III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-218/2025

Processo	-	TC/010285/2021
Representantes	-	Vereador Celso Luís Giannazi (Câmara Municipal de São Paulo) e Deputado Estadual Carlos Alberto Giannazi (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo)
Representadas	-	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e São Paulo Turismo S.A.
Objeto	-	Representação interposta em face do Contrato 07/Siurb/2021 (TA 002/007/Siurb/2021/2021), cujo objeto é a prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú

3.360ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SIURB. CONTRATO. SUPORTE LOGÍSTICO. AREA DE SKATE. 1. A análise e julgamento devem se ater aos pontos abordados na representação, não sendo possível o seu desvirtuamento, com possível condenação dos Representados em quantidade superior ou em objeto diverso do demandado, sob pena de configurar-se sentença *ultra/extra petita*. Precedentes. TC 2.974/2017. TC 295/2001. 2. O montante questionado correspondeu a serviços executados no escopo do contrato, contemplado mediante termo de aditamento. CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 presente Representação, uma vez que foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade.

ACORDAM, por maioria, no mérito, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO, em julgá-la improcedente quanto aos 3 pontos integrantes na pretensão dos Representantes, evitando-se julgamento além das providências pleiteadas (*ultra petita*), observando-se o princípio da correlação entre pedido e sentença, assim como em obediência à regra da congruência decorrente do princípio dispositivo.

Vencido, quanto ao mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, nos termos de sua declaração de voto apresentada, julgou a inicial procedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se cumpra o artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, arquivando-se os autos, após o cumprimento das demais formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 02 de abril de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

Processo: **TC/010285/2021**
Interessados: Vereador Celso Luís Giannazi (Câmara Municipal de São Paulo), Deputado Estadual Carlos Alberto Giannazi (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo), Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e São Paulo Turismo S.A.
Objeto: **Representação** interposta em face do Contrato 07/Siurb/2021 (TA 002/007/Siurb/2021/2021), cujo objeto é a prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. SIURB. Contratação da SPTuris para prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

RELATÓRIO

1. Cuida o TC 10.285/2021 da análise da Representação formulada pelo Vereador Celso Luís Giannazi e pelo Deputado Estadual Carlos Giannazi em face do Contrato nº 007/SIURB/21, celebrado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB e a São Paulo Turismo S.A - SPTuris, cujo objeto é a prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú, no valor de **R$ 1.238.300,09** (um milhão, duzentos e trinta e oito mil, trezentos reais e nove centavos).

2. Em síntese, a Representação informa que o contrato foi aditado após seu prazo de vigência e que houve a contratação de manutenção do espaço no mês de abril, a qual não estava contemplada no referido contrato, no montante de R$ 371.520,97 (trezentos e setenta e um mil, quinhentos e vinte reais e noventa e sete centavos). E indaga dos motivos para o dispêndio do patrimônio público em sua manutenção, tendo em conta que o Vale do Anhangabaú estava fechado para o público durante o período de pandemia, além do local se encontrar em processo licitatório para sua concessão à iniciativa privada.

3. Diante disso, sustenta a Representação a existência de indícios suficientes da ocorrência de ato de improbidade administrativa, como previsto na Lei 8.429/92.

4. Após oficiada, a SPTuris e a SIURB se manifestaram às peças 34 a 37 e 38 a 46, respectivamente.

5. A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC**, em exame da Representação interposta, assim como das manifestações apresentadas, formulou seu Relatório Preliminar, à peça 56, no qual concluiu pela procedência da Representação, ante as seguintes razões:

> *"Preliminarmente, com base nos arts. 55 e 56 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Contas[1], verifica-se que a Representação foi veiculada por*

1 **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

petição escrita, dirigida ao M.D. Presidente do Colegiado, sobre órgão sujeito à jurisdição do TCMSP, promovida por cidadãos no pleno gozo de seus direitos políticos, tendo sido, portanto, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

2. ANÁLISE

2.1. Da irregularidade no Contrato nº 007/SIURB/21

Alegações dos Representantes (peça 1)

Alegam os Representantes que houve um dispêndio de R$ 831.000,00 (oitocentos e trinta e um mil reais) em manutenção do Vale do Anhangabaú durante a pandemia. Acrescentam a informação acerca de um Contrato de prestação de serviços, por meio de contratação direta por dispensa de licitação, no valor de R$ 1.238.300,09 (um milhão, duzentos e trinta e oito mil e trezentos reais e nove centavos) para manutenção do espaço por trinta e oito dias, no período de 22.02.21 a 31.03.21 (peça 1, fls. 1/2).

Explicitam que o referido Contrato foi aditado, em 12 de maio, por mais 30 (trinta) dias, até 30 de maio de 2021. Além da despesa com referido contrato, também teriam sido contratados para manutenção do espaço, no mês de abril, não contemplado pelo Contrato citado, materiais de manutenção no valor de R$ 371.520,97 (trezentos e setenta e um mil, quinhentos e vinte reais e noventa e sete centavos).

Questionam os Representantes a concomitância dos contratos e dispêndios com manutenção do espaço, tendas, gradis e outros instrumentos para o público e o período em que o Vale esteve fechado, além da tramitação do procedimento que escolheu a concessionária que deverá administrar as novas instalações.

Ao final os Representantes requerem: "Frente os indícios de ilegalidade perpetuada pelos Representados, serve a presente para requerer deste Tribunal de Contas Municipal a apuração dos fatos narrados com o devido julgamento e tomada das medidas cabíveis."

---

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. **Art. 56 -** A petição inicial será dirigida ao Presidente, que determinará a sua autuação, sendo encaminhada, em seguida, à apreciação do Conselheiro Relator. (grifos nossos)

Resposta da SPTURIS (peça 34)

Alegou a SPTURIS que:

A Prefeitura de São Paulo confiou à São Paulo Turismo S.A., conforme determina o Contrato nº 007/SIURB/2021 e Termo de Aditamento nº 002/SIURB/2021, por meio da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, à prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú. Assim sendo, coube à São Paulo Turismo S.A. apenas, e tão somente, a sua execução.

Desta forma, o objetivo da contratação fora completamente efetuado e bem-sucedido. Assim a SÃO PAULO TURISMO S.A., como se vê, não agiu temerariamente, ao revés, **esteve sempre atenta para a plena satisfação de sua demanda, sem incorrer em dispêndios desnecessários.** (peça 34, fl. 2, grifos no original)

Defende também a SPTURIS sua ilegitimidade para figurar na Representação, considerando que a empresa presta serviços de concepção, organização, produção e execução de eventos, com a viabilização de infraestrutura e fornecimento de apoio logístico, remunerando-se por meio de taxa de administração, previamente calculada e aceita pelas contratantes, de acordo com a quantidade de ações e/ou de itens a serem disponibilizados, cabendo à SIURB, no caso, manifestar-se sobre o interesse da contratação, pois o objeto se encontra entre suas atribuições.

Resposta da SIURB (peça 39)

Alega a SIURB que, com a possível entrega das obras de revitalização e considerando que ainda não estava finalizado o certame da concessão, seria necessária a contratação de serviços para a operação do local até que fosse feita a transferência de responsabilidades à concessionária. Acrescenta que o trecho referente à pista de skate, entre a Av. São João e o Viaduto Santa Ifigênia, esteve aberto a partir de fevereiro, necessitando dos serviços da SPTURIS para preservação e manutenção do local, bem como o funcionamento da Central de Turismo.

Argumenta que a concorrência para a concessão da administração do Vale só foi ultimada em junho, o que justificaria a contratação da SPTURIS. Pontuou que, durante a execução dos serviços, verificado saldo contratual, foi possível a prorrogação do prazo de vigência sem acréscimo de valores, conforme Termo de Aditamento nº 01/007/2021.

Quanto ao valor de R$ 371.520,97, defende que seria referente a serviços executados no escopo do Contrato, mediante termo de aditamento, não se

tratando de uma "contratação à parte". Afirma que a execução foi comprovada pela 2ª medição de serviços, juntada no processo de pagamento SEI nº 6022.2021/0001311-8.

Análise da Auditoria

Não obstante a aparência de legalidade nos processos da contratação e de pagamento do contrato objeto da Representação, verifica-se a ausência de motivação idônea para a dispensa de licitação, que sequer foi declarada no termo de contrato com seu respectivo fundamento legal.

Infringência, portanto, ao art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 e ao art. 3º, §2º c/c art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03.

De igual modo, as circunstâncias que provocaram atraso na Concorrência nº 007/SGM/2020 não impediriam a assunção provisória da responsabilidade pela Administração Direta (por meio da Subprefeitura da Sé ou qualquer outro órgão com atribuição legal), na medida em que as obras de reforma e revitalização do Vale tinham seu cronograma conhecido e acompanhado detidamente pela SIURB.

É dizer, contratou-se uma terceira parte (SPTURIS) para exercer, com terceirização quase total do objeto, aquilo que a Prefeitura (ente central) sempre o fez diretamente.

O Contrato nº 007/SIURB/2021 e seus Termos de Aditamento (TAs) representaram violação ao Princípio da Economicidade na medida em que, além dos custos de insumos e serviços, a SIURB arcou com taxa de administração da SPTURIS. Não obstante a especialização da empresa estatal em atividades turísticas e eventos, a entrega parcial do Vale após a revitalização não foi acompanhada de justificativa, nos autos do SEI, da antecipação dos benefícios em relação aos custos incorridos pela Administração Direta.

Constatou-se, ademais, "contrato verbal" (infringência ao art. 60, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93) e prorrogação irregular de Contrato já expirado, consubstanciados pela vigência inicial de 22.02.21 a 31.03.21, cujo termo de contrato só foi assinado em 25.03.21 e pela prorrogação por mais trinta dias (TA nº 002, peça 51), a qual foi declarada como a partir de 01.05.21, sobre um Contrato que expirou em 31.04.21 (fim da vigência do TA nº 001, peça 50) e cuja assinatura do aditamento se deu apenas em 12.05.21.

Verificou-se, também, a emissão da nota de empenho (peça 5) apenas em 16.04.21, infringindo o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 por realização de despesa sem prévio empenho.

A peça 8 demonstra a apuração de R$ 459.657,96 como custo final do período inicial de vigência do Contrato. A peça 9 demonstra a apuração dos R$ 371.520,97 como custo final referente a abril. Esses valores foram localizados como pagos no Sistema Átomo-Radar (peça 54). Ao todo, o referido sistema registrou pagamentos no valor de R$831.178,93 no Contrato ora impugnado.

Além disso, houve uma consulta da SIURB a SPTURIS com proposta de prorrogação para o mês de junho (a partir de 31.05.21, peça 52), com cláusula resolutiva, cujo termo de aditamento não foi localizado nos autos do SEI 6022.2021/0000420-8, não obstante tenha havido a emissão de uma nova nota de empenho de R$400 mil em 07.06.21 (peça 53), outro indício de irregularidade.

3. CONCLUSÃO

Apurados os fatos narrados, conforme pedido na peça 1, considera-se a Representação procedente diante das seguintes conclusões:

3.1. É irregular a contratação por ausência de justificação e da fundamentação legal da dispensa de licitação. Infringência, portanto, ao art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, ao art. 3º, §2º e art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03.

3.2. O Contrato nº 007/SIURB/2021 e seus Termos de Aditamento representaram violação ao Princípio da Economicidade na medida em que, além dos custos de insumos e serviços, a SIURB arcou com a taxa de administração da SPTURIS, não declinando, nos autos do SEI, justificativa da antecipação dos benefícios em relação aos custos incorridos pela Administração Direta.

3.3. Constatou-se a ocorrência de "contrato verbal" e prorrogação irregular de Contrato já expirado (infringência ao art. 60, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93).

3.4. A emissão da nota de empenho apenas em 16.04.21 configura infringência ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 por realização de despesas sem prévio empenho.

Cumpre registrar, por oportuno, que no Sistema Átomo-Radar constam como pagos R$ 831.178,93 no Contrato ora impugnado, além de uma nota de empenho de R$ 400 mil, outro indício de irregularidade."

6. Novamente oficiadas, a SPTuris apresentou novos esclarecimentos às peças 77 a 82, enquanto a SIURB ofereceu documentação acostada às peças 89 e 90.

7. Diante da documentação trazida aos autos, a **Auditoria** elaborou Relatório Conclusivo, à peça 93, no qual ratificou seu entendimento pela procedência da Representação, reiterando suas conclusões alcançadas à peça 56.

8. Mais uma vez oficiadas (peças 95 a 98), a SPTuris forneceu resposta às peças 113 a 116, e a SIURB às peças 118 e 119.

9. Em nova análise a **Auditoria** reiterou todos os seus apontamentos inicialmente formulados e o entendimento pela procedência da Representação (peça 122).

10. A **Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE** acompanhou o entendimento da **Auditoria** quanto à procedência da Representação, por entender que as respostas apresentadas pelas partes envolvidas não foram capazes de afastar a fundamentação dos apontamentos trazidos pela Especializada, como segue (peça 124):

> *"Como destaque preliminar, consideramos presentes os requisitos de legitimidade integrantes dos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas e, particularmente nesta demanda específica, c/c o artigo 23 da Lei Orgânica do Município[2], uma vez que um dos Representantes integra a edilidade municipal.*
>
> *Passaremos, então, a opinar a partir das conclusões alcançadas pela Auditoria e seguindo igual numeração do Relatório Preliminar, conforme a seguir relacionadas:*
>
> ***3.1. É irregular a contratação por ausência de justificação e da fundamentação legal da dispensa de licitação. Infringência, portanto, ao art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, ao art. 3º, § 2º e art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03.***
>
> *Contendo algumas exceções, o regramento presente em nosso ordenamento jurídico requer a realização de licitação para as contratações efetuadas pela Administração Pública, em qualquer de suas esferas, de acordo previsão do artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93[3].*
>
> *Em seu artigo 24, a sobredita lei federal identifica claramente as hipóteses em que pode ser dispensada a licitação e, em seu artigo 26, Parágrafo único, constam os elementos obrigatórios a integrar os processos dessa natureza: (i) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; (ii) razão da escolha do*

---

2 Lei Orgânica do Município de São Paulo Art. 23 - No exercício de seu mandato, o Vereador terá livre acesso às repartições públicas municipais, podendo diligenciar pessoalmente junto aos órgãos da administração direta e indireta, inclusive junto ao Tribunal de Contas do Município, devendo ser atendido pelos respectivos responsáveis, na forma da Lei.

3 LF 8666/93

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

fornecedor ou do executante; (iii) justificativa de preço; (iv) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Ao efetuar a análise da Representação aqui comentada, a Auditoria não identificou a justificativa para a contratação por dispensa de licitação e a fundamentação legal para tanto, caracterizando-se, pois, infringências aos mencionados dispositivos legais.

3.2. O Contrato nº 007/SIURB/2021 e seus Termos de Aditamento representaram violação ao Princípio da Economicidade na medida em que, além dos custos de insumos e serviços, a SIURB arcou com a taxa de administração da SPTURIS, não declinando, nos autos do SEI, justificativa da antecipação dos benefícios em relação aos custos incorridos pela Administração Direta.

Como constatado pela Auditoria, nada obstante as obras de reforma e revitalização do local disporem de cronograma conhecido e acompanhado pela SIURB, foi contratada uma terceira parte, a SPTuris, para executar aquilo que a própria Prefeitura costuma fazer diretamente.

Ainda pelo entendimento da Auditoria, o Contrato nº 007/SIURB/2021 e seus Termos de Aditamento representaram violação ao Princípio da Economicidade, na medida em que, além dos custos de insumos e serviços, a SIURB arcou com taxa de administração da SPTURIS.

3.3. Constatou-se a ocorrência de "contrato verbal" e prorrogação irregular de Contrato já expirado (infringência ao art. 60, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93).

As regras destinadas à formalização dos contratos administrativos estão explicitadas nos artigos 60 e seguintes da Lei Federal nº 8.666/1993.

Ex vi do Parágrafo Único do artigo 60 do referido diploma legal[4], salvo aquele destinado a pequenas aquisições, é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração Pública.

Quanto à prorrogação de contrato com prazo expirado, há manifestação do Tribunal de Contas da União a respeito, conforme excerto adiante (Acórdão nº 127/2016 – Plenário):

"1. A regra é a prorrogação do contrato administrativo mediante a formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de

4 LF 8666/93 - Parágrafo único do art. 60 Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

vigência do ajuste, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que, transcorrido o prazo de vigência, o contrato original estaria formalmente extinto e o aditamento posterior não poderia produzir efeitos retroativos."

Embora com abrangência no âmbito federal, entendemos pertinente conhecer o entendimento da Advocacia Geral da União – AGU acerca da matéria, traduzida no texto da Orientação Normativa nº 03/20019:

"na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação."

3.4. A emissão da nota de empenho apenas em 16.04.21 configura infringência ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 por realização de despesas sem prévio empenho*.*

Nos termos do artigo 58 da Lei Federal nº 4320/1964, "o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição."

A constatação da Auditoria demonstra a infringência ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/1964[5], que veda expressamente a realização de despesa sem que haja o prévio empenho.

Neste ponto, é importante observar que o artigo 167, II, da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Para melhor entendimento, destacamos os seguintes conceitos extraídos do Portal da Transparência, de responsabilidade da Controladoria Geral da União:

"**Despesa pública** é a aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos.

A execução de despesa pública significa realizar as despesas previstas no orçamento público, seguindo os três estágios presentes na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

5 LF 4320/64 Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

O **empenho** é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso ajuda o governo a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste mais do que foi planejado.

Já a **liquidação** é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado.

Por fim, se estiver tudo certo com as fases anteriores, o governo pode fazer o **pagamento**, repassando o valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado."

Cabe-nos ainda destacar que a Auditoria desta E. Corte de Contas identificou o pagamento de R$ 831.178,93 relativamente ao contrato ora analisado, além da emissão de uma nota de empenho no valor de R$ 400.000,00, entendendo caracterizar outro indício de irregularidade.

Isto posto, diante do todo o aqui expendido, acompanhamos o entendimento da Auditoria quanto à procedência da Representação interposta pelo vereador Celso Luís Giannazi e pelo deputado estadual Carlos Giannazi, em face do Contrato nº 007/SIURB/21, uma vez que as respostas apresentadas pelas partes envolvidas não foram capazes de afastar a fundamentação dos apontamentos trazidos aos autos pela Especializada."

11. A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu o reconhecimento da total improcedência da representação, alegando, em síntese (peça 128):

"Com efeito, os pareceres técnicos não parecem fazer jus às normalmente prestigiosas ponderações dos preopinantes, haja vista que a despeito de todos os elementos trazidos aos autos pela SIURB e SPTrans, foram mantidas as promoções favoráveis a procedência do reclamo original.

No entanto, de tudo quanto restou consignado, parece, s.m.j., ser inegável que se houve falhas, estas têm aspectos nitidamente formais, as quais não estão aptas a ensejar a procedência da representação em comento.

De fato, considerando tudo que dos autos consta, mormente as defesas colacionadas pela Origem, das quais a Fazenda se apropria como se suas fossem, impõem-se o reconhecimento da improcedência do reclamo.

Recorde-se, por fim, ser da Administração que esta Fazenda exerce legalmente a capacidade postulatória, agindo, na espécie, como advogado de parte.

Por tudo isso, a Procuradoria da Fazenda Municipal requer a decretação da total improcedência do pleito exordial."

12. A **Secretaria Geral – SG**, à peça 130, apresentou seu parecer no qual concluiu:

"Inicialmente, entendo que a Representação sub examine preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos termos dos arts. 54 e 55 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Contas, c/c o art. 23 da Lei Orgânica do Município, visto que um dos Representantes integra a edilidade municipal.
(...)
3.1. É irregular a contratação por ausência de justificação e da fundamentação legal da dispensa de licitação. Infringência, portanto, ao art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, ao art. 3º, §2º e art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03.
(...)
Nessa senda, nos casos de contratação direta, ainda que o administrador conte com maior margem de discricionariedade para escolha do contratante, é necessária a apresentação de justificativa para a dispensa, com a devida fundamentação legal, a qual não se faz presente no termo de contrato sob análise, razão pela qual corroboro com os órgãos preopinantes pela manutenção do apontamento referente à irregularidade supracitada.

3.2. O Contrato nº 007/SIURB/2021 e seus Termos de Aditamento representaram violação ao Princípio da Economicidade na medida em que, além dos custos de insumos e serviços, a SIURB arcou com a taxa de administração da SPTURIS, não declinando, nos autos do SEI, justificativa da antecipação dos benefícios em relação aos custos incorridos pela Administração Direta.

A Auditoria pontuou que diante do atraso na Concorrência nº 007/SGM/2020, nada obstaria a assunção provisória da responsabilidade pela Administração Direta, na medida em que as obras do Vale do Anhangabaú tinham seu cronograma conhecido e acompanhado detidamente pela SIURB.

Nesse sentido, entendeu que houve a terceirização quase total do objeto à SPTuris, com o fito de exercer aquilo que a Prefeitura sempre fez diretamente.

Não obstante, ainda manifestou que a contratação em pauta, e seus termos aditivos, representaram violação ao princípio da economicidade, pois além dos custos de insumos e serviços, a SIURB ainda arcou com a taxa de administração mínima de 15% da SPTuris, revelando um contrato antieconômico ao erário paulistano.

Nessa linha preceitua Marçal Justen Filho que a "economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos".

Em defesa, a SPTuris afirmou que a cobrança da taxa de administração de sua parte é praxe nos contratos firmados entre esta empresa e as diversas secretarias, embasada no Ato DPR nº 021/2017 (doc. SEI 057647500), publicado no DOC de 21.04.2017 e vigente desde então.

À luz do alegado pela Especializada, diante da constatação de que a Administração Pública não atuou visando o resguardo do erário público, permito-me acompanhar os órgãos preopinantes pela manutenção do apontamento.

3.3. Constatou-se a ocorrência de "contrato verbal" e prorrogação irregular de Contrato já expirado (infringência ao art. 60, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93).

Segundo a Auditoria, houve a prorrogação de contrato já expirado, visto que a vigência do contrato original era de 22.02.2021 a 31.03.2021, ressaltando-se que o contrato somente foi assinado em 25.03.2021, posteriormente prorrogando-se o prazo contratual, a contar de 01.04.2021, por meio do TA nº 001 (peça 50), que expirou em 31.04.2021, sendo o TA nº 002 (peça 51), que previa a prorrogação do prazo contratual a partir de 01.05.2021, assinado somente em 12.05.2021, portanto, em momento posterior ao encerramento do TA nº 001.

Nesse contexto, à baila do esclarecimento trazido pela SPTuris quanto ao despacho de autorização publicado em 01.05.2021 referente ao TA nº 002, pontuou a Auditoria que a infringência se referia à data da formalização do termo de aditamento de prorrogação em 12.05.2021, momento em que o contrato já não estava mais em vigência.

Sem embargo da alegação trazida pela SIURB acerca da imprescindibilidade da contratação por se tratar de serviço contínuo, a regra para a prorrogação contratual é a de que o respectivo termo aditivo seja formalizado antes do término do prazo contratual, visto que o prazo de vigência constitui formalidade essencial. Deste modo, a prorrogação do contrato já expirado representa situação equivalente à de um contrato verbal, expressamente coibido pelo art. 60 da Lei 8.666/1993.

Com efeito, explícita o doutrinador Henry Lopes Meirelles no seu livro Licitação e Contrato Administrativo, 11ª edição, p. 198:

"A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para a continuação das

obras, serviços ou compras anteriormente contratados. O contrato extinto não se prorroga, nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior."

Dessa feita, transcorrido o prazo de vigência, o contrato estaria formalmente extinto e o aditamento posterior não poderia produzir efeitos retroativos, razão pela qual acompanho os órgãos preopinantes pela manutenção da referida irregularidade.

3.4. A emissão da nota de empenho apenas em 16.04.21 configura infringência ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 por realização de despesas sem prévio empenho.

De fato, os apontamentos da Especializada demonstram a emissão intempestiva da nota de empenho que suportava o contrato, uma vez que o mesmo foi firmado em 25.03.2021 (peça 4) e a emissão do empenho nº 32946/2021 ocorreu somente em 16.04.2021 (peça 5), em infringência ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, ao art. 1º do Decreto Municipal nº 23.639/87 e ao art. 167, II, da CF.

Embora a SIURB tenha se manifestado no sentido de que constou a nota de reserva, a qual foi suficiente para fazer frente aos gastos, registro que o art. 60 da Lei nº 4.320/64 estabelece de forma inequívoca e expressa que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Por isso, anteriormente à realização de despesa, deverá ser extraída nota de empenho, documento que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria, conforme predispõe o art. 61, parágrafo único do mesmo normativo.

Desta forma, o empenho se trata de garantia ao particular de que existe a disponibilidade financeira para fazer frente à despesa que será assumida, configurando-se como irregular a celebração do contrato sem a reserva de recursos correspondentes.

No mesmo sentido se direciona a lição de J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

"**O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é "ex ante".(**grifos nossos)
(A Lei 4.320 Comentada. 22ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. p. 105)."

E, ainda, o Colendo Tribunal de Contas da União, no julgamento do processo nº TC 018.715/2005-2, Acórdão nº 1404/2011, 1ª Câmara, sobre o assunto determinou a: "(...) observância das fases da despesa pública,

de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964; (...)".

Visto o exposto, acompanho os órgãos preopinantes pela manutenção da irregularidade.

Por fim, cumpre registrar que a Auditoria identificou, por meio do Sistema Átomo-Radar, o pagamento no montante de R$ 831.178,93, relativo ao contrato sub examine, além da emissão de uma nota de empenho no valor de R$ 400.000,00, entendendo caracterizar outro indício de irregularidade.

Frente ao elucidado, opino pelo conhecimento da Representação apresentada e, quanto ao mérito, opino por sua procedência, visto que as defesas acostadas aos autos pelas partes envolvidas não foram capazes de elidir os apontamentos da Auditoria."

É o relatório.

VOTO

1 - Em julgamento Representação formulada pelo Vereador Celso Luís Giannazi e pelo Deputado Estadual Carlos Giannazi questionando despesa referente ao Contrato nº 7/21, celebrado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e a São Paulo Turismo S.A, para prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú, no valor de R$ 1.238.300,09 (um milhão, duzentos e trinta e oito mil, trezentos reais e nove centavos) pelo período compreendido entre 22/02/2021 a 30/05/2021.

2 - Os Representantes alegaram, especificamente, o seguinte:

2.1-"notícia publicada na mídia informou que teria havido dispêndio do valor de R$ 831.000,00 (oitocentos e trinta e um mil reais) com manutenção do Vale do Anhangabaú no período da Pandemia, o qual encontrava-se fechado."

2.2-"Os serviços deveriam ser realizados pela Concessionária vencedora do certame para "Concessão do Vale do Anhangabaú".

2.3- "Além do valor do referido ajuste, foram gastos R$ 371.520,97 (trezentos e setenta e um mil, quinhentos e vinte reais e noventa e sete centavos) em materiais de manutenção não contemplados no contrato."

3 - Foram juntadas notícias publicadas na imprensa relatando o suposto "fechamento do Vale Anhangabaú no período da Pandemia" e a "oficialização da 2ª convocada como nova vencedora da concessão do Vale", sendo afirmado que, "como o erário aplicado refere-se a

manutenção de espaço, com tendas, gradis e outros instrumentos para o público e o local estava fechado por conta da pandemia, há indícios suficientes de que houve ato de improbidade administrativa."

4 - Nota-se que a análise da procedência ou não da Representação limitava-se à verificação de três elementos:

> a- se de fato o local objeto da prestação dos serviços (pista de skate) encontrava-se fechado durante o prazo de vigência do contrato (22/02/2021 a 30/05/2021);
>
> b- se na data da prestação dos serviços impugnados, o contrato de Concessão do Vale do Anhangabaú já se encontrava vigente; e
>
> c- se o valor pago de R$ 371.520,97 estava contemplado no contrato 7/2021.

5 - Contudo, não foi o que se processou, voltando-se os Órgãos Técnicos para a elaboração de apontamentos sobre a natureza da contratação, sua motivação, enquadramento da dispensa de licitação, justificativas para escolha da contratada, necessidade dos serviços contratados, datas e valores de pagamentos e notas de empenho, assim como ateste de prazos, amparo legal e outros aspectos não arguidos na Representação e condizentes com procedimento de análise de contrato.

6 -Ocorre que, conforme farta jurisprudência deste Tribunal de Contas, a análise e julgamento deve se ater ao objeto do produto em questão, no caso, aos pontos arguidos na representação, não sendo possível o seu desvirtuamento, com possível condenação dos Representados em quantidade superior ou em objeto diverso do demandado.

7-Cite-se como exemplo Acórdão proferido nos TCs nº 2.974/17 e 295/2001:

> RECURSO. PFM. Decisão que julgou parcialmente procedente a representação. Serviços de manutenção do sistema de drenagem. SUBPREFEITURA. Rejeitada a preliminar arguida por tratar-se de decisão "extra petita" e ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Correção de erro material, para exclusão da parte referente à acumulação de serviços de natureza distinta e especificações diversas no objeto do Certame. CONHECIDO. Votação unânime. PROVIDO PARCIALMENTE.

8- O mesmo entendimento é adotado pelo Tribunal de Contas da União, destacando-se excerto do Voto do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar (...) nos autos do Processo nº 575.810/1996-3 (Acórdão 79/2002-TCU-Plenário), verbis:

> *(...)Uma decisão configura-se* ***ultra petita*** *quando* ***resolve questão não argüida pelo peticionário, se a ele couber argüi-la, causando prejuízo à outra parte****. Segundo a doutrina, deve haver congruência entre o pedido e a sentença, para evitar excesso de poder do juiz. Essa, em suma, é a*

> *inteligência dos artigos 128 e 460, caput, do Código de Processo Civil, em aplicação subsidiária:*
>
> *'Art. 128. O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta,* ***sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.***
>
> *(...)*
>
> *Art. 460.* ***É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado***

9-Em julgado mais recente, o Tribunal de Contas da União enfatizou a vedação ao julgamento "ultra petita":

> *(...)*
>
> *Noutro ponto, o v.* ***acordão também padece de contradições na medida em que esta Corte decidiu além do que lhe foi demandado a deliberar nestes autos, analisando questão diversa daquela que representa a causa de pedir da Representação, incorrendo em decisão extra ou ultra petita, o que é vedado nos termos do artigo 492, do Código de Processo Civil, sendo nulo o v. acórdão****.*
>
> *(...)*
>
> ***Afinal, é vedado conhecer de objeto estranho à causa de pedir desta demanda, limitada a um único ato administrativo praticado no bojo da licitação em questão."***
>
> *(ACÓRDÃO Nº 192/2022 – TCU – Plenário. Processo TC 000.082/2019-8. Embargos de Declaração (Representação). Relator: Ministro Vital do Rêgo."*

10 -De fato, a própria conclusão dos Órgãos técnicos no sentido da "irregularidade do contrato" e/ou "procedência da Representação" por motivos alheios à causa de pedir, demonstra a falta de correlação entre as alegações iniciais e as conclusões da Auditoria.

11-Nessa toada, a despeito dos limites expressamente estabelecidos para a causa de pedir da Representação, os pareceres em muito os ultrapassam ao adentrarem na análise de mérito de todo o contrato e seus aditivos.

12-Como asseveram Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery:

> "A regra da congruência (ou correlação) entre pedido e sentença (CPC arts. 128 r 460) é decorrente do princípio dispositivo. Quando o juiz tiver de decidir independentemente do pedido da parte ou do interessado, o que

ocorre, por exemplo, com as matérias de ordem pública, não incide a regra da congruência".

13-Sobre a obrigatoriedade de se ater o juiz ao objeto do processo, aborda Carlos Silveira Noronha:

> "Relativamente ao objeto do processo, a sentença deve cingir-se a prover a pretensão deduzida pelo autor, acolhendo-a ou rejeitando-a, consoante resultados alcançados no procedimento investigatório e segundo a natureza e caracterização do objeto postulado, em obediência ao princípio da conformidade da sentença com o objeto da demanda, expresso na parêmia sententia debet esse conformis libelo na forma da afirmação de Baldo. Isso significa dizer-se que a sentença deve ser certa, precisa e completa, a teor do que contem nos arts. 128 e 460 do CPC. Como bem observa Schwab, é sobre a pretensão processual que o juiz debruça a sua atividade cognitiva, em razão do que resulta constituir-se a mesma em elemento comum e identificador do objeto do processo e do objeto da sentença."

14- Misael Montenegro, bem define a hipótese e suas consequências:

> "Princípio da congruência, da adstrição ou da correlação: Pelo princípio da congruência (também intitulado da adstrição ou da correlação), a sentença deve se limitar a enfrentar as questões suscitadas e discutidas pelas partes durante o processo. Assim, em ação indenizatória na qual o autor comprova a existência de dano extenso, desproporcional ao pedido formulado na petição inicial, a autoridade jurisdicional não pode proferir sentença além das pretensões do autor, sob pena de o pronunciamento ser considerado nulo na parte em excesso.
>
> (...)
>
> Prevalência do princípio da adstrição, da congruência ou da correlação: O dispositivo reafirma a regra constante do art. 141, demonstrando que a resposta apresentada pelo magistrado deve se conformar com o pedido formulado pelo autor na petição inicial, pelo réu na contestação ou pelo réu e/ou pelo terceiro reconvinte, sob pena de o pronunciamento ser considerado extra petita, ultra petita ou citra petita, acarretando as consequências identificadas em linhas seguintes." (MONTENEGRO FILHO, Misael. Novo Código de Processo Civil Comentado. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2018,p. 148/145.)

15-Esse diapasão cite-se posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO FUNDAMENTADA EM CAUSA DE PEDIR NÃO APRESENTADA NA PETIÇÃO INICIAL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. DECISÃO

> MANTIDA. 1. "Há julgamento extra petita quando o juiz concede prestação jurisdicional diferente da que foi postulada ou quando defere a prestação requerida, porém, com base em fundamento não invocado como causa de pedir" (EDcl no AgRg no Ag 1225839/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/06/2013, DJe 12/06/2013) . 2. Agravo interno a que se nega provimento.
>
> (STJ - AgInt no AREsp: 1285769 SP 2018/0099447-6, Relator.: Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Data de Julgamento: 09/08/2021, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/08/2021)

16-No mesmo sentido:

> RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. CHEQUE NOMINAL. ENDOSSO. FRAUDE. COMPENSAÇÃO E DEPÓSITO. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. RESPONSABILIDADE. PROVIMENTO JURISDICIONAL DISTINTO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. CONFIGURAÇÃO. 1. A controvérsia resume-se a saber se está configurada, na espécie, a hipótese de julgamento extra petita. 2. É extra petita a decisão que, em ação de reparação de prejuízos supostamente causados pela compensação e posterior depósito de cheque nominal endossado por quem não tinha poderes para tanto, condena a instituição financeira ao pagamento do valor das cártulas indevidamente compensadas. 3. A decretação de nulidade é a sanção prevista para a hipótese de decisão extra ou ultra petita, somente podendo ser relativizada, mediante o decote da parte que excede à pretensão manifestada, se não houver prejuízo para as partes. 4. Recurso especial provido.
>
> (STJ - REsp: 2035370 DF 2018/0321496-2, Relator.: RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 18/04/2023, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/04/2023)

17 – O contraditório também não se fez efetivo, eis que as respostas dos Interessados, **naquilo que diz respeito ao impugnado pela Representação, não foram contraditadas nos relatórios técnicos**.

18 - Nesse sentido, **não houve** manifestação técnica acerca da alegação da SPTuris e da SIURB de que: "*o Vale* ***não esteve totalmente fechado neste período****. Ora,* ***o trecho onde está instalada a pista de Skate, entre a Avenida São João e o Viaduto Santa Ifigênia, permaneceu aberto aos usuários, desde fevereiro de 2021, com circulação dos praticantes do esporte.*** *O mesmo* ***se aplica à Central de Turismo, que esteve em operação.*** *Portanto,* ***inegável a necessidade de prestação de serviço*** *por parte da São Paulo Turismo para preservação e manutenção do local, além da operacionalização da Central de Turismo."*

19 - A veracidade da afirmação dos Interessados de que a área da pista de skate permaneceu **aberta** para os usuários a partir de fevereiro de 2021 foi comprovada por notícias publicadas na imprensa, **tornando improcedente o primeiro ponto da Representação.**

> *"**PISTA DE SKATE É INAUGURADA NO VALE DO ANHANGABAÚ, NO CENTRO DE SP***
>
> *Pista faz parte de projeto de revitalização da área. No início de fevereiro, gestão municipal prorrogou pela sexta vez entrega de obra do Vale, que deve ser totalmente liberado somente em abril.*
>
> *Por G1 SP e Bom Dia SP — **São Paulo. 22/02/2021** 08h49*

20 - No mesmo sentido, verificando-se o processo SEI 6011.2020/0002505-0, tem-se que o certame da concessão do Vale foi **homologado apenas em junho de 2021**. A referida publicação no Diário Oficial de 1º de junho de 2021 comprovou que o contrato da nova concessão apenas foi iniciado em data posterior ao encerramento do contrato 7/2021 de prestação serviços de logística, manutenção e colocação de gradis na pista de skate, em 30 de maio de 2021, tornando **improcedente o segundo ponto da Representação**.

21 - Sobre o **terceiro e último ponto questionado**, nos termos da manifestação da SIURB e SPTuris, o processo SEI 6022.2021/0000420-8 foi instruído com informação dos contratos que lastreariam a prestação de serviço (doc. Sei 039722725 e 039722762). E, consta nessa documentação que, "à medida em que os serviços foram executados, face à existência de saldo contratual foi possível a prorrogação do prazo de vigência sem acréscimo de valores conforme termo de aditamento nº 1/2021, previamente analisado e validado pela Assessoria Jurídica da Pasta (vide publicações no Diário Oficial)[6]

22 - Portanto, o montante indicado na Representação - de R$ 371.520,97 - **correspondeu a serviços executados no escopo do contrato, mediante termo de aditamento, sendo improcedente a alegação** relacionada a supostos gastos "fora do contrato 7/2021" com materiais e manutenção, que também se comprova em análise do processo de pagamento SEI 6022.2021/0001311-8.

23-Como visto, as respostas e documentos apresentados pela SIURB e SPTuris, naquilo que concerne as alegações constantes da Representação não consideradas pelos Órgãos técnicos, em desacordo com o princípio do efetivo contraditório que influenciou fortemente o Novo Código de Processo Civil, o primeiro Código Processual brasileiro da era democrática.

24-Ao contraditório não mais basta que seja dado a oportunidade de se defender, ou apenas de ser informado sobre os atos processuais praticados. O contraditório no estado democrático de direito contemporâneo exige que seja dado às partes a oportunidade de influir nas decisões jurisdicionais.

25-Aliás, democracia é sinônimo de participação e a participação no processo judicial só se efetiva com a real garantia do contraditório, onde todos os sujeitos processuais, a partir de um modelo pautado na cooperação, possam influir no convencimento daquele que julga.

---

6 publicado no DO, com vigência até 30/04/2021 (respectivamente doc. Se 041587205, 041587225, 041885504 e 042851976)

26-Para Gilmar Ferreira Mendes:

> *Há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar – como bem anota Pontes de Miranda – é uma pretensão à tutela jurídica.*[7]

27-Luiz Guilherme Marinoni atribui a legitimação do processo ao direito de participação, em sentido mais abrangente, também incorporando o direito de influência.[8]

28-Acrescenta ainda que:

> *Se o Direito de participar é não só o direito de influir sobre o convencimento do juiz, mas também o direito de estar junto a ele ou de estar cuidando para que a atividade jurisdicional não seja arbitrária, é evidente que a participação requer a publicidade e a fundamentação, especialmente a fundamentação das decisões que considerem a lei diante dos direitos fundamentais.*[9]

29-Fredie Didier Jr. Sinaliza que não adianta permitir que a parte simplesmente participe do processo, não sendo suficiente para que se efetive o contraditório. Conclui afirmando que: "É necessário que se permita que ela seja ouvida, é claro, mas em condições de poder influenciar a decisão do órgão jurisdicional".[10]

30-Por sua vez, Leonardo Carneiro da Cunha, ao se referir a participação das partes como reflexo da democracia, representada pelo princípio constitucional do contraditório, juntamente com a crítica à prática de atos imprevistos praticados pelo poder jurisdicional, leciona que:

31-Estado democrático não se compraz com a ideia de atos repentinos, inesperados, de qualquer dos seus órgãos, mormente daqueles destinados à aplicação do Direito. A efetiva participação dos sujeitos processuais é medida que consagra o princípio democrático, cujos fundamentos são vetores hermenêuticos para a aplicação das normas jurídicas.[11]

---

7 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 418

8 MARINONI. Luiz Guilherme. Teoria geral do Processo. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. P. 409, p. 409

9 MARINONI. Luiz Guilherme. Teoria geral do Processo. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. P. 409, p. 409

10 DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015, p. 79

11 CUNHA. Leonardo Carneiro da. A atendibilidade dos fatos supervenientes no processo civil: uma análise comparativa entre o sistema português e o brasileiro. Coimbra: Almedina, 2012, p.61. Apud DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015, p. 79

32-A garantia da efetividade da tutela jurisdicional e do processo civil como um todo está intrinsicamente umbilicada à garantia constitucional do contraditório em seu aspecto substancial.

33-Tal noção deve ser entendida como garantia de efetiva participação das partes no desenvolvimento de todo o litígio, mediante a possibilidade de influírem, em igualdade de condições, no convencimento do magistrado, contribuindo na descrição dos fatos, na produção de provas e no debate das questões de direito.[12]

34-Portanto, o não enfrentamento das provas e justificativas apresentadas pelos Representados implicou na desconsideração de sua defesa para o deslinde do processo (relatórios técnicos), violando o direito constitucional ao efetivo contraditório, que como visto, muito mais abrangente que o contraditório formal.

35- A vista de todo o exposto, a Representação é improcedente.

DISPOSITIVO - VOTO RESUMO

36-Os Representantes alegaram, **especificamente,** o seguinte:

> 1-"notícia publicada na mídia informou que teria havido dispêndio do valor de R$ 831.000,00 (oitocentos e trinta e um mil reais) com manutenção do Vale do Anhangabaú no período da Pandemia, o **qual encontrava-se fechado.**"
>
> 2-"*Os serviços deveriam* ***ser realizados pela Concessionária vencedora do certame para "Concessão do Vale do Anhangabaú***".
>
> 3- "Além do valor do referido ajuste, foram gastos R$ 371.520,97 (trezentos e setenta e um mil, quinhentos e vinte reais e noventa e sete centavos) em **materiais de manutenção** não contemplados no contrato."

37- Nota-se que a análise da procedência ou não da Representação limitava-se à verificação de três elementos:

> *a- se de fato o local objeto da prestação dos serviços (pista de skate) encontrava-se fechado durante o prazo de vigência do contrato (22/02/2021 a 30/05/2021);*
>
> *b- se na data da prestação dos serviços impugnados, o contrato de Concessão do Vale do Anhangabaú já se encontrava vigente; e*
>
> *c- se o valor pago de R$ 371.520,97 estava contemplado no contrato 7/2021.*

12 CUNHA, Leonardo Carneiro da. O processo civil no estado constitucional e os fundamentos do projeto do novo código de processo civil brasileiro. Publicado na Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

38 - Contudo, não foi o que se processou, voltando-se os Órgãos Técnicos para a elaboração de apontamentos sobre a natureza da contratação, sua motivação, enquadramento da dispensa de licitação, justificativas para escolha da contratada, necessidade dos serviços contratados, datas e valores de pagamentos e notas de empenho, assim como ateste de prazos, amparo legal e outros aspectos não arrazoados na Representação e condizentes com procedimento de **análise de contrato**.

39-E, conforme jurisprudência, doutrina e disposições do Código de Processo Civil, insertos no presente voto, a análise e julgamento devem se ater aos pontos abordados na representação, **não sendo possível o seu desvirtuamento**, com possível condenação dos Representados em **quantidade superior ou em objeto diverso do demandado, sob pena de configurar-se sentença "ultra/extra petita".**

40- O julgamento '**ultra petita'** é caracterizado quando se **resolve questão não argüida pelo peticionário, se a ele couber argüi-la, causando prejuízo à outra parte**. Segundo vasta jurisprudência e doutrina, para que haja decisão válida deve haver **congruência e correlação entre o pedido e a sentença**, evitando-se excesso de poder do julgador. Essa, em suma, é a inteligência dos artigos 128 e 460, caput, do Código de Processo Civil, em aplicação subsidiária.

41-Conforme alegado pela SIURB e pela SPTuris e comprovado por publicações da imprensa[13], "*o Vale* ***não esteve totalmente fechado neste período****. O* ***trecho onde está instalada a pista de Skate, entre a Avenida São João e o Viaduto Santa Ifigênia, permaneceu aberto aos usuários, desde fevereiro de 2021, com circulação dos praticantes do esporte.*** *O mesmo* ***se aplica à Central de Turismo, que esteve em operação". Logo,*** **improcedente o primeiro ponto da Representação.**

42-Quanto ao **segundo ponto**, verificando-se o processo SEI 6011.2020/0002505-0, tem-se que o certame da concessão do Vale foi **homologado apenas em junho de 2021**. A publicação no Diário Oficial de 1º de junho de 2021 comprovou que o contrato da nova concessão **apenas foi iniciado em data posterior ao encerramento do contrato 7/2021**, em 30 de maio de 2021, tornando **improcedente esse item da Representação**.

43 - Sobre o **terceiro e último ponto questionado**, nos termos da manifestação da SIURB e SPTuris, o processo SEI 6022.2021/0000420-8 foi instruído com informação dos contratos que lastrearam a prestação de serviço (doc. Sei 039722725 e 039722762). E, consta nessa documentação que, "à medida em que os serviços foram executados, face à existência de saldo contratual foi possível **a prorrogação do prazo de vigência sem acréscimo de valores conforme termo de aditamento nº 1/2021**, previamente validado pela Assessoria Jurídica da Pasta (vide publicações no Diário Oficial).[14]

---

13 *"**PISTA DE SKATE É INAUGURADA NO VALE DO ANHANGABAÚ, NO CENTRO DE SP**Pista faz parte de projeto de revitalização da área. No início de fevereiro, gestão municipal prorrogou pela sexta vez entrega de obra do Vale, que deve ser totalmente liberado somente em abril.*
*Por G1 SP e Bom Dia SP — **São Paulo. 22/02/2021** 08h49*

14 publicado no DO, com vigência até 30/04/2021 (respectivamente doc. Se 041587205, 041587225, 041885504 e 042851976)

44-Portanto, o montante questionado na Representação de R$ 371.520,97 **correspondeu a serviços executados no escopo do contrato**, **mediante termo de aditamento,** sendo **improcedente também o terceiro ponto** relacionada a supostos gastos "fora do contrato 7/2021" com materiais e manutenção (vide processo de pagamento SEI 6022.2021/0001311-8).

45-Diante do exposto, **limitando-me aos pontos integrantes na pretensão dos Representantes,** evitando-se julgamento além das providências pleiteadas ('ultra petita'), **observando-se o princípio da correlação entre pedido e sentença, assim como em obediência à regra da congruência decorrente do princípio dispositivo**, **CONHEÇO** da presente Representação, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE** quanto aos 3 pontos impugnados, nos termos da fundamentação constante neste voto, deixando de me pronunciar sobre as questões que não possuem congruência com o pedido Inicial.

46 - Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/010285/2021**
Representantes:	Vereador Celso Luis Giannazi e Deputado Estadual Carlos Giannazi
Objeto:	Representação em face do Contrato nº 007/SIURB/2021 e Termo de Aditamento nº 002/SIURB/2021, cujo objeto é a prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú
Relator:	Conselheiro Eduardo Tuma
Revisor:	Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de Representação interposta pelo vereador Celso Luís Giannazi e pelo deputado estadual Carlos Giannazi em face do Contrato nº 007/SIURB/21, cujo objeto é a prestação de serviços de suporte logístico na instalação de gradis, limpeza, estruturação de operação dos quiosques e área da pista de skate no Vale do Anhangabaú, no período de 22/02 a 31/03 de 2021, alegando, em síntese: o espaço esteve fechado ao público durante o período da pandemia, não se justificando o dispêndio do patrimônio público com manutenção; o contrato foi aditado em 12/05/2021 por mais 30 dias, encerrando-se em 30/05/2021; foi contratado, para manutenção do espaço, materiais de manutenção no valor de R$ 371.520,97, não contemplados pelo contrato; o espaço estava em processo licitatório para concessão à iniciativa privada. Por fim, requer, que este Tribunal de Contas apurasse os fatos adotando as medidas cabíveis.

A SCE, em sede de Relatório Preliminar (peça 56), concluiu pela procedência da Representação, com os seguintes apontamentos:

> 3.1. É irregular a contratação por ausência de justificação e da fundamentação legal da dispensa de licitação. Infringência, portanto, ao art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, ao art. 3º, §2º e art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03.
> 3.2. O Contrato nº 007/SIURB/2021 e seus Termos de Aditamento representaram violação ao Princípio da Economicidade na medida em que, além dos custos de insumos e serviços, a SIURB arcou com a taxa de administração da

SPTURIS, não declinando, nos autos do SEI, justificativa da antecipação dos benefícios em relação aos custos incorridos pela Administração Direta.
3.3. Constatou-se a ocorrência de "contrato verbal" e prorrogação irregular de Contrato já expirado (infringência ao art. 60, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93).
3.4. A emissão da nota de empenho apenas em 16.04.21 configura infringência ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 por realização de despesas sem prévio empenho.

Após análise das informações da SPTURIS e a SIURB (peças 77/82 e 89/90), em sede de Relatório Conclusivo (peça 93), a SCE reafirmou os apontamentos anteriores, concluindo pela procedência da Representação.

A AJ e a SG manifestaram-se pelo conhecimento da Representação e, no mérito, acompanharam as conclusões da SCE pela procedência da Representação.

Por todo o exposto, alicerçado nas conclusões das áreas técnicas, conheço da presente Representação, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade e, no mérito, em consonância com as conclusões da SCE e manifestações da AJ e da SG, julgo-a procedente.

TCM, 02 de abril de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

RSPCV/RB