Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-100/2023

Processo	-	TC/017741/2021 (Tramitam em conjunto os processos TC/017285/2021 e TC/017741/2021)
Representante	-	Vereadora Silvia Andrea Ferraro/Bancada Feminista do PSOL e outras Covereadoras (Câmara Municipal de São Paulo)
Representada	-	Secretaria do Governo Municipal/Procuradoria Geral do Município
Objeto	-	Representação interposta solicitando fiscalização sobre a legalidade da perícia técnica referente ao Acordo firmado entre o Município de São Paulo e a União, em relação à indenização pela utilização do Campo de Marte

3.267ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SGM. Interposta solicitando fiscalização sobre a legalidade da perícia técnica referente ao Acordo firmado entre o Município e a União, em relação à indenização pela utilização do Campo de Marte. 1. Objeto esvaziado com a realização de Acordo e sua homologação por decisão do STF. RE 668.869-AgR/SP em 28/03/2022. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/017285/2021 e TC/017741/2021, 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 conhecer da representação interposta por Silvia Andrea Ferraro, Dafne Sena Coutinho Ribeiro, Carolina Iara Ramos de Oliveira, Paula Nunes dos Santos e Natalia Chaves Oliveira, integrantes da Bancada Feminista do PSOL, da Egrégia Câmara de Vereadores de São Paulo, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acordão às ilustres representantes e às representadas, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, arquivando-se os autos após as comunicações de praxe.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/017741/2021**
Interessadas:	Silvia Andrea Ferraro, Dafne Sena Coutinho Ribeiro, Carolina Iara Ramos de Oliveira, Paula Nunes dos Santos e Natalia Chaves Oliveira integrantes da Bancada Feminista do PSOL, da Eg. Câmara de Vereadores de São Paulo
Objeto:	REPRESENTAÇÃO – prática de irregularidades e eventuais ilegalidades por parte do Executivo Paulistano na consecução do Acordo com a União, sobre a área conhecida como Campo de Marte, na zona norte da cidade

Processo:	**TC/017285/2021**
Interessados:	Vereador Celso Luiz Giannazi e Deputado Estadual Carlos Giannazi
Objeto:	REPRESENTAÇÃO – análise da viabilidade do PL nº 814/21, que autoriza o Município a renunciar à indenização devida pela utilização irregular do "Campo de Marte" pela União, no Acordo firmado com a União

RELATÓRIO

O TC/017741/2021 focaliza a Representação formulada por Silvia Andrea Ferraro, Dafne Sena Coutinho Ribeiro, Carolina Iara Ramos de Oliveira, Paula Nunes dos Santos e Natália Chaves Oliveira, integrantes da Bancada Feminista do PSOL na Edilidade Paulistana, que se intitulam, as duas primeiras vereadoras e as demais "covereadoras", reportando-se ao artigo do Professor Nabil Bonduki publicado na Folha de São Paulo sob o título "O que está por trás do estranho acordo entre Ricardo Nunes e Bolsonaro sobre o Campo de Marte?", onde esse mestre apura que "depois de um longo processo judicial, o STF reconheceu o direito da Municipalidade sobre a área e condenou a União a indenizar aquela Entidade Política pela ocupação da gleba durante quase nove décadas."

Argumentaram, ainda, que o cálculo da indenização, acordado entre as partes em uma Câmara Técnica formada pela Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral do Município, chegou a R$ 49 bilhões, não havendo notícia se essa perícia foi realizada com o auxílio/auditoria/supervisão técnica desta Egrégia Corte de Contas.

Relatam, também que o Prefeito enviou à Câmara Projeto de Lei autorizando o Executivo a avançar nas tratativas com a União para pôr fim à pendência sobre o Campo de Marte, sem qualquer transparência.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Firmadas nesses fundamentos, as representantes requerem a este Tribunal investigação sobre irregularidades e eventuais ilicitudes nos atos praticados pelo Município, bem assim:

a) exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre o valor apurado no processo;
b) emitir parecer sobre a legalidade da perícia técnica realizada nos autos, verificando se os valores ali apurados estão em consonância com a legalidade pública e fiscal do encontro de contas, que está sendo avençado entre o Município e a União;
c) sustar a execução do ato impugnado por eventual irregularidade.
(peça 1)

Ademais, os ilustres Legisladores Celso Luiz Giannazi, Vereador do Município, e Carlos Giannazi, Deputado Estadual pela Assembleia Legislativa de São Paulo, questionam a regularidade do Projeto de Lei enviado à Câmara autorizando o Poder Executivo a renunciar a parte da indenização no Acordo a ser celebrado com a União nos autos judiciais nº 0068278-78.1974.403.100, Representação essa autuada neste Tribunal no TC/017285/2021, o qual vem sendo processado conjuntamente com o de nº TC/017741/2021.

Embora as manifestações técnicas, informações e demais elementos instrutivos tenham sido lançados separadamente nos dois feitos, a similitude da matéria aconselha sua apreciação, discussão e julgamento englobadamente, atendo-me, todavia, ao exame dos atos praticados no TC/017741/2021.

Atendendo à solicitação desta Relatoria, veiculada pelo ofício nº SSG 12172/2021, a Procuradoria Geral do Município – PGM prestou informações, "in verbis":

> ***"Em atenção ao Ofício em epígrafe, sirvo-me do presente para apresentar a Vossa Excelência manifestação da Secretaria Municipal da Fazenda – SF, quanto aos questionamentos apresentados por este D. Tribunal de Contas, acerca dos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, documento anexo (doc. 056775828).***
>
> ***Por oportuno, cumpre informar que o processo judicial acerca da titularidade da área perdura há cerca de 89 anos e ainda está longe de seu completo desfecho, uma vez que após a decisão de 2009 do STJ, no bojo do Recurso Especial nº 991.243-SP (2007/0234635-6), declarando que o Campo de Marte pertence ao Município, mas que apenas a parte do imóvel que não estivesse afetada ao uso público federal deveria ser devolvida, mediante indenização pela perda da propriedade, além de pagamento pelo uso pretérito, pende apreciação e julgamento de agravo interno manejado pela União, por ora indeferido em decisão monocrática do Ministro Celso de Mello."***

Essa informação veio acompanhada da manifestação da Secretaria Municipal da Fazenda – SF e dos Acórdãos da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 991.243-SP e nos Embargos de Declaração interpostos pela União, ambos relatados pelo Ministro Herman Benjamin (peça 24).

Na análise das Representações e da documentação anexada, condensada no Relatório constante da peça 27, a Equipe da Coordenadoria I da Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela procedência parcial das citadas Representações, em razão dos seguintes apontamentos, adiante transcritos na íntegra:

"3.1 O STF condenou a União a indenizar o Município pela ocupação do Campo de Marte.

Não se trata de decisão transitada em julgado, ainda está pendente de apreciação o recurso interposto pela União e, posteriormente, caso se prossiga com a lide, terá início o processo de execução da sentença (subitem 2.1).

O acordo que se pretende fazer entre a União e o Munícipio colocaria fim à lide no estágio atual do processo.

3.2 O valor estimado da indenização é de R$ 49 bilhões e o acordo propõe perdão da dívida da PMSP com a União em troca de indenização.

Em princípio, o Munícipio trocaria R$ 45 bilhões de indenização (valor que não é líquido e certo, pois foi obtido para o caso de um possível acordo) por sua dívida líquida e certa com a União, no montante de R$ 24 bilhões. Todavia, salvo melhor juízo, aplicaria-se (sic) a lógica similar ao deságio em precatório no montante devido pela União, o que reduziria o valor em 40%.

Ademais, considera-se que o juízo de conveniência e oportunidade para celebrar o acordo ou continuar com a lida cabe aos dois entes federativos, e, no caso do Município, a Câmara Municipal autorizou o Executivo a formalizar o acordo (subitem 2.2).

3.3 Não há notícia de que o valor foi obtido com auxílio/auditoria/supervisão do TCMSP.

AO Tribunal de Contas do Município caberá fiscalizar o cumprimento da decisão judicial, pois não faz parte da lide (item 2.3).

3.4 O PL 814/21 autoriza o Município a renunciar ao valor da indenização que superar o débito da municipalidade, mas não há transparência nas tratativas.

Além da questão técnico-jurídica, há o aspecto político da decisão pelo possível acordo entre a União e o Município e as discussões acerca do assunto foram tratadas ou deveriam ter sido tratadas no Parlamento Municipal.

3.5 Implicações nas Finanças Municipais e na LRF.

Com a realização do acordo com a União, a PMSP deixará de pagar o valor de R$ 3,5 bilhões, impactando positivamente, a partir de 2022, o orçamento do Município.

Não há que se falar nas implicações e requisitos apresentados nos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal para renúncia de receita, seja pelo motivo de não se tratar de uma receita que deriva do poder de tributação (receita tributária); seja por se tratar de uma receita patrimonial não prevista em função do imbróglio judicial; seja por não ter sido considerada nas estimativas oficiais de receita (tanto para o orçamento de 2022 quanto nas metas para dois exercícios seguintes na LDO)."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento da Representação, e, no mérito, por sua improcedência por não vislumbrar irregularidades na realização do Acordo, tanto mais que já existe autorização legislativa, condicionada à extinção da dívida municipal (peças 29 e 30).

Nessa mesma esteira caminhou a Procuradoria da Fazenda Municipal, destacando os benefícios do acordo/entendimento das partes sobre uma controvérsia que remonta à década de 1930 e a disputa judicial iniciada em 1950, considerando, ainda, a sua autorização com a edição da Lei Municipal nº 17.726, de 17/12/2021, nos autos nº 0068278-78.1974.403.6100 (peça nº 33).

A Secretaria-Geral também opinou pelo conhecimento e improvimento da Representação, ressaltando a celebração do Acordo em 17/03/2022 e sua homologação em 28/03/2022 pelo Ministro Nunes Marques do Supremo Tribunal Federal, encerrando uma disputa judicial de mais de 60 (sessenta) anos, envolvendo o Campo de Marte. (peça 35)

Esse parecer, emitido após a anexação da cópia integral da Decisão proferida pelo Ministro Nunes Marques (peça 36), foi amplamente respaldado pelo ilustre então Secretário Geral Ricardo E.L.O Panato, que ressaltou a perda do objeto da Representação relativamente aos questionamentos sobre a estimativa da indenização e o valor efetivamente acordado (peça 37).

As manifestações constantes do TC/017285/2021, originado da Representação do Vereador Celso Luís Giannazi e do Deputado Estadual Carlos Giannazi, não dissentem das produzidas no TC/017741/2021, ora relatado, recomendando o julgamento englobado.

É o Relatório.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

VOTO

As Representações em análise questionam a legalidade do Acordo entre o Município e a União sobre a área conhecida como Campo de Marte, entendendo que o mesmo é desvantajoso à Comuna Paulistana por implicar a perda de parcela da indenização, em face do direito assegurado pela Colenda 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 991.243 – SP – interposto pelo Município de São Paulo, não modificado em sede de Embargos Declaratórios opostos pela União.

Historicamente, o Campo de Marte foi objeto de uma acirrada disputa entre o Município de São Paulo e a União, quando as forças militares federais ocuparam a área durante a Revolução Constitucionalista de 1932, até então de posse da primeira Entidade Política.

Em 1958, o Município de São Paulo propôs ação contra a União, reivindicando o domínio e a posse total da área, a qual só teve praticamente seu desfecho com o provimento parcial do Recurso Especial nº 991.243 – SP, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, da 2ª Turma do STJ, reconhecendo o domínio e a posse da Municipalidade sobre a área não afetada à prestação de um serviço público federal, relacionado à aviação, mas assegurando-lhe o direito à indenização pela ocupação irregular da área pela União, Decisão essa mantida em Embargos Declaratórios (texto integral anexado pela Procuradoria Geral do Município – peça 24).

Esse julgamento pôs um ponto final na contenda judicial que se arrastava por anos, uma vez que, segundo informações constantes dos autos, o Recurso Extraordinário, interposto pela União, não foi conhecido por Decisão do então Ministro Celso de Mello, à qual a mesma Entidade Política Federal opôs Agravo Interno, não julgado pela sua retirada de pauta.

Fundamentalmente, as formulações iniciais sustentam que as tratativas, então costuradas entre a União e o Município, seriam prejudiciais a esta Instituição, louvadas num cálculo a que chegou a Câmara Técnica formada pela Advocacia Geral da União – AGU e a Procuradoria Geral do Município – PGM, no valor de quarenta e nove bilhões de reais.

Bem de ver, contudo, que não há qualquer prova segura sobre essa suposta avaliação, que, se existente, não descarta a avaliação judicial por peritos nomeados pelo juiz da causa, sujeita a impugnações e recursos de toda sorte, o que, certamente, demandaria uma tramitação longa e bastante custosa para ambas as partes envolvidas.

Sob esse ângulo, não se pode afirmar, com certeza absoluta, que o

valor apontado seria a dimensão da grandeza a que teria direito o Município em confronto com a União, entendendo este Relator que se trataria de um valor hipotético, sem foros de judicialidade.

De outro lado, não se pode desprezar o fato de que a dívida municipal para com a União atinge o montante de R$ 23.912.137.413,53 (vinte e três bilhões, novecentos e doze milhões, cento e trinta e sete mil, quatrocentos e treze reais e cinquenta e três centavos), em janeiro de 2022, decorrente do Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento de dívidas, pactuado com base na Medida Provisória nº 2.185-35/01, passível de atualização, para ser liquidada mensalmente, o que representaria um dispêndio anual superior a três bilhões de reais, impactando significativamente nas contas públicas.

A esse propósito, são relevantes as informações do Secretário Municipal da Fazenda, trazidas pela Procuradoria Geral do Município no Ofício-resposta constante da peça 24, nesta passagem:

> ***"Em contrapartida, a dívida da Prefeitura do Município de São Paulo, refinanciada pela União Federal ao amparo da Medida Provisória nº 2.185-35/2001 e novamente refinanciada no ano de 2016 ao amparo da Lei Complementar nº 148/2014, correspondia, no mês de novembro de 2021, a R$ 24.312.786.393,12 (vinte e quatro bilhões, trezentos e doze milhões, setecentos e oitenta e seis mil, trezentos e noventa e três reais e doze centavos), havendo ainda, após incidência de juros e encargos, no momento presente, a expectativa de que, para completa quitação de tal dívida dentro do termo contratual (ano de 2030), tenham que ser desembolsados cerca de R$ 33,4 bilhões, pelo Tesouro Municipal. Nota-se, portanto, que a dívida municipal junto à União é certa e líquida, importando em pagamento anuais próximos a R$ 3 bilhões, variando conforme a oscilação da taxa Selic e do IPCA, conforme determinado pela Lei Complementar nº 148/2014.***
>
> ***A necessidade de honrar a mencionada dívida junto à União Federal, para além dos encargos financeiros normais neste tipo de avença, importa em relevante custo de oportunidade para a Municipalidade, que se vê impedida de utilizar no financiamento das mais diversas políticas públicas sob sua responsabilidade os recursos destinados ao pagamento anual das parcelas contratadas.***
>
> ***Apenas a título de comparação, pode-se observar que o montante destinado à União Federal no ano encerrado de 2020, no âmbito do referido contrato de refinanciamento, foi superior à totalidade dos gastos naquele ano (ano crítico para a pandemia de coronavírus) com a função Assistência Social (R$ 1,8 bilhão), superior à totalidade dos gastos com a função habitação (R$ 971***

> ***milhões), superior à totalidade dos gastos com a função Cultura (R$ 834 milhões) e superior à totalidade dos gastos com a função do Saneamento (R$ 663 milhões), apenas para mencionar algumas políticas a cargo da Municipalidade. Feita a comparação para outros anos, o mesmo cenário se verifica."***

A par disso, não vislumbro lesão genérica ao Erário Público, quando duas Entidades Federativas convencionam uma transação de interesse mútuo, uma delas colimando liquidar uma dívida certa e exigível e a outra uma dívida potencial, não quantificada e dependente de um procedimento judicial extremamente demorado e custoso, situação análoga àquela prevista no artigo 840 do Código Civil Brasileiro de 2002, reproduzindo a norma do artigo 1025 do Código Bevilaqua de 1916, nestes termos:

> ***"É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas".***

Conquanto o Direito Público não contenha uma regra idêntica, passível de aplicação por analogia dada a identidade de situações, o artigo 26 da Lei de Introdução as Normas do Direito Público (Decreto-Lei nº 4657 de 4 de setembro de 1942, acrescido pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018), que criou a figura do compromisso, dá respaldo, em certa dose, à negociação, ao prescrever textualmente:

> ***"Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após a oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial."***

Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma publicaram, na Revista de Direito Administrativo, importante e substancioso estudo sob o título – Art. 26 da LINDB – Novo Regime e Negociação com a Administração Pública, páginas 135/169, onde resumem este pensamento:

> ***"A Lei nº 13.655/18, que altera a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB), representa um novo marco à consensualidade administrativa. Seu 26 consiste em efetivo permissivo genérico para que a Administração Pública celebre acordos. Ao criar uma nova figura consensual – o compromisso da Nova LINDB –, a Lei nº 13.655/18 define um novo regime jurídico à***

consensualidade administrativa, cujas principais características são: propiciar segurança jurídica à celebração de acordos administrativos, a partir do endereçamento de dúvidas jurídicas e distorções em sua prática, e garantir compromissos mais eficientes à sociedade como um todo, e não apenas aos celebrantes, satisfazendo interesses gerais"

Ressaltam, ainda, que:

"O compromisso do art. 26 da LINDB visa contornar cenários de incerteza jurídica na aplicação das normas de direito público – qualquer que seja a sua origem, extensão e efeitos – por meio da negociação de alternativas que viabilizam o exercício da competência administrativa. Em termos práticos, no acordo são definidos os compromissos recíprocos para a edição do ato final: o interessado assume uma série de obrigações pactuadas bilateralmente e, se atendidos, o Poder Público compromete-se a convolar o compromisso em decisão final. O compromisso da LINDB para as situações de incerteza se comportaria como um acordo integrativo que, sem substituir o ato final, volta-se à integração do conteúdo discricionário do mesmo. Assim, o compromisso traz previsibilidade e clareza, pois os termos para a edição do ato final estão traduzidos em cláusulas compromissórias. O compromisso traz os efeitos positivos do ato final, permitindo o exercício de direitos a partir de sua assinatura."

Embora o compromisso, emergente do preceito em questão, discipline as contendas entre a Administração Pública e particulares, ele reforça ainda mais as negociações entre duas Entidades Públicas colimando por fim a uma longa disputa judicial entre elas, satisfazendo interesses recíprocos, de matiz público.

De toda forma, a Câmara Municipal já autorizou o Executivo a celebrar o Acordo Judicial, com a edição da Lei Municipal nº 17.726, de 17 de dezembro de 2021, dando-lhe poderes, por meio da Procuradoria Geral do Município, de ***"transigir, transacionar, firmar compromisso, desistir, transferir, remir, e o que se fizer necessário, inclusive renunciar a potencial crédito excedente que viesse a ser reconhecido no processo judicial."***

Finalizando, entendo que o objeto das Representações ficou esvaziado com a realização do Acordo e sua homologação pelo Ministro Nunes Marques do Supremo Tribunal Federal, por Decisão de 28/03/2022, proferida no Recurso Extraordinário nº 668-869-AgR/SP, copiada na íntegra na peça 36 do TC/017741/2021, já transitada em julgado.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Diante desse panorama, e dos elementos informativos e instrutivos carreados aos processos analisados, conheço das Representações propostas por Silvia Andrea Ferraro, Dafne Sena Coutinho Ribeiro, Carolina Iara Ramos de Oliveira, Paula Nunes dos Santos e Natalia Chaves Oliveira integrantes da Bancada Feminista do PSOL, da Eg. Câmara de Vereadores de São Paulo (TC/017741/2021), e pelo Vereador Celso Luiz Giannazi e Deputado Estadual Carlos Giannazi (TC/017285/2021), para, no mérito, JULGÁ-LAS IMPROCEDENTES, determinando o envio de cópias deste pronunciamento e do v. Acordão a ser prolatado, aos ilustres Representantes.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto.

TCM, 29 de março de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

MCPD/RB