



**TC nº 72-002.415.03-34**

**2º Julgado**

**RECURSO. PFM. Decisão que julgou irregular o contrato, não aceitou os efeitos financeiros e aplicou multa. SPTURIS. Serviços de limpeza. Autódromo. GP Brasil F1. 2003. Contrato regular. Efeitos financeiros aceitos. Multa prejudicada. CONHECIDO. Votação unânime. PROVIDO. Votação por maioria.**

**Relatório e voto englobado TCs 72.002.417.03-60 e 72.002.415.03-34**

**Legislação citada: Arts 26, IX; 138 e 140 RITCMSP. Art. 14, h, Lei Mun. 9.167/80. art. 24, IV, Lei 8.666/93.**

**2.748ª Sessão Ordinária**

**1º Julgado**

**ANALISE. CONTRATO. EMERGÊNCIA. SPTuris. Serviços de limpeza. GP Brasil de F1 - 2003. IRREGULAR. NÃO ACEITO OS EFEITOS FINANCEIROS. MULTA. Votação por maioria.**

**Relatório e voto englobado TCs 2.417.03-60 e 45.04-27**

**2.441ª Sessão Ordinária**

**Trânsito em julgado: 18/03/2016**

**2º Julgado**

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Vice-Presidente ROBERTO BRAGUIM, no exercício da presidência, após determinação de Sua Excelência, na 2.744ª S.O., para que os mesmos lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, tendo o Conselheiro EDSON SIMÕES – Relator votado na 2.741ª S.O.



**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 dos recursos interpostos, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade insertos nos artigos 138 e 140 do Regimento Interno deste Tribunal.

**ACORDAM**, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, nos termos de sua declaração de voto apresentada, e MAURÍCIO FARIA, votando o Conselheiro Vice-Presidente ROBERTO BRAGUIM, no exercício da Presidência, para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, quanto ao mérito, em dar-lhes provimento para o fim de julgar regular o Contrato GJU 020/03, formulado por dispensa de licitação, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93, restando prejudicada a aplicação de multa ao ordenador da despesa.

Vencidos, no mérito, os Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator e DOMINGOS DISSEI, este com voto apresentado em separado, que negaram provimento aos recursos para a manutenção da irregularidade do Contrato GJU 020/03 e da aplicação da penalidade.

**ACORDAM**, ainda quanto ao mérito, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, em dar provimento aos recursos no tocante à aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais do mencionado contrato.

Vencido, no mérito, o Conselheiro EDSON SIMÕES – Relator, que negou provimento aos recursos, não aceitando os efeitos financeiros do ajuste e mantendo, portanto, o V. Acórdão recorrido na íntegra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

**ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 18 de junho de 2014.

ROBERTO BRAGUIM  
Vice-Presidente no exercício da Presidência, com voto



JOÃO ANTONIO

Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

## RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam os autos do TC 2.417/03 de recursos voluntários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela São Paulo Turismo S/A. em face do Acórdão de folhas 157/158, que julgou, por maioria de votos, irregular o Contrato GJU nº 019/03, firmado entre a então Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S.A e a empresa TTST Telecom Technology System Integrador Ltda., que objetivou a Locação de equipamentos de vídeo e a prestação de serviço especializado para a implantação, operação e manutenção de sistema de vídeo, para a realização do Grande Prêmio Brasil Fórmula 1, realizado no Autódromo de Interlagos, nos dias 04, 05 e 06 de abril de 2003, não aceitando seus efeitos financeiros e aplicando multa ao Ordenador da Despesa e Signatários do ajuste. (folhas 159/168 e 176/189)

Cuidam os autos do 2.415/03, julgado de forma conjunta, do exame de recursos “*ex officio*” e voluntários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela São Paulo Turismo S/A. em face do Acórdão de folhas 176/177, que julgou irregular o Contrato GJU nº 20/03, firmado entre a então Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S.A e a empresa S.R Limpadora S/C. Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza, varrição e remoção com destino final do lixo, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos em toda área do autódromo, bem como de edificações e de instalações fixas e provisórias para a realização do Grande Prêmio Brasil de Fórmula I, realizado no autódromo de Interlagos, nos dias 04, 05 e 06 de abril de 2003, não aceitando seus efeitos financeiros e aplicando multa ao Ordenador da Despesa e Signatários do ajuste.

Os Contratos foram julgados irregulares ante a ausência de fundamento para a contratação direta, tendo em vista que a situação emergencial decorreu da falta de planejamento da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – SEME, e da assunção, pela Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S.A., atual São Paulo Turismo S.A. – SPTuris, de obrigação que não poderia cumprir no prazo estabelecido, infringindo o disposto no artigo 24 inciso IV da Lei Federal 8.666/93.

Oportuno salientar que, na mesma ocasião, foram apreciados, também, os Contratos 13/2003 e o Contrato 20/2003.

O Contrato nº 13/2003 foi firmado entre a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação e a então Anhembi Turismo, com fulcro no inciso VII do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93, tendo por objeto a prestação de serviços de áudio e vídeo e de limpeza, varrição e remoção de resíduos sólidos, com



a respectiva destinação final necessários para a realização do Grande Prêmio Brasil de Fórmula 1.

Esse Contrato 13/2003 foi o antecessor dos Contratos emergenciais 19/2003 e 20/2003, sendo que este último foi firmado entre a Anhembí e a empresa S.R. Limpadora S/C Ltda., e teve por escopo a prestação de serviços de limpeza, varrição e remoção de resíduos de lixo para o mesmo evento ao qual se destinaram os serviços objeto do Contrato 19/2003, e também julgado de forma englobada, na mesma sessão.

Em outras palavras, a Anhembí subcontratou, por meio dos Contratos emergenciais 19 e 20 de 2003, os serviços objeto do Contrato 13/2003.

Na instrução processual relativa ao Contrato 13/2003, os Órgãos Técnicos deste Tribunal, de forma unânime, concluíram pela irregularidade do Contrato celebrado entre a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação e a Anhembí em razão de: a.) falta de correlação dos serviços contratados com as atividades desenvolvidas pela empresa, inclusive porque esta não foi criada com os fins específicos do objeto contratado, conforme seu Estatuto Social; b.) não apresentação de Certificado de Regularidade Fiscal perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; e c.) fragilidade da pesquisa de preços realizada por SEME diante dos valores que se revelaram menores nas subcontratações.

Quanto aos Contratos emergências nº 19 e 20 de 2003 (que o seguiram), pronunciaram-se os Órgãos Técnicos igualmente pela irregularidade de ambos, por entenderem que a situação emergencial decorreu da falta de planejamento da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação e em razão da assunção, pela Anhembí, de obrigações que não poderia cumprir no prazo estabelecido, dando causa às situações de emergência como justificativa das subcontratações. Ademais a Assessoria Jurídica considerou que as subcontratações revelaram simplesmente a intermediação, pela Anhembí, de contratos que poderiam ter sido firmados diretamente entre SEME e as empresas.

Em síntese, a Procuradoria da Fazenda Municipal, pautando-se nos votos do Relator, propugnou pelo conhecimento e provimento dos recursos a fim de reformar os Acórdãos recorridos para tornar regulares os Contratos 19 e 20 de 2003, afastar as multas aplicadas ou, subsidiariamente, reconhecer os efeitos financeiros por eles produzidos, em nome da segurança jurídica, uma vez que os equipamentos já teriam sido entregues e os serviços executados.

Alegou inexistência de fragilidade na caracterização da urgência, e que a análise da matéria em primeira instância deixou claro que a conduta da Anhembí foi correta.

Ademais, ressaltou que, no início do exercício de 2003, a etapa de São Paulo era a primeira do campeonato de Fórmula 1 e ocorria muito próxima ao início do exercício, sendo o momento extremamente difícil para



realização de qualquer despesa, sobretudo em se tratando de evento da magnitude do circuito de Fórmula 1, concluindo que, com tais evidências, a urgência estava amplamente caracterizada.

Nesse sentido, colacionou excertos de Adilson Dallari no sentido de que “a infringência legal no ato administrativo, se considerada abstratamente, aparecerá sempre como prejudicial ao interesse público. Mas, por outro lado, vista em face de algum caso concreto, pode acontecer que a situação resultante do ato, embora nascida irregularmente, torne-se útil àquele mesmo interesse” e de Lúcia Valle Figueiredo no sentido de que “não se decreta a nulidade se não houver consequências jurídicas”.

A São Paulo Turismo arguiu que a pesquisa de mercado efetuada pela Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação para o Contrato 13/2003 atendeu à legislação aplicável, consistindo em questão subjetiva não capaz de contaminar de irregularidade os contratos dele decorrentes, alegando, ainda, a comprovação da ausência de má-fé e prejuízo ao erário.

Afirmou que a aplicação da pena de multa não deveria prosperar, já que ela agiu em conformidade com os preceitos legais, perseguindo o interesse público.

Informou, também, que estão inseridas em suas atividades a realização de grandes eventos e promoção do turismo da cidade de São Paulo, demandando a efetivação do contrato nº 13/2003 (SPTuris/SEME), que por sua vez demandou a contratação dos serviços objeto dos contratos GJU nº 19/2003 e 20/2003.

Asseverou não ter ocorrido dolo ou má-fé e nem prejuízo, tendo ocorrido a efetiva prestação dos serviços pela empresa contratada, não havendo, assim, que se falar em penalidades. Subsidiariamente, requereu fosse revista a pena aplicada a fim de se observar o princípio da proporcionalidade.

Alegou, ainda, que a solução dada, em não aceitar os efeitos financeiros produzidos pelo contrato GJU nº 019/03, não é a mais acertada para o caso, principalmente quando a parte beneficiada é o próprio Poder Público.

E, por fim, com vistas ao princípio do não enriquecimento sem causa, alegou que não é razoável penalizar, com a não aceitação dos efeitos financeiros, um contrato realizado conforme a legalidade, não reputando ser justo que a parte adimplente deva sofrer um empobrecimento por questões de terceiros.

Diante das razões de recurso, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral reiteraram seus pronunciamentos anteriores pela irregularidade do Contrato, opinando assim pelo não provimento dos recursos, mantendo-se a decisão recorrida na íntegra (folhas 205/206, 209/211 e 215/216).



É o relatório.

### **VOTO ENGLOBADO**

Corroboro do entendimento exarado pelos Órgãos Técnicos e pela Secretaria Geral no sentido da irregularidade das Contratações por não caracterizada a situação de emergência nos moldes previstos na legislação a fim de autorizar a dispensa de licitação, uma vez que o evento Grande Prêmio não foi anunciado em cima da hora, tendo a Secretaria Municipal de Esportes tido tempo razoável para contratar mediante regular processo licitatório.

Com efeito, a emergência ocasionada pela ausência de planejamento e pela desídia administrativa não encontra amparo legal.

Esse fato, aliado às demais irregularidades verificadas na Contratação nº13/2003, como a fragilidade da pesquisa de preços, a ausência de apresentação de certificado de regularidade fiscal perante o FGTS (fundo de garantia por tempo de serviço) e, principalmente, a não correlação dos serviços com o objeto do Estatuto Social da SEME (Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação), por si só, já maculariam os Contratos 19 e 20 de 2003 dela decorrentes.

A Lei Federal 8.666/93, em seu artigo 24, inciso VIII, apenas autoriza a contratação direta, por dispensa de licitação, se a empresa tiver sido criada para a prestação dos fins específicos visados pelo contrato, o que, como se demonstrou, não foi o caso, porque a Anhembi precisou subcontratar os serviços para serem executados.

A vinculação entre os objetivos da empresa e os serviços pactuados é medida de extrema essencialidade sob pena de se evitar, inclusive, que a contratada (no caso a Anhembi) não suporte os compromissos que assumiu.

E foi exatamente isso que se verificou com a subcontratação: a demonstração de que a Anhembi assumiu obrigações que não podia cumprir. Houve simples intermediação de uma contratação entre a Administração e a prestadora direta dos serviços contratados, situação que não encontra respaldo na lei.

Destarte, não há como considerar os Contratos 19 e 20 de 2003 regulares, pois patente a irregularidade na contratação que os antecedeu.

Não obstante todo o exposto, os recursos também não trouxeram argumentos novos suficientes a alterar as decisões recorridas, tendo sido os fatos e fundamentos largamente discutidos quando do julgamento dos contratos.

Diante de todo o exposto e com amparo nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, conheço dos Recursos interpostos, pois



preenchidos os requisitos de admissibilidade insertos nos artigos 138 e 140 do Regimento Interno deste Tribunal.

No mérito, com amparo nos mesmos pareceres, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e ainda, em coerência com os votos por mim proferidos em sede de julgamento original, Nego-lhes Provimento, mantendo-se, na íntegra, os Acórdãos recorridos por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

**(2.741ª S.O.).**

**Declaração de voto englobado apresentada pelo  
Conselheiro João Antonio:**

Compulsando os autos verifiquei que assiste razão ao Nobre Conselheiro Maurício Faria quando afirma: 'Não é demais lembrar que, na realização do Grande Prêmio de Fórmula 1, as intervenções de ordem técnica e a própria configuração do autódromo, exigidas pela Federação Internacional de Automobilismo – FIA, colocam para a Administração a necessidade premente de buscar soluções e alternativas em tempo muito curto, conforme esta Corte já teve oportunidade de examinar em outros feitos.

Tal situação se confirma nos termos do próprio despacho de autorização da contratação (folha 43), em que se verifica menção expressa às exigências do organismo internacional.

Assim, as condições de planejamento do evento, e dos respectivos serviços, situam-se, em grande parte, fora da esfera de decisões dos entes municipais'.

Ademais, destaque-se a manifestação da Secretaria Geral à folha 235, que muito elucida: 'Pondero, no entanto que o contrato em exame teve duração de exatos 3 (três) dias (4,5 e 6 de abril de 2003) e foi realizado a contento, não tendo constatado má-fé, nem prejuízo aos cofres da origem ou ao erário, o que poderá levar à aceitação de seus efeitos financeiros, assim como entender Vossa Excelência.'

Por todo o exposto, CONHEÇO do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela São Paulo Turismo S.A. e, no mérito, DOU-LHE PROVIMENTO para o fim de julgar regulares os Contratos 19/03 e 20/03, formulados por Dispensa de Licitação, com base no inciso IV, do artigo 24 da Lei 8.666/93 **(2.744ª S.O.).**

**Voto em separado englobado proferido pelo  
Conselheiro Domingos Dissei:**



Voto pelo CONHECIMENTO dos recursos interpostos, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade. No mérito, na esteira da manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal e à vista da ausência, nos autos do processo, de dolo ou prejuízo ao erário e, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, DOU PROVIMENTO PARCIAL exclusivamente para aceitar os efeitos financeiros e patrimoniais dos Contratos nºs 19/03 e 20/03, mantida a multa e os demais termos do venerando Acórdão recorrido. É o meu voto **(2.744ª S.O.)**.

**Voto de desempate englobado proferido pelo  
Conselheiro Vice-Presidente Roberto Braguim, no  
exercício da Presidência:**

Cuida-se do julgamento de recursos ordinários processados no âmbito dos TCs n.ºs. 2.415.03-34 e 2.417.03-60, interpostos pela Procuradoria da Fazenda e pela São Paulo Turismo S/A - SPTuris contra as decisões que julgaram, por maioria, irregulares os contratos, e implicaram ainda a imposição de multa aos responsáveis pela formalização dos ajustes, consoante os termos dos Acórdãos de fls. 176/177 e 157/158 dos mencionados TC, respectivamente.

Na Sessão Ordinária nº 2.741 teve início o julgamento, quando o Conselheiro Edson Simões, na qualidade de Relator, conheceu dos recursos e manteve integralmente as decisões apeladas.

Em sequência, o Conselheiro João Antonio requereu vista dos autos, devolvendo-os na Sessão nº 2.744. Nessa oportunidade, depois de conhecê-los, deu provimento aos Recursos, de modo a julgar regulares os Contratos GJU 19/03 e 20/03, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Maurício Faria.

Na mesma ocasião, o Conselheiro Domingos Dissei também conheceu dos apelos. No mérito, por outro lado, negou-lhes provimento parcialmente, mantendo o v. Acórdão quanto ao reconhecimento da irregularidade dos ajustes e a aplicação de multa aos ordenadores da despesa, modificando aquela decisão tão somente para aceitar os efeitos financeiros decorrentes das contratações.

Detectou-se portanto empate no que diz respeito ao provimento dos apelos, com óbvias implicações relativas à regularidade dos instrumentos e à aplicação de multa aos ordenadores da despesa, vez que por maioria foram reconhecidos os efeitos financeiros gerados, tendo em vista os 2 votos acolhendo as razões recursais somados ao Voto do Conselheiro Domingos Dissei, que aceitou expressa e tão somente as consequências financeiras decorrentes.

Explanados os limites a que se deve circunscrever a decisão, passo a proferir o meu voto, nos seguintes termos:

O quadro fático que levou às contratações em apreço – início do exercício, as particularidades e magnitude do Grande Prêmio de Fórmula 1,



além da observância das normas impostas pela FIA – deve ser considerado para efeito deste julgamento.

Outro ponto a ser dirimido diz respeito à caracterização da situação emergencial, que teria ensejado as presentes contratações por dispensa de licitação. Ficou claramente consignado nos autos, antes mesmo do julgamento ora combatido, que o quadro de urgência para a efetivação das contratações estava configurado, como apontaram a Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE e a Secretaria Geral àquela altura da instrução do feito.

Ressalte-se, ademais, que se mostra impertinente o apontamento afeto à falta de competência da Anhembí, atual SPTuris, para celebrar contratos com o objeto descrito nestes autos.

Ora, se a SPTuris está dotada para promover o evento Grande Prêmio de Fórmula 1, ela também está dotada, implicitamente, para se valer de todos os meios secundários necessários à viabilização do objetivo principal, desde que contemplados pelo ordenamento jurídico.

Nessa linha, com a ressalva de se referir à aplicação e interpretação de dispositivos legais, vale transcrever a lição de Carlos Maximiliano, que acaba por guardar íntima relação com a construção por último desenvolvida:

*“Quando a lei faculta, ou prescreve um fim, presumem-se autorizados os meios necessários para o conseguir, contanto que sejam justos e honestos.*

O mesmo acontece quando outorga um direito, investe de certa autoridade, ou impõe um dever: implicitamente permite, ou assegura os elementos indispensáveis para corresponder ao objetivo da norma.

Compreendem-se, entretanto, na autorização tácita só os meios estritamente necessários para atingir o escopo do dispositivos, apenas as consequências lógicas da regra em apreço.” (“Hermenêutica e Aplicação do Direito”, pág. 214, Editora Forense, 19ª Edição).

Cumprе acrescentar, ainda, que em nenhum momento ao longo da instrução processual lavrou-se que houve conduta eivada de má-fé ou de dolo por parte dos agentes públicos envolvidos.

Assim sendo, filio-me à corrente professada pelos Conselheiros João Antonio e Maurício Faria para dar provimento aos recursos interpostos, de modo a julgar regulares os Contratos GJU 19/03 e 20/03, restando prejudicada decisão a respeito da aplicação de penalidade, em face do teor deste voto de Minerva.

## **PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO**

Por maioria, com voto de desempate do Presidente em exercício, foram providos os recursos interpostos, modificando integralmente as



decisões “a quo”, de modo a julgar regulares, em consequência, os Contratos GJU 19/03 e 20/03.

### **1º Julgado**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Maurício Faria.

Acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros Antonio Carlos Caruso – Revisor, Eurípedes Sales e Edson Simões, consoante notas taquigráficas insertas nos autos, em não acolher o Contrato GJU 020/03, tendo em vista que a situação emergencial decorreu da falta de planejamento da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – Seme, e da assunção, pela Anhembi Turismo e Eventos da Cidade da São Paulo S.A., atual São Paulo Turismo S.A. – SPTuris, de obrigação que não poderia cumprir no prazo estabelecido.

Acordam, ademais, por maioria, pelos mesmos votos, em não aceitar os efeitos financeiros produzidos.

Acordam, afinal, por maioria, pelos mesmos votos, nos termos da proposta do Conselheiro Eurípedes Sales, em aplicar ao ordenador da despesa, pelas irregularidades apontadas, a multa no valor de R\$ 435,00 (quatrocentos e trinta e cinco reais), com fundamento no disposto do artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80.

Vencido o Conselheiro Maurício Faria – Relator, que, de conformidade com seu relatório e voto, acolheu excepcionalmente o ajuste. Participaram do julgamento os Conselheiros Maurício Faria – Relator, Eurípedes Sales e Edson Simões. Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 05 de agosto de 2009.

Roberto Braguim  
Presidente

Antonio Carlos Caruso – Conselheiro Revisor prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do parágrafo 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
ISO 9001

COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
ASSESSORIA JURÍDICA DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA GERAL

**Relatório e voto englobados: v. TC 72.000.045.04-27.**