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO**

### **A EXIGÊNCIA DE AMOSTRAS NA SESSÃO DE ABERTURA DO CERTAME IMPOE UM ÔNUS, DE FORMA PREMATURA, A TODAS AS LICITANTES**

“Parecem-me desnecessárias maiores delongas, diante da jurisprudência contemporânea da Casa (vide, por exemplo, as deliberações plenárias tomadas nos processos 3169.989.13, 1283.989.13 e 1392.989.13, entre várias outras), na di-

reção da impertinência da exigência das amostras na sessão de abertura do certame.

De fato, tal evolução decorreu, precipuamente, da possibilidade de reflexos negativos na competição em face da imposição de um ônus - materializado na obtenção da amostragem dos bens (cento e dois itens, neste caso) -, de forma prematura a todos os licitantes, e não somente ao vencedor.

E não se trata aqui, em certa medida, da denegação do enunciado sumular nº 19, já que este teve a sua origem sobre outro contexto, no qual se buscava, precipuamente, impedir a apresentação em caráter antecipado das amostras, antes mesmo da sessão de abertura.

Este, por sinal, o retrato feito pelo eminente Conselheiro Renato Martins Costa, com a propriedade que lhe é peculiar, ao apreciar edital que objetivava a aquisição de objeto similar (Sessão de 4/6/2014 do Tribunal Pleno, TC-2338.989.14):

‘Antes de enfrentar o mérito da questão da exigência de amostras, necessário se faz estabelecer o contexto que motivou a inscrição do teor da Súmula nº 19.

Lembro que, à época, as representações sobre editais se fundamentavam basicamente em dois aspectos: na diminuição do prazo para apresentação de propostas e na revelação de seus conteúdos antes mesmo da entrega e avaliação dos documentos relativos à habilitação e proposta, isso quando os instrumentos convocatórios previam apresentação antecipada.

Essas premissas continuam válidas, tendo esta E. Corte avançado nas discussões para chegar à conclusão de que a apresentação de amostras, em regra, não deve onerar todos os licitantes, constituindo obrigação a ser cumprida apenas pelo vencedor da disputa.’

Por decorrência lógica deste entendimento, incumbe a Administração estabelecer, sob a égide do poder discricionário que a reveste, um intervalo de tempo que seja razoável à vencedora para o cumprimento da obrigação”.

O Auditor substituto de Conselheiro, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência da representação e determina a correção do edital.  
TC-000754.989.15-0 - Sessão do Tribunal Pleno de 25/02/15.



**RELATOR AUDITOR  
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO  
VALDENIR ANTONIO POLIZELI**

### **AS CLÁUSULAS CONTRATUAIS DEVEM ESTAR DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE À MATÉRIA**

“Procede a representação na medida em que há uma nítida contraposição das cláusulas editalícias impugnadas em relação ao que dispõe a própria legislação municipal reguladora desta espécie de contratação.

Veja o texto das cláusulas editalícias destacadas neste processo:

‘4 - Condições para Participação. 4.1 - Comprovação da condição de entidade qualificada como Organização Social no âmbito do Estado de São Paulo, mediante a apresentação do certificado de qualificação atualizado, com seus objetivos relacionados ao objeto deste Edital (...) Documentos de Habilitação Jurídica: 8.1.1.1 - Certificado de qualificação como Organização Social, acompanhado do Certificado de Regularidade emitido pela Secretaria Municipal da sede da Organização’ (...).

Tais disposições em destaque não estão amoldadas ao que determina a Lei Municipal nº 4.343/09, especificamente no seu art. 18:

‘Art. 18 - São extensíveis, no âmbito do Município de Osasco, os efeitos do art. 14 e do § 3º do art. 15, ambos desta Lei, para as entidades qualificadas como organizações sociais pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie as normas gerais emanadas da União sobre a matéria, os preceitos desta lei, bem como os da legislação específica de âmbito municipal’.

Trata este art. 18, pois, do norte dado pela Lei Municipal de Osasco sobre a medida de isonomia do inc. XXI do art. 37 da Carta Magna a ser aplicada nos procedimentos de qualificação e celebração de contratos de gestão no âmbito daquele ente, razão pela qual deverão ser revistos os textos dos itens ‘4.1’ e ‘8.1.1.1’ do edital, para que o exame da admissibilidade da participação e da habilitação de eventuais interessados no Processo Seletivo nº 1/2014 se dê nos exatos termos do art. 18 da Lei Municipal nº 4.343/09.

Há outro aspecto de vital importância nesta matéria.

Na decisão cautelar que determinou a suspensão deste certame, requisitei da Administração que comprovasse ‘que todos os passos do procedimento de manifestação de interesse previstos pelo § 2º do art. 5º da Lei Municipal nº 4.343/09 e pelos arts. 11 a 152 do Decreto Municipal nº 10.271/09 foram lastreados por ampla publicidade, por uma exposição clara do objeto e também por prazo suficiente para que entidades ainda não qualificadas nos termos da Lei Municipal tivessem tempo para fazê-lo a tempo de participar do processo seletivo’.

Nada foi apresentado e tampouco comprovado pela Administração em suas justificativas, tendo sido apenas declarado que a ampla publicidade a todos os seus atos garantiu que os interessados tivessem conhecimento de sua intenção, bem como declarado que os ‘documentos 1 a 5’ evidenciam o cumprimento de todos os preceitos legais, muito embora os únicos documentos trazidos à colação tenham sido o edital e os seus anexos.

Portanto, diante da ausência de qualquer comprovação, há de se determinar à Administração que dê cumprimento a tais dispositivos da Lei Municipal e do Decreto regulamentador, nos moldes aqui destacados.”

O Relator, em face das irregularidades constatadas nos autos, vota pela procedência da representação e determina a retificação do edital.

TC-004702.989.14-6 - Sessão do Tribunal Pleno de 29/10/14.

## Endereços

Prédio-Sede e Anexo I  
Av. Rangel Pestana, 315 - Centro  
CEP: 01017-906 - São Paulo  
PABX: (11) 3292-3266

Anexo II  
Rua Venceslau Brás, 183 - Centro  
CEP: 01016-000 - São Paulo  
PABX: (11) 3292-3266

### Departamentos de Supervisão da Fiscalização – DSF's I e II

DSF-I  
Diretor: Antonio Bento de Melo  
8º Andar - Anexo II  
Ramal: 3672  
Telefones: (11) 3292-3672  
Fax: (11) 3292-3777

DSF-II  
Diretor: Alexandre Teixeira Carsola  
8º Andar - Anexo II  
Ramal: 3676  
Telefones: (11) 3292-3676  
Fax: (11) 3292-3761

DF-1  
Diretora: Sonia Regina Rocco  
6º Andar - Anexo II  
Ramal: 3727  
Telefones: (11) 3292-3727  
Fax: (11) 3292-3727

DF-2  
Diretora: Izilda Bezerra Matsui  
3º Andar - Anexo II  
Ramal: 3370  
Telefones: (11) 3292-3370  
Fax: (11) 3292-3749

DF-3  
Diretor: Sidney Sarmento de Souza  
7º Andar - Anexo II  
Ramal: 3377  
Telefones: (11) 3292-3377  
Fax: (11) 3292-3780

DF-4  
Diretor: Alexandre D. Lopes de Carvalho  
6º Andar - Anexo II  
Ramal: 3394  
Telefones: (11) 3292-3394  
Fax: (11) 3292-3767

DF-5  
Diretor: Pedro R. C. Palomares  
4º Andar - Anexo II  
Ramal: 3204  
Telefones: (11) 3292-3204  
Fax: (11) 3292-3204

DF-6  
Diretor: Francisco José da Silva  
5º Andar - Anexo II  
Ramal: 3282  
Telefones: (11) 3292-3282  
Fax: (11) 3292-3728

DF-7  
Diretora: Rosely Duarte Correa  
7º Andar - Anexo II  
Ramal: 3386  
Telefones: (11) 3292-3752  
Fax: (11) 3292-3752

DF-8  
Diretor: Aluisio Genofre Bicudo  
3º Andar - Anexo II  
Ramal: 3271  
Telefones: (11) 3292-3271  
Fax: (11) 3292-3423

DF-9  
Diretor: Eduardo Paravani  
5º Andar - Anexo II  
Ramal: 3208  
Telefones: (11) 3292-3208  
Fax: (11) 3292-3783

DF-10  
Diretora: Ednéia de Fátima Marques  
4º Andar - Anexo II  
Ramal: 3383  
Telefones: (11) 3292-3383  
Fax: (11) 3292-3753

DCG  
Diretor: Abílio Licínio dos Santos Silva  
9º Andar - Anexo II  
Ramal: 3706  
Telefones: (11) 3292-3706 e 3292-3395  
Fax: (11) 3292-3769

### Unidades Regionais – UR

UR-01 - Araçatuba  
Diretor: Valdir Martino  
Av. Café Filho, 402 - Jardim Icaray  
CEP: 16020-550 - Araçatuba  
Telefones: (18) 3622-2107 e 3621-8882  
Fax: (18) 3622-5272

UR-02 - Bauru  
Diretor: José Paulo Nardone  
Rua José Francisco Augusto, 5-4 - Jardim Godoi  
CEP: 17021-640 - Bauru  
Telefones: (14) 3237-1530 e 3237-1531

UR-03 - Campinas  
Diretor: Oscar Maximiano da Silva  
Avenida Carlos Grimaldi, 880 - Jardim Conceição  
CEP: 13091-000 - Campinas  
Telefone: (19) 3207-2333  
Fax: (19) 3207-4778

UR-04 - Marília  
Diretor: Namir Antônio Neves  
Rua Professor Francisco Morato, 381 -  
Jardim São Geraldo  
CEP: 17501-020 - Marília  
Telefone: PABX (14) 3422-2416

UR-05 - Presidente Prudente  
Diretor: Maurides Tedeschi  
Rua José Cupertino, 179 - Jardim Marupiara  
CEP: 19060-090 - Presidente Prudente  
Telefones: (18) 3221-2847 (Gabinete), 3222-4062,  
3222-4074, 3222-4082 e 3222-4075.

UR-06 - Ribeirão Preto  
Diretor: Flávio Henrique Pastre  
Rua Adolfo Zéo, 426 - Ribeirânia  
CEP: 14096-470 - Ribeirão Preto  
Telefones: PABX: (16) 3624-1700,  
3618-6595 e 3618-6606  
Fax: (16) 3618-3204 e 3624-1516

UR-07 - São José dos Campos  
Diretor: Claudia de Oliveira S. Puccineli Alves  
Av. Heitor Vila Lobos, 781 - Vila Ema  
CEP: 12243-260 - São José dos Campos  
Telefone: (12) 3941-8356  
Fax: (12) 3941-8356

UR-08 - São José do Rio Preto  
Diretor: Renato Pereira Sellitto  
Av. José Munia, 5.400 - Chácara Municipal  
CEP: 15090-500 - São José do Rio Preto  
Telefone: (17) 3227-8255  
Fax: (17) 3222-1011

UR-09 - Sorocaba  
Diretor: José Marcio Ferreira  
Rua Marco Francisco Garcia Chiuratto, 180 -  
Jardim Saira  
CEP: 18085-840 - Sorocaba  
Telefones: (15) 3228-1521, 3228-1221 e 3228-2867  
Fax: (15) 3228-1119

UR-10 - Araras  
Diretor: Celso Atílio Frigeri  
Av. Maximiliano Baruto, 471 - Jardim Universitário  
CEP: 13607-339 - Araras  
Telefone: (19) 3541-7099 e 3541-4089  
Fax: (19) 3542-2163

UR-11 - Fernandópolis  
Diretor: Paulo César da Silva Neves  
Rua Maria Batista, 209 -  
Boa Vista (próxima à Estação Rodoviária)  
CEP: 15600-000 - Fernandópolis  
Telefone: (17) 3442-6552

UR-12 - Registro  
Diretor: Antonio José Viveiros  
Avenida Clara Gianotti de Souza, 1049 - Centro  
CEP: 11900-000 - Registro  
Telefone: PABX (13) 3821-3237, 3821-1840 e 3821-2935

UR-13 - Araraquara  
Diretor: Marcelo Zaccaro  
Rua Dr. Euclides da Cunha Viana, 551 -  
Jd. Santa Mônica  
CEP: 14801-096 - Araraquara  
Telefone: (16) 3335-3738  
Fax: (16) 3335-3804

UR-14 - Guaratingueta  
Diretor: José Rubens Monteiro  
Rua Domingos Rodrigues Alves, 316 - Centro  
CEP: 12500-040 - Guaratingueta  
Telefone: (12) 3132-2087, 3122-1609 e 3132-1462

UR-15 - Andradina  
Diretor: Haruki Isa  
Rua Pereira Barreto, 1681 - Centro  
CEP: 16901-022 - Andradina  
Telefone: (18) 3723-6287, 3723-3289 e 3723-3297

UR-16 - Itapeva  
Diretor: Mauro Guimarães Coam  
Avenida Coronel Acácio Piedade, 384 - Centro  
CEP: 18400-180 - Itapeva  
Telefone: (15) 3521-8430

UR-17 - Ituverava  
Diretor: João Gilberto Rey  
Rua José Bonifácio, 803 - Jardim Independência  
CEP: 14500-000 - Ituverava  
Telefone: (16) 3839-0249, 3839-0376 e 3839-0943

UR-18 - Adamantina  
Diretor: Edson Hideo Dos Santos  
Rua Josefina Dal'Antonia Tiveron, 180 - Centro  
CEP: 17800-000 - Adamantina  
Telefones: (18) 3521-1133, 3521-1648 e 3522-2830

UR-19 - Mogi Guaçu  
Diretor: Vanderlei Marçola  
Rua Catanduva, 145 - Jardim Planalto Verde  
CEP: 13843-193 - Mogi Guaçu  
Telefone: (19) 3818-8832, 3818-8833 e 3818-8834

UR-20 - Santos  
Diretor: Marco Francisco da Silva Paes  
Rua Vergueiro Steidel, 90 - Embaré  
CEP: 11040-270 - Santos  
Telefones: (13) 3227-4960, 3227-4985 e 3231-1628

---

## Ouvidoria do TCESP

A ouvidoria é o instrumento de comunicação e participação do cidadão no aperfeiçoamento dos serviços prestados por esta Corte à sociedade, assegurando a todo o interessado o direito de apresentar solicitações, informações, reclamações e sugestões, apontar disfunções ou, ainda, arrazoar e sugerir modificações no que concerne aos serviços públicos prestados pelo Tribunal.

Atendimento  
Rua Venceslau Brás, nº 183, andar térreo - Anexo II

Internet  
[www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)

