JURISPRUDÊNCIA

TC nº72-003.770.06-64

REPRESENTAÇÃO. Portaria nº 52/06-SMG. SEMPLA. Contratação de serviços de transporte, vigilância, segurança patrimonial e limpeza. Matéria não competente. NÃO CONHECIDA. Votação unânime.

2.542ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 12.04.2011.

Referência Especial: **72-002.493.08-52**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Roberto Braguim.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não conhecer da representação interposta pelo Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens do Estado de São Paulo – Sindicam/SP, por não versar sobre matéria da competência desta Corte de Contas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, como consequência, o arquivamento do presente processo, após o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros Eurípedes Sales – Revisor, Antonio Carlos Caruso e Maurício Faria.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 02 de março de 2011.

Edson Simões – Presidente.

Roberto Braguim – Relator.

RELATÓRIO

Examina-se, no presente, Representação oposta pelo Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens do Estado de São

Paulo – Sindicam/SP em face da Portaria nº 52/2006-SMG, editada pela Secretaria Municipal de Gestão, atual Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo por objetivo estabelecer parâmetros únicos para a contratação de serviços de transporte, vigilância e segurança patrimonial e limpeza.

Alega, para tanto, o Representante que a indigitada Portaria fere os princípios da legalidade, da economicidade, da razoabilidade e da isonomia, especialmente em disposições do seu Anexo III, que disciplinam os serviços de transporte com veículo, como segue:

– subitem III – obrigatoriedade de propriedade ou posse, por meio de "leasing", dos veículos objeto da prestação dos serviços de transporte;

– subitem V, alínea "a": exigência de idade máxima de 02 (dois) anos dos veículos, considerando o ano de fabricação e não o do modelo, devendo sua substituição ocorrer em 06 (seis) meses após ultrapassada aquela marca de tempo;

– subitem V, alínea "b": exigência de seguro com cobertura total a qualquer evento lesivo;

– subitem XIII: obrigatoriedade de contratação dos motoristas sob o regime celetista, excetuados os cooperados.

Insurge-se, ainda, contra o disposto no artigo 4º do Regramento questionado, que proíbe a subcontratação ou transferência de responsabilidade em qualquer dos serviços por ele abrangidos.

Requereu, em consequência, "ab initio", a suspensão imediata dos efeitos da Portaria nº 52/2006-SMG e, a final, a procedência da Representação interposta com a consequente anulação do Ato Normativo impugnado.

Manifestando-se sobre a admissibilidade da presente Representação, pondera a Assessoria Jurídica de Controle Externo que a matéria deva ser analisada em face do quanto disciplinam os artigos 54 e 55 do Regimento Interno[1] deste Tribunal.

---

[1] **Art. 54.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.
Art. 55. A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:
I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo;
II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal;
III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;
IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço. **§ 1º** Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda. **§ 2º** Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

Sob esse prisma, reconhece a legitimidade do Sindicato – Sindicam/SP em formular seu pleito, eis que assim previsto no citado artigo 54.

Contudo, quanto ao objetivo pretendido, qual seja, anulação de ato normativo em tese, ressalta a necessidade de examinar-se a matéria à luz das disposições constitucionais que regem as atribuições dos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo. Assim, considerando as competências definidas pela Magna Carta, em seu artigo 71[2], conclui não restar dúvida quanto à competência das Cortes de Contas em analisar a legalidade dos atos praticados pela Administração, devendo, no entanto, essa apreciação se fazer no bojo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. De outra parte, não se vislumbra dentre as competências arroladas no referido dispositivo legal aquela relativa à análise de um ato normativo em tese.

Tal conclusão, entende a Sra. Assessora, emerge também das disposições da Lei Orgânica do Município de São Paulo que, em seus artigos 47 e 48[3], praticamente reproduz as competências estabelecidas nos artigos 70[4] e 71 da

[2] **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Constituição Federal. Em igual sentido se norteiam as disposições dos artigos 18 e 19 da Lei Orgânica desta Corte de Contas[5].

Conclui, então, a Sra. Assessora que a análise da pretensão deduzida pelo Representante, a saber, a anulação dos termos ilegais, desarrazoados, antieconômicos e restritivos da Portaria nº 52/2006-SMG, com a imediata paralisação de seus efeitos, corresponderia, a seu ver, ao controle

---

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. **§ 1º** No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. **§ 2º** Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. **§ 3º** As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. **§ 4º** O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

[3] **Art. 47.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo.
Art. 48. O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em 90 (noventa) dias, a contar da data de seu recebimento, que terá seu termo final em 31 de março de cada exercício;
II - apreciar, através de parecer, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, da administração direta, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
[4] **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
[5] **Art. 18.** A competência do Tribunal compreende a apreciação das contas do Prefeito Municipal e as da Mesa da Câmara Municipal, a apreciação da aplicação das parcelas ou quotas-partes transferidas ao Município, provenientes de recursos tributários arrecadados pela União, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos órgãos municipais, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e pensões concedidas pelo Município, bem como o exame e o julgamento da aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial.
Art. 19. Compete ao Tribunal:
I - Dar parecer, no prazo de 90 (noventa) dias da data do recebimento, sobre as contas anuais encaminhadas pelo Prefeito.
II - Dar parecer, no mesmo prazo assinado no inciso anterior, sobre as contas anuais encaminhadas pela Mesa da Câmara Municipal ao Prefeito.
III - No exercício de suas funções proceder à auditoria financeira e orçamentária da Administração Municipal e da Câmara.
IV - Julgar da regularidade das contas dos ordenadores de despesa, administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, bem como de quem haja recebido benefício por antecipação ou adiantamento.

concentrado de ato normativo, o que, entende, extrapola as competências deste Tribunal de Contas, razão pela qual opina pelo não conhecimento da Representação interposta.

No mesmo sentido, a manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal. Contudo, alongou-se o Órgão Fazendário entendendo não se inserir, dentre as atribuições das Cortes de Contas, a declaração de ilegalidade da norma expedida pelo Executivo, aduzindo, ainda, que muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha alargado o conceito de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas *"para alcançar além da mera legalidade o controle da economicidade e da legitimidade dos atos administrativos, tal fiscalização, – de ordem contábil e orçamentária – não abrange, ainda que implícita ou indiretamente, o controle da legalidade da norma em tese (lei ou decreto)".*

Opina, então, pelo não conhecimento da Representação.

Manifestando-se por derradeiro, na forma regimental, o Sr. Secretário Geral discordou frontalmente das conclusões da Procuradoria da Fazenda Municipal ao não reconhecer às Cortes de Contas o poder de examinar a constitucionalidade das leis, matéria que já mereceu inclusive pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, expresso na Súmula 347, *"verbis':*

> *"Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público."*

V - Apreciar a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e das pensões concedidas pelo Município.
VI - Representar ao Prefeito e à Câmara Municipal sobre irregularidades e abusos que verificar no exercício do controle da administração financeira e orçamentária.
VII - Assinar prazo para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificar ilegalidade ou irregularidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, transações e pensões concedidas pelo Município.
VIII - Sustar a execução do ato, em caso de não atendimento da determinação do inciso anterior, exceto em relação aos contratos.
IX - Solicitar à Câmara Municipal a sustação do ato ou outras medidas que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais, em caso de não atendimento da determinação do inciso VIII, na hipótese de contrato.
X - Examinar e julgar a aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividade de relevante interesse público.
XI - Apreciar, nos termos do Decreto-lei Federal nº 1.805, de 1º de outubro de 1980, a aplicação das parcelas ou quotas-partes transferidas ao Município, provenientes de recursos tributários arrecadados pela União.
XII - Decretar a prisão administrativa, em caráter cautelar e pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, sempre que houver iminente risco de dano patrimonial ou perda de prova, de servidor declarado em alcance, ou de pessoas consideradas responsáveis por valores ou bens municipais, sem prejuízo da competência de outras autoridades que a lei indicar.
XIII - Aplicar multas aos servidores responsáveis por ilegalidades ou irregularidades apuradas no exercício de suas funções, ligadas à execução da despesa pública, observado o disposto no artigo 55.
XIV - Atender a consultas da Administração Municipal, na forma desta lei. **§ 1º** O ordenador da despesa da unidade orçamentária à época da ocorrência de qualquer ilegalidade ou irregularidade previstas no inciso XIII será o responsável direto pelas mesmas, salvo se da apuração, pelos meios competentes, resultar a identidade de outrem. **§ 2º** A Câmara Municipal deliberará sobre a solicitação de que trata o inciso IX, no prazo de 30 (trinta) dias, findo o qual, sem pronunciamento do Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação. **§ 3º** O Prefeito poderá ordenar a execução do ato a que se refere o inciso VIII, "ad referendum" da Câmara Municipal.

De outra parte, ressalta sua Senhoria ser inquestionável não caber às Cortes de Contas a declaração de inconstitucionalidade de lei, matéria de competência privativa dos órgãos do Poder Judiciário, sendo-lhe, no entanto, irrecusável a inaplicabilidade de lei que afronta a Constituição. Assevera, porém, não ser esta a hipótese dos autos, uma vez que descabe, em sede de Representação, a apreciação de lei em tese, devendo a atuação do Tribunal incidir sobre fatos concretos, circunstância que permite, liminarmente, o arquivamento da presente Representação, nos expressos termos do disposto no artigo 33 da Lei Orgânica[6] desta Corte.

É o relatório.

VOTO

Conforme enunciado no Relatório, com a presente Representação pretende o Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens do Estado de São Paulo – Sindicam/SP – ver anulada a Portaria nº 52/2006-SMG, editada pela então Secretaria Municipal de Gestão, com o fito de estabelecer parâmetros únicos para a contratação de serviços de transporte, vigilância e segurança patrimonial e de limpeza.

Observo que a edição de referida Portaria, conforme consta de seus considerandos, é resultante de estudos levados a efeito pela Secretaria responsável em processos de modernização administrativa e dos resultados alcançados por outros entes federativos no trato dos chamados serviços comuns.

Por sua vez, o cabimento da presente Representação, em cujos limites entendo deva se cingir a apreciação da pretensão inicial deduzida pelo Representante, foi adequadamente equacionada pelos preopinantes, em especial, no bem elaborado parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, de cujas conclusões me valho para embasar meu voto.

Assim, e como ali evidenciado, não há de se negar a competência das Cortes de Contas em analisar a legalidade dos atos da Administração, mas tal apreciação deve ser exercida no bojo da fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos das normas constitucionais atrás referidas, nelas não figurando o exame de ato normativo em tese.

Ademais, e como apontado pelo Senhor Secretario Geral, em sede de Representação, a análise deste Tribunal deve incidir sobre fato concreto, o que não é a hipótese em exame.

[6] **Art. 33.** Por inépcia, por ausência de fundamento jurídico, ou, ainda, por espírito de emulação, a representação será arquivada pelo Tribunal.

Destarte, não conheço da Representação interposta pela Sindicam/SP posto não versar sobre matéria da competência desta Corte de Contas.

É como voto, determinando, em consequência, o arquivamento do presente processo, após o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento Interno[7].

[7] **Art. 58.** O acórdão do Tribunal, exarado em processo de representação ou denúncia, será encaminhado ao respectivo autor e ao representado ou denunciado, acompanhado de cópias das peças dos autos que subsidiaram o julgado.