TC 72-001.385.14-92

REPRESENTAÇÃO. SMDHC. Apuração de possíveis irregularidades nos atos de glosa na execução do contrato de serviços de planejamento, atividades de inclusão digital e apoio para gerenciamento do Programa de Inclusão Digital. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação por maioria.

TC citado 72-000.240.10-40

2.799ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 04/11/2015

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, bem como pelos votos dos Conselheiros EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO, em conhecer da representação, visto que atendidos os pressupostos regimentais.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor que, nos termos de seu voto apresentado em separado, não conheceu da representação.

ACORDAM, ademais, no mérito, por maioria, pelos mesmos votos, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de março de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento a Denúncia oferecida pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT quanto à irregularidade dos atos de glosa realizadas pela Secretaria Municipal de Serviços, no âmbito do Contrato nº 279/SMPP/09, cujo objeto consiste na prestação de serviços de planejamento, atividades de inclusão digital e apoio para gerenciamento do Programa de Inclusão Digital da Cidade de São Paulo.

O autor da denúncia apresentou os seguintes questionamentos:

(i) Falta de liquidação completa das faturas emitidas pela denunciante, sob o argumento de suposta diferença entre a quantidade de unidades de Telecentros então em funcionamento e aquelas cujos serviços prestados eram cobrados;

(ii) Inadequada medição e remuneração dos serviços prestados, com a retenção de valores;

(iii) Glosa indevida.

O assessor preopinante da **Assessoria Jurídica de Controle Externo** manifestou-se, preliminarmente, pelo conhecimento da Denúncia e, no mérito, pela sua improcedência.

O Assessor Subchefe de Controle Externo, por sua vez, acompanhou o parecer precedente quanto ao conhecimento da denúncia. No entanto, em relação ao mérito, entendeu ser necessária a manifestação da equipe técnica do Tribunal e a intimação da Origem para prestar esclarecimentos.

Regularmente intimada, a **Origem** informou que, de acordo com as disposições contratuais, as medições e pagamentos deveriam ser mensurados pelos serviços efetivamente executados e não por quantitativos estimados, como pretendia a contratada, acrescentando que os pagamentos foram realizados com base nos serviços executados, em consonância com o número de telecentros diretos ou indiretos em funcionamento.

Destacou, ao final, que o Contrato nº 279/SMPP/09 encerrou-se no dia 31 de março de 2014, diante da impossibilidade de prorrogação do ajuste, em razão da contratada ter sido inscrita no CADIN Municipal.

A **Auditoria** acompanhou o posicionamento do assessor preopinante da Assessoria Jurídica de Controle Externo e informou que o Contrato em tela foi analisado nos autos do TC nº 240/10-40, assim como a sua execução foi objeto de acompanhamento nos autos do TC 2.218/10-62, tendo sido ambos julgados regulares, à unanimidade, pelo Egrégio Plenário deste Tribunal.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo** e a **Procuradoria da Fazenda Municipal**, então, manifestaram-se pelo conhecimento e pela improcedência da Denúncia.

Por fim, a **Secretaria Geral** opinou pelo conhecimento da Denúncia, posto que preenchidos os pressupostos de admissibilidade.

Quanto ao mérito, destacou que o Contrato e sua execução haviam sido julgados regulares pelo Tribunal e, concluiu, ao final, que o pedido aduzido pela Denunciante é improcedente.

É o relatório.

VOTO

1 – Na esteira da manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, **CONHEÇO** da representação oposta pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT, pela qual demonstrou seu descontentamento, quer em face de alegada inadequação da medição e remuneração dos serviços prestados, quer em razão de glosas praticadas pela Secretaria Municipal de Serviços nos pagamentos decorrentes da execução Contrato nº 279/SMSP/09, tendo por objeto as atividades do Programa de Inclusão Digital, por meio dos denominados Telecentros, posto que atendidos os pressupostos regimentais.

2 – No mérito, diante dos elementos de instrução carreados aos autos, em especial da manifestação da Secretaria Municipal de Serviços, no sentido de que, de acordo com as cláusulas contratuais, as medições e pagamentos deveriam ser mensurados pelos serviços efetivamente executados e não por quantitativos estimados, como pretendia a contratada, e acolhendo o entendimento manifestado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, pela Auditoria e pela Secretaria Geral, todos desta Corte, bem como pela Procuradoria da Fazenda Municipal, julgo-a **IMPROCEDENTE.**

3 – Ressalto, por oportuno, que tanto o Contrato nº 279/SMSP/09 quanto a sua execução parcial (período de janeiro a março de 2010) já foram apreciados e acolhidos por esta Corte, restando, pendente de julgamento, no entanto, a análise dos termos de aditamento, assunto tratado no TC 240.10.40, ora em fase de instrução, bem como a análise do período faltante da execução do ajuste, conforme determinado no acórdão de 9/4/2014.

Após as medidas regimentais , arquivem-se os autos.

Voto em separado apresentado pelo Conselheiro Maurício Faria:

Segundo os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto[1], houve uma evolução da concepção tradicional das Cortes de Contas, em especial com o advento da Constituição Federal de 1988, notadamente no que tange a ampliação do objeto da fiscalização, na multiplicação dos sujeitos fiscalizados, bem como na diversificação da finalidade do controle. Vale trazer à colação suas considerações, *in verbis*:

*"*Assim, quanto ao **objeto da fiscalização**, se, de um lado, é certo que os órgãos de contas deveram sua origem à necessidade de **fiscalização contábil**, a ela se acrescentaram a gestão financeira pública, a instituição do orçamento e do orçamento-programa e a gestão patrimonial pública, com as necessidades de **fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**.

Por outro lado, quanto aos **sujeitos à fiscalização**, a evolução partiu do **Rei,** alcançou a **administração direta**, estendeu-se à gestão dos demais **Poderes do Estado**, à das entidades da administração indireta e, mais recentemente, à dos **órgãos constitucionalmente autônomos**.

Por derradeiro, quanto à **finalidade da fiscalização**, se é certo que esses órgãos deveram sua origem à necessidade de controlar a **regularidade** de contas, com funções predominantemente contábeis, é inegável que, em vez de aí ficarem e se tornarem obsoletos e decorativos, que mais não fosse em razão do aperfeiçoamento dos métodos registrários, com o Estado de Direito expandiram a sua atuação para atender a outras necessidades, tal como controlar as **contas dos administradores**, a **legalidade** dos dispêndios, e, no Estado Democrático de Direito, a controlar a **legitimidade** e a **economicidade** da gestão financeira, o que inclui a **aplicação das subvenções e a renúncia de receitas"**.

O ponto de destaque da questão reside propriamente em desvendar o campo de incidência da denominada fiscalização contábil, financeira, patrimonial e operacional.

Porém, intimamente ligada a esta percepção, ou mesmo afirmando sua adjacência, surge a necessária preocupação de que, mesmo reconhecendo o indubitável aumento de competências conferidas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal de 1988, incluindo no aspecto operacional o próprio sentido econômico dos atos da Administração, conjuntamente com a base de fiscalização constante dos controles de legalidade, este alargamento não deve representar, por sua vez, a ausência de uma delimitação de suas atribuições.

Da mesma forma que surge o robustecimento das funções institucionais dos Tribunais de Contas como um fenômeno que ocorre como tendência em diversos países, existe também a necessidade de fixar criteriosamente as suas limitações de competência, inclusive como dogmática, com o principal propósito de bem desempenhar o desiderato que o próprio modelo jurídico positivado lhe confere.

---

[1] "O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas". Texto disponibilizado pela Internet. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Site: www.direitodoestado.com.br.

Todo este contexto, que extrapola a fiscalização dos gastos públicos num sentido meramente contábil, não representa para a Corte de Contas o controle genérico das ações administrativas do Estado, pois seu limite de atuação deverá restar adstrito aos atos que estejam relacionados de alguma forma com as finanças públicas, ainda que reflexamente.

Este cenário nos remete forçosamente à discussão relativa aos papéis desempenhados pelos vários órgãos de controle externo da Administração, à própria organização do Estado e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle de forma sistematizada, pois, do contrário, os anseios sociais remanesceriam desamparados de proteção, sem uma clara definição constitucional e infraconstitucional acerca dos meios de controle da ação administrativa.

Diante da circunstância em tela, o pleito reflete verdadeira pretensão de busca de solução de litígio existente entre as partes, - aqui entendida como a função de compor conflito de interesse em caso concreto – sendo restrita ao Poder Judiciário, a teor do disposto no artigo 5º, inciso XXV da Constituição Federal.

Nesse diapasão, dentro das competências exercidas pelo órgão de fiscalização, é notório que a função de "controlar a despesa, contudo, não permite ao Tribunal de Contas determinar o pagamento do valor de um montante ou a certo destinatário, pois em tal *hipótese*, assumiria a condição de *ordenador de despesa*." [2]

Frente ao exposto, em sede de juízo de prelibação, deixo de conhecer o mérito da presente Denúncia por ausência dos pressupostos de sua admissibilidade, determinando de plano o seu arquivamento, com fulcro no §1º do art. 62 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

[2] JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil*: jurisdição e competência. 3. ed. rev. atual. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum: 2013, 1.004. ISBN 978-85-7700-544-4. p.434