**II – ACÓRDÃO**

ACO-UTR-1101/2024

Processo - TC/001022/2023
Denunciante protegido por força das Leis 12.527/2011 e 13.460/2017
Denunciada - São Paulo Turismo S.A.
Objeto - Denúncia em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 52/2022/SPTuris, cujo objeto é a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza e jardinagem sob regime de empreitada pelo preço global, com a disponibilização de mão de obra, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene durante a realização do Carnaval 2023 nas áreas do Parque Anhembi (Demanda Ouvidoria 02508.2023.000047-00)

3.330ª Sessão Ordinária

DENÚNCIA. SPTURIS. Apurar supostas irregularidades no Pregão cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza e jardinagem. Carnaval 2023. 1. Representações e denúncias não podem ser interpretadas como sucedâneas de recurso administrativo. 2. As denúncias devem possuir respaldo fático-probatório. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da denúncia, uma vez que foram atendidos os requisitos constantes dos arts. 54 a 56 do RITCMSP, ainda que de forma tácita como opinado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo (peça 41), e do art. 31 da Lei Orgânica 9.167/80, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar ao Presidente da São Paulo Turismo S.A. a adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência

**ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar que a Ouvidoria seja comunicada para responder ao denunciante, enviando-lhe cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão e à denunciada, nos termos do art. 58 do RITCMSP, assim como aos demais interessados no feito, para ciência, arquivando-se os autos com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e JOÃO ANTONIO.

Ausentou-se, momentaneamente, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 31 de julho de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/cv

# I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

**Processo:** **TC/001022/2023**
**Origem:** São Paulo Turismo – SPTuris
**Objeto:** Denúncia em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 052/2022/SPTURIS, cujo objeto é a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza e jardinagem sob o regime de empreitada pelo preço global, com a disponibilização de mão de obra, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene durante a realização do evento "Carnaval 2023", nas áreas do Parque Anhembi – Demanda Ouvidoria.

**DENÚNCIA.** PREGÃO ELETRÔNICO Nº 052/2022/SPTURIS. SERVIÇOS DE LIMPEZA E JARDINAGEM SOB O REGIME DE EMPREITADA. CARNAVAL 2023 – PARQUE ANHEMBI. 1. Supostas irregularidades em pregão eletrônico. Desclassificação supostamente indevida de licitante. 2. Irregularidades não verificadas. Denúncia não possui respaldo fático-probatório. Impossibilidade de instrumentos do direito de petição serem utilizados como sucedâneo de recurso administrativo. 3. Denúncia CONHECIDA e julgada IMPROCEDENTE.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Denúncia apresentada em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 052/2022/SPTURIS, cujo objeto é a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza e jardinagem sob o regime de empreitada pelo preço global, com disponibilização de mão de obra, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene durante a realização do evento "Carnaval 2023" nas áreas do Parque Anhembi.

Originada a denúncia na Ouvidoria desta Corte, o denunciante alega que teria havido desclassificação indevida de empresa no pregão relativo aos autos do processo administrativo 7210.2022/0005078-8, pelo pregoeiro, por alegar que não teria sido incluso os custos e valores dos materiais na proposta e planilha de custos. Alega, todavia, que o mesmo pregoeiro teria classificado e declarado vencedora uma empresa que na proposta, apresentou os valores dos materiais, mas, na planilha de custos, indicou que os valores dos materiais estariam zerados (peça 2).

A Coordenadoria II da Secretaria de Controle Externo, em sede de Relatório Preliminar (peça 19), analisou, em 16/03/2023, que a empresa Rozalva Gonzaga Pereira – EPP – empresa desclassificada pelo pregoeiro – de fato não cumpriu os requisitos editalícios, enquanto a empresa Lume Serviços e Engenharia LTDA – empresa declarada vencedora – cumpriu devidamente os requisitos exigidos pelo edital do certame. Assim, a Coordenadoria II entendeu que "*considerando que embora a empresa Rozalva tenha inserido valores em sua planilha de custos, ela não apresentou em sua proposta os valores de materiais e equipamentos, bem como considerando que a empresa Lume, ao final classificada, apresentou tanto em sua proposta quanto em sua planilha de custos os valores para materiais e equipamentos, concluímos que a denúncia é improcedente*".

Intimada a Origem para apresentar sua manifestação, a SPTuris (peça 28) refutou as declarações da denunciante e informou, também, que i) a empresa Rozalva não interpôs recurso administrativo da decisão; e ii) a empresa Rozalva impetrou Mandado de Segurança nº 1002915-40.2023.8.26.0053, no qual restou, à época, negado pedido liminar no mesmo sentido da presente denúncia.

Na sequência, em 28/07/2023, a Auditoria reiterou seu entendimento pela improcedência da denúncia em sede de Relatório Conclusivo (peça 32).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em 25/10/2023 (peça 41), entendeu que o "*estágio da instrução processual demonstra a admissibilidade tácita da vestibular*". Quanto ao mérito, a AJCE acompanha a Auditoria, "*no sentido da total improcedência da Denúncia, uma vez evidente que a empresa Lume, vencedora do certame, apresentou, tanto em sua proposta quanto em sua planilha de custos, os valores para materiais e equipamentos, contrariando, objetivamente, o que fora alegado pela denunciante*".

Na peça 44, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em 01/11/2023, também acompanhou o entendimento exarado pela Auditoria e pela AJCE desta Corte, requerendo a improcedência da presente Denúncia.

Por fim, a D. Secretaria-Geral, em 16/02/2024, opinou pela possibilidade de conhecimento da Denúncia e, no mérito, "*endossou a manifestação técnica expendida pela Equipe de Auditoria, opinando pela improcedência total das alegações contidas na peça inicial, no que acompanho*" (peça 47).

**É o relatório.**

## VOTO

1. Inicialmente, **CONHEÇO** da Denúncia, eis que atendidos os requisitos constantes dos arts. 54 a 56 do Regimento desta Corte, ainda que de forma tácita como opinado pela AJCE (peça 41), e art. 31 da Lei Orgânica nº 9.167/80.

2. Adentrando o mérito da Denúncia, destaca-se, a princípio, que os fatos narrados envolvem supostas irregularidades ocorridas no procedimento do Pregão Eletrônico nº 052/2022/SPTURIS, cujo Edital (peça 3) foi formulado com base nas Leis federais nº 10.520/2002 e nº 13.303/2016; nas Leis complementares nº 123/2006 e nº 147/2014; na Lei Municipal nº 13.278/2002; e nos Decretos municipais nº 43.406/2003, nº 44.279/2003, nº 54.102/2013, nº 54.829/2014 e nº 56.475/2015.[1]

3. Assim, conforme os arts. 190 e 191 da Lei federal nº 14.133/2021,[2] o presente voto fundamentar-se-á nas Leis federais nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002; na Lei municipal nº 13.278/2002; e nos Decretos municipais nº 43.406/2003, nº 44.279/2003, nº 54.102/2013, nº 54.829/2014 e nº 56.475/2015.

Dos diplomas legais supracitados, nota-se que o art. 4º, XVIII,[3] da Lei federal nº 10.520/2002 e o art. 109, I,[4] da Lei federal nº 8.666/1993 preveem a possibilidade de

---

[1] Preâmbulo: 1) A SÃO PAULO TURISMO S.A (SPTURIS), por intermédio da Comissão Permanente de Licitações, com a devida autorização da Diretoria de Gestão e de Relação com Investidores por meio da utilização de recursos da tecnologia da informação - INTERNET, torna público que, de acordo com as Leis federais nº 10.520/02, 13.303/16, Leis complementares nº 123/06 e 147/14, Lei municipal nº 13.278/02 e Decretos Municipais nº 43.406/03, 44.279/03, 54.102/13, 54.829/14 e 56.475/15, com o Regulamento de Licitações e Contratos da SPTURIS, e os termos deste Edital, realizará processo licitatório na forma abaixo: (...).

[2] **Art. 190**. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.
**Art. 191**. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

[3] Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...) XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos.

[4] Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: a) habilitação ou inabilitação do licitante; b) julgamento das propostas; c) anulação ou revogação da licitação; (...).

recurso administrativo da decisão em procedimento licitatório que julgue as propostas no certame e declare determinada empresa como vencedora. Todavia, conforme destacado nos autos (peça 28), a Denunciante não fez uso de tal prerrogativa.

Nesse sentido, em que pese o conhecimento da presente Denúncia – visto que preenchidos os requisitos legais e regimentais –, sendo este importante instrumento apto a concretizar o direito constitucional de petição,[5] representações e denúncias não podem ser interpretadas como sucedâneas de recurso administrativo.

Tal entendimento vem sendo aplicado por outras Cortes de Contas pelo país, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo[6] e do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.[7]

No Acórdão 674/2023-1 – Plenário, o TCE-ES acolheu o Parecer nº 02622/2023-7 de seu Ministério Público Especial de Contas, cujo entendimento é expresso nos excertos a seguir:

> (...) Pela análise conduzida na apreciação da medida cautelar, e das informações trazidas pela Pregoeira, é possível vislumbrar que a matéria trazida na presente representação não merece ser admitida para apreciação pelo Tribunal de Contas, em razão do cerne da questão se referir ao pedido para impor a habilitação da Representante no certame licitatório, em razão do inconformismo com a decisão da Pregoeira pela sua inabilitação. Embora não se configure adequado especular sobre as motivações dos atos ou omissões dos licitantes, no presente caso, se o questionamento prévio das cláusulas supostamente restritivas fosse levado a efeito e acatados em uma das possíveis instâncias, poderia ter aumentado a competitividade do certame. Isso, contudo, não seria conveniente aos licitantes na disputa, razão pela qual se tornaria mais interessante buscar a modificação do resultado em etapa posterior, em sede de recurso administrativo, ou

[5] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.
[6] Acórdão 674/2023-1 – Plenário.
[7] Acórdão 3145/2019 – Pleno.

representação aos tribunais de contas, e até no socorro ao poder judiciário. As Cortes de Contas, instituições de atribuições constitucionais, são exercentes do controle externo, tendo como função a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. **Assim, tomando o rol de competências, atribuídas pelas respectivas constituições às Corte de Contas, inexiste a de atuação na defesa de interesses eminentemente particulares**. Ao analisar pedido de reexame em denúncia, o Tribunal de Contas da União, ao proferir o Acórdão 48/2012 – Plenário, trouxe, por meio de sua área técnica, argumentos que podem trazer luz à presente análise. Transcrevemos as partes pertinentes:

> Por oportuno, faz-se mister a elaboração de um breve comentário acerca da denúncia, aplicável à representação, instrumento colocado à disposição do cidadão ou do representante para o resguardo do interesse público. Inicialmente, frisa-se que, nos termos do art. 74, § 2º, da Carta Magna, "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".
>
> Sem maiores delongas, ressalta-se que referido dispositivo almeja a proteção do erário, em face de irregularidades e ilegalidades que poderiam ocasionar lesões a ele. **Assim, estes instrumentos não podem servir para aqueles que se sentem prejudicados em face de uma decisão administrativa**. [...] Do contrário, **os institutos da denúncia e representação poderiam se transformar em verdadeiros "Mandados de Segurança Administrativos" e permitir a tutela de interesses individuais**. Assim, considerando que o interesse público já foi resguardado por ocasião das ações de controle empreendidas por este Tribunal, e tendo em vista que esse instituto não se presta para a tutela do interesse subjetivo da recorrente, resta evidente a ausência de legitimidade para a interposição do presente recurso. Por derradeiro, esclarece-se que a

> recorrente pode buscar o seu pretenso direito nas vias administrativa e judicial. Em face do acima exposto, é que se propõe o não conhecimento do presente recurso, ante a ausência de legitimidade e interesse recursal, bem como pela impropriedade da denúncia como meio de tutela de interesse individual. (g.n.)

Nota-se **a preocupação do Tribunal de Contas da União em que os instrumentos da denúncia/representação se transformem em verdadeiros mandados de segurança administrativos**. Por certo, o Tribunal de Contas não possui o papel de suplementar a atuação do Poder Judiciário, que também possui competências constitucionais inafastáveis. De fato, quando são analisados procedimentos ou atos administrativos, a atuação da Corte de Contas poderá atingir a esfera jurídica de particulares, destinatários do ato ou integrantes do processo administrativo. Porém, tal fato se dará de forma reflexa, como consequência prática da determinação emitida pelo Tribunal de Contas, seja pela manutenção, seja pela suspensão ou, ainda, pela reforma do ato ou processo (sem grifos no original).

Situação semelhante foi a observada no Acórdão 3145/2019, pelo Plenário do TCE-RO, que também acolheu o Parecer nº 135/2020-GPYFM de seu Ministério Público de Contas. Observam-se alguns excertos no sentido de recebimento do direito de petição, apesar do caráter excepcional do instrumento, que "não se presta à mera revisão de ato administrativo, mas sim à análise de vício transrescisório":

> Inicialmente, insta tecer algumas considerações acerca da garantia constitucional ao direito de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, a fim de demonstrar a impossibilidade da utilização desse instrumento no presente caso, visto que o direito de petição, embora prerrogativa democrática de caráter essencialmente informal, não é sucedâneo de recurso. O que se percebe, todavia, é que o **direito de petição**, dadas as suas características constitucionais, tem sido **frequentemente utilizado, de maneira equivocada, como espécie de recurso administrativo**

> **subsidiário, quando a decisão administrativa, atingida por uma das hipóteses de preclusão, já se tornou irrecorrível**.
> (...)
> Consoante relatado, no caso dos autos, o fundamento utilizado pelo peticionante para interposição da presente insurgência, no intuito de afastar a responsabilidade que fora imposta ao de cujus, em suma, é a não conformação com os fundamentos de fato e de direito do Acórdão n. 395/1999. Nesse sentido, cumpre anotar que, do que se observa do sistema de acompanhamento processual disponibilizado na intranet, tanto o Senhor Sérgio Siqueira de Carvalho, que faleceu em 2003, quanto **os peticionantes, após a prolação do *decisum*, quedaram-se inerte, deixando transcorrer *in albis* o prazo para interposição dos recursos postos à sua disposição pelas normas legais e regimentais vigentes**. Dessa feita, quedando-se inerte, deixando o jurisdicionado incidir sobre o *decisum* os efeitos da coisa julgada administrativa, admitir a interposição a todo e qualquer tempo de petição, no flagrante intuito de rever o ato administrativo, é abuso de direito que não pode ser tolerado num Estado Democrático de Direito. Não obstante essa Corte de Contas, excepcionalmente, em casos de alegação de vício transrescisório, tem admitido a utilização do instrumento em questão, conforme pode-se verificar da leitura de trecho extraído do voto condutor, da lavra do e. Conselheiro Paulo Curi Neto, nos autos n. 1910/18 – TCE/RO (...).
> Dessa feita, tendo em vista que os argumentos utilizados consubstanciam matéria de ordem pública, deve-se **receber a peça, excepcionalmente, como direito de petição**, previsto ao art. 5º, XXXIV, alínea "a", da CR/1988. (sem grifos no original)

Do que foi apurado pela D. Auditoria desta Corte – e acolhido pela AJCE e pela SG – a empresa Rozalva, desclassificada no Pregão Eletrônico nº 052/2022/SPTURIS, de fato descumpriu itens editalícios, enquanto a empresa declarada vencedora, a Lume, cumpriu os requisitos do edital do certame em questão, corretamente

classificada pelo Pregoeiro. Somado a isso, destaca-se o informado pela Origem de que a Denunciante não interpôs recurso administrativo no momento oportuno para tal.

Desse modo, a presente Denúncia não possui respaldo fático-probatório; ao contrário, a apuração das alegações, pela D. Auditoria, demonstrou sua inveracidade. Além disso, evidenciou-se que o alegado pela Denunciante possui características de interesses eminentemente particulares, no intuito de transmutar a Denúncia em recurso administrativo, que não foi interposto perante a Origem.

Ante o exposto, **julgo IMPROCEDENTES as alegações contidas** na Denúncia apresentada.

**DETERMINO** o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à denunciada (SPTuris) para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos atos de sua competência, nos termos do art. 58 do Regimento Interno desta Corte.

**INTIME-SE** a Origem, na pessoa do Sr. Presidente da SPTuris, e os demais interessados no feito para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

**COMUNIQUE-SE** a Ouvidoria para resposta ao denunciante, em conjunto com o encaminhamento do presente Relatório e Voto, bem como da Decisão a ser alcançada em Plenário.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos, na forma do art. 57, § 2º do Regimento Interno desta Corte.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 31 de julho de 2024.

***Ricardo Torres***
*Conselheiro*