

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUIZ FRANCISCO VASCO DE TOLEDO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO CONTEXTO
DAS ANÁLISES DE PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

São Paulo

2020

LUIZ FRANCISCO VASCO DE TOLEDO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO CONTEXTO
DAS ANÁLISES DE PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Tese apresentada à Banca Examinadora do Doutorado em Administração Pública e Governo (CDAPG), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas.

Área de concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas (TEPP).

Orientadora: Professora Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

São Paulo

2020

Toledo, Luiz Francisco Vasco de.

O Tribunal de Contas do município de São Paulo no contexto das análises de projetos de parcerias público-privadas / Luiz Francisco Vasco de Toledo. - 2020.

117 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Parceria público-privada. 2. Concessões administrativas. 3. São Paulo (SP). Tribunal de Contas. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Tese (doutorado CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 341.353

LUIZ FRANCISCO VASCO DE TOLEDO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO CONTEXTO
DAS ANÁLISES DE PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Tese apresentada à Banca Examinadora do Doutorado em Administração Pública e Governo (CDAPG), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas.

Área de concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas (TEPP).

Data da aprovação: 15/10/2020

BANCA EXAMINADORA

Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco (Orientadora)

Gesner Jose de Oliveira Filho

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Rodrigo Pagani de Souza

Aos meus pais (em memória)

AGRADECIMENTOS

Ao longo de todo o processo de elaboração da tese, tive a contribuição e a grata instrução de um sem-número de pessoas e instituições, às quais agradeço profundamente.

De início, agradeço a Fundação Getulio Vargas, na figura da inspiradora Professora Regina Pacheco. Graças ao Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), materializado pela luta da Professora Regina, tomei gosto pelo estudo da gestão pública e decidi seguir no meu percurso acadêmico. Sob a sua generosa orientação, sobrevivi aos mares revoltos do doutorado.

Foi na FGV, ao longo desses seis anos de formação acadêmica, que fiz grandes amigos e tive grandes mestres.

Do período do mestrado, ficaram os ensinamentos e grande amizade de Benjamin Luhers, Carla Rossi, Domingos Sávio de Lima, Maria Adrião, Michel Bosso, Milton Costa e Vinícius Schurgelies.

Nesse segundo período de formação, no curso de doutorado, fui grandemente impactado pelos saberes e campo de pesquisa da Professora Ana Maria Malik, cujas aulas causaram forte impacto em mim. Dentre os amigos que fiz para a vida nessa fase, agradeço aos queridos André Luís Nogueira da Silva, Dalton Cusciano e Lucas Dib. Verdadeiros magos que me inspiraram e inspiram a continuar seguindo a trilha do conhecimento.

Agradeço imensamente a três mestres com os quais muito aprendi e que deixaram grande legado em suas passagens pela Prefeitura de São Paulo, são eles: José Maria Orlando, Saulo Krichanã e Fernando Pieroni. Agradeço igualmente ao Bruno Pereira, uma das minhas maiores referências sobre o tema das PPPs, verdadeiro conhecedor do assunto com quem muito aprendi. Agradeço aos quatro o verdadeiro altruísmo que tiveram e pelos ensinamentos constantes, que tive o privilégio de ter e muito impactaram na presente tese.

Agradeço as valentes Laís Bodanzky, minha chefe e grande inspiração. Sem o apoio e a compreensão dela não seria possível concluir esta empreitada.

Das grandes pessoas que instigaram meus conhecimentos sobre a gestão pública, não é possível esquecer: Nádia Campeão, Marcello Fragano Baird e Mariana Noronha. Verdadeiros conhecedores das políticas públicas, e ainda pessoas brilhantes.

De meu percurso na Prefeitura de São Paulo, é indispensável agradecer, Alessandra Nalio, Alexandre Youssef, Aline D'Angelo, Ana Livia Esteves, Beatriz Gusmão, Bruno Romi, Caroline de Figueiredo Bertoldi, Cleber Pellizzon, Danielle Roldan, Emílio Magalhães Penha, Flávio Goldman, Helena Monteiro, Henrique Giovanini, Isadora Calil, João Paulo Paixão, Joo Hyun Ha, Ludmila di Bernardo, Maíra Madrid, Manuela Colombo, Mariana Figo, Mariana Dohér, Mariana Junqueira, Neli Casimiro, Paulo Casa Grande, Rafaela Antoniazzi, Rodrigo Goes, Rodrigo Pirajá, Rodrigo Massi, Sérgio Cabral, Tais Lara, Vanessa Cardoso, Wilson Poit e tantos outros grandes gestores com quem muito aprendi.

Dos amigos de uma vida inteira, agradeço os ensinamentos e apoio constante de André Capella, Carla Mingolla, Fábio Chabregas, Fernanda Martins, Gabriel Soligo, Lia del Prete Panciera, Marina Callas, Wagner Orlandi sem os quais nada valeria a pena.

No encorajamento para completar este importante ciclo, é importante agradecer a minha prima Maria Emília; também a Magali, que muito me ajudou na estruturação das ideias e na revisão deste trabalho.

Agradeço finalmente a minha família, primeiramente, aos meus pais, que se foram ao longo deste processo de doutorado. Deixaram muitas saudades e certamente estariam muito felizes e orgulhosos com o término de mais este ciclo em minha vida. Agradeço igualmente a minha tia Leninha, que também nos deixou nesse período e muito me apoiou diante das dificuldades enfrentadas. Agradeço aos meus irmãos Ana Paula, Augusto e Gabriel, por serem meu porto seguro. Aos cunhados, companheiros de vida, Ricardo, Marcela e Erika. Agradeço ao meu sobrinho querido Cristiano, por ser sempre constante em minha vida, aprendendo e ensinando em uma linda história de crescimento. Agradeço a minha madrinha Hilda, exemplo de mulher à frente de seu tempo, modelo de luta e inspiração. Agradeço as minhas queridas primas, Marta e Mariana, por serem companheiras de meus dias alegres e tristes, sempre me estimulando a ser uma pessoa melhor. Agradeço à Beth e Márcia, que sempre foram um farol na minha vida e fonte de muita inspiração.

Finalmente, agradeço ao meu parceiro, João Gabriel, com quem comparto meus dias, sem o qual não teria o estímulo necessário para buscar sempre o melhor. A ele agradeço o amor e o cuidado.

RESUMO

VASCO DE TOLEDO, L. F. **O Tribunal de Contas do Município de São Paulo no contexto das análises de projetos de Parcerias Público-Privadas**. 2020. (117) f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

O presente trabalho tem por objetivo analisar o funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), à luz da composição de seus conselheiros, dos seus procedimentos internos em relação aos processos de análise de projetos de concessões e PPPs. Partimos, assim, de dois estudos de caso paulistanos, com o objetivo de apurarmos uma ação de veto por parte dos conselheiros municipais que, em princípio, contrariaria inovações da gestão pública do município de São Paulo. Com base na teoria dos “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1993), buscamos obter um quadro amplo e acurado acerca das relações estabelecidas entre o poder executivo, o poder legislativo e outros órgãos de controle relacionados. Ao investigar os principais entraves à consolidação de tais tipos de concessões e parcerias, na cidade, procuramos, ainda, compreender a dinâmica e as especificidades aí contidas, complementando a análise com o detalhamento de projetos de PPP, verificando a postura de atores políticos, do corpo burocrático em torno do mesmo problema.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas (PPPs); corte de contas; Tribunal de Contas do Município.

ABSTRACT

VASCO DE TOLEDO, L. F. **The Court of Accounts of the City of São Paulo in the context of the analysis of Public-Private Partnership projects.** 2020. (117) f. Thesis (Doctorate) - São Paulo School of Business Administration, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

The present work aims to analyze the functioning of the São Paulo Municipal Court of Accounts (TCMSP), in the light of the composition of its body of directors, of its internal procedures concerning the analysis processes of concession projects and PPPs. We started, therefore, from two case studies from the City of São Paulo, intending to investigate a veto action by the municipal comptrollers that, in principle, would contradict innovations in the public management of the municipality of São Paulo. Based on the theory of “bureaucratic rings” (CARDOSO, 1993), we seek to obtain a broad and accurate picture of the relations established between the executive power, the legislative power, and the control body. When investigating the main obstacles to the consolidation of such types of concessions and partnerships in the city, we also sought to understand the dynamics and specificities contained therein, complementing the analysis with the details of PPP projects, verifying the attitude of political actors and, bureaucratic body around the same problem.

Keywords: Public-Private Partnerships (PPPs); court of auditors; Municipal Court of Accounts.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
ASPECTOS TEÓRICOS	17
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	18
A TEORIA DOS ANÉIS BUROCRÁTICOS	19
CAPÍTULO 1. O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	23
1.1. INTRODUÇÃO	23
1.2. O COLEGIADO ATUAL	24
1.3. A ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DO TCMSP	26
CAPÍTULO 2. OUTRAS CORTES DE CONTAS INTERNACIONAIS:	
A EXPERIÊNCIA DE NOVA IORQUE E LISBOA	67
2.1. INTRODUÇÃO	67
2.2. O ESCRITÓRIO DE CONTROLE DA CIDADE DE NOVA IORQUE (NEW YORK CITY COMPTROLLER'S OFFICE)	67
2.3. O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL	71
2.4. OS TRÊS ÓRGÃOS DE CONTROLE DE CONTAS EM PERSPECTIVA COMPARADA	734
CAPÍTULO 3. ESTUDOS DE CASOS: AS PPPS MUNICIPAIS DA SAÚDE E DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA	77
3.1. DA METODOLOGIA	77
3.2. O PROJETO DE PPP DA REDE HOSPITALAR	78
3.3. O PROJETO DA PPP DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E A CONSOLIDAÇÃO DE UM APARATO BUROCRÁTICO PARA A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE PPP NO MUNICÍPIO	84
3.4. OS ÚLTIMOS ACONTECIMENTOS DO PROJETO DA PPP DE IP	92
CAPÍTULO 4. TEMPO MÉDIO DE ANÁLISE DE PROJETOS PELO TCMSP EM PERSPECTIVA COMPARADA	93
CONCLUSÃO	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas, ou apenas as PPPs, como são conhecidas no Brasil – um tipo específico de concessão administrativa patrocinada – surgem da experiência inglesa concebida como uma nova gestão pública (*new public management*). A partir do início da década de 1990, este tipo de concessão começou a considerar como possibilidade de negociação uma ampla gama de aprimoramento da gestão pública, como também uma série de modalidades contratuais, viabilizando projetos públicos por meio de investimentos privados.

Em 1997, houve o surgimento de *Public-Private Partnerships* (PPP), que são contratos públicos nos quais a realização de obras passa a ser peça fundamental à prestação de serviços, tornando-se, portanto, o objeto do contrato.

A partir daí, o objetivo fim do investimento poderia ser, por exemplo: o número de alunos atendidos em uma escola pública, construída pela iniciativa privada, ou ainda o custo mensal de um preso recolhido numa instituição carcerária, igualmente construída e gerenciada por meio de um parceiro privado.

Tal inovação no âmbito da gestão pública brasileira partiria, assim, de experiências trazidas pelo que se convencionou chamar de Reforma Administrativa do Estado. Isto é, um conjunto de revisões da gestão pública brasileira, protagonizada pela gestão de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE); este criado, em 1995, e encabeçado por Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Internacionalmente, conceito de PPP refere-se a todo o projeto que é concebido, construído, financiado e gerido pela iniciativa privada, seja ele dirigido a um hospital, ou a uma escola, ou a um sistema de iluminação pública, ou a uma prisão. O contrato englobaria uma série de responsabilidades.

De forma individual, um projeto de uma escola, por exemplo, seria concebido, incluindo também o seu projeto arquitetônico, a construção do edifício, a sua manutenção, a limpeza, a segurança e o atendimento ao público usuário (no caso, os alunos), e assim por diante.

O risco de realização de um empreendimento com tal modelo seria partilhado entre o ente público e o privado, alocando para cada parte o que, por ela, poderia ser gerido de modo mais eficaz.

Também, uma inovação trazida com base nessa modalidade contratual seria a pactuação de resultados, esse ingrediente inovador que faria com que o parceiro privado tivesse incentivo financeiro, no sentido de seu empreendimento, e que sua gestão alcançasse resultados almejados, como, por exemplo, a baixa taxa de infecção hospitalar e menor tempo de hospitalização.

No caso de hospital, que realizasse cirurgias a detentos, poderia haver baixos índices de rebelião, fuga e reincidência, bem como baixo custo e curto prazo para substituição de lâmpadas queimadas.

As normas gerais de contratação de Parcerias Público-Privadas foram instituídas no país por meio da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Em que pesem os tantos exemplos internacionais de parcerias entre governo e setor privado, em uma análise comparada, percebe-se que, de modo geral, a administração pública brasileira ainda não conseguiu superar alguns desafios para implementar, de maneira eficaz e mais abrangente, contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP), passados mais de quinze anos de promulgação da Lei Federal nº 11.079/2004.

Segundo dados da Consultoria Radar PPP, foram assinados, no Brasil, 103 contratos de PPPs, entre 2004 e 2017 – estes considerados todos da federação.

Em julho de 2020, segundo a mesma consultoria Radar PPP, havia no país um total de 771 projetos em diversos estágios de desenvolvimento.

No âmbito do Município de São Paulo, a Lei Municipal nº 14.517/2007 instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, destinado à realização de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública municipal.

O presente trabalho parte da curiosidade de se entender mais detalhadamente os motivos pelos quais a Prefeitura de São Paulo, decorrido mais de doze anos da publicação da lei municipal que estabeleceu o modelo de PPP, ainda não teve nenhum projeto executado por meio desse modelo, que poderia, em princípio, trazer melhorias sociais de ambos os lados (público e privado).

Dessa forma, tornou-se importante compreender quais os mecanismos que impediriam ao Município de São Paulo celebrar tais contratos de PPPs.

Diante de tal inquietação, vimos a necessidade de estudar essa relação estabelecida junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo – um ator com grande poder de veto no

processo, e que poderia ser um dos pontos fundamentais na responsabilidade das inovações propostas à gestão pública, no caso das PPPs.

Este nosso estudo, ao longo do seu desenvolvimento, passou por uma série de etapas e reformulações, até se concentrar por definitivo no objeto da pesquisa que pretende compreender o papel do Tribunal de Contas do Município no contexto das análises de projetos de Parcerias Público-Privadas da Prefeitura de São Paulo.

Enquanto gestor público da Prefeitura Municipal, tendo atuado na equipe de elaboração de projetos de concessão e PPP, pude vivenciar o desenvolvimento desses projetos, bem como os desafios aí contidos. Por isso, esta pesquisa traz um pouco da experiência pessoal de quatro anos nessa função de gestor.

Cabe esclarecer, ainda, que a tese tem como norte a gestão pública e, nesse caso, esperamos contribuir para uma compreensão do que seja e de como funciona o controle exercido pelo Tribunal de Contas do Município. Portanto, não se trata aqui de uma tese jurídica, embora façamos uso de regramentos legais e infralegais a fim de entendermos o regimento da corte de contas municipal e os procedimentos aplicáveis às Parcerias-Públicas Privadas e concessões comuns.

Diferentemente de outros estudos que analisam profundamente o histórico, a função e a importância das cortes de contas no país (ROSILHO: 2016) no contexto do próprio TCMSP (TEIXEIRA: 2004), este presente trabalho procura o aprofundamento do aspecto da gestão e dos procedimentos do TCMSP, enfocando, sobretudo, o problema do comportamento do órgão no contexto das análises de projetos de concessão e PPP.

Vale ressaltar que não pretendemos fazer uma reflexão sobre a pertinência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, mas, sim verificar o controle externo que exerce, por intermédio de, que vem, ao longo do tempo, desempenhando uma importante função de zelo ao erário municipal bem como aprimorando suas práticas. O fito do presente estudo, é, portanto, contribuir para o aperfeiçoamento desse importante órgão, sobretudo em relação aos seus procedimentos.

Adicionalmente, cabe ressaltar que o exercício de encontrar padrões de conduta desviante, ou atitudes demasiadamente políticas por parte dos conselheiros municipais é tarefa árdua e delicada, pois todas as decisões, por mais que sejam eventualmente impregnadas de vieses, sempre serão tomadas vestidas do necessário formalismo técnico.

Nesse sentido, faremos comparações entre projetos de outras esferas de governo com projetos de concessão e PPP, julgados pelo Tribunal de Contas do Município, a fim de conferirmos quais padrões de comportamento apresentam dissonâncias, indicando-nos a possibilidade de outras motivações muitas vezes comprometidas com interesses específicos, para além do conhecimento técnico.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP ou TCM), criado em 1968, por meio da Lei Municipal nº 7.213, tem como função a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública municipal.

Embora o artigo 71 da Constituição Federal defina que o Tribunal de Contas seja auxiliar ao Congresso Nacional para a realização do Controle Externo do Poder Executivo, as cortes de contas no País ganharam, cada vez mais, relevância e poder, ao longo dos últimos anos.

Como ressalta Teixeira (2004), isso ocorre, na medida em que o Superior Tribunal Federal (STF) reconhece em seus julgados que os tribunais não são “órgão auxiliar de subalternidade, de linha hierárquica”, como definiu o então Ministro do STF Carlos Ayres Britto¹.

Composto por um quadro técnico de funcionários concursados e comissionados, o TCMSP é dirigido por cinco conselheiros. Cada um desses conselheiros tem a responsabilidade (rotativa) de acompanhamento de (diferentes) temas da gestão municipal. E a cada ano, dentre os conselheiros, um é eleito para exercer a direção do Tribunal e de suas atividades.

Os conselheiros são indicados pelo chefe do executivo e pelo legislativo, sendo a câmara responsável pela aprovação final da nomeação de cada um deles.

Assim, observamos uma dada influência do legislativo municipal nessa corte. Seu mandato é vitalício até a aposentadoria compulsória aos 75 anos. O que traria algumas consequências objetivas na análise das contas e nos projetos de diversos governos municipais, muitas vezes, de orientação política distinta daquele que o alçou ao Tribunal.

¹ AYRES BRITTO, Carlos. A real interpretação da Instituição Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: **Anais do Encontro Nacional de Conselheiros de Tribunais de Contas** – pré-congresso dos tribunais de contas do Brasil, TCMRJ, 2001.

Outro dado relevante a ser considerado são os salários altos dos conselheiros e suas prerrogativas. E além disso, eles têm a possibilidade de nomear vários assessores².

Apresentaremos, ao longo deste estudo, como é realizada a composição dos conselheiros da corte de contas municipal, a fim de que tenhamos uma visão mais ampla de como os membros podem ou não reproduzir compromissos políticos de grupos específicos, de acordo com efetivações na função vitalícia de grande prestígio.

Diante da possibilidade de obstrução ou aprovação de contratos de grande porte e grande impacto social e econômico, como no caso das PPPs, diretamente diversos atores privados e políticos podem indicar como tramitam os acordos e/ou desacordos nesse processo.

O TCMSP, por sua estrutura centralizada de procedimentos, careceria na atualidade de inovar-se, a fim de poder contribuir com projetos efetivos de melhoria na cidade de São Paulo, como o caso de PPPs?

Para verificação de tal hipótese, serão analisados, neste estudo:

(1) a estrutura singular desse tribunal, seus procedimentos e seu colegiado, nível máximo decisório. Tal análise será feita em perspectiva comparada com as cidades de Nova Iorque, onde a instituição de controle externo data de 1801 e, ainda, com a cidade de Lisboa, que é auditada por uma instituição de controle externo nacional cujas primeiras atividades de controle no país datam do ano de 1389.

(2) quatorze projetos de concessão de PPPs, executados pelo município de São Paulo e demais entes federativos com a finalidade de verificar se há um padrão distinto na elaboração e na evolução de cada um desses projetos no município de São Paulo, em comparação a outros entes subnacionais brasileiros.

(3) especialmente, com aprofundamento, dois projetos PPPs, executados pelo município de São Paulo: (a) **PPP da Rede Hospitalar**, elaborada no ano de 2010, pela Gestão do então Prefeito Gilberto Kassab; e (b) **PPPP da Iluminação Pública**, elaborada no ano de 2013, pela gestão de Fernando Haddad, Prefeito à época. Ambos projetos tiveram como característica um processo licitatório de fato iniciado.

² Em setembro de 2020, o salário do Prefeito de São Paulo era de R\$ 24.175,55. No mesmo período, os conselheiros municipais receberam salários entre R\$ 22.980,05 e R\$ 24.533,55. Cada conselheiro conta com aproximadamente 20 assessores. E os salários desses assessores variam entre R\$ 17.879,65 e R\$ 5.756,78. Na maioria das vezes, um gabinete de conselheiro é composto por funcionários de cargos comissionados de livre provimento do Conselheiro.

Verificaremos como os processos desses projetos passam pelos responsáveis da tomada de decisão, como são elaboradas as análises, e ainda como podem haver influências geridas pelo Tribunal de Contas do Município, em relação ao Poder Executivo, de onde partem as escolhas por sufrágio universal para executar políticas públicas de interesse da cidade, baseando-se em planos de governo.

Do ponto de vista teórico, faremos um estudo, mobilizando a teoria dos anéis burocráticos. Cardoso (1973), que concebeu sua teoria para analisar o Estado Desenvolvimentista brasileiro, das décadas de 1960 e 1970, defendeu, apesar de as empresas não participarem diretamente das decisões do Estado, que os “anéis burocráticos” eram alianças momentâneas com uma burocracia insulada, servindo para o atendimento de interesses específicos das partes envolvidas, em detrimento do interesse público.

O autor, mais adiante em sua carreira acadêmica, alertou-nos sobre “as interligações entre a burocracia estatal e o interesse privado”, que segundo ele “são enormes e frequentemente fazem-se em detrimento do interesse público” (CARDOSO, 1990, p. 25).

No referente ao desdobramento das ideias do autor, poderíamos enunciar que o problema teórico a ser estudado, aqui, pertinente ao conceito dos “anéis políticos”, define-se nas relações entre o executivo, o legislativo e a corte de contas.

Mais especificamente, o objetivo no caso das PPPs seria compreender como funcionam o sistema e seus agentes públicos, notadamente a corte de contas e a forte influência do poder legislativo, adotando uma postura demasiadamente reticente ao estabelecimento desse tipo de parceria, agindo com interesses outros, ao obstruir ou aprovar o desenvolvimento de tais projetos.

Inicialmente, podemos supor que os compromissos originários de todos os conselheiros são vinculados ao sistema político e que todos eles se originam de uma mesma matriz.

Neste estudo, analisaremos como isso ocorre e que influência poderia chegar no nível das decisões emanadas pelo órgão.

Os dois casos tratados, aqui, identificam as diferenças e as semelhanças na formulação de projetos de PPP paulistanos, bem como a influência da corte de contas municipal, do legislativo e do mercado nos processos. Cabendo ressaltar, ainda, que tais projetos são de governos distintos, de partidos políticos opostos, permitindo verificar também se existem aí dinâmicas decisórias diferentes.

Algumas hipóteses foram pensadas; primeiramente, a questão da fragmentação política na composição do corpo de conselheiros do TCM, que, por sua vez, poderia impedir a criação de consensos, em torno de projetos estruturantes do município. Também, pensamos considerar a possibilidade de o poder executivo municipal e a corte de contas desconhecerem o uso de tal modalidade, em decorrência da inexistência de contratos firmados pela cidade e, por isso mesmo, não concretizarem tais projetos de PPPs com qualidade suficiente.

A análise dos julgamentos dos projetos de PPPs pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, baseada na teoria dos “anéis burocráticos”, reforçaria tais hipóteses?

Curioso constatar que a cidade de São Paulo, centro do desenvolvimento do setor empresarial brasileiro, cujo governo municipal conta com funcionários públicos qualificados, a exemplo de sua agência específica para a concepção de projetos dessa natureza e de seu do corpo de funcionários composto por procuradores, auditores fiscais e analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental, até hoje não possui casos de sucesso na concretização de contratos de PPPs, em contraste com capitais menores no País que já estabeleceram contratos dessa mesma natureza.

Ao observar a realidade paulistana, esperamos encontrar algumas razões que nos esclareçam mais detalhadamente os porquês de tais resultados, isto é, a pouca existência de contratos firmados e os questionamentos sobre a garantia financeira de longo prazo exigida a esse tipo de contrato.

A análise aprofundada sobre os diversos atores envolvidos na concepção e concretização desses contratos de PPPs, em diferentes projetos e contextos político-econômicos, poderá nos servir de base para um diagnóstico acerca da natureza das relações em torno dos contratos. Uma vez que ainda não se tenha muitos estudos a este respeito no Brasil, sobretudo, na cidade de São Paulo.

Esperamos, assim, que este trabalho possa contribuir para uma reflexão sobre o aprimoramento do que seja esta corte de contas do município de São Paulo, em benefício de inovações públicas; e no caso específico das PPPs, corroborando para maior oferta de serviços aos paulistanos.

ASPECTOS TEÓRICOS

As Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são estudadas desde o estabelecimento do que se convencionou chamar de nova gestão pública (*new public management*) e, no que concerne aos seus mecanismos, ao menos no contexto brasileiro, torna-se imperativo relacioná-las ao processo de mudança institucional estruturante, vivenciado no país, a partir de 1995, conhecido como Reforma do Estado, dando origem às propostas de uma nova gestão pública ou administração gerencial.

Hood (1995), apesar de ser um crítico da Nova Gestão Pública, define o novo modelo de administração pública como aquele em que os objetivos são estabelecidos previamente, para então serem elaborados projetos cujos resultados possam ser mensurados. Dessa forma, o que se torna mais importante são os fins e não propriamente os meios, possibilitando novos tipos de contratações que gerem, por exemplo, ganhos de eficiência.

No que se refere às PPPs, Peters e Pierre (1998) discorrem sobre o fato de que, sendo esses contratos uma composição de investimentos públicos e privados, nesse tipo de parceria, os governos podem superar alguns desafios como, por exemplo, a falta de recursos, que poderia restringir suas ações. Ao mesmo tempo, o setor privado obtém aprovação governamental e financiamento a projetos de grande envergadura, que dificilmente poderiam ser concretizados de outra forma.

Andrew Erridge (2003) demonstra que, no Reino Unido, onde esses tipos de contratos começaram a aparecer na década de 1990, houve a geração de uma externalidade positiva, e os contratos de PPP também favoreceram uma evolução na contratação de serviços que até então eram feitos pelos *Compulsory Competitive Tendering – CCT*, por exemplo, o emprego da mensuração de resultados, mecanismo comum às PPPs. Ele demonstra também, no entanto, que quanto mais complexo o projeto e quanto mais difuso seu objeto, maiores são as chances de que seu escopo não seja bem pactuado em contratações comuns. Dessa forma, explicita que, onde há incertezas em relação ao objeto contratado, o fornecimento de serviço público diretamente pelo Estado é a modalidade de provisão mais segura, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista jurídico.

Vale dizer ainda o que Erridge (2003) ressalta sobre a importância da contratação de serviços públicos de diferentes formas, prevenindo monopólios tanto públicos quanto privados,

sendo elemento-chave para a provisão bem-sucedida de serviços públicos, ao criar uma pressão concorrencial virtuosa.

No âmbito da inovação no setor público, Hartley (2005) defende que ela deve ser entendida não apenas como uma nova ideia, mas também como uma nova prática, perspectiva, sob a qual a mudança das formas organizacionais e os arranjos para o planejamento e a oferta de serviços possam ser admitidos. Assim, uma PPP traz a opção de provisão de serviços públicos, muitos dos quais já providos pelo Estado, a partir de uma nova modalidade contratual.

No que diz respeito aos contratos de PPP, no Brasil, Brito e Silveira (2005) afirmam que, no âmbito desses contratos, embora a busca por alternativas de financiamento fosse central, a eficiência na contratação de um serviço público passou a ser importante objetivo para as diversas esferas do governo brasileiro, buscando as PPPs como forma de contratualização de serviços públicos. Desse modo, os contratos de PPP adicionam à administração pública relevante valor no sentido de estabelecerem modelo de contratação de um serviço público, bem como de proporcionarem uma nova forma de gerir custos e aferir resultados dos serviços, o que também impactaria positivamente outros projetos, mesmo os executados diretamente pelos governos.

A Teoria dos Anéis burocráticos

No que tange à sua ação, a conduta do Tribunal de Contas do Município de São Paulo poderia ser classificada por um aparente insulamento burocrático. Porém, tal comportamento pode ser interpretado como um demasiado grau de independência, sem quaisquer mecanismos de freios e contrapesos por parte de outros poderes.

De órgão assessorio a Câmara Municipal para a realização de auditoria externa do Poder Executivo, motivo de sua concepção, o TCMSP passou, assim como outras cortes de contas do Brasil, a gozar de uma independência cada vez maior, ampliando a competência inicial de julgamento de contas para muito além, definindo hoje os rumos de políticas públicas, na medida em que sua ação vai até a sugestão de um modelo de contrato à licitação de um grande projeto de concessão ou PPP.

Nesse sentido, o distanciamento parece se aplicar até mesmo em relação à sociedade, uma vez que suas ações de fiscalização, além de servirem para a nobre tarefa de controle da administração pública, podem ser orientadas por interesses políticos e econômicos específicos, em que o interesse público é relegado em segundo plano. Tal comportamento guarda semelhança

ao que Jaguaribe (1958) chamou de Estado Cartorial, isto é, a falta de controle externo e de ação afirmativa em direção à transparência dão à questão um contexto ainda mais agudo.

Para analisar essa complexa rede de interesses, torna-se adequado o emprego da teoria dos “anéis burocráticos”, concebida pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de averiguar o papel do Estado desenvolvimentista brasileiro, nas décadas de 1960 e 1970.

Cardoso enfocou, em sua análise, a forma de integração, apresentada como uma espécie de rede de interesses, entre a burocracia estatal e as empresas. Sobre a supracitada rede de interesses e relações, definiu que:

(...) a teia de cumplicidades era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, o comerciante ou o banqueiro, até o ministro, quando não o próprio presidente. A partir deste “sistema” as decisões eram tomadas e implementadas. (CARDOSO, 1973, p. 99)

Lessa Mattos (2006), a respeito da ação da burocracia, sugere que ela não poderia ser associada a escolhas racionais e de interesse público, e tampouco à representação da sociedade civil, pois a ação seria, sobretudo, a representação de interesses inerentes à estrutura de relações de poder dos “anéis burocráticos”, responsáveis pela mediação de interesses de empresas e de organizações públicas.

Para Cardoso (1973), a burocracia agia em coordenação com subsistemas de interesse e cumplicidade. Para descrever sobre o funcionamento da burocracia, afirmou que:

A “burocracia” funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente partidos de classes, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacetária a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc. (CARDOSO, 1973, p. 100)

Para explicar a formação de “anéis burocráticos”, Cardoso descreve que seriam vínculos consolidados de acordo com algum tipo de conveniência de um determinado momento:

(...) não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um “círculo de interessados” na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc. O que os distingue de um *lobby* é que são

mais abrangentes (ou seja, não se resumem ao interesse econômico) e mais heterogêneos em sua composição (incluem funcionários, empresários, militares, etc.) e, especialmente, que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro, necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo. (CARDOSO, 1975, p. 208.)

Tais observações nos levam a determinados questionamentos importantes. De início, verificar se o alto grau de independência alcançado pela corte de contas da cidade de São Paulo poderia ser comparável à gozada pela alta burocracia estatal do período estudado por Fernando Henrique Cardoso. Também, averiguar se estaríamos diante de uma conformação de relações políticas, aparentemente difusas, que se moldam como outro tipo de anel, sobretudo, do ponto de vista político. Ademais, atentar para o problema dos “anéis burocráticos”, que poderia nos ajudar na compreensão do complexo emaranhado das conformações político-econômicas, definindo ações de diversos atores em relação ao desenvolvimento de projetos de PPP no município de São Paulo. E, finalmente, valeria observar, com base nesse diagnóstico, se poderíamos ampliar o conceito para uma análise dos projetos em pauta sob a perspectiva dos “anéis políticos”.

Diferentemente da teoria dos anéis burocráticos, que serviu como base de estudo da burocracia insulada e articulada em torno de um político detentor de algum cargo que desenvolvia redes de interesse com a iniciativa privada em momentos específicos, a ampliação do conceito, serviria, aqui, como referencial para pensarmos a burocracia de origem política, compondo quadros do TCMSP. Uma burocracia, que, mesmo insulada, estaria vinculada a interesses privados ou de ocasião, pautando ações em função de estímulos específicos.

Apesar da grande independência em relação ao poder executivo, pelo menos na perspectiva das relações atuais com a gestão municipal, pode-se aventar que os dirigentes do Tribunal de Contas do Município – os conselheiros – têm muita proximidade com os anéis de poder que possibilitaram as suas respectivas ascensões ao órgão, sobretudo, em relação aos chefes do executivo e suas composições políticas da Câmara Municipal à época das indicações das suas nomeações.

Ademais, vale lembrar outros fatores de influência no contexto, mais especialmente, do ponto de vista de interesses econômicos.

Por exemplo, poderíamos questionar quem seriam os maiores interessados na não efetivação da nova concessão do sistema de transporte público, composto por cerca de 15 mil ônibus?

Um contrato que expirou em 2013, e que, desde então, em decorrência de questionamentos do TCM, vem sendo prorrogado por meio de contratação emergencial.

Já foram assinados seis contratos emergenciais, tanto pelo governo Haddad como pelo governo Doria-Covas, sem licitação, garantindo às empresas de transporte uma taxa interna de retorno 50% maior do que qualquer outra concessão feita pelos governos atuais.

Dentro dos prováveis “anéis políticos”, é bem possível imaginar, também, a composição de interesses empresariais, a partir do papel executado pelas grandes empresas e do poder da economia local no referente à dinâmica do desenvolvimento de projetos de PPP no município de São Paulo.

Os conselheiros do TCM, que possuem, em sua maioria, origem política e, portanto, certa influência em determinados territórios do município, estariam até que ponto atrelados a tais relações ao ingressarem no órgão?

Isso poderia ser observado para justificar seus posicionamentos, como a não aprovação de um projeto de PPP?

Alguns posicionamentos poderiam camuflar determinadas relações políticas? Como isto poderia ser observado sistematicamente no seu conjunto, esclarecendo assim as imparcialidades dos resultados?

Algumas ações emanadas pelo órgão que, frontalmente contrárias aos anseios do executivo municipal, feririam a sociedade, na medida em que impedissem a viabilização de políticas e projetos em benefício dos munícipes?

O caso do projeto de PPP da Rede Hospitalar, que, se implementado, teria viabilizado no mais tardar, em 2016, um acréscimo de quase 50% dos leitos em hospitais públicos municipais de São Paulo, é uma questão pendente, nesse sentido. Como explicar a negativa por parte do TCM, objetivamente?

Apoiando-nos no conceito de “anéis burocráticos”, buscamos conjecturar se tal auto-orientação reflete alianças momentâneas entre conselheiros e políticos, bem como entre setores privados. E, nessa direção, a contribuição de Cardoso nos ajuda a identificar o Estado regulador de uma determinada época, podendo ainda nos auxiliar na compreensão da ação política de burocratas associados por meio da composição de “anéis”, representando interesses particulares e específicos, distantes das necessidades efetivas no âmbito social.

CAPÍTULO 1. O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1.1. Introdução

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), criado em 1968, é um órgão de controle externo do Governo Municipal e faz a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

Como outros tribunais de contas, é um órgão independente e autônomo da administração, não tendo qualquer relação de subordinação com nenhum dos poderes.

Os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e Rio de Janeiro são os dois únicos tribunais de contas exclusivos de um município do país. Tratando-se de exceção mantida pela Constituição de 1988.

Os estados da Bahia, Pará e Goiás possuem tribunal de contas dos municípios, sendo que cada um deles é responsável pelo acompanhamento de todos os municípios dos seus respectivos estados.

O TCM é composto por um colegiado de cinco conselheiros e um corpo técnico de funcionários concursados e comissionados. Também, nesse quesito, é o único tribunal de contas do país com apenas 5 conselheiros e nenhum integrante do Ministério Público de Contas nem representante da auditoria, como será visto mais adiante.

Os Conselheiros do TCM, possuem estabilidade vitalícia de emprego e têm poder discricionário de acolher ou não pareceres técnicos da auditoria do órgão, sendo por isso os últimos responsáveis pela continuidade ou não de todos os projetos executados pela Prefeitura de São Paulo.

Nesse contexto, cada conselheiro, salvo poucos questionamentos, tem à sua disposição um poder de veto elevadíssimo.

Segundo a Lei Orgânica Municipal de São Paulo, Art. 14, é de competência da Câmara Municipal:

- XV. fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, acompanhando sua gestão e avaliando seu resultado operacional, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que solicitado;
- XVI. escolher 3 (três) dos membros do Tribunal de Contas do Município, após arguição em sessão pública;
- XVII. aprovar previamente, após arguição em sessão pública, a escolha dos titulares dos cargos de Conselheiros do Tribunal de Contas, indicados pelo Prefeito;

O chefe do executivo municipal é responsável pela indicação de dois conselheiros do Tribunal, enquanto a Câmara é responsável pela indicação de três. Analisando a composição atual do TCMSP, torna-se complexo determinar com precisão quais dos Conselheiros foram indicados ou apenas tenham tido sua indicação apoiada pelos chefes do executivo municipal a época. Porém, sabe-se que as indicações de Domingos Dissei e de João Antônio tenham sido de iniciativa majoritariamente oriunda da vontade dos Prefeitos à época

Os nomes têm de ser aprovados pelo voto de 28 dos 55 vereadores da casa legislativa, em até 30 dias após a indicação.

A área técnica, composta pelas equipes de auditoria e assessoria jurídica, oferece ao conselheiro relator elementos para a sua decisão.

1.2. O Colegiado atual

Presidente - João Antônio da Silva Filho

Nascido em 1960, João Antônio, como é conhecido, foi o último a tornar-se conselheiro e entrou no lugar de Eurípedes Sales, que teve aposentadoria compulsória. Tornou-se conselheiro em 2014 no mandato de Fernando Haddad.

É Presidente do TCM para o mandato 2018, tendo sido reeleito em 2019.

Foi vereador de São Paulo por três mandatos consecutivos pelo Partido dos Trabalhadores, deputado estadual e Secretário de Relações Governamentais do Prefeito Fernando Haddad. Ele é advogado e mestre em Filosofia do Direito pela PUC-SP. Como vereador na capital paulista, foi líder do governo entre 2003-2004, e presidiu por três vezes a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal. Foi eleito deputado estadual em 2010, e ainda vice-presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de São Paulo.

João Antônio concorreu com Arselino Tatto, que era defendido como o preferido do Partido dos Trabalhadores, e Roberto Tripoli (PV), candidato que teria uma lista de apoio com a assinatura de 34 dos 55 parlamentares.

Vice- Presidente – Roberto Tanzi Braguim

Nascido em 1962, Braguim, como é conhecido, é funcionário do TCM, desde 1997, quando tinha 35 anos. É graduado em direito pela PUC-SP. Foi o mais jovem Subdiretor Geral do Tribunal. Durante a gestão Celso Pitta, foi Chefe de Gabinete do Prefeito (1997-1998). Tornou-se conselheiro em 1998 durante a gestão de Pitta, sendo o único conselheiro que não foi anteriormente Vereador Municipal. Sua nomeação, à época, contou com o apoio do Prefeito,

e foi usada para justificar a escolha de um funcionário de carreira da casa. Porém, o argumento foi refutado em decorrência de sua proximidade com o Prefeito à época.

Conselheiro-Corregedor - Edson Emanuel Simões

Nascido em 1948, Edson Simões, como é conhecido, é graduado pela Faculdade de Educação da USP e bacharel em Geografia pela mesma instituição. Foi vereador pelo PMDB em 1983. Atuou como assessor especial do Governo do Estado para assuntos do município na gestão de Franco Montoro (PMDB, 1983-1987). Tornou-se conselheiro durante a gestão de Celso Pitta em 1997.

Conselheiro - Domingos Dissei

Nascido em 1953 e graduado em engenharia civil pela Escola de Engenharia de Mauá, Dissei, como é conhecido, foi vereador de São Paulo de 1997 a 2012, Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras (1998-1999), no governo Celso Pitta e Administrador Regional do Ipiranga durante a gestão de Paulo Maluf. Foi vereador pelo PSD e era considerado um aliado do então Prefeito Kassab. Chegou a ter o mandato de vereador cassado, em 2009, por ter recebido doações ilegais, mas conseguiu suspender a decisão judicial. Dissei tornou-se conselheiro em junho de 2012, durante a gestão de Gilberto Kassab. É dono da construtora Dissei e de diversas empresas do ramo da construção.

Conselheiro - Maurício Faria Pinto

Nascido em 1948, Maurício Faria, como é conhecido, foi vereador em São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT) por duas legislaturas (1989-1992) e (1993-1996), quando ocupou a liderança do governo na Câmara Municipal, durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1993). Trabalhou com urbanismo na Prefeitura de Santo André, durante a gestão do então Prefeito Celso Daniel (1997-2002). Foi coordenador do Projeto Eixo Tamanduatehy (1998-2000). Foi Presidente da EMURB na gestão de Marta Suplicy (2000-2002), a convite do então Secretário de Planejamento Jorge Wilhelm. Tornou-se conselheiro do TCM, em 2002, na gestão de Marta Suplicy.

É o único conselheiro do TCM que não ocupou a presidência do órgão. Acredita-se que isso reflete seus posicionamentos independentes que se confrontam com os demais conselheiros.

Conselheiro Aposentado – Eurípedes Sales

Na análise de relatoria de projetos, que faremos mais adiante, haverá também referência ao Conselheiro Eurípedes Sales. Porém, não vamos referenciá-lo de forma detalhada no presente estudo, pois ele não faz mais parte do quadro de conselheiros atuais, tendo se aposentado em dezembro de 2013, após vinte e cinco anos como conselheiro do TCMSP.

Formado em Direito na Faculdade de Direito do Largo São Francisco e de Filosofia, também da Universidade de São Paulo, Sales foi vereador, tendo ocupado a presidência da Câmara Municipal e também foi secretário municipal.

Na ocasião de sua aposentadoria compulsória, o antigo conselheiro, como homenagem de seus pares, recebeu a indicação para se tornar diretor-presidente da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP, onde permaneceu até o ano de 2015.

A escolha dos conselheiros é feita pela Câmara Municipal e pelo Chefe do Executivo municipal. Todos os cinco conselheiros são vinculados a distintas gestões municipais, a começar, por exemplo, do Prefeito Celso Pitta, que durante sua gestão teve a posse de dois dos atuais membros.

Já Marta Suplicy, Gilberto Kassab e Fernando Haddad, foram, cada um dos três, responsáveis pelas discussões políticas que culminaram com a indicação de um conselheiro cada.

Essa miríade de composições políticas que ocuparam a chefia do poder executivo municipal e o grupo político da câmara municipal, à época, indica fortemente as decisões do órgão. Tornando-se relevante, portanto, atentarmos para as decisões tomadas pelos conselheiros, em particular, na atualidade, indicando possíveis compromissos originais com grupos políticos apoiadores no momento das designações e escolhas aprovadas pela Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).

1.3. A análise dos Procedimentos do TCMSP

1.3.1. A Composição Restritiva do Corpo de Conselheiros do TCMSP

Ainda que a Constituição Federal³ defina que a composição do TCU (por extensão entendida como aplicável a tribunais estaduais e municipais) deva ser preenchida, dentre os

³ Ver: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.”

cargos indicados de livre nomeação pelo chefe do executivo, por um representante dos auditores do corte e um membro do Ministério Público, o TCMSP não possui até o presente uma composição mais ampla. Trata-se do único tribunal de contas brasileiro, dos 34 existentes, que não segue esse padrão.

Mesmo que esse tema já tenha sido objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade e uma Súmula do Superior Tribunal Federal (STF),⁴ ele não alcançou a corte municipal. Prevalece ainda o argumento, até o momento, de que, diferentemente do Governo Federal e dos Governos Estaduais, o município não possui Ministério Público próprio e por isso seria desobrigado a cumprir tal exigência.

Tal justificativa foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal – STF – que julgou duas Ações Diretas de Inconstitucionalidades⁵ propostas pela Associação Nacional dos Auditores dos Tribunais de Contas (AUDICON), apoiada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON).

Segundo análise de Oliveira (2018)⁶ foi apontado, na ADI 346, a inconstitucionalidade da fixação do número de conselheiros do TCM-SP, por norma estadual, violando a autonomia do município de São Paulo.

Já a ADI 4.776, defende que não foi considerado o princípio da simetria da composição das demais cortes, faltando a presença das carreiras instituídas pela Constituição Federal de conselheiro substituto e do Ministério Público de Contas.

Os ministros já votaram pela improcedência da ação. Falta apenas a publicação do acórdão. O Ministro Gilmar Mendes, relator das duas ADIs, considerou o fato de que, havendo a previsão na Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União tivesse 9 ministros e os

“§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional.”

⁴ Ver: Súmula 653 STF: Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2233>>. Acesso em: 17/07/2020.

⁵ Ver: ADIs 346 e 4.776.

⁶ Contas à vista. Manter o TCM-SP reduzido é dizer que ele importa menos que os outros. Júlio Marcelo de Oliveira. 31 de julho de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-31/contas-vista-manter-tcm-sp-reduzido-dizer-importa-outros>>. Acesso em: 17/07/2020.

Tribunais de Contas Estaduais tivessem 7 conselheiros, o que seria plausível aceitar, então, que o tribunal municipal tivesse 5 conselheiros.

Sem o intuito de questionar tecnicamente argumentos jurídicos do Ministro do STF, caberia apenas recordarmos que o orçamento da cidade de São Paulo é o quarto do país, sendo menor apenas que o Governo Federal e os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

A relação atual do TCMSP com o Ministério Público é hoje colaborativa, e formalizada por meio de um convênio.

1.3.2. A Composição Política do Corpo de Conselheiros do TCMSP

Segundo estudo da entidade Transparência Brasil, publicado em maio de 2014, que avaliou a vida pregressa de 233⁷ conselheiros das 34 cortes de contas brasileiras, 8 em cada 10 ocuparam cargos eletivos antes de sua nomeação.

A forte politização dos Tribunais de Contas é facilitada... pela maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes (arts. 71-75). As exigências se restringem a aspectos formais (ter entre 35 e 70 anos de idade e dez anos de experiência profissional correlata) e a critérios vagos de difícil verificação, como “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”.⁸

Em relação à composição dos conselheiros do TCMSP, podemos notar que é igualmente e majoritariamente política. Vale ressaltar que apenas um deles não tem origem eminentemente de atividade política própria. No caso, Roberto Braguim é o único dos cinco conselheiros que não foi vereador municipal, ainda que tenha sido Chefe de Gabinete do Prefeito Celso Pitta.

A primeira coisa a se observar no referente à composição do TCMSP, em contrapartida a outros tribunais, é a inexistência de conselheiros de outras origens, que não a política.

⁷ Segundo documentação: “3 Tribunal de Contas da União (TCU), 27 Tribunais de Contas do Estado (TCE) e do Distrito Federal, 4 Tribunais de Contas de Municípios dos Estados (Pará, Goiás, Ceará e Bahia) e dois Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro). Cada tribunal tem 7 conselheiros, com exceção do TCU com 9 e do TCM-SP com 5. Ao todo seriam 238 conselheiros, mas 5 posições estão vagas devido à aposentadoria de seus titulares”. Fonte: **Transparência Brasil** (2014).

⁸ Ver: **Transparência Brasil**: Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>>. Acesso em: 17/07/2020.

Não há no TCMSP, por exemplo, qualquer conselheiro que tenha sido eleito pelos demais colegas de carreira, nem tampouco por membros do Ministério Público de Contas. Sendo o último uma carreira específica que poderia ser criada no próprio TCMSP, a exemplo do que ocorreu em todos as demais cortes de contas do país.

Podemos supor que esses conselheiros do TCMSP, por serem eminentemente de origem política, podem ainda ter presente em suas ações, compromissos originários de suas bases políticas e, desse modo, suas ações no tribunal não estariam plenamente isentas das relações identitárias de seus grupos políticos afins.

Quando observamos uma ação demasiadamente contrária de um conselheiro de origem política de esquerda, que geralmente tem muita restrição a uma agenda de desestatização, podendo ser erroneamente classificada por alguns partidos como “privatista”, reparamos que, para além de necessários apontamentos técnicos, de fato contribuem para que um edital de PPP seja adequado e não infrinja nenhum desacordo com a gestão pública.

Em relação à composição partidária de origem dos atuais conselheiros, torna-se relevante comentar que o cargo chefe da Prefeitura de São Paulo, historicamente, desde o início da redemocratização brasileira, vem sendo ocupado por uma amplitude de partidos, ao contrário do que ocorre com o Governo do Estado de São Paulo.

Assim, a maior parte dos conselheiros de origem eminentemente política, representa, durante seus mandatos eletivos, uma ampla gama de agremiações. Vale mencionar ainda que os partidos representados são: MDB, PT, DEM/PSD.

Ao contrário do TCESP, não há no TCMSP uma homogeneização de origens partidárias da chefia do executivo.

Ao mesmo tempo, essa heterogeneidade pode ser benéfica, no sentido de que a composição do TCMSP é diversa, e com isso haveria maior dificuldade para arranjos políticos amplos entre seus membros, porém ela também pode ser um grande desafio para o executivo, na medida em que um conselheiro relator designado para acompanhamento de um projeto municipal tenha uma origem política antagônica da gestão do executivo em um determinado período.

Mas mesmo nesse contexto, não podemos afastar a possibilidade de ações dos conselheiros que também sejam compostas de uma visão ideológica original e por isso previamente antagônica a qualquer iniciativa do alcaide.

Embora a CF e Lei Orgânica do Município determinem que três conselheiros devam ser indicados pela câmara municipal e dois pelo(a) chefe do Poder Executivo municipal, cabe registrar que a aprovação de uma indicação determinada, bem como a sua posterior escrutínio da Câmara Municipal, passa por uma longa composição de entendimentos políticos, incluindo nomes a comporem a Mesa Diretora, comissões da Câmara Municipal e cargos de Secretários Municipais. Pode se tratar, portanto, de um “ajuste político”.

O nome indicado ao TCMSP pode ser de alguém que recebe um prêmio de consolação, por não ter sido escolhido para outra função de destaque. Tornando-se, então, difícil definir com exatidão quais dos cinco foram apontados pela Câmara Municipal e quais foram apontados pelos prefeitos, na ocasião, embora seja conhecido que as indicações de Domingos Dissei e de João Antônio tenham sido de iniciativa majoritariamente oriunda da vontade dos Prefeitos à época.

Ademais, cabe relevar a formação acadêmica dos conselheiros do TCMSP. Apenas dois deles têm formação prévia em direito, Roberto Braguim e João Antônio.

Maurício Faria sem uma formação prévia, depois de nomeado Conselheiro, iniciou sua graduação em direito e se formou. Domingos Dissei é engenheiro, e Edson Simões, geógrafo.

Em relação ao mérito jurídico julgado por esse corpo, cabe considerar ainda o fato de que o conhecimento jurídico não é uma especialidade prévia da maioria de seus membros.

Cabe acrescentar que o referido estudo da Transparência Brasil apontou que a composição efetiva de membros do Ministério Público e dos auditores dentre os Conselheiros e Ministros de tribunais de conta no Brasil ainda não foi plenamente seguida, e apenas 22% deles são auditores ou membros do Ministério Público, quando deveriam representar 28%, faltando 14 conselheiros terem essas duas origens dentre os 223 membros de cortes de contas do país.

1.3.3. Delimitação de Competência do TCMSP

Em relação às competências inerentes ao chefe do executivo municipal, é determinado por lei:

O prefeito, autoridade máxima na estrutura administrativa do Poder Executivo do município, tem o dever de cumprir atribuições previstas na Constituição Federal de 1988, definindo onde serão aplicados os recursos provenientes de impostos e demais verbas repassadas pelo estado e pela União. A aplicação desses recursos públicos deve obedecer à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e ao que for fixado na lei orçamentária anual do

município, proposta pelo prefeito e votada pelos vereadores, que representam o Poder Legislativo municipal.

O mandato do prefeito tem duração de quatro anos. Nesse período, ele deve, entre outras funções, zelar pela boa administração da cidade, empreendendo a gestão da coisa pública, além de exercer o controle do erário, **planejar e concretizar obras**, sejam elas da construção civil ou da área social.⁹ (Grifo nosso)

Podemos concluir que, ao Prefeito, com mandato conferido pelo povo, por meio de eleição, caberia elaborar e executar políticas públicas, que serão igualmente acompanhadas pelos outros poderes, seja por meio da aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA –, feita pela Câmara Municipal no final de cada ano legislativo, seja pela necessidade de cumprimento das leis, que delimitam, por exemplo, limites fiscais, e também pelo controle externo.

Em relação ao controle externo, os tribunais de contas (TCs) têm a função precípua do controle das contas públicas, segundo a Constituição Federal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. (Grifo nosso)

Naturalmente, salientamos que esse controle, no Brasil, é feito, não só pelo poder legislativo, diretamente, ou com auxílio das cortes de contas, como também pelo Ministério Público, pela imprensa, pelas organizações civis e pela população em geral.

Aos tribunais de contas, conforme definido pela Constituição Federal de 1988, e estendido aos Tribunais de Contas Municipais¹⁰, cabe:

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;

⁹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/conheca-as-principais-atribuicoes-do-prefeito>>. Acesso em: 25/07/2020.

¹⁰ Ver: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.”

“Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

*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; (Grifo nosso)*

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; (grifo nosso)*

*IX. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote **as providências necessárias ao exato cumprimento da lei**, se verificada ilegalidade; (Grifo nosso)*

X. sustar¹¹, 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.

Vê-se, a rigor, que a definição da Constituição Federal sobre o papel das cortes de contas no país, ainda que seja focada na garantia do zelo com as contas públicas, é imprecisa em relação a demais atribuições.

Percebemos que duas questões são fundamentais a serem compreendidas, tornando-se, em tese, a gênese de potenciais conflitos de competência e demasiado aumento de poder dos tribunais.

Primeiramente, a definição do poder de controle de legalidade é bastante imprecisa, e são mencionados genericamente nos parágrafos VIII e IX do Art. 71 da Carta Magna. O primeiro parágrafo mencionado trata de “ilegalidades de despesas”; o segundo parágrafo trata da designação de prazo para adoção de “providências necessárias ao exato cumprimento da lei”. Ainda que as duas competências venham encontrando respaldo em julgados pelo judiciário, ambas, ao longo do tempo, foram amalgamadas por leis, regimentos e outras normas infralegais, conferindo às cortes um poder demasiado amplo, causando temor em qualquer gestor público no exercício de sua função. Em recente trabalho, Bruno Dantas, Ministro do TCU, considerou o risco de infantilização do gestor público, como resultado do demasiado poder discricionário do Tribunal de Contas da União e Ministério Público. Ao passo que a gestão pública brasileira, caminha, a exemplo de outros países do mundo, para uma gestão mais focada em resultados,

¹¹ Essa previsão legal confere ao tribunal um poder cautelar.

introduzida a partir da Reforma Gerencial Brasileira, e a eficiência da gestão é buscada, tal inflexão da forma de gerir os temas público seria ainda mais dificultada. Como reflexo negativo, o Ministro Bruno Dantas fez o seguinte alerta: “a hipertrofia e o voluntarismo devem ser repelidos nos órgãos de controle, pois não possuem legitimação democrática para formular políticas públicas¹²”. Além disso, em relação a esse efeito negativo do controle sob o gestor público, conclui:

A hipertrofia do controle gera a infantilização da gestão pública. Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir questões simples à espera de aval prévio do TCU.¹³

Gestão por resultados e contratualização por resultados é justamente a gênese do modelo de um contrato de Parceria Público-Privada, que foca na contratualização do objetivo fim de um projeto e, acertadamente, foca menos no meio para se alcançá-lo, resguardada a legalidade necessária e a comprovação do princípio da economicidade. Esses princípios, por sua vez, paulatinamente implantados na gestão pública brasileira a partir da Reforma Gerencial de 1995, são princípios fundantes das PPPs. Por isso, também é um constante desafio para os gestores públicos conquistarem a anuência das cortes de contas para a implementação de modalidades contratuais mais contemporâneas, sobretudo, se são contratos inéditos para aquele ente federal.

A segunda possível ponderação que deve ser feita no âmbito de potenciais conflitos de competência o exercício do controle da legalidade dos atos, é a de que, ainda que as cortes de contas possuam departamentos jurídicos, geralmente compostos por quadros concursados de elevada competência técnica, quando se recorre ao Art. 73 da CF¹⁴, que define os pré-requisitos para um Ministro do Tribunal de Contas da União, cuja definição é igualmente estendida para os

¹² Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>>. Acesso em: 25/07/2020.

¹³ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>>. Acesso em: 11/04/2020

¹⁴ Ver: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.”

“§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I. mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II. idoneidade moral e reputação ilibada; III. notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV. mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.”

Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo¹⁵, a necessidade de saber jurídico é apenas genérica e esses representantes maiores das cortes de contas sequer necessitam ser bacharéis em direito. Desse modo, é possível indagar qual é o respaldo técnico que um Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo tem para ser a última e definidora opinião acerca da legalidade de um processo? Vale mencionar que, dos casos analisados na presente tese, o Tribunal de Contas de Portugal, que faz o acompanhamento das contas da cidade de Lisboa, é composto por juízes conselheiros obrigatoriamente formados em direito, e, após concurso público, são os responsáveis pelas determinações finais daquele tribunal.

Ainda no âmbito jurídico, uma singularidade pretendida pelo TCMSP, que expressa uma ampliação de seu papel de controle, e já utilizada pelo TCU, é a adoção do Termo de Ajuste de Gestão – TAG. Tal procedimento guarda inequívoca semelhança ao Termo de Ajuste de Conduta – TAC –, que é instrumento do Ministério Público à pactuação de medidas corretivas que ensejam o seu absoluto cumprimento sob pena de processo de improbidade administrativa para o gestor público que o assina. Trata-se de mais uma forma de aumento do poder de controle desempenhado pelo TCMSP. Pode-se configurar em uma ação excessivamente impositiva, a partir do momento que se transforma em mais um mecanismo que faça prevalecer a visão da corte sobre um projeto, como um modelo de política pública e que não guarde qualquer relação com uma eventual ilegalidade e tampouco seja uma ação lesiva ao erário municipal, esses dois, aspectos que de fato estão no escopo das atribuições do tribunal.

Em relação às ações do TCMSP, referindo-nos aos possíveis excessos de controle prévio, ressaltamos o caso do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI. Quando um governo inicia um estudo de uma concessão ou PPP, ele tem três formas básicas de desenvolver o projeto. A primeira é dispor de uma equipe técnica qualificada para realizar o trabalho. Geralmente, como as concessões e PPPs se referem a modelos inéditos de gestão, de temas muito específicos, como a gestão integral de parques urbanos ou a gestão do estacionamento rotativo (zona azul) por meio da adoção de tecnologias ainda indisponíveis no mercado local, torna-se pouco provável que a equipe técnica de um governo, por mais qualificada e conhecedora de modelagens econômicas,

¹⁵ Ver: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.”

“Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

financeira e jurídicas de concessões e PPPs, tenha conhecimento técnico prévio para desenvolver com os detalhes necessários um projeto inédito. A segunda forma de um governo desenvolver um projeto de concessão e PPP inédito é contratando a sua elaboração integral por uma consultoria com o notório saber para desempenhar a tarefa. As maiores consultorias, tanto brasileiras quanto internacionais, têm desenvolvido departamentos técnicos de elaboração de projetos dessa natureza. A elaboração de um projeto requer, em muitos casos, o envolvimento de consultores internacionais quando há experiências bem sucedidas no tema fora do país. Porém, um trabalho dessa natureza, que requer um contingente profissional de alta qualificação por muitos meses a fio, é de grande custo, podendo chegar a milhões de reais. Portanto, um projeto de concessão de PPP, sabidamente, envolve muitos riscos de implementação. De acordo com dados da Radar PPP, o percentual de projetos de PMI que se efetivam em contratos pode se aproximar à marca de apenas 4%¹⁶. O valor de um projeto, além de ser alto, tem significativo risco de não trazer resultados concretos. A terceira forma de desenvolver um projeto de concessão e PPP é utilizar o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI. O PMI é uma ferramenta que os governos dispõem e é regulado pela Lei Federal 8.987/1995, também conhecida como Lei das Concessões. Trata-se da possibilidade, por meio de um chamamento público, de convidar o setor privado a propor um modelo de projeto a partir de uma determinação de vontade do ente público. Com base em análise prévia feita pelo governo, um PMI é lançado para receber propostas de estudo de uma concessão ou PPP pretendida. O benefício da ferramenta é que não vincula o governo a utilizar o estudo apresentado, ou até utilizar parte de mais de um estudo apresentado para compor o projeto final de uma concessão. Tratando-se aí apenas de solicitação de estudo, sem criar vínculo ou determina modelo de concessão. Além do mais, o gasto pelo estudo, que é previamente determinado pelo ente privado, é apenas quitado pelo futuro concessionário, quando do momento da assinatura do contrato. Portanto, tampouco o PMI traz responsabilidades financeiras ao governo.

O TCMSP, a exemplo de outros órgãos de controle, vem sistematicamente auditando PMIs, inclusive, fazendo questionamentos que influenciam o modelo pretendido e condicionando a anuência do poder executivo para continuidade do projeto. Assim, demonstram-se dois problemas. O primeiro deles é que a influência do TCMSP recai até em estudos prévios de

¹⁶ PPPs e concessões: é preciso diminuir a aleatoriedade na hora de escolher. **Radar PPP** Disponível em: <<https://www.radarppp.com/blog/ppps-e-concessoes-e-preciso-diminuir-a-aleatoriedade-na-hora-de-escolher/>>. Acesso em: 25/07/2020.

concessão, que nada tem de vinculante a um edital final a ser publicado, tratando-se, portanto, de um momento pré-licitatório. O segundo, talvez mais grave, é a influência ocorrida da necessária formalidade e do emprego de regras legais, até no modelo do projeto pretendido.

1.3.4. Análise de Processos

No TCMSP, o trabalho de auditoria é determinado pelo Plano Anual de Fiscalização, também conhecido pelo seu acrônimo PAF.

O plano, elaborado anualmente e aprovado no final de cada exercício, serve para determinar as ações do ano subseqüente e passa a ser um roteiro para a equipe de auditoria, na medida em que prevê a força de trabalho que a equipe vai empregar para a análise de cada tema.

É pelo plano que é estabelecido previamente o número de contratos a serem analisados, por tema, em formato amostral. Tratando-se da programação que a auditoria fará no ano.

Também, nesse processo, determina-se o percentual dos tipos de processo que serão analisados, como o licitatório, a minuta de contrato e a execução contratual. Sua elaboração é feita pela equipe de auditoria, com base no estabelecido no ano anterior, e que posteriormente entrará em análise por meio de cada conselheiro.

Os conselheiros julgam a necessidade de ampliar ou não a auditoria de cada pasta por eles relatada.

Posteriormente, o PAF é aprovado pela reunião plenária da corte, a reunião semanal dos conselheiros, onde são definidos os principais assuntos da corte, contando com a participação dos cinco conselheiros.

Estima-se que 80% da força de trabalho da equipe de auditoria seja definida pelo PAF, e os 20% restantes ficam disponíveis para análise extraplano, que ocorre ao longo do ano, cobrindo assuntos inicialmente não previstos.

Cada análise feita pela equipe de auditoria do TCMSP gera um processo. É a partir do processo gerado que um tema (seja ele um edital de licitação, uma minuta de contrato, uma execução contratual, entre outros) que é avaliado pelos membros do TCMSP.

O processo analisado pelas equipes de auditoria é chancelado pela chefia da equipe, bem como da mesma maneira pela assessoria jurídica.

A análise técnica que a equipe de auditoria do tribunal faz acerca de projetos pode ser dividida em duas etapas. A primeira delas é mais circunscrita ao próprio processo do procedimento licitatório, desde a sua concepção, buscando verificar critérios, como a formação da comissão de avaliação de propostas, o projeto básico, o chamamento, entre outros. A segunda, mais externa, cuida da verificação de eventuais condições restritivas à concorrência, estudando a empresa escolhida, bem como o aspecto contábil da proposta e do que seria contratado.

Após a avaliação, o processo que sempre conta com um Conselheiro Relator, chega ao gabinete do Conselheiro responsável, que é o responsável final por validar, ou não, a manifestação técnica das equipes de auditoria e jurídica. Cabendo ressaltar que ao conselheiro relator não há nenhuma determinação de prazo máximo de análise, podendo ele ficar por meses com um mesmo processo, sem ter de dar explicações.

Para entendermos claramente a regra vigente, citamos o Regimento Interno do Tribunal.

Art. 92 - Cada auditoria formará processo específico, a partir da Ordem de Serviço correspondente. § 1º - A aprovação do Plano Anual de Fiscalização constituirá, independentemente de qualquer outro ato, autorização para que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle emita as correspondentes ordens de serviço, suficientes para a inauguração dos processos respectivos. § 2º - Tratando-se de auditoria extraplano, a emissão da ordem de serviço dependerá de autorização expressa do Presidente ou do Conselheiro Relator.¹⁷

Os procedimentos para a distribuição dos processos, que são relatados pelos conselheiros, obedecem a uma divisão por temas. Assim, a cada dois anos há uma escolha do Conselheiro Relator e um Conselheiro Revisor, ambos responsáveis por todos os processos oriundos de um tema ou departamentos do executivo municipal.

1.3.4.1. Digitalização de Processos

Em 2006, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 11.419, alterou o Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973). A lei tornou possível o uso do processo eletrônico para a tramitação de processos judiciais, incluindo processos civil, penal e trabalhista, juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.

Tratou-se de medida inédita que transformaria, a partir daí, toda a forma de tramitação processual no Brasil. O papel começaria a deixar de ser a força primária de tramitação

¹⁷ Regimento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: Publicado em 15/08/02.

processual, conferindo assim mais segurança, na medida em que o risco de extravio, adulteração, entre outros diminuiria.

O Decreto Federal nº 8.539, de outubro de 2015, também foi um importante marco para regular o uso de processos eletrônicos para tramitação de processos administrativos.

Segundo os achados do estudo do ano de 2017, *Uma Análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais*, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, por encomenda do Conselho Nacional de Justiça, que comparou, entre outros, o tempo de tramitação de processos eletrônicos em comparação com processos físicos, 25% dos processos eletrônicos ficaram mais de 50 meses sem tramitação, enquanto para os processos físicos a porcentagem era de 50%. Isso indicaria, entre outros fatores, o ganho de eficiência adquirido pela tramitação eletrônica de processos.¹⁸

Igualmente, no mesmo ano de 2006, durante a gestão de José Serra, a Prefeitura de São Paulo promulgou a Lei Municipal nº 14.141, que dispôs sobre processo administrativo na administração pública. A lei trouxe dispositivo que possibilitaria a admissão de processos eletrônicos:

*(...) para formação, instrução e decisão de processos administrativos, bem como para publicação de atos e comunicações, geração de documentos públicos e registro das informações e de documentos de processos encerrados, desde que assegurados: I - níveis de acesso às informações; II - segurança de dados e registros; III - sigilo de dados pessoais; IV - identificação do usuário, seja na consulta, seja na alteração de dados; V - armazenamento do histórico das transações eletrônicas; VI - utilização de sistema único para planejar e gerenciar os processos administrativos...*¹⁹.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, por meio da Resolução nº 552 de 2011 tornou a tramitação digital compulsória. Seu artigo 16 definiu o seguinte:

Art. 16 - É livre a consulta, no sítio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, às movimentações processuais, inteiro teor das decisões, sentenças, votos e acórdãos.

¹⁸ Uma Análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais. **CNJ 2017**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/8fca1c5a0d1bac23a1d549c6f590cfce.pdf>>. Acesso em 28/07/2020.

¹⁹ Ver: “Art. 49 lei municipal nº 14.141, de 27 de março de 2006”. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2006/1414/14141/lei-ordinaria-n-14141-2006-dispoe-sobre-o-processo-administrativo-na-administracao-publica-municipal>>. Acesso em 28/07/2020.

§ 1º O advogado, o defensor público, as partes e o membro do Ministério Público, cadastrados e habilitados nos autos terão acesso a todo o conteúdo do processo eletrônico.

§ 2º Os advogados, defensores públicos, procuradores e membros do Ministério Público, não vinculados a processo, previamente identificados, poderão acessar todos os atos e documentos processuais armazenados, salvo nos casos de processos em sigilo ou segredo de justiça.²⁰

Cada órgão governamental, de diversas instâncias federativas, começou a desenvolver seus próprios sistemas. Porém, uma experiência acabou sobressaindo-se, foi o Sistema Eletrônico de Informações, mais conhecido como SEI.

O Sistema Eletrônico de Informações foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e cedido para diversos órgãos dos três níveis da federação.

Foi o que ocorreu no município de São Paulo. Por meio de um acordo de cooperação, o TRF4 cedeu o referido sistema à Prefeitura de São Paulo. Segundo informações Prefeitura de São Paulo, o objetivo, com a implantação do sistema, era modernizar a administração municipal, e com isso aumentar a eficiência administrativa, simplificar e agilizar os procedimentos, diminuir extravios e fomentar o acesso à informação, por parte do cidadão.

No âmbito do município de São Paulo, foi em 2015, com a publicação do Decreto Municipal nº 55.838²¹ que houve a previsão da implantação o Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

O supracitado Decreto tornou obrigatório o emprego do SEI para todos os órgãos do Poder Executivo municipal, incluindo a Controladoria Geral do Município, subprefeituras, autarquias, fundações e empresas públicas.

O Programa de Metas 2017-2020 determinou que 100% dos processos administrativos municipais fossem gerados pelo SEI. E segundo dados da Prefeitura de São Paulo:

Somente em 2016, mais de 350 mil processos e 1,5 milhão de documentos tramitaram na Prefeitura de São Paulo. Cada processo passa por diversos órgãos durante seu tempo de vida. Moroso e com os altos custos de material,

²⁰ TJSP Resolução N° 551/2011. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/download/CanaisComunicacao/NormasSegundaInstancia/NormasTrabalho/Links/resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20551-2011.pdf>>. Acesso em 28/07/2020.

²¹ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2015/5583/55838/decreto-n-55838-2015-dispoe-sobre-a-implantacao-do-sistema-eletronico-de-informacoes-sei-no-ambito-da-prefeitura-do-municipio-de-sao-paulo>> Acesso em 28/07/2020.

*transporte e armazenamento, o processo em papel possui uma série de fragilidades, com risco de extravio, danos físicos, quebra de sigilo de informação, além de impor grandes dificuldades no acesso às informações por servidores, gestores e cidadãos.*²²

O sucesso dessa iniciativa favoreceu o controle externo de processos feito por parte do Tribunal de Contas do Município, que passou a ter acesso irrestrito, em tempo real, a todas novas instruções de cada um dos projetos auditados pelo órgão.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo regulamentou o processo eletrônico no órgão a partir de uma resolução, em outubro de 2011²³. O objetivo, conforme a resolução, foi dar maior celeridade ao trâmite processual, melhorando a gestão de documentos.

Com o passar do tempo, tornou obrigatório o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). E isso ocorreu em novembro de 2018, com a publicação da Resolução nº 10/2018 que determinou o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Dentre as motivações daquele órgão, uma merece destaque:

*Considerando a conveniência de se definir o meio digital como padrão para autuação de processos administrativos, a exemplo do já adotado no âmbito dos processos finalísticos da Corte, possibilitando que, futuramente, todos os feitos passem a tramitar eletronicamente;*²⁴ (Grifo nosso)

Um aspecto importante levado em conta pelo TCE-SP foi a conveniência do emprego de um mesmo sistema entre o órgão e o executivo estadual, possibilitando que todo o trâmite processual pudesse ser feito de forma eletrônica e direta pelo SEI. Valendo ressaltar que, para o devido cumprimento da Resolução nº 10/2018, o TEC-SP publicou ato, em 15 de janeiro de 2019, que tornou obrigatório o uso do SEI pelo TCE-SP, como “*sistema oficial único de gestão de documentos e de processos eletrônicos de natureza administrativa*”, para todo o Tribunal.

Art. 1º - A partir de 28 de janeiro de 2019, a criação, gestão e tramitação de documentos e processos eletrônicos de natureza

²² Disponível em: <<https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/noticias/70-pct-prefeitura-foram-gerados-no-sei/>> Acesso em 28/07/2020.

²³ Ver: Resolução nº 01/2011 TC-A-18025/026/10 Regulamenta o processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/resolucao_processo_eletronico_0.pdf. Acesso em 28/07/2020.

²⁴ TCE-SP – Resolução nº 10/2018. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/doe-tce-2018-11-01.pdf>>. Acesso em 28/07/2020.

administrativa serão realizadas exclusivamente pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI)²⁵

Em relação ao controle interno do próprio TCMSP, em agosto de 2018, a Resolução TCMSP N° 16/2018 dispôs sobre a implantação do processo eletrônico (e-TCM). Assim, o TCMSP também se comprometeria a adotar medidas para que todos os seus processos passassem a tramitar de forma eletrônica, porém em sistema próprio. O Art. 1° da referida resolução assim registrava:

Art. 1° Fica instituído o Processo Eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

§ 1° O Sistema de Processo Eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, denominado e-TCM, constitui o instrumento de tramitação, comunicação de atos e instrução de processos e documentos no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

§ 2° O processo iniciado de forma física assim permanecerá até seu arquivamento ou sua conversão em processo eletrônico, nos termos de norma específica superveniente.

§ 3° A autuação e tramitação de novos processos e documentos, na forma física, ocorrerão em casos excepcionais, consoante normatização específica.²⁶

Em julho de 2020, a digitalização ainda não era uma realidade efetiva. E em decorrência de um aparente atraso com o processo de digitalização de processos, o TCMSP emitiu nova resolução.

A Resolução TCMSP n° 09/2020 aprovou os procedimentos para a digitalização emergencial de processos no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em decorrência da Covid e da necessidade urgente de viabilizar o trabalho remoto dos conselheiros. Seu artigo 1° determinou:

Art. 1° Autorizar, mediante a digitalização integral, a virtualização dos processos físicos em tramitação no TCMSP, que, após sua inserção no e-TCM, passarão a tramitar exclusivamente na forma eletrônica.

²⁵ TCE-SP - ATO GP N° 01/2019. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/doi-tce-2019-01-15_Obrigatoriedade_SEL.pdf>. Acesso em 28/07/2020.

²⁶ Ver: Resolução TCMSP N°16/2018. Disponível em: <

Segundo consultas informais ao órgão feita em agosto de 2020, estima-se que atualmente oitenta por cento dos processos sejam digitais, em sistema próprio, e espera-se, que até o fim de 2020, cem por cento dos processos tramitem apenas por meio digital.

Vale ressaltar que, no âmbito da necessária transparência de gestão e facilidade de acesso a informações, tanto por parte dos próprios membros do TCM, quanto por parte do executivo municipal e população em geral, o sistema integral digital de processos não é só positivo, como necessário.

Seria ainda mais produtivo o emprego de um sistema único, como o SEI, já profundamente experimentado por todos os órgãos da Prefeitura de São Paulo, como também pelos membros do TCMSP que auditam os mesmos. Tal prática já tem sido empregada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que usa o SEI para toda sua tramitação processual.

1.3.4.2. Indexação da jurisprudência do TCMSP

Levando-se em conta que o Tribunal de Contas do Município faz análise jurídica de atos públicos e toma decisões a esse respeito, o registro dessas decisões tomadas, de acordo com cada tema jurídico analisado, é fundamental. Isso é feito pela indexação da jurisprudência.

O ambiente virtual, onde tais decisões são consolidadas e disponibilizadas para acesso à população e o uso do próprio tribunal facilitaria o acompanhamento e a catalogação dos processos e das decisões, diminuindo, portanto, riscos de discricionariedade e proporcionando maior controle das ações do Tribunal pela sociedade.

Assim, evita-se o risco de que os conselheiros decidam de forma diferente sobre a análise do mesmo mérito jurídico.

Como explicado no portal do TCMSP: *“no mundo jurídico, o termo jurisprudência designa o conjunto das decisões sobre interpretações de leis e decisões adotadas por um tribunal, de forma majoritária, garantindo um entendimento utilizado repetidamente²⁷.”*

Nesse sentido, cabe ressaltar o esforço empreendido pelo TCMSP em criar ambiente que reúna a jurisprudência do tribunal no portal da instituição.

²⁷ Disponível em: < <https://fida.tcm.sp.gov.br/Pagina/15767>>. Acesso em 29/07/2020.

Na mesma direção, foi criado um boletim bimestral que divulga as decisões e interpretações legais daquele tribunal. Esse boletim é realizado pela Secretaria Geral do órgão, a assessoria jurídica de controle externo e demais departamentos. Ele é apresentado como ferramenta importante para informar acerca dos entendimentos do tribunal.

Nesse boletim ficam disponíveis processos, ementas e súmulas. As súmulas, ainda que ainda em pequeno número, foram igualmente um avanço considerável no esforço de consolidar decisões da corte. Decisões implantadas a partir do fim do ano 2018, que tratam da reiteração dos julgados, e que permitem a pacificação em relação a uma decisão.

Porém, a jurisprudência é a ferramenta mais efetiva para a consolidação das decisões. Ao analisarmos esse banco de dados, podemos fazer alguns apontamentos.

Para que se possa fazer uma análise de jurisprudência focada nos principais geradores de despesa da administração pública municipal, consideramos a Lei Orçamentária Anual de 2019, que corresponde ao último exercício fiscal, onde podemos aferir a produção completa do Tribunal de Contas do Município.

A LOA 2019 foi escolhida apenas para termos um valor orçamentário de referência, embora se tenha conhecimento de que ela não corresponde exatamente ao que foi executado do orçamento em um ano.

Cada tema compreendeu os seguintes órgãos:

- ✓ Assistência: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Fundo Municipal de Assistência Social
- ✓ Cultura: Secretaria Municipal de Cultura e Fundação Theatro Municipal de São Paulo
- ✓ Educação: Secretaria Municipal de Educação
- ✓ Habitação: Secretaria Municipal de Habitação, Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e Fundo Municipal de Habitação
- ✓ Limpeza: Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - Amlurb
- ✓ Obras: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e São Paulo Obras
- ✓ Saúde: Secretaria Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Saúde, Autarquia Hospitalar Municipal, Hospital do Servidor Público Municipal
- ✓ Serviço Funerário: Serviço Funerário do Município de São Paulo
- ✓ Subprefeituras: Secretaria Municipal das Subprefeituras e demais subprefeituras
- ✓ Transportes: Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, São Paulo Transportes - SPTRANS
- ✓ Turismo: Secretaria Municipal de Turismo e São Paulo Turismo S.A.

A seguir, apresentamos dados referentes aos diferentes temas e seus orçamentos para conferirmos o conjunto das ações no período.

Comparativo entre orçamento anual e o número de processos analisados por cada conselheiro em 2019					
TEMA	ORÇAMENTO 2019 (R\$1.000.000)	QTD DE PROCESSOS	ORÇAMENTO/QTD PROCESSOS	FATOR DE REPRESENTATIVIDADE	
Assistência	R\$ 1.322	6	220	6,0	
Cultura	R\$ 551	42	13,1	100,0	
Educação	R\$ 12.783	69	185,3	7,1	
Habitação	R\$ 672	19	35,4	37,1	
Limpeza	R\$ 2.044	1	2.044,1	0,6	
Obras	R\$ 658	23	28,6	45,9	
Saúde	R\$ 10.607	54	196,4	6,7	
Serviço funerário	R\$ 153	1	153,4	8,5	
Subprefeitura	R\$ 1.583	59	26,8	48,9	
Transporte	R\$ 13.011	96	135,5	9,7	
Turismo	R\$ 293	9	32,5	40,3	

Fonte: base de dados do TCM (2002 a 2020); LOA de 2019 do Município de São Paulo.

O fator de representatividade é um índice criado, que considerou o orçamento destinado a cada tema, dividido pelo número total de processos analisados do tema no ano de 2019, a partir de um valor de 0 a 100.

Com isso, pudemos concluir, levando em conta os processos disponíveis no portal do TCMSP na sessão de jurisprudência que, a análise por tema, se considerado o orçamento de cada área da administração pública municipal, é bastante heterogênea. Por exemplo, o TCMSP, em 2019, referente à limpeza, fez apenas uma única análise de processo, em uma área cujo orçamento ultrapassou R\$ 2 bilhões de reais despendidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP.

Em relação à assistência social, foram R\$ 220 milhões gastos pela Prefeitura para cada processo analisado. Na saúde, foram R\$ 196,4 milhões de reais despendidos pela PMSP para cada projeto analisado. Em relação à educação, o TCM analisou um projeto para cada R\$ 185,3 milhões, valor despendido pela PMSP. Na área do serviço funerário, como no caso da limpeza urbana, houve apenas uma análise, representando a área, e cujo orçamento foi de R\$ 153,4 milhões de reais. Em relação ao transporte, o TCMSP analisou um projeto para cada R\$ 135,5 milhões, gastos pela PMSP. Na habitação, o índice foi um processo para cada R\$ 35,4 milhões de reais, enquanto, na área do Turismo, R\$ 32,5 milhões. Em obras, foi um total de R\$ 28,6 milhões. E subprefeituras, um total de R\$ 26,8 milhões.

Importante destacar, aqui, um exemplo diametralmente oposto às secretarias com maiores orçamentos: o caso da cultura. Vale ressaltar que esta área da cultura é afeta a muitos embates políticos-ideológicos. Porém, para fins de metodologia de análise, como comentado, foram considerados apenas processos de acompanhamento, análise e auditoria. Excluindo-se, portanto, processos analisados por motivação de denúncia ou representação de vereadores, que são ambos muito frequentes em áreas com tensionamentos políticos, como o caso dessa pasta. Dessa forma, com o emprego da mesma metodologia supracitada, vimos que, para o tema cultura, o valor em reais correspondente a cada processo analisado foi de R\$ 13,1 milhões. Ou seja, comparando tais atividades de auditoria do TCMSP, com base na jurisprudência disponível, da área da cultura em relação a média dos gastos das áreas de transporte, educação e saúde²⁸, a diferença de processo analisado, por milhões de reais, foi de 1.257 % (mil duzentos e cinquenta e sete por cento). Se utilizamos o valor gasto com limpeza urbana, em relação aos gastos com cultura, a diferença é de 14.900% (quatorze mil e novecentos por cento).

Podemos observar, por base, duas questões importantes que nos chamam a atenção: ou a atividade de análise de processos do TCMSP poderia ser ampliada para que mais processos fossem analisados, sobretudo, em áreas de maior gasto de orçamento, ou, então, os processos disponíveis no portal para fins de consulta de jurisprudência estão muito aquém do número final de processos analisados.

No caso da segunda hipótese, o sistema de jurisprudência ofertado estaria bem abaixo do real, e por isso mesmo não podendo servir à finalidade de controle da coerência e da discricionariedade das decisões tomadas pelo tribunal.

1.3.4.3. Distribuição de processos

Em relação aos órgãos brasileiros que realizam julgamento de processos por meio digital, um importante avanço ocorreu com a implantação de distribuição eletrônica de processos.

O Judiciário brasileiro já faz uso desse mecanismo. Segundo a Resolução nº 185 de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, a distribuição eletrônica viria garantir melhorias efetivas.

Art. 5º A distribuição dos processos se realizará de acordo com os pesos atribuídos, dentre outros, às classes processuais, aos assuntos do processo e à quantidade de partes em cada polo processual, de modo a garantir uma

²⁸ Valor em milhões de reais de gastos por áreas para cada processo analisado. Transporte: 135,5; Educação: 185,3; Saúde: 196,4. Média das três áreas = 172.

*maior uniformidade na carga de trabalho de magistrados com a mesma competência, resguardando-se a necessária aleatoriedade na distribuição.*²⁹
(Grifo nosso)

Desse modo, o Poder Judiciário foi se adaptando, em todo o país, cumprindo os novos procedimentos de julgamento, conferindo ao juiz a impessoalidade necessária em benefício de sua decisão.

No referente à adoção, pelos Tribunais de Contas do Brasil, de distribuição eletrônica automática de relatoria de processos, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon – publicou a Resolução nº 3 de agosto de 2014. Esta resolução aprovava as diretrizes de Controle Externo Atricon 3301/2014, relacionadas à temática “Composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil”. A referida diretriz dizia respeito ao compêndio de boas práticas nas quais seus associados eram encorajados a seguir, sobretudo:

Art. 24 - Estabelecer as atribuições dos ministros e conselheiros substitutos, nos termos do parágrafo 4º do artigo 73 da Constituição Federal, considerando as seguintes subdivisões:

*a) Ordinárias: relatar processos, presidir a instrução processual, emitir decisões monocráticas, interlocutórias ou de mérito, apresentar proposta de decisão nos órgãos colegiados, relativamente aos **processos que lhes forem distribuídos automática e igualitariamente, sem distinção de matérias ou de jurisdicionados, entre outras.***³⁰ (Grifo nosso)

Tal medida, segundo a própria Atricon, justificava-se da seguinte maneira:

Embora a Constituição Federal de 1988 fixe de forma clara e expressa a composição e a organização dos Tribunais de Contas, passados mais de 25 (vinte e cinco) anos da sua promulgação, após diagnóstico realizado pela Atricon, junto aos Tribunais de Contas do país (Projeto Agilidade e Qualidade do Controle Externo – 2013), detectou-se que o modelo constitucional não foi, ainda, totalmente implantado em grande parte das Cortes (publicação disponível no site www.atricon.org.br).

*Os resultados apontam para a fragilidade do sistema de controle externo, porquanto a não implementação do modelo constitucional revela-se prejudicial à **atuação eficiente dos Tribunais de Contas** e à sua imagem junto à sociedade, que exige a observância dos requisitos para a escolha de Ministros e Conselheiros, a realização de concurso público de provas e títulos para os cargos de Conselheiro Substituto (Auditor), Procurador de Contas e*

²⁹ Ver: Conselho Nacional de Justiça - CNJ - Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013.

³⁰ Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-3-2014.pdf>>. Acesso em 30/07/2020.

*serviços auxiliares (auditores de controle externo, analistas e técnicos) e julgamentos eficazes para a coisa pública.*³¹ (Grifo nosso)

Algumas cortes de contas brasileiras têm se destacado no aperfeiçoamento de seus processos, adotando práticas de designação automática de relatorias de processo por meio de distribuição automática. Nesse sentido, vale ressaltar três exemplos.

O primeiro é o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas que instituiu, por meio de uma resolução interna, em 25 de fevereiro de 2015, a obrigatoriedade de distribuição eletrônica. A referida resolução determinou o seguinte:

*Art. 1º A distribuição aos Conselheiros e Auditores dos Processos de competência das Câmaras não abrangidos pela Resolução 10/2009,³² ocorrerá imediata, automática, aleatória, equânime e alternadamente, quando do ingresso dos autos do processo no Tribunal de Contas - DIEPRO, mediante sorteio eletrônico.*³³

Outro caso pioneiro no país, também de 2015, diz respeito ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Por meio de uma resolução interna de 4 de março de 2015, alterou o Regimento Interno daquele tribunal, definindo a obrigatoriedade de distribuição eletrônica:

*Art. 41 - Observada a **publicidade**, a **alternatividade** e o **sorteio**, cada processo será **distribuído, mediante computação eletrônica** e com imediata divulgação no portal do Tribunal de Contas na Internet, **a um Relator**, dentre todos os Conselheiros, com exclusão do Presidente, e aos Auditores Substitutos de Conselheiro, na forma a ser definida em resolução própria.*

§ 1º A distribuição dos processos dar-se-á após a respectiva autuação ou, no caso dos processos de inativação oriundos da esfera estadual, quando do seu ingresso no Tribunal de Contas.

*§ 3º **É vedada a distribuição, ao mesmo Conselheiro ou Auditor Substituto de Conselheiro, de processos de exercícios sucessivos do mesmo poder, órgão ou entidade, inclusive dos respectivos recursos.***³⁴

³¹ Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-3-2014.pdf>>. Acesso em 30/07/2020.

³² A Resolução 10/2009 faz referência a apenas a Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, não incluindo, portanto, auditoria.

³³ Ver: Resolução nº 2, de 25 de Fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=70&wpfd_file_id=21162>. Acesso em 30/07/2020.

³⁴ Ver: Resolução nº 1028/2015 Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1028-2015-dispoe-sobre-prazos-e-documentos-que-deverao-ser-entregues-ao-tce-rs-para-exame-dos-processos-de-contas-de-gestao-da-esfera-estadual-nos-termos-previstos-no-artigo-82-do-regimento-interno-aprovado-pela-resolucao-n-1028-de-04-de-marco-de-2015>. Acesso em 30/07/2020.

Finalmente, o terceiro exemplo, mais recente, diz respeito ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Em março de 2019, foi promulgada a lei que alterou a Lei Orgânica daquele Tribunal, passando a valer o seguinte:

*Art. 15. O art. 54 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo passa a vigorar com a seguinte redação, revogando-se os §§ 1º, 2º e 3º: Art. 54. A **distribuição dos processos será feita automaticamente, por processamento eletrônico aleatório, após a sua autuação, observados os princípios da transparência, da impessoalidade e da alternatividade, nos termos do Regimento Interno.**³⁵ (Grifo nosso)*

O TCU, embora tenha adotado a distribuição eletrônica a alguns processos, como os de aposentadoria, ainda não adotou a prática em sua auditoria cotidiana das diversas áreas do executivo federal.

Em relação à distribuição de processos para a análise de cada conselheiro municipal, a tradição empregada pelo TCMSP é de sorteio de pasta a cada 2 anos.

Nesse período, é determinado que cada conselheiro seja responsável pela auditoria de todos os processos de determinado órgão municipal, tratado no âmbito de seu regimento como função de governo.

Tal regra é definida pelo Regimento Interno do TCMSP, fazendo-se necessária a transcrição dos artigos do referido Regimento Interno para compreender melhor a complexidade do processo.

*Art. 94 - A distribuição dos processos orientar-se-á pelas diretrizes estabelecidas pelo Plenário, observados os **princípios do sorteio**, da alternância e da igualdade.*

*§ 2º - O Conselheiro a quem for distribuído feito de competência de Juiz Singular exercerá a **função de julgador**.*

Art. 95 - Para efeito de distribuição, os processos serão classificados em função da origem, por meio da elaboração de relações de entes e órgãos jurisdicionados.

*§ 1º - Na composição das relações a que se refere o “caput”, serão considerados a **distribuição das funções de governo** e seus desdobramentos pelas unidades jurisdicionadas, bem como a sua relevância em termos orçamentários, financeiros ou de risco.*

*§ 2º - Caso os procedimentos de fiscalização, na modalidade de **auditoria operacional**, tenham referência, exclusiva ou preponderante, a um determinado*

³⁵ Lei 902/2019 que altera dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidabile/108/LC-902-2019-Altera-dispositivos-LC-621-2012-LEI-ORG%C3%82NICA-TCEES-1.pdf>>. Acesso em 31/07/2020.

ente ou órgão jurisdicionado, a distribuição será feita ao Conselheiro a quem tenha sido atribuída a relatoria da respectiva função de governo.

Art. 96 - Em sessão extraordinária realizada antes da primeira sessão ordinária, em cada ano ímpar, o Presidente do Tribunal, mediante sorteio, procederá à designação dos relatores ou julgadores dos processos que se autuarem durante o biênio.

§ 1º - Para cada Conselheiro, será sorteada uma relação elaborada nos termos do artigo anterior, cujos processos correspondentes ficarão sob sua direção.³⁶

Embora o regimento tenha sido aprovado, por meio de resolução publicada em 3 de julho de 2002, a fim de conferir a positiva alternância e a impessoalidade da análise de cada conselheiro em relação a cada tema, a regra não foi seguida até meados de 2019.

No referente à distribuição de processos, desde a determinação do sorteio no ano de 2002 até 2020, para que possamos analisar o conjunto das informações de relatoria, utilizamos os temas supracitados na seção Indexação da Jurisprudência, que correspondiam aos maiores geradores de despesa da administração pública municipal, considerando aí a Lei Orçamentária Anual de 2019. Eram eles: 1. Assistência; 2. Cultura; 3. Educação; 4. Habitação; 5. Limpeza; 6. Obras; 7. Saúde; 8. Serviço funerário; 9. Subprefeitura; 10. Transporte; e 11. Turismo.

Consideramos o exercício de análise junto aos temas para tentarmos relacionar os conselheiros correspondentes a um grupo de órgãos municipais, procurando fazer comparação entre o número de análise por tema e cada conselheiro relator, no período correspondente a 2002-2020.³⁷ Um material disponível na sessão “jurisprudência”, portal do TCMSP: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Acordao>. Tivemos um total de 10.234 processos nesse período.

Dessa base, fizemos a seleção de apenas três tipos de processos: auditoria, acompanhamento e análise, com o intuito de focar apenas os que foram auditados por iniciativa do próprio tribunal. Dessa forma, desconsideramos, nesse conjunto, as denúncias da sociedade ou representações de vereadores.

³⁶ Tribunal de Contas do Município de São Paulo. REGIMENTO INTERNO (Resolução nº 3, de 3/7/02, atualizada até a Resolução nº 7, de 8/5/2020) Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=3e0b20d7-8edb-404f-bc67-f41400ada354>>. Acesso em 31/07/2020.

³⁷ Levando em conta que os processos disponíveis no portal e que foram analisados são até a data de 24 de junho de 2020.

Também, desconsideramos os segundos e terceiros julgamentos referentes ao mesmo tema. E que podiam ser feitos, não somente pelo conselheiro relator original, como também pelo Presidente da corte ou por um conselheiro substituto.

Para aferirmos a questão da prevalência de um mesmo relator para um único tema, com acúmulo de mais de 50% da relatoria, envolvendo todos os processos, denominamos aqui este redator de “dono do tema”. Esse fenômeno poderia ser considerando um problema bastante grave, caso houvesse recorrência de um mesmo conselheiro na relatoria de um mesmo tema ao longo de vários anos, o que poderia comprometer diretamente o fator impessoalidade nos resultados decisórios.

Ao levarmos em conta os recortes supracitados, apresentamos a seguir todos os processos auditados por ano e por conselheiro, obtendo o seguinte resultado:

Tabela 1: Prevalência anual de cada conselheiro do TCMSP sobre determinado tema

Prevalência anual de cada conselheiro sobre determinado tema																			
Tema	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Assistência		RO			RO	RO	MA	RO	MA	MA	RO	MA		MA	MA	MA	MA		JO
Cultura	RO	RO	MA	MA		RO	MA	ED	MA	RO	RO	RO	MA					ED	ED
Educação	RO		MA	MA	MA	ED	MA	ED	EU	MA	EU								RO
Habitação	EU	EU	MA		EU		RO	EU		EU	RO	RO	JO	JO					JO
Limpeza			ED													JO		RO	
Obras	ED	ED	ED	ED	ED	ED		ED	EU	ED	ED	ED	ED	JO	ED	ED			JO
Saúde		RO	RO	RO	RO	RO	RO		RO	RO			RO			MA	MA		MA
Serviço funerário			ED	ED		EU	EU	ED	RO	ED	RO	EU	RO	JO		JO	DO	JO	JO
Subprefeitura		ED		ED	MA		MA	ED	RO									JO	DO
Transporte	ED	MA	ED				MA						ED	ED	ED				JO
Turismo	ED		MA		MA	MA	MA	MA	RO	RO	MA	MA			MA	MA	DO	DO	

Obs.: considerou-se como prevalente o conselheiro que atuou sobre mais de 50% dos processos de determinado tema. Fonte: base de dados do TCM (2002 a 2020).

Legenda	
Conselheiro	Ícone correspondente
DOMINGOS DISSEI	DO
EDSON SIMOES	ED
EURIPEDES SALES	EU
JOAO ANTONIO	JO
MAURICIO FARIA	MA
ROBERTO BRAGUIM	RO

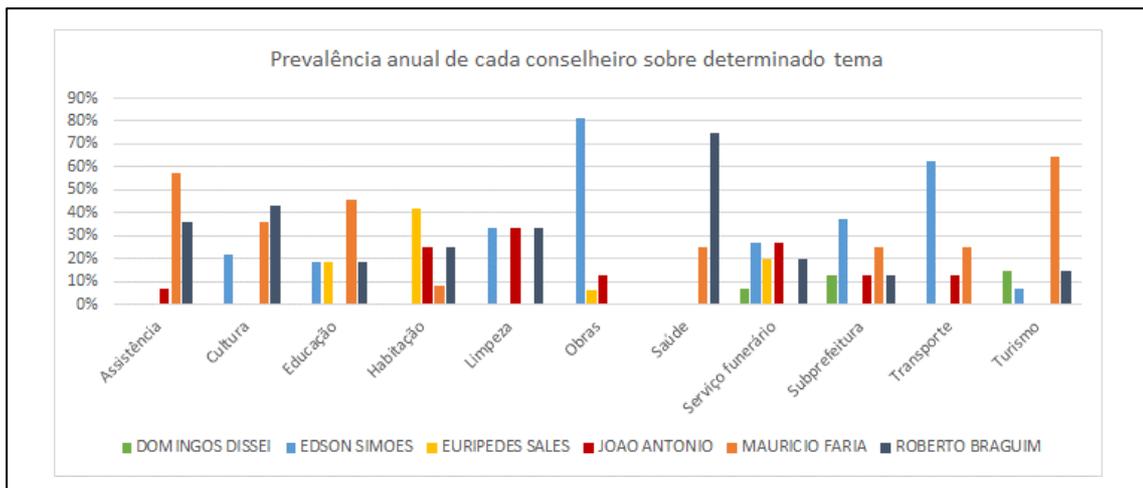
Como observamos, os espaços em branco correspondem aos temas, em um ano específico, relatados por mais de um conselheiro, não tendo nenhum relator acumulado mais de 50% do total da análise daquele tema no período. E, nesse contexto, vimos que alguns conselheiros, a despeito da determinação de sorteio de relatoria de temas pelo Regimento Interno do Tribunal em 2002, retiveram o acompanhamento da mesma temática por muito tempo.

Essa prática, ainda que tenha podido conferir ao relator certa especialização em temas complexos, como precificação de tarifas de transporte público ou de procedimentos médicos, o que requereria por parte do responsável profundo conhecimento técnico da matéria (como composição de peças de ônibus, métricas para quantificação de aproveitamento de combustíveis, deterioração de pneus, entre outros), pode também mostrar eventualmente efeito

negativo. Isto é, o fato de um mesmo conselheiro ser o final avalista para que um tipo específico de contrato público de grande valor possa ser assinado, como gestão de resíduos sólidos ou concessão do sistema de transportes municipais, e dependa dele a última palavra para que isso ocorra poderia, eventualmente, pela repetição de análise ao longo do tempo, trazer uma série de complicações, entre elas, uma rigidez de interpretação, conferindo dificuldades substantivas em mudanças e renovações nos contratos, inclusive no perfil de prestadores desses serviços. Quer dizer, a permanência prolongada de um único conselheiro no mesmo tema poderia comprometer, ao longo do tempo, a amplitude da sua análise.

Fica ainda mais claro, se a partir da Tabela 1, considerarmos apenas, para cada tema, o número de vezes em que o conselheiro foi "dono do tema" dividido pelo número total de vezes em que houve um "dono do tema" no período de 2002 a 2020. Exclui-se, assim, os anos nos quais um tema não teve dono, representados na tabela acima pelo espaço em branco. Podemos ter a seguinte conclusão expressa no gráfico abaixo:

Gráfico 1: prevalência anual de cada conselheiro sobre determinado tema



Dessa forma, notamos como ficam evidentes as prevalências.

Edson Simões, por exemplo, concentrou 81% da análise de assuntos relativos a obras e, ainda, 63% de assuntos relativos a transporte, no período de 2002 a 2020. Portanto, mesmo após a adoção do sorteio para a relatoria dos temas, pelo regimento interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Roberto Braguim concentrou 75% da análise dos temas relacionados à saúde. Maurício Faria concentrou 57% da análise de temas afetos à assistência social, e 64% dos temas afetos a turismo.

Domingos Dissei e João Antônio não possuem concentração acima de 50%, pois tomaram posse como conselheiros apenas em 2012 e 2014, respectivamente.

Quanto ao conselheiro Eurípedes Sales, que se aposentou em 2013 (sete anos antes do final do período em análise), detectamos a concentração de 42% da relatoria do tema relativo à habitação.

Percebemos, com isso, que há uma aparente divisão histórica de temas pelos mesmos conselheiros, em função dos temas com maior orçamento. Uso da Tecnologia para análise de processos – Soluções baseadas em informação

Em novembro de 2016, o Tribunal de Contas da União, em parceria com a Controladoria Geral da União, começou a fase piloto para a implementação do Sistema de Análise de Licitações e Editais, mais conhecido por seu acrônimo: Alice.

Esse sistema, que opera desde o início de 2017, é um robô que coleta informações do *Diário Oficial* da União e do sistema de compras públicas Comprasnet³⁸.

A partir dessas informações, o sistema é capaz de analisar irregularidades em editais de licitação e de pregoes eletrônicos. Além disso, pelo sistema são indicados indícios de corrupção, como, por exemplo, licitações que incluem em suas exigências documentos de regularidade que não são necessárias ou contratação de empresas impedidas de contratar pela administração pública ou, então, empresas concorrentes com sócios em comum. Com base num relatório diário, os técnicos do TCU podem concentrar sua análise em projetos suspeitos, constatando ou não atos irregulares e aumentando assim a eficiência do órgão.

Em 27 de agosto de 2019, segundo dados do Portal de Notícias da Agência Brasil, o então ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner Rosário, celebrou as conquistas do sistema, com o seguinte comentário: “Este ano, somente com a verificação de algoritmos, que faz a mineração de textos e identifica possíveis casos de corrupção em editais, já paramos mais de R\$ 812 milhões em licitações. Sem nenhuma ida a campo³⁹”. A CGU

³⁸ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/como-as-robos-alice-sofia-e-monica-ajudam-o-tcu-a-cacar-irregularidades-em-licitacoes.ghtml>>. Acesso em 31/07/2020.

³⁹ Disponível em:< <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-08/com-uso-de-tecnologia-cgu-evita-prejuizos-de-r-800-milhoes-ao-estado>>. Acesso em 31/07/2020.

informou que em setembro de 2017, o sistema já estava implantado no Estado do Rio de Janeiro, Goiás e estados do Nordeste, com grande êxito⁴⁰.

O TCMSP, depois de diversas discussões, regulamentou o uso do Sistema Análise e Rastreamento de Informações sobre Editais e Licitações (ARIEL). Embora não tenha optado pelo uso de um sistema já desenvolvido e testado, como o sistema Alice, resolveu criar um próprio. A Resolução Nº 11/2020, de 6 agosto de 2020, que regulamenta o uso do sistema, descreveu o seguinte:

Art. 2º Os registros e a correspondente comunicação pelo ARIEL têm como objetivos:
I – de natureza preventiva: incentivar os órgãos jurisdicionados a adotarem melhores práticas e a fazerem melhor uso dos sistemas disponíveis para elaboração de editais e contratações aderentes à legislação vigente;
*II – de natureza fiscalizadora: auxiliar o Tribunal de Contas na definição de estratégias e na execução de sua atividade de fiscalização e controle.*⁴¹

Tal resolução definiu a implantação do sistema a partir de 30 dias após a publicação. Ainda que seja um sistema novo, a iniciativa é muito bem vinda, pois além de conferir celeridade nos processos de análise, pode contribuir para a melhoria das avaliações, tornando-as mais pautadas em elementos prévios e concretos que apontam possibilidade de mal feitos e, portanto, menos casuísticas.

Nesse sentido, cabe destacar o seu Art. 8º que determina o seguinte:

Art. 8º - A existência ou não de comunicados emitidos pelo ARIEL não vincula a atividade jurisdicional do Tribunal de Contas tampouco obsta a análise de licitações e contratações em procedimentos próprios de fiscalização.

Espera-se, de todo modo, que esse artigo não seja utilizado de forma excessiva, para que de fato a motivação de análise de processos pelo TCMSP seja cada vez mais pautada na imparcialidade e nas considerações técnicas trazidas em questão.

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2017/tecnologia-varredura-diaria-de-irregularidades-em-editais>>. Acesso em 31/07/2020.

⁴¹ Resolução nº 11/2020. 6 de Agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.sinesp.org.br/179-saiu-no-doc/10397-resolucao-tcm-sp-n-11-2020-regulamenta-a-utilizacao-do-ariel-analise-e-rastreamento-de-informacoes-sobre-editais-e-licitacoes-correspondente-ao-modulo-de-comunicacao-de-registros-emitidos-pelo-sistema-atomo-radar>>. Acesso em 31/07/2020.

Importante mencionar, ainda, que o Art. 10 da resolução sobre o aperfeiçoamento do sistema prevê criação de novas trilhas de auditoria ou a alteração das já existentes.⁴²

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) tem acompanhado o tema da implantação de sistemas autônomos, por cortes de contas no Brasil, e sua produção de informação sobre compartilhamento de Boas Práticas do Controle Externo ressaltou também o uso do Sistema de Indicador de Risco e Irregularidades (Iris), do TCE do Rio de Janeiro e Sistema de Fiscalização Integrada Suricato, do TCE de Minas Gerais, como ferramentas de referência no controle automático de irregularidades.⁴³

1.3.4.4. Prazo para a análise de processos

Em relação a relatoria de processos, não há nenhum regulamento que determine o limite máximo de tempo de análise de um processo por seu conselheiro relator. Além disso, há ainda um complicador, seguindo o regimento do TCMSP, um conselheiro relator de um processo licitatório pode, até o dia útil antes da data de recebimento das propostas, solicitar medidas corretivas pertinentes como também a sustação do procedimento licitatório.⁴⁴

Assim, um conselheiro pode, sem nenhuma justificativa, reservar o direito de analisar um projeto de concessão ou PPP por mais de 6 meses sem qualquer ônus. O que agrava ainda mais o processo é que isso pode ser feito um dia antes da data de entrega das propostas comerciais por parte das empresas licitantes.

Para um projeto de concessão ou PPP, sempre lastreado em inúmeros condicionantes financeiros, como, por exemplo, o preço (atualizado) de insumos, a suspensão de um processo licitatório, por mais de um mês, causa alterações bem importantes no modelo econômico da licitação, minuta de contrato e condições de mercado. Assim, após vários meses suspenso, após a liberação do TCM, torna-se quase obrigatório a revisão do edital, especialmente o seu modelo

⁴² Ver: Resolução nº 11/2020. 6 de agosto de 2020 Disponível em: <https://www.sinesp.org.br/179-saiu-no-doc/10397-resolucao-tcm-sp-n-11-2020-regulamenta-a-utilizacao-do-ariel-analise-e-rastreamento-de-informacoes-sobre-editais-e-licitacoes-correspondente-ao-modulo-de-comunicacao-de-registros-emitidos-pelo-sistema-atomo-radar>. Acesso em 31/07/2020.

⁴³ Disponível em: < <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/tcu-usa-tecnologia-para-combater-fraudes/>>. Acesso em 04/08/2020.

⁴⁴ Ver: Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Regimento Interno (Resolução nº 3, de 3/7/02, atualizada até a Resolução nº 7, de 8/5/2020). Art. 101 § 3º. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=3e0b20d7-8edb-404f-bc67-f41400ada354>>. Acesso em 04/08/2020.

financeiro. Isso pode acarretar uma nova publicação de um edital que estava em vias de ser concluído. Caso isso não ocorra, o TCM pode inclusive fazer um novo questionamento formal ou decidir pela suspensão do processo licitatório, numa espécie de ciclo infundável de ações contra a conclusão de um processo licitatório.

Tal fato aconteceu nos dois processos analisados especialmente, na presente tese. Tanto o projeto de PPP da Saúde quando o da Iluminação Pública, depois de suspensos, tiveram que ser readequados por necessidade de atualização do modelo financeiro do projeto, que deixou de ser o mesmo pela suspensão do contrato.

Em relação a uma mudança significativa de mercado, que afeta um modelo econômico de uma licitação de concessão ou PPP, é fácil imaginar que tenha ocorrido no projeto de PPP de Iluminação Pública de São Paulo, que visava a substituição quase integral do parque de iluminação pública por lâmpadas de LED. Quando o projeto foi lançado em 2015, as lâmpadas de LED eram quase inéditas no mercado brasileiro e por isso mais caras, anos depois, quando o processo finalmente transpôs a judicialização, o valor da lâmpada de LED era muito inferior.

O barateamento da tecnologia de LED, também pela irônica condição que muitas cidades brasileiras implementaram com êxito projetos de PPPs análogos aos do município de São Paulo, usando exatamente a mesma metodologia desenvolvida por São Paulo, foi também um dos motivos pelos quais o TCMSP demandou alterações do edital, nesse caso em relação ao modelo de negócios. Aliás, um assunto que será melhor abordado no Capítulo 6 - Tempo Médio de Análise do TCMSP em Perspectiva Comparada.

1.3.4.5. Falta de transparência e dificuldade de acesso aos processos pelos municípios

O parágrafo XXXIII do Art. 5º da Constituição Federal, que regula os direitos e deveres, individuais e coletivos determina que: *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*⁴⁵.

⁴⁵ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04/08/2020.

Esse foi um importante marco para o fomento da transparência na gestão pública e, a partir dele, foram editados novos diplomas legais, como a Lei Federal Nº 12.527, de 2011, conhecida por Lei do Acesso à Informação, ou somente pelo seu acrônimo LAI. A lei que assegura uma série de medidas ativas por parte dos órgãos da administração pública, no sentido de disponibilizar as principais informações do órgão para acesso amplo e irrestrito da população. Ela prevê também o direito de pedido de informações de interesse público por qualquer parte, desde que identificada, vedando inclusive qualquer exigência de esclarecimento de motivos para a solicitação delas. O Artigo 3º da Lei é autoexplicativo:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V. desenvolvimento do controle social da administração pública.⁴⁶*

A Resolução Nº 20/2018 do TCMSP de dezembro de 2018⁴⁷ institui o Portal do Jurisdicionado. O portal, que foi concebido com base nos princípios da celeridade, da economia processual e da transparência, terá como funcionalidade, entre outras, o controle de prazos processuais, ferramenta de consulta a documentos e processos eletrônicos e a possibilidade de fazer petições. Tratando-se de inovação muito bem vinda, que, se apresentada em linguagem acessível, ampliará o acesso às informações do órgão, como, por exemplo, a tramitação de processos, pareceres, decisões tomadas, entre outros.

Até agosto de 2020, esse portal não foi colocado em prática. Da pouca informação acessível pela internet sobre o tema, há a publicação da Portaria Conjunta do Tribunal de Contas Do Município (TCM); Procuradoria Geral do Município (PGM); Secretaria Municipal de

⁴⁶ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em 04/08/2020.

⁴⁷ Disponível em: <https://www.sinesp.org.br/179-saiu-no-doc/7027-resolucao-tcmsp-n-20-2018-dispoe-sobre-o-portal-do-jurisdicionado>. Acesso em 04/08/2020.

Gestão (SG) Nº 1, de 14 de novembro de 2019, que rege os procedimentos para o envio de documentos e processos por meio eletrônico entre o TCMSP e o executivo municipal.

Nessa portaria, conferimos a menção de que os documentos de casos não previstos terão de ser protocolados pessoalmente no TCMSP até a implantação do Portal do Jurisdicionado pelo TCMSP. Concluindo-se que até aquela data não havia operação do referido portal.

1.3.5. Corpo técnico sem poder superior dos conselheiros

Os tribunais de contas brasileiros contam com um instituto que produz estudos e atividades visando ao aperfeiçoamento das ações das cortes de contas associadas, da qual o TCMSP é membro titular.

O Instituto Rui Barbosa (IRB), criado como associação civil, em 1973, segundo informações divulgadas em seu website, apresenta-se como “braço acadêmico do Sistema de Controle Externo”⁴⁸.

Entre outros, o IRB é responsável por emitir as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Esse conjunto de normas, segundo dados do Tribunal de Contas da União, tem o “objetivo promover uma auditoria independente e eficaz e apoiar os tribunais de contas no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em benefício da sociedade”⁴⁹.

As Normas Brasileiras têm como base as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que são, por sua vez, emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Dentre os princípios definidos nas NBASP, que têm por objetivo criar um padrão internacional de auditoria e, com isso, contribuir para a melhoria do controle, o fortalecimento institucional dos tribunais de contas está o princípio da independência do auditor.

A ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira define em seus princípios gerais a ética e a independência como pré-requisitos para a condução de auditoria financeira e a esse respeito faz o seguinte apontamento:

⁴⁸ Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/sobre-o-irb/>>. Acesso em 06/08/2020.

⁴⁹ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp/>>. Acesso em 04/08/2020.

*O auditor deve cumprir os requisitos éticos relevantes, incluindo os pertinentes à **independência**, ao proceder às auditorias de demonstrações financeiras.⁵⁰ (Grifo nosso)*

Como explanado acima, a independência funcional do auditor é assegurada por um regulamento adotado por uma instituição da qual o TCMSP é membro pleno. Importante ressaltar, até o que pode se averiguar, que essa independência não é resguardada em nenhum diploma legal, nem no âmbito federal, nem no âmbito municipal e por isso poderia ser questionada, em última análise até por um conselheiro do tribunal.

Vale dizer que, atualmente, há algumas propostas legislativas tramitando no congresso para assegurar essa independência. É o caso da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 75/2007 que propõe a criação da auditoria de controle externo como órgão independente do sistema dos tribunais de contas. Também, a PEC nº 329/2013 que propõe que as atividades de fiscalização e instrução sejam coordenadas por um Diretor Geral eleito dentre seus pares auditores de controle externo.

Esses temas foram debatidos no XXV Congresso da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC), ocorrido em Brasília em dezembro de 2015.⁵¹

Ao considerarmos a independência funcional de um auditor, também vale ressaltar que, entre as atribuições de um conselheiro do TCMSP, segundo determinado pelo Regimento Interno da Instituição, está o papel de apresentar, relatar e votar as matérias constantes dos processos que lhe sejam distribuídos, bem como o papel de tomar a iniciativa de propor a revisão do julgado.⁵²

Assim, cabe salientar que é prerrogativa do conselheiro exercer uma espécie de poder moderador, na medida em que a ele é dada a decisão de anuir, ou não, ao parecer técnico da equipe de auditoria. A partir da clara observância as regras aplicáveis, é seu papel fazer uma

⁵⁰ Ver: Instituto Rui Barbosa. IRB NORMAS BRASILEIRAS DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO (NBASP). Belo Horizonte. IRB 2017. Nível 2. Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf>>. Acesso em 04/08/2020.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.fenastc.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Edicao2016.pdf>>. Acesso em 04/08/2020.

⁵² **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo Art. 24.**

ampla análise de contexto de uma decisão tomada pelo TCMSP, sopesando inclusive contextos econômicos, políticos e de interesse público.

Esse papel moderador, de grande influência, tem enorme impacto também na relação que se institui entre auditores e conselheiros. Por exemplo, se existe qualquer disposição, por parte de um conselheiro de tomar uma decisão de forte carga política ou que represente um eventual interesse claudicante, que seja a partir de uma decisão unilateral ou pactuada pelos demais conselheiros por meio do Pleno, deixa espaço para haver desconfiança entre o corpo de auditores e possíveis tensões.

Caso ocorra uma relação de suspeição recíproca, o corpo de conselheiros perderia seu papel de conciliação e poderia ter problemas em arbitrar eventuais excessos ou análises míopes ocasionalmente proferidas pelo corpo de auditores.

1.3.6. Papel da Procuradoria da Fazenda PMSP

A participação do Poder Executivo Municipal no TCMSP se dá por meio da sua procuradoria. Segundo o disposto na Lei Municipal Nº 9.167/1980, que reorganizou o tribunal e definiu sua competência, jurisdição e funcionamento, há duas cláusulas que esclarecem esse papel.

DAS PARTES

Art. 37 - A Procuradoria da Fazenda Municipal, regida por lei própria, exercerá o procuratório da Fazenda Pública junto ao Tribunal e intervirá, obrigatoriamente, em todos os processos submetidos à apreciação da Corte, exceção feita aos processos relativos à administração interna do Tribunal.

DOS RECURSOS

Art. 42 - Têm legitimidade para recorrer às partes definidas no artigo 36, bem como a Procuradoria da Fazenda Municipal.⁵³

Assim, a procuradoria municipal tem uma representação permanente no tribunal e seus representantes têm assento em todas as principais reuniões do tribunal, inclusive na reunião do pleno, na qual o procurador chefe tem papel de destaque.

⁵³ Lei Nº 9.167, de 3 de Dezembro de 1980. Dispõe sobre a reorganização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=537d1efb-4149-4d74-ae43-9a84db110b9e>>. Acesso em 05/08/2020.

Dessa forma, ainda que questionamentos gerais por parte da procuradoria em relação a processos julgados sejam feitos com frequência, possível imaginar, como um procedimento padrão, ações mais contundentes da parte do Executivo municipal, como um pedido de suspeição de algum conselheiro relator, em algum projeto no qual sua participação fosse controvertida em decorrência de um possível falta de distanciamento com o tema. A possibilidade de pedido de suspeição é assegurada à procuradoria pelo Regimento Interno do tribunal, desde que em petição fundamentada e devidamente instruída⁵⁴. Porém, não há na história recente do tribunal qualquer pedido efetuado de suspeição.

Importante destacar que, como não há uma instância superior ao tribunal, qualquer caso de reexame de algum tema seria julgado pelos mesmos conselheiros.

Uma hipótese para que ações mais contundentes, por parte da procuradoria, não ocorram seria, é que a demasiada proximidade dos membros da procuradoria, instalados dentro do Tribunal e com contato direto e constante com os conselheiros, sintam constrangimento para a tomada de uma ação mais contundente.

Além disso, outra possibilidade de ação do Executivo municipal, contra uma ação do tribunal em caso de flagrante problema, como uma reiterada decisão que fuja da competência do mesmo ou seja claramente contra o interesse público, é assegurada pela justiça por meio de um processo formal.

Para muitos, dentro da prefeitura de São Paulo, o poder dos conselheiros é tão grande e tão pouco questionado que haveria um risco de represália, caso uma ação desse porte fosse deflagrada pela Prefeitura de São Paulo. Tendo isso em conta, não há registro de nenhum Prefeito ou Prefeita que tenha entrado com um processo contra uma decisão do TCM nos últimos anos. Poder-se-ia, portanto, considerar, um risco grande de intimidação da autoridade máxima do município.

1.3.7. Quem controla o controlador: o papel da Câmara Municipal

Como já exposto, a Lei Orgânica do Município define que o Tribunal de Contas é um órgão de controle externo que auxilia o legislativo. Também, no mesmo dispositivo legal, em

⁵⁴ Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo Art. 10.

seu Art. 14, há a definição de competências privativas da câmara municipal, que incluem, entre outras, tomar e julgar as contas do Tribunal de Contas do Município.

A mesma Lei Orgânica, em seu Art. 32, estabelece que cabe às comissões permanentes e temporárias da Câmara o papel de solicitar ao Presidente do Tribunal de Contas informações sobre assuntos inerentes à atuação administrativa desse órgão.

E caberia ainda as mesmas comissões convocar os Conselheiros do Tribunal de Contas para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições, se não fosse a Ação Direta de Inconstitucionalidade 11.754-0/6.⁵⁵

Para concluir, gostaria de comentar ainda que, conforme estabelecido pelo regimento interno do TCMS, ao tribunal cabe fazer a aprovação anual das contas do Executivo, do Legislativo e a do próprio Tribunal. Embora se possa argumentar que, por conta de sua relativa autonomia funcional, a equipe de auditoria do tribunal teria independência para fazer a análise das contas, que depois necessariamente passa pelo crivo do pleno, o TCMSP é única instância do governo municipal que não dispõe de nenhuma entidade de auditoria para fazer sua análise de contas.

Diante da ausência efetiva de controle externo, em relação à aprovação do relatório anual de contas do tribunal pela Câmara Municipal, único momento de controle propriamente dito, é curioso notar que esse processo não faz parte da dinâmica usual da câmara municipal. Segundo o que se apurou, a última prestação de contas do TCMSP aprovada pelo legislativo municipal foi em 2012, por iniciativa do então Prefeito Gilberto Kassab que, insistindo para que as contas dos últimos anos da prefeitura fossem aprovadas, instou a Câmara a incluir também as aprovações das contas pendentes do tribunal. De lá para cá, não houve mais nenhum controle efetivo da ação do TCMSP.

1.3.8. Rápido contexto de programa de integridade e *compliance* na Gestão Pública Brasileira

Quando se fala em transparência e integridade de empresas e, atualmente, até de órgãos de governo, é impossível dissociar esses temas do conceito do *compliance*.

⁵⁵ ADIn nº 11.754-0/06: o Tribunal de Justiça julgou procedente a demanda para o fim de declarar a inconstitucionalidade do referido disposto no inciso IV do parágrafo 2º, do art. 3255 da LOM-SP.

Compliance é um termo empregado inicialmente pela governança corporativa, que se origina do verbo inglês *to comply*, e significa, de forma literal, estar em conformidade a padrões determinados. Por extensão, também pode ser entendido por: estar em conformidade a regras e procedimentos vigentes. O termo passou a sintetizar, ao longo do tempo, procedimentos de controle e monitoramento de operações, para fins de combate de práticas de corrupção.

Os programas de *compliance* surgiram a partir da experiência do setor empresarial americano da década de 1970, quando, diante de grandes casos de corrupção, envolvendo agentes públicos e privados, do qual *Watergate* é o mais emblemático da época, foi necessário desenvolver práticas empresariais de controle e monitoramento de operações, que garantissem segurança aos acionistas de empresas de capital aberto. Assim, um conjunto de medidas, com vistas a adequar as empresas ao cumprimento de procedimentos éticos e normas jurídicas, foi criado. Pretendia-se com isso, mitigar riscos à atividade econômica empresarial.

A prática do *compliance*, segundo sua definição técnica, deve sempre ser atrelada a um programa de integridade. Assim, não basta o desenvolvimento de um procedimento, é necessário também desenvolver ferramentas para o acompanhamento das ações da organização e a mensuração regular dos procedimentos implementados.

O objetivo do programa é criar e manter, assim, boas práticas de governança, por meio de: canais de denúncias (fraude, corrupção e outras ações ilícitas); fontes de informações para o monitoramento; revisão periódica e sistêmica do seu desenvolvimento; e alinhamento ético da própria estrutura organizacional.

Os programas de *compliance* são uma derivação de esforços iniciais de controle a corrupção, e, nesse sentido, vale mencionar as primeiras iniciativas internacionais baseadas nessa referência. A Lei Contra Práticas de Corrupção Internacionais americana (*Foreign Corrupt Practices Act* FCPA), de 1977, foi a primeira normativa a punir a corrupção, não só no território nacional, como também no exterior, evitando-se assim a concorrência desleal, para proteger os negócios nacionais e o mercado de capitais (Bertocelli et al., 2020). Na análise do autor, a conclusão das autoridades americanas para a elaboração da lei foi a de que a competitividade das empresas daquele país era negativamente impactada, na medida em que as companhias nacionais investiam recursos em atividades de corrupção de agentes públicos em mercados estrangeiros (Bertocelli et al., p. 46).

Posteriormente, com o intuito de responder também aos sucessivos escândalos, envolvendo operações fraudulentas de empresas, a Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou em 1999 o guia de Princípios da Governança Corporativa (*Principles of Corporate Governance*). O documento passou a ser reconhecido como o primeiro código de boas práticas de governança corporativa no mundo e influenciou a diversos países a adotar práticas definidas de combate à corrupção.

A experiência inglesa, culminada pela Lei de Combate a Corrupção (*UK Bribery Act*), do ano de 2010, também se tornou uma referência global. Ela definiu corrupção de quatro formas principais: 1. Corrupção ativa (oferecer, promover ou dar vantagem indevida a outra pessoa), 2. Corrupção passiva (solicitar, concordar em receber ou aceitar uma vantagem indevida); 3. Subornar agente público estrangeiro; 4. Falhar na prevenção da corrupção⁵⁶.

O controle a corrupção e implantação de programas de *compliance* no Brasil passou, ao longo do tempo, a ser empregado pelas empresas, sobretudo, a partir da aplicação desses programas realizados por empresas estrangeiras com atividades no país, e, que depois passaram a influenciar positivamente empresas brasileiras a adotarem esses protocolos.

Porém, o marco regulatório brasileiro que instituiu o combate à corrupção e estimulou uma grande mudança de paradigma no tema foi a promulgação da Lei Federal nº 12.846 de agosto de 2013, que dispôs sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Essa lei também é conhecida por “Lei Brasileira Anticorrupção”. Foi a partir dessa lei que empresas começaram a desenvolver Programas de *Compliance* efetivos.

O Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei Brasileira Anticorrupção, criou diversos mecanismos de ação de combate à corrupção, e, entre eles, estabeleceu a figura do programa de integridade.

Segundo a definição do referido decreto, o programa de integridade é composto de um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.⁵⁷

⁵⁶ Bertocelli et al. P. 50

⁵⁷ Art. 41 – Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em 05/08/2020.

A implementação do programa em uma instituição deveria levar em conta, entre outros, os seguintes parâmetros: comprometimento da alta direção ao programa; padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados, administradores e a terceiros; treinamentos periódicos; registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações; controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros; procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de contratos; independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; canais de denúncia; medidas disciplinares em caso de violação; procedimentos que assegurem a interrupção de irregularidades; diligências para contratação de terceiros; monitoramento contínuo do programa de integridade, visando seu aperfeiçoamento; transparência quanto a doações para candidatos e partidos políticos⁵⁸.

Um grande estímulo para a aplicação de programas de integridade na administração pública indireta foi a promulgação da Lei Federal nº 13.303, também conhecida por Lei das Estatais. Tal diploma legal estabelece a necessidade do Código de Conduta e Integridade, que constitui parâmetros análogos ao decreto regulamentador da Lei Anticorrupção. A Lei das Estatais também é a primeira a prever literalmente a existência de uma área de *compliance*.

Igualmente, a Lei das Estatais passou a regular as competências mínimas para seus dirigentes. Entre tais competências, inclui: ter experiência profissional de, no mínimo dez anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção; ou quatro anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos: cargo de direção em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista; cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública; quatro anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente, vinculada à área de atuação da empresa pública; ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado. Também, é vedada a ocupação do cargo por, entre outros, representante do órgão regulador ao qual a empresa pública está

⁵⁸ Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015

sujeita⁵⁹, de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciado do cargo⁶⁰.

Torna-se interessante notar que alguns aspectos da Lei das Estatais, que discorrem sobre procedimentos de controle e combate à corrupção, poderiam ser positivamente implementados por outros órgãos públicos, como o caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Na esteira de boas práticas sobre programas de integridade, vale mencionar o esforço do Tribunal de Contas da União que lançou, em 2014, um manual destinado à gestão pública, intitulado: “Dez passos para a boa governança”⁶¹. Interessantemente, ao definir como deve ser a escolha de líderes da gestão pública, o documento ressalta a importância de que eles tenham, além de idoneidade moral e boa reputação, conhecimento, habilidades e experiência em funções de natureza semelhante. Também é ressaltada a importância de observar possíveis impedimentos e conflitos de interesse.

Para se obter uma escolha acertada de líderes de organizações públicas, o documento propõe quatro passos: 1. Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos; 2. Capacitar os membros da Alta Administração; 3. Avaliar o desempenho dos membros da Alta Administração; 4. Garantir que os benefícios concedidos aos membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos sejam adequados e dar transparência aos benefícios. Paradoxalmente, não foi constatada pela presente pesquisa o emprego de nenhum desses prepostos por parte do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Ainda em relação a *compliance*, mais recentemente, a Prefeitura de São Paulo regulamentou o *compliance* da Cidade de São Paulo.⁶² O Decreto nº 59.496/2020, estabelecendo, entre outros, a adoção de medidas administrativas para transparência e controle e o Programa de Integridade e Boas Práticas, para a prevenção da corrupção.

⁵⁹ Se fossemos aplicar tal vedação aos membros do TCMSP, seria vedada a indicação de vereadores, levando em conta que a Câmara Municipal é o único órgão competente para fazer algum tipo de controle ao Tribunal.

⁶⁰ Novamente vedaria a indicação de Vereadores

⁶¹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/A1/EA/A4/63B0F410E827A0F42A2818A8/2666621.PDF>. Acesso em 05/08/2020.

⁶² Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-regulamenta-o-compliance-da-cidade-de-sao-paulo-garantindo-mais-transparencia-controle-e-integridade>. Acesso em 05/06/2020.

Em suas disposições gerais, o decreto estabelece que:

Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município deverão implementar o Programa de Integridade e Boas Práticas - PIBP, consistente no conjunto de mecanismos e procedimentos internos destinados a detectar e prevenir fraudes, atos de corrupção, irregularidades e desvios de conduta, bem como a avaliar processos objetivando melhoria da gestão de recursos, para garantir a transparência, a lisura e a eficiência.

§ 1º O Plano de Integridade e Boas Práticas de cada órgão, em consonância com o Programa de Integridade e Boas Práticas - PIBP, deve ser desenvolvido a partir dos seguintes eixos fundamentais:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;⁶³

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Trata-se de um importante passo, que se, de fato, implementado, garante maior transparência, controle e integridade da gestão pública municipal. Tal iniciativa seria também bem-vinda se aplicável aos demais órgãos de governo municipal, como o TCMSP, que ainda não dispõe de um programa de *compliance*.

⁶³ Art. 46, Decreto Municipal nº 59.496 de 8 de junho de 2020. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59496-de-8-de-junho-de-2020>. Acesso em 02/08/2020.

CAPÍTULO 2. OUTRAS CORTES DE CONTAS INTERNACIONAIS: A EXPERIÊNCIA DE NOVA IORQUE E A DE LISBOA

2.1. Introdução

Em relação a boas práticas e a resultados positivos de cortes de contas em outras realidades nacionais, trouxemos dois exemplos bem importantes. Um deles é o *New York City Comptroller's Office*. Outro é o Tribunal de Contas de Portugal. Fizemos essas escolhas, primeiramente, por se tratar de instituições históricas nesse âmbito.

No caso de Nova Iorque, a criação do *Comptroller's Office* data de 1801. Esse tribunal, assim como o de São Paulo, tem a competência específica de controle de uma cidade. Chamando a atenção a sua estrutura decisiva como órgão com apenas uma pessoa encarregada, esta que é eleita pela população, por sufrágio universal a cada quatro anos. Por se tratar de um modelo tão distinto do paulistano e ainda ser um órgão municipal, optamos por analisar esse modelo.

O Controle de contas da cidade de Lisboa é feito pelo Tribunal de Contas de Portugal, órgão único e central de controle no país, cujas experiências iniciais de acompanhamento e controle de contas remontam do século XIV. Esse Tribunal, como é conhecido hoje, foi inaugurado em 1849. Portugal apresenta bons exemplos de inovação da gestão pública, sendo um dos países precursores das Parcerias Público-Privadas. Ademais, Portugal conta hoje com aproximadamente 10,3 milhões de pessoas, assim, a corte de contas daquele país julga as contas de um governo nacional com a população próxima dos 12 milhões de cidadãos paulistanos. Por esses motivos, optamos por analisar essa instituição.

Vale ressaltar que no processo de elaboração da presente tese, contamos com o apoio das duas instituições, que responderam questões específicas para a presente pesquisa.

2.2. O Escritório de Controle da Cidade de Nova Iorque (*New York City Comptroller's Office*)

2.2.1. Funções

O *Comptroller* da cidade de Nova Iorque tem a função de controlar as finanças da cidade, zelando pelo bom emprego de recursos municipais e garantindo que os serviços da prefeitura

sejam eficazes e eficientes. Uma das formas pelas quais isso é feito confere-se pela auditoria de performance e eficiência de programas e atividades dos departamentos municipais (educação, saúde, segurança, etc.). Tal ação deve ser realizada ao menos uma vez a cada quatro anos por departamento, seguindo as exigências dos *Generally Accepted Government Auditing Standards* (GAGAS), estabelecidas pelo *Comptroller* General dos Estados Unidos.

Além disso, o *Comptroller* é encarregado de revisar todos os contratos da cidade, a fim de assegurar o equilíbrio fiscal e impedir qualquer ato de fraude ou corrupção. Também, é de sua responsabilidade o gerenciamento do fundo de aposentadoria público, a resolução de litígios contra o município, o exame do orçamento municipal, a venda de títulos públicos, a definição de salários de funcionários da cidade e a defesa de direitos trabalhistas, previdenciários e humanos, igualdade racial e de gênero.

As funções do *Comptroller* são exercidas tanto *ex-post*, respondendo a ações do executivo ou reclamações recebidas por canal direto com a população; quanto *ex-ante*, provendo assessoria ao Prefeito e à Câmara Municipal para a tomada de decisões.

Segundo a Seção 93, do *New York City Charter*, correspondente à Lei Orgânica do Município, tal assessoria pode ser realizada a pedido da Prefeitura ou por iniciativa do próprio *Comptroller*, fazendo recomendações, comentários e críticas sobre as operações, políticas fiscais e transações financeiras da cidade. Por exemplo, no dia 4 de junho de 2020, o *Comptroller* Scott M. Stringer enviou uma carta ao prefeito Bill de Blasio, sugerindo cortar o orçamento do Departamento de Polícia de Nova Iorque em U\$ 1.1 bilhão, redirecionando os fundos para comunidades vulneráveis e serviços vitais, dessa forma combatendo o racismo estrutural⁶⁴.

2.2.2. Auditoria

A Seção 93, do *New York City Charter*, detalha também os poderes e deveres de auditoria do *Comptroller*, e como estes devem ser executados. O *Comptroller* possui o poder de auditar todos os assuntos ligados a finanças da cidade, incluindo, mas não se limitando a contratos, receitas e gastos, de todos os departamentos do executivo municipal. Salvo casos

⁶⁴ Disponível em: <<https://comptroller.nyc.gov/newsroom/comptroller-stringer-to-mayor-de-blasio-cut-1-1-billion-in-nypd-spending-over-four-years-and-reinvest-in-vulnerable-communities-and-vital-services/>>. Acesso em 05/08/2020.

específicos, a auditoria de uma entidade contratada pela Prefeitura deve ser feita, no máximo, em dois anos após o vencimento do contrato.

A fim de conduzir suas investigações, o *Comptroller* tem o poder de requerer a presença, examinar e ouvir as testemunhas que julgar necessário. Também lhe é garantido o direito de acessar arquivos confidenciais dos diversos órgãos e agências municipais.

Na auditoria, o *Comptroller* deve empreender análises de custo-benefício de compras e tecnologias empregadas pelos departamentos auditados, submetendo as pesquisas para o Prefeito, à Câmara Municipal e à sociedade.

Antes de tornar público qualquer auditoria, uma cópia é enviada para a chefia do órgão auditado, permitindo a esta um prazo para avaliação e resposta.

Tal resposta, com medidas corretivas recomendadas pelo *Comptroller* ou já implementadas, é posteriormente publicada no relatório final, enviado ao Prefeito, à Câmara Municipal e ao comitê de auditoria ⁶⁵até o primeiro dia de março do ano fiscal seguinte.

O *Comptroller* tem o poder e o dever de auditar os processos de contratação de um órgão municipal antes que este realize pagamentos, a fim de garantir que haja recursos suficientes disponíveis para tal. Somente com o cumprimento deste requisito, o *Comptroller* prepara a autorização de pagamento.

Os órgãos governamentais do município só podem empregar os recursos para os propósitos específicos para os quais foram aprovados, sob verificação do *Comptroller*.

O *Comptroller* decide os métodos para auditoria de pagamentos e contábeis, conduzindo avaliações para assegurar conformidade. Se ele verificar descumprimento nas obrigações previstas de um órgão público municipal, após ouvir o departamento em questão, e se o Comitê de Auditoria concordar, então, o *Comptroller* pode suspender ou remover a autoridade do departamento ou, mesmo, afastá-la de algum processo que não esteja conforme.

Igualmente, o *Comptroller* tem o poder de resolver litígios a favor ou contra a cidade. Ele não pode revisar os termos de um contrato ou acordo da cidade após sua execução.

⁶⁵ O Comitê de Auditoria é composto pelo Prefeito, o *Comptroller*, o Procurado Geral do Município e quatro membros privados indicados pelo Prefeito, dois dos quais devem ser designados sob a recomendação do *Comptroller*. Os membros do comitê devem eleger um Presidente para um mandato anual.

Contratos podem incluir provisões que permitam a ele submeter disputas no âmbito do contrato a uma arbitragem imparcial.

O *Comptroller* audita os recursos de todos os fundos municipais da cidade.

2.2.3. Estrutura

O *Comptroller* é eleito pela população de quatro em quatro anos, em caráter de sufrágio universal durante o mesmo pleito que define o prefeito, e limite de dois mandatos consecutivos.

A eleição não demanda competência técnica ou ensino superior, a exigência é apenas de que o candidato seja residente da cidade de Nova Iorque. A função é de grande visibilidade, podendo ser considerada um trampolim para um cargo político mais alto, como uma eventual eleição a prefeito da cidade.

O escritório do *Comptroller* conta com aproximadamente 800 funcionários, divididos entre 16 órgãos distintos, nomeadamente: Contabilidade, Administração, Gestão de Ativos, Auditoria, Orçamento, Administração de Contratos, Desenvolvimento Econômico, Engenharia, Conselho Geral, Sistemas de Informação e Tecnologia, Direito Trabalhista, Jurídico, Assuntos Públicos, Finança Pública, Política Pública e Imprensa.

Para o ano financeiro de 2021 (7/1/20-6/30/21), o escritório prevê o orçamento de U\$110 milhões, aprovado por uma combinação de decisões do próprio escritório, da Prefeitura e, em última instância, da Câmara Municipal.

2.2.4. O encarregado Senhor Scott M. Stringer

O atual *Comptroller* é nascido no bairro de Washington Heights, este bairro que é majoritariamente hispânico em Manhattan. Scott Stringer foi eleito Deputado Estadual para o Estado de Nova Iorque, em 1992, onde permaneceu por 13 anos.

Em 2006, tornou-se Presidente do distrito de Manhattan (uma das cinco divisões administrativas de Nova Iorque) e, em 2013, foi eleito o quadragésimo quarto *Comptroller* da cidade. Sob seu mandato, o escritório do *Comptroller* iniciou reformas na gestão dos fundos de aposentadoria e buscou incentivar a transparência e a diversidade na direção dos órgãos municipais. Teve seu mandato renovado após vencer novamente as eleições, em 2017.

Cogita-se que Stringer tenha ambições de se candidatar ao cargo de Prefeito em futuras eleições.

2.3. O Tribunal de Contas de Portugal

2.3.1. Estrutura

O Tribunal de Contas de Portugal é composto por 18 juízes Conselheiros, dois dos quais alocados nas respectivas Seções Regionais de Açores e Madeira; além do Conselheiro Presidente, nomeado por um mandato de 4 anos pelo Presidente da República, podendo ser renovado por igual período. O Presidente do Tribunal pode ter seu mandato terminado por determinação do Presidente da República.

Os Juízes-Conselheiros não precisam advir da magistratura. Esta é condição prioritária, mas não excludente. No entanto, todos são oriundos de áreas diretamente relacionadas às funções do Tribunal. Hoje, dos 18 juízes, 6 são juízes de carreira, e apenas 4 não são formados em Direito (isto é, 3 são economistas, e 1 é contador). De acordo com a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), de 2006, os juízes devem se enquadrar nas seguintes categorias:

- a) Magistrados judiciais, dos tribunais administrativos e fiscais ou do Ministério Público, colocados em tribunais superiores, com pelo menos 10 anos na respectiva magistratura e classificação superior a Bom;*
- b) Doutores em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções;*
- c) Mestres ou licenciados em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções com pelo menos 10 anos de serviço na Administração Pública e classificação de Muito bom, sendo 3 daqueles anos no exercício de funções dirigentes ao nível do cargo de diretor-geral ou equiparado ou de funções docentes no ensino superior universitário em disciplinas afins da matéria do Tribunal de Contas;*
- d) Licenciados nas áreas referidas na alínea anterior que tenham exercido funções de subdiretor-geral ou auditor-coordenador ou equiparado no Tribunal de Contas pelo menos durante cinco anos;*
- e) Mestres ou licenciados em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão de Empresas de reconhecido mérito com pelo menos 10 anos de serviço em cargos de direção de empresas e 3 como membro de conselhos de*

*administração ou de gestão ou de conselhos fiscais ou de comissões de fiscalização.*⁶⁶

O Tribunal conta com uma Direção-Geral, na qual trabalham 528 funcionários (444 na sede em Lisboa, 39 na Secção Regional dos Açores e 45 na Secção Regional da Madeira) divididos nos Departamentos de: Gestão Financeira e Patrimonial; Gestão e Formação Pessoal; Sistemas e Tecnologias de Informação; Arquivo, Documentação e Informação; Relações Externas; e 9 diferentes departamentos de auditoria.

Além dos funcionários do próprio Tribunal, são apontados pelo Ministério Público 6 procuradores-gerais adjuntos para trabalhar no Tribunal. O Ministério Público tem um papel de apoio no trabalho desenvolvido pelo Tribunal, tendo prerrogativas como o direito à vista processual anterior às sessões semanais, acesso aos documentos e processos quando julgar necessário, e solicitar diligências quando houver necessidade a partir dos julgados da corte.

Os processos são distribuídos entre os juízes-conselheiros, por meio de sorteio em ato público.

2.3.2. Funções

O artigo quinto da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de 2006 estipula que compete, em especial, ao Tribunal de Contas:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como sobre a conta da Assembleia da República;*
- b) Dar parecer sobre as contas das regiões autónomas, bem como sobre as contas das respectivas Assembleias Legislativas;*
- c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades (respeitando a jurisdição descrita abaixo), bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou;*

⁶⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=432&tabela=leis

- d) Verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitas à sua prestação;*
- e) Julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença, nos termos da presente lei;*
- f) Apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controle interno;*
- g) Realizar por iniciativa própria, ou à solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias às entidades;*
- h) Fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável, podendo, neste domínio, atuar em cooperação com os órgãos comunitários competentes;*
- i) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.*

O Tribunal tem jurisdição sobre controle financeiro em todo território nacional e internacional aonde alcancem as contas, entidades e serviços do Estado ou Regiões Autônomas, bem como sociedades, associações, fundações, empresas e concessionárias que recebem capital público ou são geridas, total ou parcialmente, pelo poder público.

Compete ao Tribunal escrutinar os orçamentos do Estado e das regiões autônomas após aprovados pelos plenários da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas, respectivamente, e remeter seus pareceres ao Ministério Público para a efetivação de eventuais responsabilidades financeiras. Ao órgão também dispõe a elaboração e aprovação de pareceres elaborados por solicitação da Assembleia da República ou do Governo sobre projetos legislativos em matéria financeira.

No que diz respeito às Câmaras Municipais de Portugal⁶⁷, segundo o artigo 33 da Lei n.º 75/2013, é de sua competência enviar as contas do município ao Tribunal.

O artigo 35, da mesma lei, afirma que o presidente da câmara (o prefeito) deve submeter à apreciação do Tribunal os devidos documentos.

No que se refere às prestações de contas, o Tribunal tem a responsabilidade de apresentar ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo e aos órgãos de governo próprio das regiões autônomas um relatório anual de suas atividades. Ademais, submete-se a

⁶⁷ Importante recordar que no modelo parlamentarista português, a câmara municipal também desempenha o papel de poder executivo, uma vez que seu presidente tem cargo análogo ao de Prefeito no Brasil.

auditoria externa do órgão, por empresa especializada, escolhida por licitação, cujo relatório é publicado conjuntamente às contas auditadas pelo Tribunal.

2.4. Os três órgãos de controle de contas em perspectiva comparada

Quadro dos órgãos de controle de contas de São Paulo, Nova Iorque e Lisboa

	São Paulo	Nova Iorque	Lisboa
Nome da instituição	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	New York City Comptroller	Tribunal de Contas de Portugal
Abrangência	Cidade de São Paulo	Cidade de Nova Iorque	Abrangência nacional, em todo território português
Ano de criação	1968	1801	1849
Autoridades responsáveis	4 Conselheiros + Presidente	1 Controlador	18 juízes conselheiros + Presidente
Número de funcionários	690 (2020)	≈ 800 (2020)	528 (2019)
Orçamento anual	US\$ 52,35 MM ⁶⁸ (R\$ 297,367 MM ⁶⁹)	≈ US\$ 110 milhões ⁷⁰	≈ US\$ 32,94 MI (EUR€ 28 MI) ⁴
Orçamento / Habitante	US\$ 4,30	US\$ 13,10	US\$ 3.20
Índice comparativo entre orçamento e salário mínimo local⁷¹	21.889,36	1.880,34 ⁷²	3.076,92
Pré-requisito técnico para tornar-se autoridade de contas	Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, comprovados pela exigência de mais de 10 anos de exercício de função ou de formação profissional que exija tais conhecimentos.	Ser residente de Nova Iorque.	Ter mais de 35 anos e possuir formação acadêmica nas áreas de Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão, obedecendo aos critérios para cada nível de formação. Prioritariamente, juízes.

⁶⁸ Cotação dólar em outubro 2020

⁶⁹ Lei Orçamentária Anual 2020

⁷⁰ Informações fornecidas diretamente pelas respectivas entidades.

⁷¹ Número de salários-mínimos anual em relação ao valor do orçamento anual da instituição

⁷² Estimativa de salário anual considerada: US\$ 58,500 (Fonte: <https://www.replicon.com/resource/new-york-minimum-wage>)

Qual é o processo de escolha da autoridade (concurso, eleição)	Escolhidos pelo chefe do executivo e legislativo municipal.	Voto popular. Eleito na mesma eleição que é escolhido o prefeito da cidade.	Concurso curricular, realizado perante júri constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas, pelo vice-presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários, um de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria, designados pelo Governo.
Tempo de mandato da autoridade	Mandato vitalício	4 anos renováveis para mais 4	4 anos para o Presidente, renovável por igual período. Os demais juízes exercem o cargo de forma vitalícia até os 70 anos.
Salários Mensal dos dirigentes dos órgãos de contas (em dólar⁷³)	US\$ 4.331,78 (R\$ 24.604,53)	U\$ 16.080 ⁷⁴	US\$ 8.852,54 (EUR € 7524,66)
Índice do Salário do dirigente / Salário mínimo local⁷⁵	23,55	3,30	10,75
Existe um programa de <i>compliance</i>?	Não	Sim, possui departamentos de risco, <i>compliance</i> e auditoria internos, com relatório de atividades e prestação de contas anuais.	Sim, incluindo autoavaliação validada por agência externa, código de conduta dos juízes e um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Quem audita o tribunal/ a instituição?	Ninguém. A Câmara Municipal faz a aprovação das contas do tribunal.	Auditoria externa e independente a cada 3 anos.	Auditoria externa de empresa especializada, escolhida por licitação, cujo relatório é publicado junto às contas em Relatório anual, aprovado pelo plenário geral.
A análise dos processos é feita antes ou depois do ato?	Antes e depois	Antes e depois (assessoria ao prefeito e câmara legislativa)	Antes e depois
São analisados editais, contratos e acompanhamento de execução?	Sim, os três.	Sim, os três.	Sim, os três.

⁷³ Cotação de setembro de 2020.

⁷⁴ U\$209.050/ano. Valor dividido por 13 para se aproximar do salário brasileiro.

Fonte: <https://www.nydailynews.com/news/politics/ny-comptroller-scott-stringer-gender-pay-gap-women-men-salary-20200210-dpwepsu75ne5xo7xxzvg6fmx5u-story.html>

⁷⁵ Número de salários-mínimos locais necessários para pagamento do salário do dirigente do órgão de contas.

Distribuição de processos	Mandato rotativo de 2 anos por tema por sorteio (a partir de 2019).	Auditores divididos por temática com apenas um responsável final <i>Comptroller</i>).	Por sorteio em ato público.
----------------------------------	---	--	-----------------------------

O quadro acima tem como objetivo comparar os principais aspectos de cada órgão de controle de contas. Como podemos observar, em termo de custos, um dado chama muito a atenção: a relação do custo anual de cada corte em relação ao salário-mínimo correspondente a cada localidade. Também, salta aos olhos a discrepância entre o valor do salário-mínimo local em relação aos salários dos dirigentes dos órgãos de controle.

Várias outras questões poderiam ser identificadas e estudadas com base neste pequeno exercício comparativo que apresentamos. Para o momento, o diagnóstico aponta apenas alguns aspectos relevantes e introdutórios para uma análise crítica e mais aprofundada em nova oportunidade.

CAPÍTULO 3. ESTUDOS DE CASOS: AS PPPS MUNICIPAIS DA SAÚDE E DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA

3.1. Da metodologia

Trataremos, a seguir, dos dois casos de PPPs no município de São Paulo, trazidos como referencial de análise. Para isso, usamos entrevistas realizadas com atores do legislativo, do TCM, do executivo e do setor privado, considerando ainda documentos oficiais importantes, como: leis, decretos, portarias, pareceres do TCM, entre outros.

No que diz respeito à realização de entrevistas, reunimos experiências dos principais envolvidos na elaboração e na tramitação desses projetos. Tanto políticos, gestores públicos da época em que os projetos foram desenvolvidos, quanto atores do presente, como: conselheiros, seus gabinetes e técnicos do TCM, que compartilharam experiências acerca dos dois modelos visitados.

Com o objetivo de garantir a maior abertura nos relatos, empregamos uma forma de pesquisa qualitativa, baseada nessas entrevistas. Nesse sentido, a coleta de dados, composta por roteiros semiestruturados com perguntas abertas sobre os diversos aspectos dos projetos descritos, serviu de subsídio para a análise de discurso.

No caso da PPP da Rede Hospitalar, dentre os entrevistados, ouvimos o Secretário Municipal Adjunto de Saúde a época da elaboração do projeto e a equipe da agência municipal de estruturação de projetos de PPP, SP Parcerias, que conceberam o projeto, além dos técnicos da empresa municipal de parcerias, que estiveram envolvidos com as análises do modelo econômico da parceria, bem como o então prefeito de São Paulo, e os técnicos municipais, como procuradores municipais, que estiveram no processo.

Buscamos, além disso, a interlocução com conselheiro relator do projeto e técnicos do TCM que estudaram diretamente o projeto.

No referente ao estudo do projeto de PPP da Iluminação Pública, ouvimos os responsáveis pela elaboração e pelo desenvolvimento do projeto, que eram técnicos da empresa municipal de parcerias à época, além dos procuradores municipais que estiveram envolvidos no projeto.

No âmbito dos órgãos de controle, contatamos técnicos do TCM, para entender a diversidade de opiniões, enriquecendo, assim, a percepção de como o projeto foi recebido pelo órgão.

Ademais, estudamos alguns artigos de imprensa que fizeram a cobertura dos projetos em questão, para aferir à relação da sociedade com esse tipo de projeto.

Acerca da análise dos documentos, foram observados os marcos legais que nortearam o tipo de parceria, como também os diversos editais que foram publicados para ambos os projetos, além de atas de reuniões e demais documentos produzidos durante o curso da elaboração dos projetos.

3.2. O Projeto de PPP da Rede Hospitalar

3.2.1. Escopo

O projeto de expansão da rede municipal de saúde, por meio de contrato de Parceria Público-Privada, na modalidade administrativa, foi concebido com base na necessidade de ampliação de infraestrutura e capacidade de atendimento de serviços médicos na cidade de São Paulo. Pretendia duplicar a capacidade de atendimento da rede hospitalar municipal conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1: Ampliação da rede hospitalar municipal

Infraestrutura		
	Atual	Projetada
Área Construída (m²)	95.000	210.000
Leito Hospitalar	1.226	2.206
Sala Cirúrgica	28	53
Sala de Parto	11	20

Capacidade de Atendimento		
	Atual	Estimada
Pronto Socorro	1.500.000	3.000.000
Cirurgias	24.000	70.000
Internações	56.000	110.000

Fonte: Dados da Secretaria Municipal de Saúde da época (2010).

Dentre as premissas do contrato definidas pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS), estavam previstas as seguintes etapas de execução:

- partilha dos riscos de construção e operação de unidade de atendimento da saúde com o parceiro privado;
- manutenção da capacidade operativa durante todo o prazo de concessão;
- incorporação de protocolos sustentáveis e certificações ambientais;
- incorporação de novas tecnologias (imagem digital, prontuário eletrônico);
- incorporação de protocolos de qualidade para acompanhamento dos serviços não assistenciais;
- remuneração variável.

No âmbito da licitação, no que refere às obras, o contrato previa:

- construção de três novos hospitais (Brasilândia, Balneário São José e Capela do Socorro);
- construção de quatro novos centros de diagnósticos (nas zonas Centro-Oeste, Leste, Norte e Sul);
- reforma de três hospitais (Alípio Correa Neto, Arthur Ribeiro de Saboya e Dr. Ignácio Proença de Gouveia);
- construção de novos edifícios, substituindo seis hospitais (Alexandre Zaio, Benedito Montenegro, José Soares Hungria, Mário Degni, Tide Setubal e Waldomiro de Paula).

Mapa 1: Disposição de hospitais e centros de diagnósticos incluídos no projeto



Fonte: Dados da Secretaria Municipal de Saúde da época (2010).

Assim, caberia ao parceiro privado a elaboração dos projetos executivos e a realização das obras, além da manutenção das edificações, do fornecimento e da manutenção de equipamentos médicos, mobiliários clínicos e administrativos e, ainda, a provisão de serviços não assistenciais.

Em relação aos serviços não assistenciais, que não incluíam serviços médicos, esses foram definidos como: esterilização; lavanderia; limpeza; manutenção integral de equipamentos; manutenção predial; manutenção dos sistemas de informática; nutrição e dietética; recepção e portaria; telefonia; vigilância.

Os serviços médicos seriam posteriormente providos pela autarquia hospitalar municipal (administração direta), bem como por organizações sociais, pactuadas por meio de contrato de gestão.

A modalidade do contrato de PPP foi de concessão administrativa⁷⁶, com prazo de vigência de quinze anos.

O contrato foi aprovado pelo Conselho Municipal Gestor de Parcerias Público-Privadas, em julho e dezembro de 2011, e era dividido em três lotes.

Os resultados esperados pelo projeto foram definidos pela Secretaria Municipal da Saúde, conforme demonstramos, abaixo: otimizar a utilização dos recursos públicos através da eficiência do parceiro privado na gestão de obras e serviços não assistenciais; promover melhoria no estado de saúde da população; ampliar a capacidade de atendimento; ampliar o conforto e a segurança para pacientes e servidores; modernizar a gestão dos serviços, conferindo maior qualidade aos serviços assistenciais; disponibilizar de forma célere os novos serviços à população (com rapidez na conclusão das obras).

3.2.2. O processo de elaboração do projeto

O projeto foi elaborado pelo município, por meio da empresa pública municipal São Paulo Parcerias – SPP (também conhecida por SP Parcerias), empresa vinculada ao Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito.

⁷⁶ Ver: Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Ainda que o papel do TCM, enquanto corte de contas, não seja fazer a análise de mérito dos projetos, atendendo-se o ato constituído, a PPP da Rede Hospitalar, pelo seu ineditismo, obrigou o tribunal a estudar mais a fundo o modelo. Por isso, o tribunal, bem como a Procuradoria Geral do Município (PGM) criaram grupos de trabalho para estudar modelos de PPPs, com vistas a entender melhor a ferramenta.

Para desenvolver o projeto, a SPP contratou a consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, sem, no entanto, ter um corpo técnico para desenvolver projetos de PPP.

O início do processo se deu com a publicação do edital de *Concessão administrativa para construção e modernização de Unidades Hospitalares, construção de Centros de Diagnósticos e prestação de serviços e utilidades não assistenciais*, colocado em consulta pública em 18 de novembro de 2010.

Após a consulta pública, em 3 de dezembro de 2010, foi realizada audiência pública sobre o projeto, quando foram recebidas contribuições acerca do modelo e dos documentos editalícios.

A primeira publicação do edital foi feita em junho de 2011.

A pedido do Tribunal de Contas, houve alteração do fundo garantidor, responsável por assegurar o financiamento do projeto.

O início da análise do projeto foi feito pela auditoria do TCM, que realizou uma primeira apreciação, apontando possíveis irregularidades, quando se iniciou o debate técnico e jurídico com o executivo municipal.

Com o objetivo de esclarecer pontos do projeto, foram providenciadas reuniões técnicas entre as equipes do TCM, da Prefeitura de São Paulo (PMSP), notadamente a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), bem como da consultoria que desenvolveu o modelo de negócios do projeto, a empresa pública municipal São Paulo Parcerias (SPP).

Segundo a visão do Tribunal, descrita pelo relator do projeto na época, apesar de haver argumentos para que o processo fosse sustado, houve a escolha pelo diálogo, para que o projeto pudesse ser aperfeiçoado.

Foram apontados questionamentos de diversas naturezas, desde o fator da base de cálculo para a estimativa de custo de obra das estruturas hospitalares, até sobre o processo de concorrência. Todos foram respondidos pela administração.

Depois de publicado, o edital sofreu modificação, a fim de que o projeto se tornasse mais atrativo.

Os requisitos para demonstração de garantias e seguros de performance para o financiamento do projeto foram reajustados. Fato que proporcionaria maior acesso aos investidores internacionais, estimulando a competição.

Essas alterações acarretaram a atualização do modelo econômico-financeiro e como contrapartida, e o TCM teve que atualizar os elementos de análise econômico-financeira do projeto.

Assim, após revisão dos documentos editalícios e a republicação do edital, que ocorreu em 21 de dezembro de 2011, foram estabelecidos 45 dias para a entrega das propostas.

A data marcada para a abertura dos envelopes, em 7 de fevereiro de 2012, estava próxima à entrega das propostas do primeiro lote de concessões federais de aeroportos (Guarulhos, Viracopos e Brasília), e as empresas participantes, que coincidiam, não tiveram tempo de investir nas duas iniciativas.

Em vista da incerteza do interesse comercial das empresas, na PPP da Rede Hospitalar, o Município de São Paulo estendeu o prazo para a entrega das propostas por mais dois meses.

Os sucessivos adiamentos do edital por parte da administração fizeram com que o TCM acreditasse em uma possível inexistência de interessados pelo projeto.

Um pouco antes de se esgotar o prazo estipulado, uma empresa interessada impetrou mandato de segurança no Ministério Público Estadual. E, por isso, o prazo da apresentação das propostas foi estendido, mais uma vez, quando se acreditava que teria sido superado o questionamento.

Nessa altura dos acontecimentos, o Tribunal de Contas do Município já havia feito diversos questionamentos, sobretudo, após a mudança do edital.

O conselheiro relator do processo no TCM, Maurício Faria, decidiu, então, pela suspensão do projeto.

3.2.3. As críticas feitas pelo órgão TCM

Dentre as críticas mais relevantes feitas por esse órgão de controle, sobre o escopo do projeto, a primeira foi que não ficava claro, em termos gerais, qual era estratégia do município para a gestão da saúde. Ademais, havia dúvidas sobre os critérios médicos para a estratégia de ampliação de leitos hospitalares. Também, para o tribunal, tampouco foi respondida qual era a real demanda de novos leitos e ampliação do atendimento médico na cidade. Segundo o Conselheiro Relator Maurício Faria, não foi apresentado, em nenhum momento, de forma clara, qual era o real déficit de leitos e atendimento médico.

Sobre o modelo de negócios, houve ainda a crítica por parte do TCM de que não estavam claras as especificações técnicas, segundo as normas, como a da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), das estruturas hospitalares que seriam construídas e reformadas. Ficando assim, a completa discricionariedade do parceiro para construir como quisesse.

Dessa forma, a verificação de conformidade do projeto ficava prejudicada. Tampouco foi designado um verificador independente para o projeto.

Sobre a gestão do contrato, o Tribunal ressaltou não haver clareza sobre como seriam harmonizadas as competências gerenciais nas unidades construídas e reformadas.

Como a empresa que ganhasse um lote ficaria responsável apenas pelos serviços não assistenciais, haveria de se esclarecer como seria feita a integração da gestão com a Organização Social (O.S.) ou administração direta, que ficaria responsável pelos serviços hospitalares.

A concretização desses desafios só seria posta na gestão seguinte, o que também foi apontado como um problema.

Finalmente, o TCM, na voz do conselheiro relator do projeto, considerou que a mudança do papel do Estado, imposta por um projeto de PPP, exigiria da Prefeitura de São Paulo uma capacidade de gerenciamento estratégico da política pública. E isso não ficava claro no projeto.

Apesar do parceiro ser responsável pela gestão operacional, o poder público seria responsável pela verificação do resultado do projeto e, para isso, teria de estabelecer metas, base de dados para comparação de custos, verificação da qualidade e quantidade do serviço ofertado, entre outros.

3.2.4. O fim do projeto

Vale ressaltar que, na época, por se tratar de um ano de eleição municipal, já havia iniciado a canalização dos esforços do executivo na agenda eleitoral. Dessa forma, pode-se considerar provável que o prefeito tenha deixado de priorizar o projeto, por se tratar de uma inovação que demandava esforço político para a sua consolidação.

No contexto, as prioridades eram a conclusão dos projetos já em curso, para a finalização do mandato municipal.

Não foi possível continuar com o projeto da PPP da Rede Hospitalar. E não houve nenhum esforço concreto, da parte governamental, para reabertura do processo iniciado anteriormente.

Naquele momento, abril de 2012, um período eleitoral, tornava-se excepcional a continuação do projeto no último ano de mandato do Prefeito Kassab.

Era também desafiadora a manutenção do projeto, sobretudo, por conta de haver uma grande margem de risco de desempenho do processo, uma vez que caberia exclusivamente à próxima administração uma ação de verificação de conformidade e comprovação da entrega do que seria pactuado.

Por fim, o projeto foi suspenso pelo conselheiro relator, e a partir de então, não houve esforço em reverter a decisão.

3.3. O Projeto da PPP de Iluminação Pública e a consolidação de um aparato burocrático para a estruturação de projetos de PPP no município

3.3.1. O projeto de Iluminação Pública – IP

Dentre algumas ideias aventadas sobre possíveis projetos de PPP, à época do início do mandato do Prefeito Fernando Haddad, em 2013, era a realização de uma PPP da iluminação pública (IP).

Entre outros fatores que fortaleciam tal ideia, algumas empresas já haviam mostrado as vantagens de substituir toda a rede de iluminação da cidade para o padrão de LED. O barateamento dessa tecnologia na época demonstrava que seria possível elaborar um projeto dessa envergadura, por meio de um contrato de eficiência, em que a economia gerada com a

melhoria tecnológica empregada no contrato pagasse despesas da substituição da tecnologia empregada na iluminação.

A equipe da SPN fez algumas simulações financeiras e considerou, em uma primeira análise, o projeto viável economicamente.

A existência de uma fonte de recursos próprios, isto é, a arrecadação da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública dos Municípios (COSIP⁷⁷), mitigava complexidades do projeto em relação às garantias.

Na época, diversas empresas haviam procurado o Departamento de Iluminação Pública – ILUME, pertencente à Secretaria Municipal de Serviços (SES), responsável pela iluminação pública no município, para apresentar projetos de substituição da tecnologia empregada na iluminação pública da cidade. Culminando com o grande interesse do mercado na área.

Em 16 de setembro de 2013, a empresa americana General Electric (GE), protocola uma Manifestação de Interesse Privado (MIP), propondo estudar o projeto de modernização da iluminação pública da cidade. A manifestação da GE corroborou com os indícios de que o projeto era de fato viável.

Assim, a fim de responder a essa proposta formal, a SPN e SES estabeleceram um grupo técnico para executar o projeto, e foi assinado um contrato entre as partes com o objetivo de que a equipe da SPN passasse a apoiar a Secretaria de Serviços.

O conhecimento técnico sobre a iluminação pública foi aportado pela equipe técnica da SES, notadamente pelo seu Departamento de Iluminação Pública (ILUME) e os procuradores daquela Secretaria.

Em 19 de setembro de 2013, a Secretaria Municipal de Serviços instalou uma Comissão Especial de Avaliação, com atribuição de analisar o pedido recebido.

O primeiro passo do projeto foi dado com a aceitação da MIP e a publicação do edital de chamamento do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), visando receber estudos técnicos e modelagem de projetos de Parceria Público-Privada (PPP) para Modernização,

⁷⁷ A taxa tem como finalidade custear o serviço de iluminação pública, que inclui a iluminação de vias, logradouros e de bens públicos, bem como a instalação, a manutenção, o melhoramento e a expansão da rede de iluminação pública. Em São Paulo, esse valor é pago por todos que possam fazer a ligação de energia elétrica regular ao sistema de fornecimento de energia.

Otimização, Expansão, Operação e Manutenção da Infraestrutura da Rede de Iluminação Pública do Município de São Paulo, publicado em 9 de outubro de 2013.

A referida rede de iluminação pública era estimada, na época, em 534 mil pontos de iluminação pública e 537,7 mil postes de iluminação pública.

Responderam ao PMI 41 empresas que solicitaram credenciamento para a realização dos estudos, dos quais 34 grupos tiveram a documentação validada e, por isso, foram autorizados a realizarem os estudos.

O prazo inicial para a apresentação dos estudos foi de 80 (oitenta) dias, contados a partir da publicação da autorização; e o valor máximo de ressarcimento foi fixado em R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

Ao longo desse desenvolvimento, algumas empresas se consorciaram e outras desistiram da empreitada; e ao final do processo foram apresentados 11 estudos finais.

Os estudos foram entregues em março de 2014, e assim que foram recebidos e lidos, começaram as sessões de esclarecimento.

A primeira rodada foi uma apresentação de todos os estudos pelos 11 grupos. Técnicos da Secretaria de Serviço, da ILUME, SPN, Secretaria de Finanças e procuradores municipais participaram das sessões.

Além deles, representando um esforço inédito de coordenação entre o executivo e a corte de contas, técnicos da equipe da auditoria do Tribunal de Contas do Município (TCM) foram convidados a participar das sessões de esclarecimento e estiveram nas sessões desde o começo.

A segunda rodada de reuniões com os autorizados foi focada em 11 questões para cada um dos agentes. O TCM manteve presença também nessas reuniões.

Dos estudos, apenas seis foram entregues satisfatoriamente completos, sendo os principais deles: GE, Philllips, Consórcio Luzes Paulistanas (formado pelas empresas Alumini Engenharia S.A. e FM Rodrigues & Cia).

A maioria dos estudos apresentava a opção da modalidade de Concessão Administrativa, ou seja, uma modalidade de PPP. Embora em diversos graus de maturidade, os técnicos que analisaram os estudos, à época, consideraram que todos geraram, em alguma medida, contribuições à elaboração do edital de licitação.

De posse de todo o material oriundo do PMI, a equipe da S⁷⁸PN, com a participação de SES, ILUME e SF, elaborou o edital de consulta pública, publicado em 14 de outubro de 2014.

O edital posto em consulta pública contou com elementos, em maior e menor medida, de todos os estudos, refletindo as melhores soluções de cada um deles. Segundo técnicos da SPN à época, o edital final foi uma proposta elaborada pela própria PMSP, representando a visão de diversas instituições, notadamente SES, ILUME, SF e SPN.

O modelo proposto previa o instituto da conta vinculada. O recurso da COSIP era arrecadado pela Eletropaulo e depositado na conta do município, no Fundo Municipal de Iluminação Pública (FUNDIP).

O ILUME, que era gestor do fundo, usava esse recurso para pagar a conta de energia elétrica, *call center*, consultoria e o contrato de manutenção da rede de iluminação pública.

Assim, o projeto concebido propunha que, ao invés da Eletropaulo depositar os recursos no FUNDIP, faria o depósito em conta específica da Prefeitura de São Paulo, criada para essa finalidade, e administrada por um banco comercial, que seria responsável por pagar a PPP, e o que restasse seria disponibilizado ao custeio de outras contas do ILUME.

Segundo dados da Prefeitura de São Paulo de 2017, o valor arrecadado com a COSIP, em 2016, foi de aproximadamente R\$ 536 milhões de reais.

Já as despesas, isto é, o pagamento de energia elétrica custou R\$ 170 milhões de reais e a manutenção da rede custou R\$ 310 milhões de reais. Descontando as despesas da gestão da iluminação pública no município de São Paulo, a partir da receita da COSIP, em 2016, a gestão da iluminação representou um superávit de R\$ 55 milhões de reais.

Tabela I – Arrecadação Anual da COSIP

Exercício	Milhões (R\$)
2016	536
2015	313
2014	279
2013	253
2012	239

⁷⁸ São Paulo Negócios, ou apenas SPN é a empresa pública municipal responsável, entre outros, pela promoção comercial de projetos de grande impacto econômico do município.

2011	223
2010	208
2009	181

Fonte: Dados da Prefeitura de São Paulo

Dos argumentos de defesa do projeto, foi levado em conta que o ILUME não tinha estrutura técnica própria para a manutenção da rede de iluminação pública do município de São Paulo; a troca de lâmpadas, por exemplo, seria feita por empresa terceirizada, cabendo ao departamento de iluminação apenas a fiscalização dos contratados.

Por esse motivo, após a realização do contrato de PPP, a estrutura e custo de operação do ILUME tenderia a diminuir, ao passo que o departamento começaria a desempenhar um papel mais próximo de uma agência reguladora e não mais de gestor da rede de iluminação pública.

No período de consulta pública, foram recebidas em torno de 600 contribuições. Todas analisadas, respondidas ou incorporadas.

O edital final de licitação foi então elaborado. Como cortesia, para apresentar, ao TCM, e em relação aos documentos que seriam publicados na licitação, o executivo municipal tomou o cuidado de fazer uma exposição dos principais pontos do modelo escolhido, feita para a equipe de auditoria do órgão.

O edital de licitação foi finalmente publicado, em 23 de abril de 2015, com a expectativa da sessão pública para a abertura das propostas das licitantes, em 23 de junho de 2015.

Embora a Lei n. 14.517, de 16 de outubro de 2007, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, a exemplo de regramentos análogos de outros entes federativos brasileiros, servisse como um guarda-chuva jurídico para o estabelecimento de projetos dessa natureza, funcionando como uma aprovação prévia legal para a assinatura de contratos de PPP, havia, na época, a ideia, difundida por alguns vereadores, sobretudo àqueles da oposição ao governo, que seria necessária uma autorização legislativa específica para a aprovação do projeto da PPP.

Tal aprovação, segundo seus defensores, deveria ser feita em um momento anterior à licitação.

Por esse motivo, a Câmara Municipal de São Paulo enviou uma representação ao TCM, apresentando essa questão.

Essa discussão foi superada com o apoio da Procuradoria Geral do Município (PGM), que argumentou que, embora a Lei Orgânica do Município estabelecesse a necessidade de aprovação legislativa para a assinatura de contratos de concessão, o que incluiria um contrato de PPP, a própria natureza da Lei n. 14.517 já seria a autorização necessária para firmar qualquer contrato na modalidade PPP no município de São Paulo. Assim, o executivo fez a defesa junto ao tribunal de contas e superou o problema.

Durante a fase de licitação, 10 dias antes da abertura dos envelopes, a equipe da auditoria do TCM fez um questionamento de cerca de 40 pontos e sugeriu a suspensão da licitação.

O questionamento foi plenamente respondido pela equipe do projeto poucos dias depois. Ainda assim, o tribunal fez uma réplica, e, por medida cautelar, o Conselheiro Relator João Antônio, avaliando que, naquele momento, a data era muito próxima da data de apresentação das propostas, decidiu suspender a licitação.

A Secretaria de Serviços publicou, então, em 16 de junho de 2015, cinco dias antes da abertura dos envelopes, a comunicação da suspensão temporária do processo licitatório.

Das questões apresentadas na réplica, alguns dos pontos justificados não foram aceitos pelo TCM, o que acarretou em alterações no edital.

Um dos pontos de vedação do TCM foi a participação da distribuidora de iluminação (AES) no edital. Porém, o ponto mais significativo questionado pelo tribunal, que afetou sobremaneira o modelo do projeto e acarretou mudanças no edital, foi a necessidade de aprovação prévia, por parte do legislativo, para o uso da conta vinculada da COSIP, em consonância com o que estava sendo defendido por alguns vereadores municipais.

A última versão dos documentos editalícios deixou de ter o instituto da conta vinculada. Tal questionamento foi originado da Câmara Municipal, pelos vereadores da oposição capitaneados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), liderados pelo então vereador Andrea Matarazzo.

Tratava-se de mais uma investida dos vereadores que não ficaram satisfeitos com o encaminhamento dado pelo tribunal na aceitação do argumento para que o projeto de PPP não tivesse a necessidade de uma aprovação legislativa específica e, desde então, tentaram de várias formas interditar o projeto, fazendo com que o Prefeito submetesse à aprovação do legislativo seu projeto de PPP de iluminação.

O Conselheiro João Antônio deu causa à pressão do legislativo, argumentando que sem a autorização legislativa prévia não seria possível priorizar uma despesa em detrimento de outra.

Os questionamentos expostos no relatório do TCM foram integralmente respondidos, entre justificativas aceitas e incorporação de sugestões.

O projeto foi, finalmente, julgado no plenário do TCM, e o pleno⁷⁹ da corte votou por sua continuidade.

O edital de licitação foi republicado com alterações, em 13 de novembro de 2015, dando mais um prazo de 60 dias à apresentação e à abertura dos envelopes.

Com a retirada da conta vinculada, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), grande financiador de projetos de infraestrutura no Brasil, deixou de conceber o projeto de PPP de IP da cidade de São Paulo como um *Project Finance* puro, sob o argumento de que com a supressão da conta vinculada havia aumentado a incerteza sobre a forma de garantia financeira do projeto.

O executivo municipal, na tentativa de manter o apoio daquele banco e assegurar seu financiamento, arguiu que todo o projeto de IP teria uma conta específica de recursos arrecadados pela COSIP, e que tais recursos podiam ser usados para pagamento de iluminação pública, por isso, a fonte de recursos ainda seria a garantia de financiamento do projeto.

O município apresentou os números do projeto, em que os recursos da COSIP representavam a receita anual significativamente superior ao custo da contrapartida máxima fixada no projeto de PPP, o que configurava uma situação positivamente sustentável do ponto de vista financeiro. Mesmo assim, o BNDES foi inflexível. Com isso, solicitou garantias corporativas⁸⁰ para o financiamento do projeto, que acabou onerando o projeto em vista das contratações de novas garantias que seriam necessárias para assegurar a financiabilidade do projeto.

Assim, houve uma visível redução do interesse do mercado, notadamente entre alguns dos principais *players* do processo, como as empresas GE e Phillips.

⁷⁹ O órgão máximo do Tribunal é o Plenário, composto dos cinco conselheiros, também chamado de Pleno.

⁸⁰ O BNDES exigiu, como condição ao financiamento do projeto, garantias corporativas, durante todo o período de financiamento dos custos de investimentos CAPEX, estimado em 12 anos, mesmo após o *completion* (período de realização da maior parte dos investimentos).

A despeito do desinteresse constatado entre os mais importantes operadores de iluminação pública global, o município decidiu dar sequência ao projeto.

Com a continuidade da licitação, a data para a apresentação das propostas ocorreu no dia 3 de fevereiro de 2016. Nessa data, foram recebidas três propostas, dos consórcios FM RODRIGUES/CLD, WALKS e ECOBRASLUX.

Cada proposta continha três envelopes, garantia de proposta, preço e habilitação, que seriam sucessivamente abertos. Porém, a comissão de licitação, após a abertura dos envelopes, avaliou que havia falhas na demonstração das garantias de todos os licitantes. Com isso, foi dada a oportunidade para que todas corrigissem a questão, e foi remarcado novo prazo à apresentação do envelope.

Na nova data estipulada, 30 de março de 2016, foi constatado que ainda uma licitante, o consórcio ECOBRASLUX, não apresentava suficientes demonstrações de garantia.

Os dois outros consórcios conseguiram cumprir as garantias, foram eles, FM RODRIGUES/CLD e WALKS. Porém, o consórcio WALKS apresentou um pedido de liminar junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ), judicializando o processo, ao alegar que suas garantias apresentadas, na primeira vez, já eram suficientes. E o Tribunal de Justiça suspendeu o certame. Foi julgado improcedente e o processo foi liberado, em 29 de abril de 2016.

Nesse interim, as garantias apresentadas pelos licitantes foram expiradas e, então, solicitadas novas garantias.

Finalmente, os envelopes dos preços das duas propostas foram abertos, em 29 de janeiro de 2018.

O limite máximo da contraprestação mensal definido no edital foi de R\$ 30.160.000,00 (trinta milhões, cento e sessenta mil reais).

As propostas apresentadas foram de R\$ 23 milhões de reais/mês e R\$ 30 milhões de reais/mês, sucessivamente pelo consórcio Walks, composto pelas empresas W Torre e pela Quatro e o consórcio FM RODRIGUES/CLD, composto pelas empresas FM Rodrigues e Consladel.

Houve, no dia 6 de fevereiro de 2018, a abertura dos envelopes de habilitação, quando o consórcio Walks foi identificado como uma de suas empresas pertencente ao grupo JBS, considerada inidônea, e foi, então, desclassificada.

Desse modo, o Consórcio composto pelas empresas FM Rodrigues e Consladel foi o vencedor. A diferença de contraprestação pública mensal entre as duas finalistas foi de R\$ 7 milhões de reais ao mês, para o contrato de 20 anos, o que representaria uma diferença de R\$ 1,68 bilhões a mais do que o município deveria custear. E o contrato foi finalmente assinado, em 8 de março de 2018.

3.4. Os últimos acontecimentos do projeto da PPP de IP

Em 21 de março de 2018, surgiram escândalos que ligavam a Diretora do ILUME com o consórcio vencedor, dando conta de que este pagava agentes públicos antes da assinatura do contrato.

Diante da denúncia e do teor de provas, em 28 de março, o TCM e o Ministério Público recomendaram ao município que ponderasse sobre a anulação do contrato.

Em 12 de abril de 2018, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo suspendeu o contrato.

CAPÍTULO 4. TEMPO MÉDIO DE ANÁLISE DE PROJETOS PELO TCMSP EM PERSPECTIVA COMPARADA

Este Capítulo tem como objetivo central tratar a questão do tempo médio de análise de projetos pelo TCMSP numa perspectiva comparada. E é justamente pelo exercício da comparação que esses dados foram trazidos para este final do nosso estudo.

Com o propósito central de aferirmos tecnicamente, por meio de uma análise quantitativa, eventual desvio do tempo no desenvolvimento de um projeto de concessão ou PPP do município de São Paulo em relação a outros projetos congêneres executados por outros entes federativos, recorreremos ao banco de dados da consultoria Radar PPP⁸¹.

A instituição cedeu, de modo voluntário, para fins desta presente pesquisa, informações detalhadas sobre 14 projetos. A saber:

Projeto 1: PPP de Metrô de São Paulo. Linha 4 Amarela (Estado de São Paulo). Concessão patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4. Amarela do Metrô de São Paulo, abrangendo de Luz até Taboão da Serra. Data de Publicação do Edital: 19/05/2006. Data de Assinatura do Contrato: 29/11/2006.

Projeto 2: PPP do Hospital do Subúrbio (Bahia). Concessão de serviço público na modalidade de concessão administrativa, para a gestão e operação de Unidade Hospitalar do Estado da Bahia. Data de Publicação do Edital: 05/12/2009. Data de Assinatura do Contrato: 28/05/2010.

Projeto 3: PPP da Rede Hospitalar (Município de São Paulo). Concessão administrativa para construção e modernização de Unidades Hospitalares, construção de Centros de Diagnósticos e prestação de serviços e utilidades não assistenciais. Data de Publicação do Edital: 09/06/2011. Data de revogação da concorrência: 26/03/2013.

Projeto 4: PPP de Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica. UMEI (Belo Horizonte). Concessão administrativa para a realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio, não pedagógicos, a Unidades de Ensino da Rede Municipal

⁸¹ Segundo dados da instituição: a Radar PPP desenvolveu uma plataforma com informações atualizadas de projetos de PPP e Concessão de diversos setores no país. Seu banco de dados conta com 2.652 projetos de PPP e Concessão (dados de agosto de 2020). Cada projeto pode conter informações de mais de 50 variáveis parametrizadas, tornando possível acompanhar o ciclo de vida de cada projeto.

de Educação Básica do Município de Belo Horizonte. Data de Publicação do Edital: 28/03/2012. Data de Assinatura do Contrato: 24/07/2012.

Projeto 5: PPP de Iluminação Pública. (Município de São Paulo). Modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da rede de iluminação pública do município de São Paulo. Data de Publicação do Edital: 13/11/2015. Data de Assinatura do Contrato: 08/03/2018.

Projeto 6: PPP de Iluminação Pública (Belo Horizonte). Concessão administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Belo Horizonte, incluídos o desenvolvimento, modernização, ampliação, efficientização energética, operação e manutenção da Rede Municipal de Iluminação Pública. Data de Publicação do Edital: 16/01/2016. Data de Assinatura do Contrato: 13/07/2016.

Projeto 7: Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho. Pacaembu (Município de São Paulo). Concessão dos serviços de modernização, gestão, operação e manutenção do Complexo do Pacaembu, composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e pelo Centro Poliesportivo. Data de Publicação do Edital: 14/07/2018. Data de Assinatura do Contrato: 17/09/2019.

Projeto 8: Mercado Municipal Santo Amaro e Sacolão Santo Amaro (Município de São Paulo). Concessão para recuperação, reforma, requalificação, operação, manutenção e exploração do Mercado Municipal de Santo Amaro. Data de Publicação do Edital: 10/01/2019. Data de Assinatura do Contrato: 29/08/2019.

Projeto 9: PPP de Iluminação Pública (Município do Rio de Janeiro). Concessão Administrativa para subdelegação dos serviços de iluminação pública e autorização para exploração de outros serviços, incluindo os serviços “*Smart Rio*”. Data de Publicação do Edital: 19/06/2019. Data de Assinatura do Contrato: 28/04/2020.

Projeto 10: Pátios de Estacionamento de Veículos (Município de São Paulo). Concessão dos serviços de remoção e guarda de veículos das vias e logradouros públicos do Município de São Paulo e de organização de leilões públicos dos veículos não retirados pelos proprietários. Data de Publicação do Edital: 09/08/2019. Data da suspensão do edital pelo TCM: 17/09/2019.

Projeto 11: Mercado Municipal Paulistano e Mercado Kinjo Yamato (Município de São Paulo). Concessão para restauro, reforma, operação, manutenção e exploração do Mercado

Municipal Paulistano e do Mercado Kinjo Yamato. Data de Publicação do Edital: 27/09/2019. Data de Assinatura do Contrato: em curso.

Projeto 12: Estacionamento Rotativo (Município de São Paulo). Concessão onerosa para exploração, por particulares, de estacionamento rotativo, em vias e logradouros públicos do município de São Paulo. Data de Publicação do Edital: 30/11/2019. Data de Assinatura do Contrato: 20/05/2020.

Projeto 13: PPP dos Terminais Rodoviários (Município de São Paulo). Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao sistema de transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de São Paulo. Data de Publicação do Edital: 17/03/2020. Data da suspensão do edital pelo TCM: 15/04/2020.

Projeto 14: Cemitérios Públicos (Município de São Paulo). Concessão dos serviços de gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 (vinte e dois) cemitérios e crematórios públicos, bem como para prestação de serviços funerários no Município. Data de Publicação do Edital: 15/04/2020. Data da suspensão do edital pelo TCM: 12/05/2020.

Este conjunto levou em conta projetos de PPP realizados de forma inédita pelos governos do Estado de São Paulo (a PPP da linha amarela foi o primeiro contrato dessa modalidade assinado no país), Estado da Bahia e Prefeitura de Belo Horizonte.

O intuito de contemplarmos projetos inéditos, que foram analisados pelas respectivas cortes de contas responsáveis pelos entes federativos, deveu-se ao fato de entendermos que o ineditismo de um modelo de contratação por meio de uma PPP poderia adicionar complexidade maior à auditoria feita por um tribunal de contas, por não haver até então projeto anterior da mesma natureza, tomando um tempo maior, o que viria refletir em maior período de desenvolvimento do projeto licitatório.

Pretendemos, dessa maneira, considerar ainda o fator ineditismo como uma razão plausível num processo licitatório mais vagaroso.

Também, buscamos, nesse sentido, comparar projetos da mesma natureza dos que são analisados na presente tese: saúde e iluminação pública.

Foram contemplados igualmente projetos recentes de concessão da Prefeitura de São Paulo, que fizeram parte do Plano Municipal de Desestatização da Prefeitura de São Paulo, lançado em meados de 2017.

As PPPs, tipo específico de concessão, assemelham-se muito em seu modelo técnico, econômico-financeiro e jurídico a concessão *latu sensu*. Assim, por ser um modelo jurídico de contrato de complexidade equivalente, as concessões-comuns, como também são chamadas, envolveram recursos financeiros semelhantes, possibilitando mudanças de dinâmicas econômicas da mesma magnitude e, por isso, submetidas ao mesmo escrutínio do TCs.

Desse modo, julgamos que concessões comuns de PPP poderiam ser comparadas aqui também com o propósito de nos levar a compreender o quanto é importante identificar e ressaltar os principais marcos de um processo licitatório, de uma concessão ou PPP. Isto é, quais os entraves pertinentes na composição das ações.

Partimos do momento em que a consulta pública do projeto é publicada, desconsiderando a fase de elaboração do projeto.

Conforme estabelecido na Lei das PPPs 11.079, toda licitação de um projeto deve ser precedida de uma consulta pública, de tempo não inferior a 30 dias. Porém, a maior parte dos processos licitatórios, tanto de PPP, quanto de concessão, duram 45 dias. Prazo padrão na grande maioria das licitações. Valendo acrescentar que é nessa fase que se inicia a maior parte dos questionamentos do TCMSP.

Finalizada a consulta pública, com base nas contribuições recebidas durante esse processo, o edital de concessão ou PPP é reavaliado pela equipe responsável por sua elaboração e, finalmente, é publicado o edital final de licitação.

O prazo para a entrega dos envelopes estabelecido na publicação do edital não é inferior a 30 dias. Até o último dia desse prazo estabelecido, o Tribunal de Contas pode fazer questionamentos. E quanto mais próxima for a data do questionamento da estabelecida para a entrega das propostas, menor é a chance de a licitação poder ocorrer. Não havendo tempo para a resposta ao órgão de controle e sua devida anuência sobre os esclarecimentos prestados, é comum que o governo decida por postergar o prazo da entrega dos envelopes, ou até mesmo republicar o edital, caso os questionamentos sejam no sentido de reconsiderar questões importantes do modelo proposto. E, nessa fase, caso não sejam atendidas as demandas do TCM, há um grande risco de uma paralização do projeto acontecer, determinada pelo TCMSP.

Com base nas informações disponibilizadas pela Radar PPP, pudemos elaborar a seguinte tabela que sumariza os principais eventos relativos a cada um dos projetos supracitados.

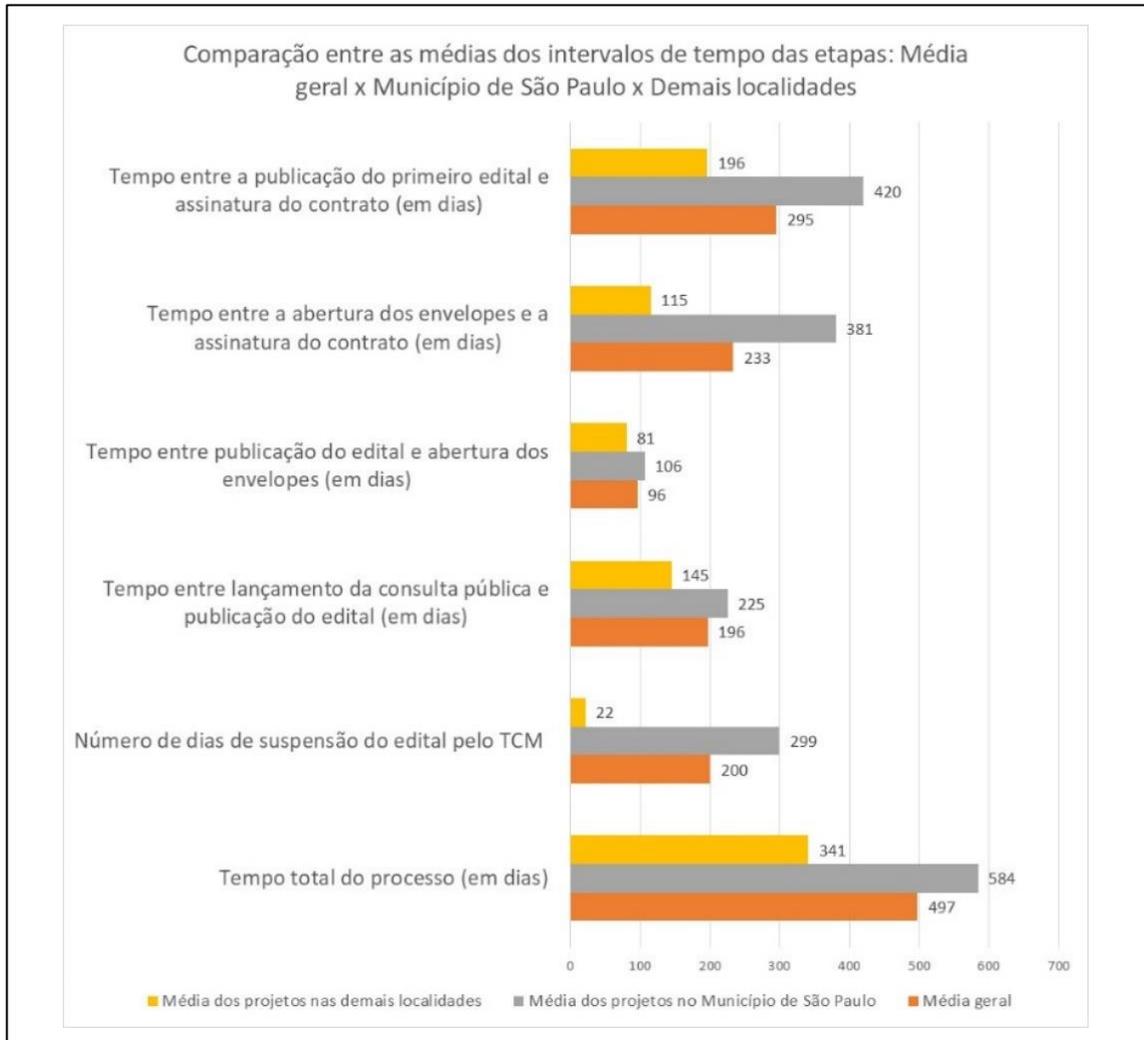
PPP	Status	Ente Político	Órgão Responsável	Tempo total do processo (em dias)	Número de vezes que o edital foi suspenso	Número de dias de suspensão do edital pelo TCM	Tempo entre lançamento da consulta pública e publicação do edital (em dias)	Tempo entre publicação do edital e abertura dos envelopes (em dias)	Tempo entre a abertura dos envelopes e a assinatura do contrato (em dias)	Tempo entre a publicação do primeiro edital e assinatura do contrato (em dias)
Metrô de São Paulo - Linha 4 Amarela	Contrato iniciado	Estado de São Paulo	Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ	393	0	0	199	82	112	194
Hospital do Subúrbio	Contrato iniciado	Estado da Bahia	Secretaria da Saúde	230	0	0	56	59	115	174
Rede Hospitalar	CANCELADO	Município de São Paulo	Secretaria da Saúde	856	1	310	203	342	x	x
Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica	Contrato iniciado	Município de Belo Horizonte	Secretaria de Educação	376	0	0	258	70	48	118
Iluminação Pública - São Paulo	Contrato iniciado	Município de São Paulo	Secretaria de Serviços	1241	2	138 - 1a paralisação 467 - 2a paralisação (TJSP)	395	82	764	846
Iluminação Pública - Belo Horizonte	Contrato iniciado	Município de Belo Horizonte	Secretaria de Obras e Infraestrutura	263	0	0	84	73	106	179
Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho	Contrato Iniciado	Município de São Paulo	Secretaria de Esportes e Lazer	537	1	176	107	33	397	430
Mercado Municipal Santo Amaro e Sacolão Santo Amaro	Contrato iniciado	Município de São Paulo	Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo	506	1	49	275	32	199	231
Iluminação Pública - Rio de Janeiro	Contrato iniciado	Município do Rio de Janeiro	Secretaria da Fazenda	441	2	83 - 1a paralisação 26 - 2a paralisação	127	120	194	314
Pátios de Estacionamento de Veículos	PARALISADO	Município de São Paulo	Secretaria de Transportes	534	1	344	150	42	x	x
Mercado Municipal Paulistano e Mercado Kinjo Yamato	Licitação iniciada	Município de São Paulo	Secretaria das Subprefeituras	348	1	192	127	279	x	x
Estacionamento rotativo	Contrato iniciado	Município de São Paulo	Secretaria de Mobilidade e Transportes	572	2	169 - 1a paralisação 36 - 2a paralisação	400	10	162	172
Terminais Rodoviários	PARALISADO	Município de São Paulo	Secretaria de Mobilidade e Transportes	390	3	641 - 1a paralisação 175 - 2a paralisação 133 - 3a paralisação	227	30	x	x
Cemitérios públicos	PARALISADO	Município de São Paulo	Secretaria de Subprefeituras	276	2	226 - 1a paralisação 106 - 2a paralisação	142	x	x	x
			Média geral	497	1	200	196	96	233	295
			Média dos projetos no Município de São Paulo	584	2	299	225	106	381	420
			Tempo médio dos projetos nas demais localidades	340,6	0,4	22	145	81	115	196

Assim, constatamos que ao se comparar o tempo médio de desenvolvimento de um projeto de concessão ou PPP no Município de São Paulo com casos análogos em outros entes federativos, desde a publicação da consulta pública até a assinatura do contrato, a diferença é muito grande.

Para complementarmos nossas observações, mostramos o gráfico abaixo que traz informações sumárias das médias de tempo referentes a cada período do processo licitatório,

bem como os dados relevantes da ação do TCs com o número de vezes em que um edital foi suspenso, e o total da suspensão.

A seguir, apresentamos em gráfico as médias desses projetos da Prefeitura de São Paulo, em relação à média de projetos de outras entidades federativas.

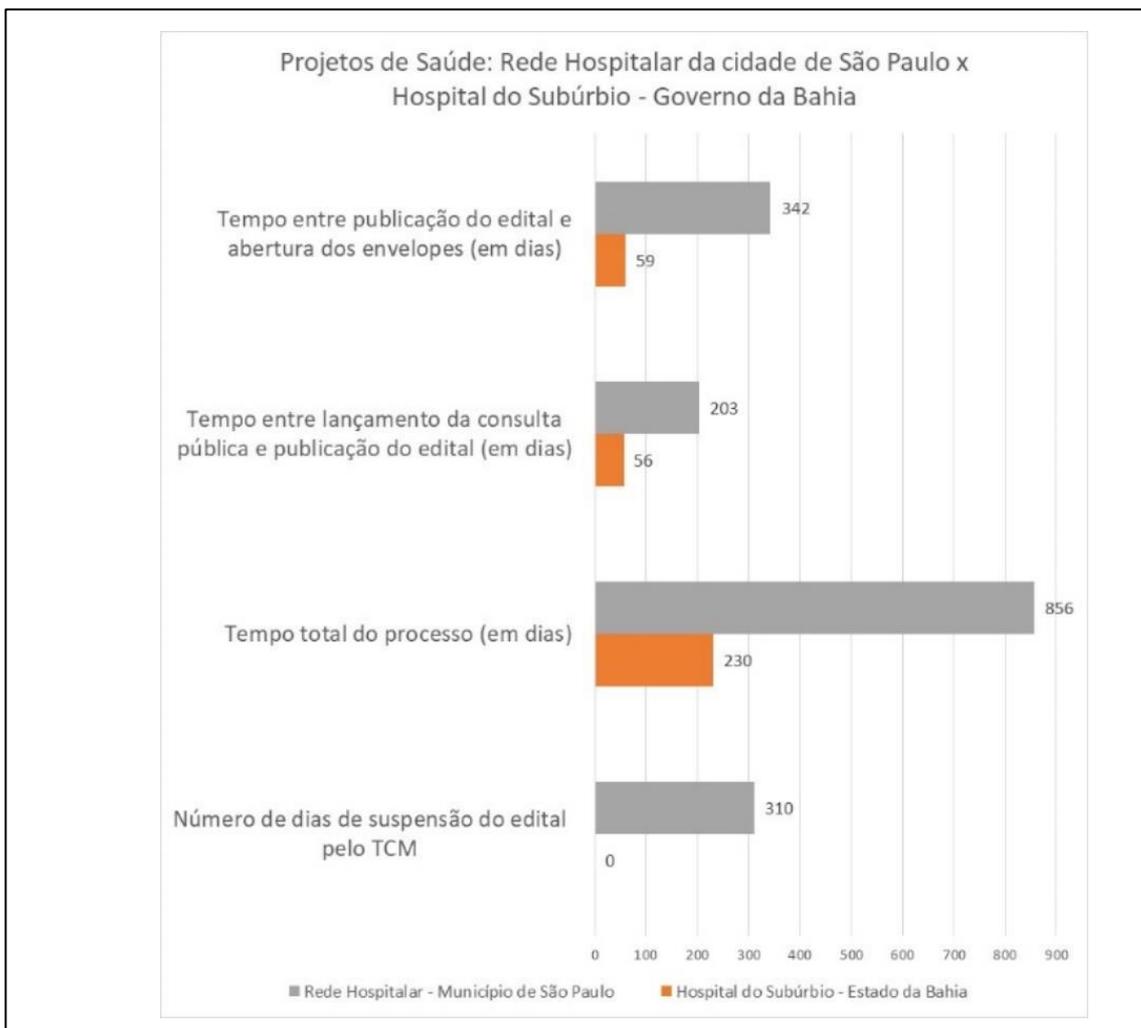


Percebemos, com base nesses dados acima, a tendência de as médias gerais serem altas, algo decorrente dos altos valores da média de tempo dos projetos do município de São Paulo. Porém, o mais interessante é comparar a média dos projetos de São Paulo com a média nas demais localidades.

No que diz respeito ao tempo total do processo licitatório, os projetos da cidade de São Paulo, que passam pelo escrutínio do TCMS, demoram em média 584 dias, enquanto os projetos de outros governos subnacionais analisados demoram 341. Isso representa uma média de 71% de tempo superior aos processos licitatórios de PPPs e concessões da cidade de São Paulo em relação a outros projetos de PPP de outros governos.

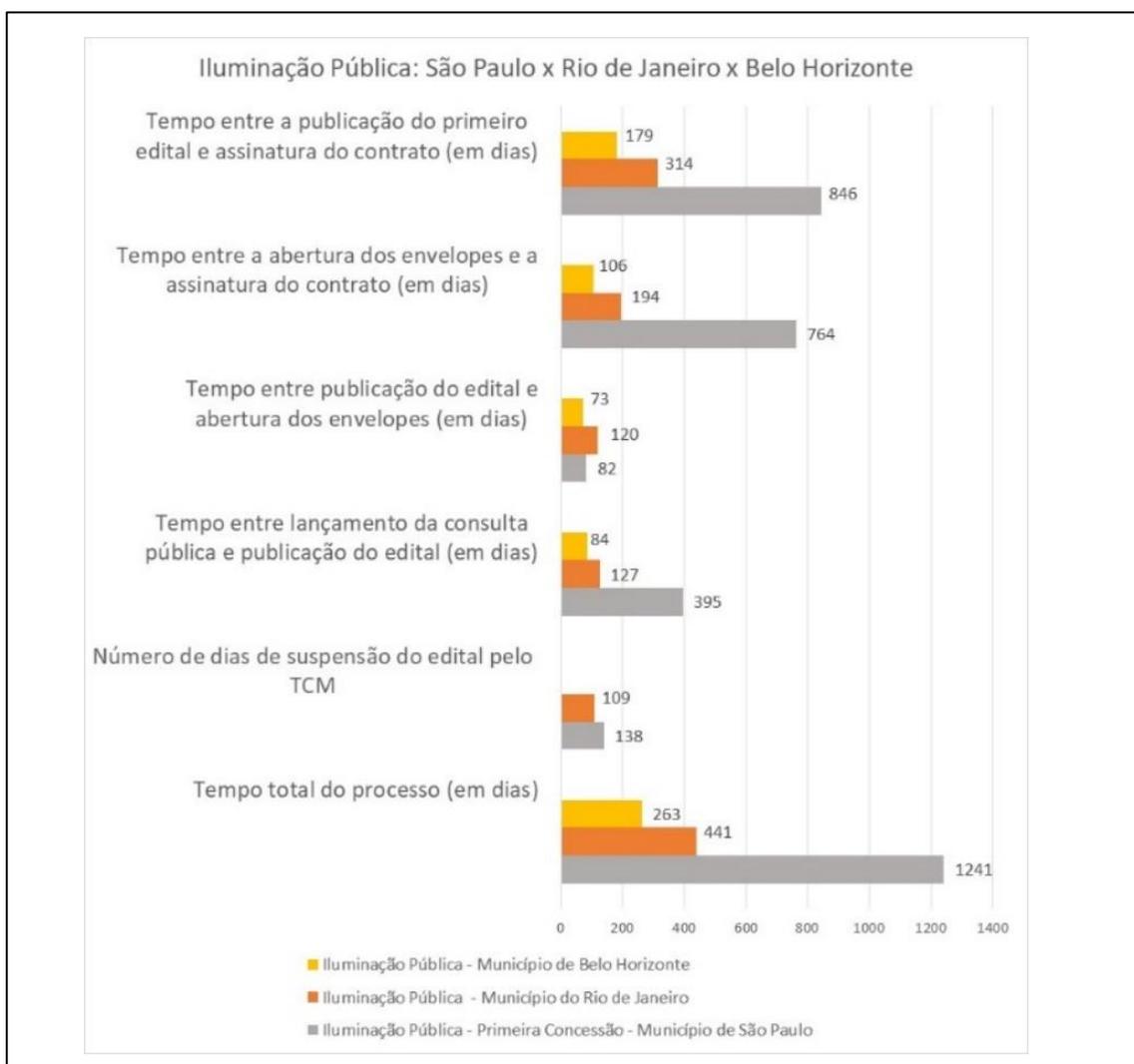
Uma diferença mais evidente ainda é percebida quando se analisa a diferença de tempo médio de dias de suspensão de um edital por um Tribunal de Contas. A média da cidade de São Paulo é equivalente a 299 dias, enquanto projetos de outros governos têm um tempo médio de 22 dias. Portanto, se comparamos o mesmo quesito, teremos uma diferença de mais de 1.300 % quanto ao tempo médio de suspensão de um edital de concessão e PPP determinado por outros tribunais de contas brasileiros, comparando ao tempo médio de suspensão de editais determinados por uma ação do TCMSP.

Ainda, se comparamos editais da mesma natureza, teremos grande diferença também entre os projetos paulistanos e os demais. Como mostrado no gráfico abaixo.



É evidente a diferença de tempo de desenvolvimento do projeto da PPP da saúde, pela Prefeitura de São Paulo, com o de construção do Hospital do Subúrbio, realizado pelo Governo da Bahia.

E ao verificarmos as PPPs de iluminação pública, constatamos a diferença de tempo ainda mais acentuada, como pode ser comprovado no gráfico abaixo.



Em relação ao projeto de PPP de Iluminação Pública da cidade de São Paulo, seu modelo foi usado por diversos governos brasileiros, porém foram concretizados de forma célere, dada a solidez do projeto elaborado pela cidade de São Paulo. Mas, infelizmente, a solidez considerada por outros governos e outras cortes de contas que o analisaram, não teve o mesmo entendimento por parte do TCMSP.

Vale lembrar, como já ressaltado anteriormente, que um processo licitatório pode ser prorrogado por um governo na medida em que recebe um questionamento de um órgão de conta e nem por isso é considerado suspenso. Isso aconteceu muito no processo licitatório da iluminação pública.

Os dados desta pesquisa nos indicam que há uma inquestionável diferença entre o tempo de elaboração de um projeto de concessão e PPP no município de São Paulo e os outros entes

federativos. Inclusive, no que diz respeito à atuação das cortes de contas em ações como suspensão de editais, uma diferença é notória.

Os motivos pelos quais um órgão de contas poderia adotar uma medida de excessivo questionamento seria o ineditismo do projeto? Tentamos considerar esta questão bem pertinente. Mas, valeria considerarmos também o empenho que caberia a uma equipe técnica diante de uma estrutura institucional para elaboração de projetos.

A São Paulo Parcerias, empresa municipal criada em 2007 para a elaboração de projetos de concessão e PPP do município de São Paulo, hoje vinculada à Secretaria de Governo, tem um corpo profissional multidisciplinar e qualificado que acumula saberes, desde então, inclusive contando com profissionais que já tiveram êxito em implementar projetos análogos em outras esferas de governo. Também, ressaltamos, aqui, que essa competência é bastante reconhecida pelo mercado.

Em 2018, a São Paulo Parcerias foi reconhecida pelo PPP Awards⁸², a maior premiação na área de PPPs e concessões do Brasil, realizadora da melhor modelagem de projeto de concessão⁸³ e o segundo melhor time de projetos do país, ficando atrás apenas da equipe do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do Governo Federal.

⁸² Disponível em: <<https://pppawards.com.br/2018/12/12/confira-os-vencedores-do-ppp-awards-2018/>>. Acesso em 02/09/2020

⁸³ Foi premiado o projeto de concessão do Parque Ibirapuera.

CONCLUSÃO

Penso que a contribuição deste estudo esteja concentrada, primeiramente, na apresentação de documentos objetivos, com base em pesquisa e na prática que tive profissionalmente ao lidar de maneira direta com a elaboração e o desenvolvimento de projetos de concessão e Parcerias Público-Privadas na Prefeitura de São Paulo, podendo, com isso, entender melhor o funcionamento do sistema de análise de projetos dessa natureza pelo TCMSP.

Também, aqui, concentramo-nos na identificação de alguns dos entraves diagnosticados, ao longo dos últimos anos, no processo de desenvolvimento de concessões e PPPs pelo Município de São Paulo. Entraves estes que inviabilizaram projetos de grande impacto para a sociedade.

Relacionar, portanto, TCM e PPPs, enfocando particularmente os desafios mais contundentes encontrados nesse processo, poderia nos auxiliar na verificação de meios mais eficazes de acompanhamento e de maior transparência diante das dificuldades. O que poderia nos levar, quem sabe, a soluções efetivas a tal respeito.

Neste trabalho, propusemos também o exercício de comparar a tramitação de projetos pela Prefeitura de São Paulo e outros entes federativos brasileiros. Comparamos também o Tribunal de Contas do Município com suas entidades homólogas da cidade de Nova Iorque (New York City Comptroller Office) e de Portugal (Tribunal de Contas da União responsável também pela análise de contas daquela capital). Por exemplo, quando vimos o funcionamento dos TCMs nas cidades de Lisboa e NY, dois modelos que demonstram eficiência e grande compromisso com a transparência, do ponto de vista de processos e regramentos em pauta, constatando, assim, que muitos passos do TCMSP poderiam ser modificados para melhor, no sentido de obtenção de maior êxito nos seus resultados.

Do que reunimos, neste nosso estudo, visivelmente saltaram-se aos olhos algumas fragilidades procedimentais, que poderiam ser alteradas. Mas de que modo?

Elencamos como passo importante nessa direção compreender melhor a evolução dessa instituição: desde a sua composição ao funcionamento interno com as ressonâncias no que diz respeito à transparência dos dados e a acessibilidade do público. Nesse caminho, buscar esclarecimentos que viessem sanar alguns dos problemas diagnosticados, como: interesses de classe, de grupos específicos, interesses partidários, políticos e etc.

Na atualidade, há ferramentas que auxiliam o diagnóstico de muitos desses problemas, como a ferramenta o *compliance*, por exemplo, mas isto isoladamente não solucionaria todas essas questões. Portanto, estudar com maior aprofundamento os trâmites dessa relação TCM e PPPs, e divulgar como acontece o funcionamento do sistema na sua estrutura, sem personalizar, é fundamental neste trabalho.

Nosso propósito também é tentar desvendar pontos frágeis para a melhoria do conjunto das ações, visando com isso fortalecer uma conscientização no âmbito social das políticas públicas.

Ao longo desta tese, verificamos a composição e procedimentos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e pudemos identificar elementos da dinâmica de procedimentos e práticas desse órgão que são determinantes para impedir inovações na gestão da cidade de São Paulo, como o estabelecimento das Parcerias Público-Privadas e concessões. A percepção é ampliada quando comparamos projetos e instituições homólogas ao TCMSP.

Para tanto, a teoria dos “anéis burocráticos”, cunhada por Fernando Henrique Cardoso, serviu-nos de instrumento de validação da hipótese da existência de um alto grau de influência política nas decisões do órgão.

Ainda que uma comprovação mais contundente não seja o nosso propósito nesta pesquisa, mostramos alguns elementos que possam inspirar novos trabalhos voltados para modos de comportamentos dissonantes por parte desse órgão de contas municipal ao analisar o padrão de evolução de projetos de concessão e PPP no país em relação aos paulistanos.

As dúvidas suscitadas, aqui, a partir desse padrão dissonante são um começo de análise diante dos procedimentos do órgão, com base mesmo na sua composição e na origem de seus guardiões maiores, distanciando-se muitas vezes do que se consideraria uma boa seleção de dirigentes públicos e boa prática de gestão pública.

Como pudemos observar até o momento, por meio de documentação, que há um demasiado grau de insulamento dos dirigentes distanciando-se dos importantes freios e contrapesos caros à administração e à preservação do interesse público.

Cardoso nomeou como “teia de cumplicidades” e “círculo de interessados” a relação de lealdades pessoais entre a burocracia do regime militar analisada com os interesses políticos e privados, esclarecendo que a partir dessa cumplicidade as decisões eram tomadas. Diferentemente do lobby, que segundo o autor Cardoso seria mais circunscrito pelo interesse

econômico, tratavam-se aí de relações com base no contexto político-institucional brasileiro, centradas por sua vez num detentor de cargo público e que foram definidoras a políticas públicas determinadas à época.

Ao contemplarmos esse conceito elaborado por Cardoso, torna-se possível perceber igualmente que existem de fato “anéis políticos” que permeiam as relações e as decisões tomadas pelo órgão de contas do município de São Paulo.

Os conselheiros do TCMSP, que possuem em sua totalidade origens políticas, diante da dificuldade de despojarem-se dessas influências políticas e até de interesses territoriais prévios, estariam atrelados, muitas vezes, a tais relações, ao ingressarem no órgão e, também, ao longo de desempenho de suas funções.

Assim, ainda que não seja nosso objetivo apresentar provas cabais dessa relação, ao compararmos padrões de análise de projetos de concessão e PPPs junto a procedimentos adotados pelo TCMSP, torna-se possível entender sob a ótica da ação política tais posicionamentos a olho nu como representação de interesses diversos, que não o estrito controle das contas públicas.

Quando observamos que um grande projeto de PPP, como o da Rede Hospitalar de 2011, que resultaria em acréscimo de quase 50% dos leitos hospitalares disponíveis na época, diante de uma ação do TCMSP não só foram frontalmente contrários à gestão de um Prefeito eleito, por vontade popular, e por isso com mandato para decidir quais projetos prioritários devia implantar, também causou grave impacto à população, na medida em que é sabido o déficit hospitalar da cidade de São Paulo, claramente exposto diante da recente crise do coronavírus.

Também a esse respeito, poder-se ia indagar quantos delitos ocorreram pelo atraso da implantação do projeto de ampliação da iluminação pretendida com a PPP de Iluminação Pública de 2013.

A tese de Cardoso, desdobrada aqui para o conceito de “anéis-políticos”, de fato, serviu-nos para a compreensão dessa ação política inserida nas decisões desses membros conselheiros do TCMSP, associados por meio da composição de “anéis”, e representantes de interesses específicos, em grande parte distantes das necessidades efetivas, no âmbito dos avanços sociais urgentes a serem empreendidos por uma cidade tão complexa como São Paulo.

Assim, a partir da lente teórica empregada por Cardoso, vimos a composição estrutural do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com foco nos seus procedimentos diante das PPPs.

Em relação à composição dos conselheiros, notamos que, mesmo a partir de uma ocorrência iminente política, como a grande maioria dos órgãos de contas brasileiros, a peculiaridade do TCMSP é a ampla miríade de cores partidárias, resultante de diversos partidos que ocuparam a chefia do executivo municipal ao longo dos últimos 30 anos. Diametralmente oposto à composição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que reflete arranjos políticos homogêneos, por em 2020 marcar 25 anos de gestão de apenas um partido na chefia do executivo estadual, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Em relação à origem do atual corpo de conselheiros do TCMSP, caberia destacar que apenas dois deles têm formação acadêmica originária numa área afim ao trabalho desempenhado, que no caso é o direito. Ainda que um terceiro conselheiro, Maurício Faria, tenha feito graduação na área após a sua nomeação. Dessa forma, por desempenharem, entre outros, o controle da legalidade na administração pública, mesmo que o controle, como já exposto, tenha se expandido demasiadamente e influenciado na política pública de competência do poder executivo, a falta de conhecimento específico poderia afastar mais as suas decisões de contextos técnicos. Com isso, é inequívoca a necessidade de questionarmos qual é o conhecimento que respaldaria decisão de um Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, dando a ele o poder da última e definidora opinião acerca da legalidade de um processo, como um projeto de PPP.

Além da origem política, outros elementos são determinantes para facilitar esse tipo de ação com interesses específicos por parte de um conselheiro do TCMSP, como, por exemplo: a falta de ações de promoção da impessoalidade das decisões e da transparência do órgão e seu desmedido poder, que não é sujeito a nenhum controle externo efetivo, gerando uma total liberdade nas suas decisões.

No referente ainda aos procedimentos dos conselheiros, elencamos, ao longo do estudo, diversos fatores que poderiam contribuir para uma percepção mais acurada da falta de transparência que se reproduz de forma sistêmica.

Como tratado inicialmente, um dos principais geradores de um exacerbado poder dos órgãos de controle brasileiro, que se aplica no contexto do TCMSP, é a delimitação de competência, notadamente no que tange à análise jurídica dos atos auditados. A esse respeito,

a Constituição Federal de 1988 foi pouco efetiva em traçar com clareza essa atribuição do Tribunal de Contas da União, que recai diretamente nas demais cortes de contas do país.

Ainda que a Carta Magna traga claramente de que consiste o Poder Legislativo em relação ao controle das contas do Executivo com o auxílio do Tribunal de Contas, quando trata das atribuições desse órgão de controle, ela também menciona de forma imprecisa o controle da legalidade. Assim, ao longo dos anos, desde 1988, essa atribuição vem sendo expandida por diversos julgados do judiciário.

Tal poder, a quem de fato compete investigar, apurar, julgar e punir, ao passo que dilata o poder das cortes de conta, está na verdade criando um órgão análogo a si mesmo. Também, o alto poder desses tribunais de conta acaba refletindo uma posição de demasiada cautela do gestor público, que deixa de criar soluções inovadoras e benéficas à gestão pública e, passa a adotar um comportamento de repulsa à assunção de quaisquer responsabilidades pelos seus atos.

Nesse sentido, a existência de marcos legais complementares que definiriam com maior objetividade as competências e obrigações dos Tribunais de Conta poderia ser importante aliada a um aperfeiçoamento na gestão desses órgãos, bem como positiva na relação desses junto a seus poderes executivos correlatos.

Diplomas legais que não só circunscrevam os limites das competências dos tribunais, como, por exemplo, determinem regras procedimentais, como prazo máximo de análise de processos e/ou de pedidos de vistas seriam um importante aliado em uma agenda de inovação da gestão pública.

Em relação aos procedimentos, como vimos, em uma perspectiva comparada com outros órgãos de controle e até mesmo com o judiciário, o TCMSP precisaria avançar mais em ações que assegurassem a transparência e a impessoalidade de suas decisões.

A digitalização e amplo acesso dos processos à sociedade é medida basilar que não deveria sequer ser debatida em 2020. Tratando-se de uma alteração da lei de processo civil de 2006, incorporada pelo município no mesmo ano e que resultou na implantação, por parte do executivo paulistano, do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), hoje plenamente em uso no município, sendo ferramenta inclusive fundamental para o controle externo exercido pelo próprio TCMSP.

Em relação à digitalização, também importa apontar para o fato de que o sistema judiciário, no qual o TCMSP muito incorpora suas práticas, como a determinação de prerrogativas de um Conselheiro, tornou obrigatória a tramitação digital em 2011.

Ainda para mencionar exemplos próximos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo instituiu o uso do SEI em 2018, podendo se beneficiar de um sistema eletrônico único adotado pela corte e pelo executivo estadual. Porém, o TCMSP que determinou a implantação de um sistema próprio em 2018, ano que todos os documentos deveriam passar a tramitar pelo e-TCM, ainda em julho de 2020, em decorrência da pandemia e da necessidade de trabalho remoto de seus funcionários e conselheiros, determinou, em nova resolução, o procedimento de digitalização emergencial de processos.

Assim, fique constatado que além de adotar um sistema único que significa geração de custos para o seu desenvolvimento e uma multiplicidade desnecessária e negativa de mais de um sistema de tramitação de processos, não atingiu o patamar de gestão digital, atingido há 9 anos atrás pelo sistema judiciário brasileiro.

Também, vimos que, apesar da análise jurídica ser uma realidade negativa das cortes de contas, extrapolando suas competências com paralisia desnecessária e/ou influenciando sobremaneira o desenho da política pública concebida pelo poder executivo, ainda não há, por parte do TCMSP um compromisso de indexação de jurisprudência em um sistema único, abrangente para a disposição da sociedade.

A falta de catalogação das decisões do órgão aumenta o risco de discricionariedade dos julgados, favorecendo o eventual exercício de ações políticas por parte dos conselheiros.

Além disso, em decorrência da análise de todos os mais de dez mil processos indexados no atual portal de jurisprudência do órgão, foi constatado que, desde 2002, quando houve a necessária determinação de rotatividade dos conselheiros nos temas julgados individualmente, apesar do sistema de rodízio por sorteio ter sido implantado, ele não foi efetivo.

Conforme nossa pesquisa, as áreas de maior orçamento público como: obras, saúde e educação, entre os cinco conselheiros do tribunal, foram encontrados “verdadeiros donos de temas”.

Também, analisando a jurisprudência e os processos julgados pelo órgão, um dos mais interessantes achados da presente tese foi nos depararmos com a baixa prevalência de análises de temas de grande orçamento em relação a áreas de menor representação no erário municipal.

A esse respeito, constatamos, por exemplo, que a análise de processos da área da cultura, em relação à média dos gastos das áreas de transporte, educação e saúde apresentou uma diferença de 1.257 % (mil duzentos e cinquenta e sete por cento), quando comparado o número de processos em relação ao orçamento total dessa área.

Um importante passo em direção à redução da discricionariedade no referente ao loteamento de áreas analisadas seria a distribuição eletrônica e automática de processos, sem distinção de matérias ou de jurisdicionados. Tratando-se de modelo implantado pelo sistema judiciário desde 2013.

Esse benéfico procedimento já foi adotado por algumas cortes de contas brasileiras, embora não seja plenamente utilizado pelo Tribunal de Contas da União.

Das instituições que já empregam tal sistema de distribuição aleatória, os tribunais de contas do estado do Amazonas e do Rio Grande do Sul foram os primeiros, tornando o processo obrigatório no ano de 2015. Já o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em 2019, promulgou uma lei que alterou a lei orgânica daquele tribunal passando a implementar de forma compulsória esse sistema.

Desvincular um conselheiro de uma área específica de julgamento seria medida fundamental para assegurar maior uniformidade no trabalho dos conselheiros, resguardando a necessária aleatoriedade na sua distribuição.

Também, em relação à mudança de procedimentos, o emprego de tecnologias tem servido como importante passo no sentido de uma maior eficiência dos órgãos de contas.

A experiência do Sistema de Análise de Licitações e Editais – ALICE, desenvolvido em parceria da Controladoria Geral da União com o Tribunal de Contas da União, que desde o início de seu uso no ano de 2016 tem trazido resultados satisfatórios sinalizou avanços. O sistema agiliza a análise da auditoria técnica na medida em que identifica, automaticamente, projetos com indício de irregularidades.

O TCMSP, em agosto de 2020, regulamentou o uso de um sistema próprio. Além de fazê-lo com um delongado prazo em relação aos primeiros casos de emprego da tecnologia na esfera federal, mais uma vez, ao invés de optar por empregar um sistema já existente e que poderia ser obtido por meio de uma doação de seu órgão homólogo federal, decidiu desenvolver o seu próprio sistema que tampouco tem prazo para ser finalizado e tornar-se operativo.

Outro aspecto trazido, aqui, diz respeito à possibilidade de ação de eventual intenção de obstrução por parte de um conselheiro. Uma vez que não haja regras no TCMSP sobre o estabelecimento de prazo máximo de análise e tampouco de pedido de vistas, isso, conforme observado no tempo médio de desenvolvimento de um projeto de concessão e PPP no município de São Paulo, pode causar danos indiretos ao processo

Em relação à falta de transparência e a dificuldade de acesso aos processos pelos municípios, ao longo de nossa pesquisa, pudemos constatar empiricamente também tais fatos. Para uma compreensão mais ampla acerca dos procedimentos e composição do órgão, fizemos uma lista de questões e a encaminhamos ao TCMSP por meio de uma requisição baseada na Lei de Acesso a Informação. Igualmente, realizamos o mesmo questionamento com as instituições análogas estudadas de Nova Iorque e Portugal.

Em relação ao pedido de informações feitos para a Corte de Contas de Nova Iorque, todas as perguntas foram respondidas em um prazo de uma semana. Já as questões dirigidas ao Tribunal de Conta de Portugal, foram respondidas depois de três semanas, após atualizações semanais sobre a evolução da elaboração das respostas.

E para nossa surpresa, em relação ao pedido de informações via LAI feito ao TCMSP, depois de esgotados o prazo estabelecido em lei, como também a extensão de prazo solicitada pelo próprio tribunal, para que as informações pudessem ser elaboradas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, as respostas nos chegaram com a seguinte argumentação:

Da leitura da petição dirigida a esta Colenda Corte é possível concluir que a maior parte das respostas às questões formuladas podem ser encontradas nas normas do direito brasileiro, sendo inviável, s.m.j., exigir desta Corte de Contas providência no sentido de elaboração de base de dados da forma como o interessado almeja.

Vale mencionar ainda a questão elaborada sobre a divisão de relatoria de conselheiros por temas ao longo do período 2002-2020, que foi respondida da seguinte forma:

No que tange ao pedido de informação da designação, para cada conselheiro, últimos 10 anos, resgato o disposto no § 1º, art. 16, do DM nº 53.623/12: “A informação será disponibilizada ao requerente da mesma forma que se encontrar arquivada ou registrada no órgão ou entidade municipal, não cabendo a estes últimos realizar qualquer trabalho de consolidação ou tratamento de dados, tais como a elaboração de planilhas ou banco de dados”.

Ressaltamos que não há nos arquivos digitais do TCM todas as informações necessárias para esclarecimentos objetivos. Além disso, se analisarmos apenas um tema em determinado ano, podemos notar que há relatoria de diversos conselheiros. Por isso, observamos o padrão

que denominamos como dono do tema, ao detectarmos a prevalência de mais de 50% de relatoria de um único conselheiro, conforme expresso no Capítulo 4 - Tempo Médio de Análise de Projetos pelo TCMSP em Perspectiva Comparada.

Outro dado importante, que serve para entender a capacitação técnica de um conselheiro para ocupar a função no TCMSP é o seu currículo. A título de exemplo, copiamos abaixo a informação total do currículo do atual Presidente do TCMSP disponível no site:

João Antonio da Silva Filho, 58 anos, mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), conselheiro presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e autor dos livros “A Democracia e a Democracia em Norberto Bobbio”, “A Era do Direito Positivo” e “O Sujeito Oculto do Crime – Considerações sobre a Teoria do Domínio do Fato”⁸⁴.

No site da instituição, tal descrição não chega a ocupar duas linhas e meia. Por esse motivo, optamos por pedir informações detalhadas sobre o cv. E a resposta recebida foi a de que não havia disponibilização dessas informações.

Ocorre que as indagações formuladas inserem-se no contexto de dados pessoais, protegidos pelo direito. Refiro-me aqui à introdução da Lei Geral de Proteção de Dados, a Lei Federal n. 13.709/18 (LGPD), no sistema jurídico brasileiro, que representa a inserção de novos elementos na equação que balanceia o dever de publicidade a que está submetida a Administração Pública.

Referida legislação tem como fim a proteção aos dados pessoais e pessoais sensíveis, que podem ser conceituados da seguinte forma⁸⁵:

Dados pessoais:

Toda informação relacionada a uma pessoa identificada ou identificável, não se limitando, portanto, a nome, sobrenome, apelido, idade, endereço residencial ou eletrônico, podendo incluir dados de localização, placas de automóvel, perfis de compras, número do Internet Protocolo (IP, dados acadêmicos, histórico de compras, entre outro” (...)

⁸⁴ <https://jubileu.tcm.sp.gov.br/Jubileu/10687>

⁸⁵ PINHEIRO, Patricia Peck. Proteção de Dados Pessoais - Comentários à Lei nº 13.709/2018 (LGPD). Saraiva: 2020, pg. 36.

Assim, ao invés do compromisso com a transparência, pode-se notar que o TCMSP se vale da Lei Geral de Proteção de Dados para se proteger da necessidade de divulgação de informações.

Em relação a informações curriculares dos colegiados das cortes de contas, para nos atermos somente em dois exemplos, tanto o TCE-SP quanto o TCU possuem seções específicas com informações curriculares detalhadas de cada um de seus ministros/conselheiros, assim como os casos estudados de Portugal e Nova Iorque.

Em relação à necessidade de apresentação de contraditórios às decisões emanadas pelo órgão, que não são resguardadas em aparentes motivações justificadas, também pudemos perceber que, em relação à atuação do executivo municipal dentro do TCMSP, haveria espaço para a consolidação de uma posição mais contundente por parte da Prefeitura de São Paulo, que tanto é impactada pela dificuldade de avançar com projetos estratégicos como os de concessão e PPP.

Recorrer à esfera judicial, não é só possível como pertinente, na medida em que observamos ações demasiadamente nuvistas para o maior esclarecimento do público e o desenvolvimento de projetos por parte do órgão de controle de contas.

Finalmente, “quem controla o controlador”? Quem acompanha cada decisão, ou o conjunto dessas decisões tão importantes para a sociedade? Perguntas estas que são pertinentes e tão necessárias para todos os órgãos de contas do país, incluindo inevitavelmente o TCMSP.

Vimos que, sendo o Legislativo municipal o único legalmente investido de autoridade para tanto, este poderia empreender ações efetivas de controle, a começar com o exame anual das contas do órgão.

Além disso, poderíamos esperar do TCMSP, assim como de outros órgãos autônomos da Prefeitura de São Paulo, como autarquias e empresas públicas, atitudes que pudessem igualmente considerar a contratação de auditorias externas de contas anuais. Esse processo, embora não pudesse avaliar procedimentos internos que precisam ser fortalecidos e aperfeiçoados, poderia ao menos garantir um acompanhamento mínimo de contas desse órgão cujo orçamento de 2020 foi de R\$ 297 milhões de reais.

Ainda que possamos confiar na qualidade técnica e na independência funcional dos auditores do Tribunal de Contas do Município, vale lembrar, a título de exemplo, que uma empresa pública municipal, com orçamento 95% inferior que a do TCM, é auditada pela Câmara Municipal, pelo próprio TCM, pelo Ministério Público do Estado, pela Controladoria

Geral do Município, pelos membros de seus conselhos fiscal e administrativo e por empresa independente de auditoria contratada para tal fim.

Os recursos advindos do *compliance* estão cada vez mais incorporados na administração pública brasileira e poderiam auxiliar os avanços necessários e urgentes no TCMSP, na direção de uma gestão mais transparente; com canais de denúncias sobre o órgão (fraude, corrupção e outras ações ilícitas); informações melhor dispostas com o intuito de facilitar para o monitoramento do órgão; revisão periódica e sistêmica do desempenho e desenvolvimento das ações de transparência, acoplando alinhamento ético da própria estrutura organizacional. Esses são ingredientes positivos que poderiam contribuir para o melhoramento dessa instituição.

Os exemplos trazidos de Lisboa e Nova Iorque também nos auxiliam na compreensão do TCMSP e suas singularidades, quando comparamos procedimentos e composições estruturais a começar dos altos membros desses órgãos.

Esperamos que a necessária reflexão trazida nesta experiência de pesquisa e análise acerca de qualificações técnicas mínimas para o desempenho dessa função venham ocupar o debate sobre a gestão pública brasileira.

Os estudos de casos aqui reunidos, sobretudo acompanhando a ótica das equipes envolvidas no desenvolvimento dos projetos, expressaram as dificuldades, muitas vezes intransponíveis, que os gestores públicos municipais encontraram para desenvolver a agenda de inovação na gestão.

Calcular o custo social de não efetivação de muitos desses projetos deixados de lado é fundamental, para nos ajudar a melhorar as decisões do TCM e o impacto que elas resultam aos municípios. Tratando-se de um exercício que pode ser ainda mais esclarecido em futuros estudos.

Vale comentar ainda a comparação que fizemos de tempo médio de análise de projetos de concessão e PPP do município de São Paulo, quando tivemos como prova cabal que há, no âmbito do município de São Paulo, uma grande distorção do processo de evolução das concessões locais. Ainda que não possa ser encontrada, com exatidão, a justificativa real para que haja uma diferença de mais de 1.300 % no tempo médio de suspensão de um processo licitatório pelo TCMSP em relação a projetos de outros entes da federação, fica evidente uma significativa distorção.

Para finalizar, elencamos algumas de nossas considerações em síntese, e que, talvez, possam inspirar novos estudos, visando a um maior aprofundamento no âmbito do escrutínio dos órgãos competentes por assegurar o controle externo das políticas públicas elaboradas e executadas pelo Poder Executivo, *visando a melhoria dos serviços municipais em prol da sociedade*⁸⁶.

(1) a começar da essência da composição dos órgãos de contas, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, assegura que tais órgãos sejam eminentemente políticos, dificultando com isso mudanças significativas na direção de uma maior tecnicidade;

(2) no referente aos interesses de grupos, identificamos ações de demasiada obstrução por parte de conselheiros do TCMSP, que eventualmente baseados em motivações diversas, como a política, tenderiam a minar o esforço do executivo municipal no sentido de avanços da gestão pública;

(3) observamos completa falta de controle das cortes de contas, oferecendo a liberdade irrestritas de regramentos, aumentando gradativamente suas competências e prerrogativas;

(4) percebemos demasiada acomodação, por parte do poder executivo municipal de São Paulo, que, por receio de eventual retaliação, dado o poder desmedido dos órgãos de conta, não empreende ações judiciais efetivas no sentido de limitar os excessos cometidos por esses órgãos, visando ultrapassarem eventuais obstáculos processuais e concretizarem um projeto complexo como uma PPP;

(5) observamos que o fato de os projetos de PPP e concessão terem uma natureza bastante ampla, abrangendo um número considerável de interesses políticos e comerciais, os conselheiros, em decorrência dos “anéis políticos” aos quais se aliciam, podem agir em benefício dos grupos que os nomearam ao cargo junto ao TCMSP;

(6) a longa permanência de uma análise por parte de um conselheiro em um tema específico e o contato recorrente com um único modelo econômico dificultam que o executivo empreenda mudanças nas dinâmicas contratuais do município.

⁸⁶ A Missão do TCMSP é: *Exercer o controle externo, especialmente preventiva e concomitantemente, fiscalizando, julgando e orientando a gestão dos recursos públicos do Município de São Paulo de modo a assegurar que sejam arrecadados e aplicados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade visando a melhoria dos serviços municipais em prol da sociedade.*

(7) notamos o demasiado relevo que o poder judiciário brasileiro tem dado, ao longo dos anos, para a ação das cortes de contas, criando instituições com poder enorme que desencorajam inovações pretendidas pelos chefes dos executivos locais, eleitos para a execução de políticas públicas;

Todas essas questões tão pertinentes trazidas em documentação e experiência são um começo, isto é, uma proposta embrionária em direção a esclarecimentos ainda tão pouco explorados, sobretudo, no âmbito acadêmico, como pudemos constatar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMSDEM, Alice. **A ascensão do resto: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. Unesp, São Paulo, 2009.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2007.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. **Public management and governance**. Routledge, 2003.
- BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, São Paulo, 1998.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, maio de 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em 8 ago., 2018.
- BRITO, Bárbara Moreira Barbosa. SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parceria Público-Privada: Entendendo o Modelo. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan.-mar.2005.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Perspectivas da social-democracia (Vistas do ângulo do Brasil). In: DAVID, Maurício Dias (org.). **Social democracia hoje**. Rio de Janeiro, FTV, 1990.
- _____. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- _____. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 2 ed. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1993.
- CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; e VENTURINI, Otavio (coord.). **Manual de Compliance** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- CHANG, H-J. Reply to the comments on “Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History”. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 4, p. 595-613, 2011.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. Reconfiguração do mundo empresarial: associações de representação de interesses, lideranças e ação política. Trabalho apresentado no **XXV Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 16-20, nov., mimeo, 2001.
- ERRIDGE, A.; NONDI, R. Public procurement, competition and partnership. **European Journal of Purchasing & Supply Management**, v. 1, n. 3, p. 169-179, 1994.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**; São Paulo, 1993.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Cambridge University Press, New York, 2010.

GOMES, R. C. Stakeholder management in the local government decision-making area: evidences from a triangulation study with the English local government. **BAR. Brazilian Administration Review**, v. 3, n. 1, p. 46-63, 2006.

GOMES, R. C.; LIDDLE, J.; GOMES, L. O. M. A Five-Sided Model of Stakeholder Influence. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010.

GUASCH, J. Luis.; LAFFONT, Jean-Jacques.; STRAUB, Stéphane. *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*. **International Journal of Industrial Organization**, v. 26, n. 2, p. 421-442, 2008.

HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 37-41, 2005.

HOOD, C. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. **Accounting, Organizations & Society**, v. 20, p. 93–109, 1995.

JAGUARIBE, Hélio. **Condições institucionais ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. **Novos estudos**. Cebrap, n. 76, p. 139-156, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 8 de ago. de 2018.

NUNES, Edson. Reforma administrativa, reforma regulatória: a nova face da relação Estado-economia no Brasil. **XXII Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, p. 27-31, dez. 1998.

PETERS, Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of public administration research and theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

Relatório Banco Mundial. **O Estado num mundo em transformação**. Oxford University Press para o Banco Mundial. Whashington,DC, 1997.

RODRIK, Dani. Development Strategies for the Next Century. Paper presented at the conference on **Developing Economies in the 21st Century**, Institute for Developing Economies, Japan External Trade Organization, Jan., p. 26-27, 2000.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. São Paulo. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 358 p. 2016.

STADTLER, L. Designing public-private partnerships for development. **Management** (France), v. 15, p. 77–100, 2012.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Entre o Técnico e o Político**. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo e controle financeiro das gestões Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996). Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP, 237 p., 2004.

Legislação

LEIS

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm#art15v>

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em:
<https://portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/LRF.pdf>

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>

SÃO PAULO (Capital) Lei n. 14.517, de 16 de outubro de 2007. Disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/112ae_Lei_n_14517_Parceria_Publico_Privada.doc>

BRASIL. Lei n. 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm#art1>

DECRETOS

BRASIL. Decreto n. 5.385 de 4 de março de 2005. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm>