

**CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO
RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 30-04-2025 – MUNICIPAL
PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO**

=====
Processo: TC-007118.989.25-0 (Ref.: TC- 001655.989.25-9).
Recorrente: Prefeitura Municipal de Votuporanga
Assunto: Pedido de Reconsideração contra o acórdão do Plenário do Tribunal de Contas que considerou parcialmente procedente a representação contra o edital do Chamamento Público nº 02/2024, elaborado pela Recorrente, que tem por objeto a “seleção de Organização da Sociedade Civil para formalização de acordo de cooperação, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco sem a transferência de recursos públicos, o qual terá como objeto a administração de estacionamento rotativo denominado Área Azul, com a aplicação do resultado obtido pela entidade selecionada em projeto de assistência social no Município”.
Responsável: Marco Aurélio dos Santos Neves (Prefeito)
Subscritora do edital: Andrea Isabel da Silva Thomé (Secretária Municipal de Administração)
Advogados cadastrados no e-TCESP: Danna Santos de Oliveira Cezar (OAB/SP 202.950), Glauton Oliveira Feltrin (OAB/SP 239.072), Douglas Lisboa da Silva (OAB/SP nº 253.783), Maria Beatriz Ferrari Pain (OAB/SP nº 358.303).
=====

EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. ACORDO DE COOPERAÇÃO COM ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) PARA ADMINISTRAÇÃO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO DENOMINADO ÁREA AZUL. ATIVIDADE TÍPICAMENTE EMPRESARIAL, INCOMPATÍVEL COM A PARCERIA PRETENDIDA. FINALIDADE DE INTERESSE PÚBLICO E

RECIPROCIDADE, PREVISTAS NA LEI Nº 13.019/14, NÃO CARACTERIZADAS. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A ALTERAR O DECISÓRIO. APELO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1 - RELATÓRIO

1.1 Em exame **Pedido de Reconsideração** interposto pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA**, contra a decisão plenária de 12-03-2025, que julgou parcialmente procedentes as impugnações em face do edital do Chamamento Público nº 02/24, que tem por objeto “seleção de Organização da Sociedade Civil para formalização de acordo de cooperação, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco sem a transferência de recursos públicos, o qual terá como objeto a administração de estacionamento rotativo denominado Área Azul, com a aplicação do resultado obtido pela entidade selecionada em projeto de assistência social no Município”.

Naquela oportunidade, o E. Tribunal Pleno considerou que o edital apresentava vício insanável, relacionado ao modelo de ajuste pretendido, razão pela qual determinou, com fundamento nos artigos 71, inciso III, e 171, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que a Administração promovesse a anulação do ato convocatório.

1.2 Inconformado com a decisão, o **MUNICÍPIO** interpôs **PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO** especificamente em relação à viabilidade da seleção de organização da sociedade civil para a administração de estacionamento rotativo.

Destacou, como pilar de sua peça recursal, a autonomia municipal, princípio constitucional que permite aos municípios a gestão dos interesses locais.

Nesse sentido, argumentou ser a Zona Azul ou Área Azul “um assunto de interesse local, pois regula o uso de um bem público municipal”.

Aduziu que a “vontade maior do Município ficou externada através da edição de legislação específica, aprovada pela Câmara Municipal”, que permitiria a ele conceder, gratuitamente, a uma Organização da Sociedade Civil (OSC), a gestão dos serviços de estacionamento rotativo.

Discorreu acerca do interesse público e da assistência social, destacando que a entidade aplicaria os recursos recebidos em suas atividades, além do fato de que seriam os agentes (vendedores de cartão) pessoas de baixa renda, em condição de vulnerabilidade social.

Arrazoou que “a gestão dos serviços de estacionamento rotativo não possui essência e exploração de atividade tipicamente empresarial, uma vez que a Lei Complementar Federal nº 187/2021, assegura o direito das entidades assistenciais de desenvolverem atividades que gerem recursos”.

Desta forma, requer seja reconsiderada a decisão deste Plenário, “a fim de reconhecer o interesse público envolvido na matéria, bem como assegurar a possibilidade de entidades assistenciais serem selecionadas seja através de Chamamento Público ou Licitação se for o caso para a execução da gestão do estacionamento rotativo do Município”.

1.3 O Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento do apelo e, no mérito, por seu desprovimento.

Ressaltou inexistir, no caso, “comunhão de esforços entre as partes envolvidas para a consecução de objetivo em comum e recíproco, sob o regime da mútua cooperação, nos termos da Lei 13.019/2014, ato normativo que institui normas gerais para as parcerias com organizações da sociedade civil e a ser observado no exercício da autonomia municipal”.

Desta forma, avaliou que deve prevalecer a jurisprudência que repudia a exploração de estacionamento rotativo por entidade sem fins lucrativos.

É o relatório.

2. PRELIMINAR

2.1 O v. acórdão foi publicado no D.O.E. de 24-03-2025 e o recurso interposto em 11-04-2025. Tempestivo, portanto.

2.2 Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo conhecimento.

3. VOTO

3.1 A decisão combatida deve ser mantida, porquanto as razões recursais não prosperam.

3.2 Apesar de todo o esforço argumentativo da recorrente, e de sua legítima preocupação com a assistência social, há de se destacar que o decisório recorrido apropriadamente abordou as questões apresentadas nesta fase recursal:

“A intenção do Município em conceder, gratuitamente, a uma Organização da Sociedade Civil (OSC), a gestão dos serviços de estacionamento rotativo, mostra-se incompatível com o próprio objeto, “cuja essência é a exploração de atividade tipicamente empresarial, com receita proveniente de tarifas pagas pelos usuários” (TC-7462.989.20-3).

Defende a Administração que o chamamento se destina à formalização de acordo de cooperação, que, de acordo com o inciso VIII-A do artigo 2º da Lei nº 13.019/14, é o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros”.

No caso, ainda que o ajuste não envolva a transferência de recursos, não se pode olvidar, como bem mencionou o Ministério Público de Contas, que há uma renúncia de receitas por parte da Administração, a qual “deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por força do art. 14 da LRF”.

Afora isso, é patente que a delegação do gerenciamento do estacionamento regulamentado (Zona Azul) não apresenta a finalidade de interesse público e reciprocidade nos moldes mencionados na norma.

Além disso, o decidido não deixou de considerar a existência de norma municipal, destacando:

“A Administração busca, ainda, justificar o modelo adotado na Lei municipal nº 6.079/2017 que dispõe acerca do sistema de estacionamento rotativo pago de veículos automotores.

Mencionada norma estabelece o seguinte:

‘Art. 2º. A exploração dos serviços, a que alude o art. 1º desta lei, será feita:

I – diretamente pela Administração Direta ou Indireta do Município; e

II – por Organização da sociedade civil sem fins lucrativos de assistência social, com sede e prestação de serviços exclusivamente no Município de Votuporanga e selecionada através de Chamamento Público, nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e do Decreto Municipal nº 9.711, de 8 de maio de 2017, suas alterações ou os que os vierem a suceder, pelo prazo improrrogável de 5 (cinco) anos. (Redação dada pela Lei nº 6.206, de 13.06.2018)”.

Como bem pontuou o MPC, “em que pese a autorização expressamente dada pela legislação de Votuporanga, inexistente finalidade de interesse público e recíproco, a demandar a mútua cooperação com a Administração Pública, na exploração de serviços de gerenciamento de estacionamento”, o que impede o uso do ajuste ora pretendido”.

Tal conclusão, aliás, se coaduna o posicionamento adotado nos autos do TC-7987.989.21-7¹, citado na decisão recorrida, cujo trecho de interesse destaque:

¹ Sessão Plenária de 05-05-21. De minha relatoria.

“Inicialmente, de se destacar que a Lei municipal nº 2.994/2009, estabelece, em seu artigo 5º, que “a implantação e exploração dos serviços de zona azul no município de São Miguel Arcanjo poderão ser executados diretamente pela Prefeitura Municipal ou transferidos ao terceiro setor (entidades não governamentais e sem fins lucrativos) através de convênio, termo de parceria ou contrato de gestão ou ainda outorgados à iniciativa privada através de concessão ou permissão”.

Houve por bem a Administração realizar ajuste com o terceiro setor, lançando para tanto o presente Chamamento Público, com a finalidade de celebrar “Termo de Colaboração”.

Ocorre que o modelo eleito não se compatibiliza com a Lei federal nº 13.019/2014 que define, em seu artigo 2º, inciso VII, termo de colaboração como sendo o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros”.

No caso, como bem destacou a instrução não há finalidade de interesse público e recíproco a justificar o emprego desse instrumento. Sobre o assunto, a decisão plenária de 18-03-20, nos autos do TC-7462.989.20-3, Relator Conselheiro DIMAS RAMALHO, que tratou de hipótese semelhante a que ora se examina:

‘2.2. À vista dos pronunciamentos da Assessoria Técnica e Ministério Público de Contas nos autos, fica evidente falha que inviabiliza o prosseguimento do certame na forma concebida pela Municipalidade. 2.3. Refiro-me à insubsistência legal da pretensão da Prefeitura de conceder gratuitamente para entidade sem fins lucrativos o serviço de estacionamento rotativo, cuja essência é a exploração de atividade tipicamente empresarial, com receita proveniente de tarifas pagas pelos usuários.

Nesse sentido, destacou a Chefia de ATJ que a medida a ser implementada não se enquadra nos tipos de vínculos entre a Administração Pública e entidades sem fins lucrativos, que se estabelecem por meio de contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento, acordo de cooperação e convênio, na forma e para os fins previstos nas Leis nºs 9.637/98, 9.790/99 e 13.019/14, e do artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93, com repasse de numerário para cumprimento de um plano ou programa de trabalho, estipulação de metas, avaliação de desempenho com base em indicadores de resultados, qualidade e produtividade, por exemplo, bem como de prestação de contas.

Na presente hipótese, o que se almeja é a celebração de um contrato administrativo, para exploração de atividade tipicamente empresarial, com receita proveniente de tarifas pagas pelos usuários, sem maiores detalhes acerca do emprego valores arrecadados e dos impactos sofridos pelo Município, em patente dissonância com a legislação supracitada.

Deste modo, a estrutura do certame lançado pela Prefeitura está comprometida, resultando em falha grave que inviabiliza o prosseguimento da licitação, além de configurar vício de origem insanável e que determina a necessidade de anulação do certame, na forma do artigo 49 da Lei 8.666/93”.

Ademais, oportunas as considerações do MPC, especialmente quanto à autonomia municipal:

“Não se desconhece que as entidades sem fins lucrativos podem desenvolver atividade econômica com o intuito de custear suas finalidades institucionais. Da mesma forma, a municipalidade tem autonomia para legislar sobre a descentralização de serviços para o terceiro setor.

Porém, no caso em exame, inexistente comunhão de esforços entre as partes envolvidas para a consecução de objetivo em comum e recíproco, sob o regime da mútua cooperação, nos termos da Lei 13.019/2014, ato normativo que institui normas gerais para as parcerias com organizações da sociedade civil e a ser observado no exercício da autonomia municipal.

A futura entidade seria encarregada da gestão de estacionamento rotativo, atividade totalmente alheia às executadas pelo terceiro setor, e o ato convocatório impugnado, corroborando a falta de colaboração na busca pela realização de interesse comum e recíproco, anuncia que não serão compartilhados recursos humanos, equipamentos ou materiais de qualquer espécie com a entidade parceira.

Deste modo, há de prevalecer a jurisprudência que repudia a exploração de estacionamento rotativo por entidade sem fins lucrativos”. (grifei)

Convém ressaltar que, segundo decisão do C. Supremo Tribunal Federal, a administração de estacionamentos rotativos configura atividade econômica ordinariamente desenvolvida pela iniciativa privada, não havendo qualquer dúvida razoável de que se trata de objeto de intensa concorrência em âmbito regional e nacional, sendo certo que, nas repartições públicas de modo geral, esse serviço é realizado por meio da contratação de empresas privadas (ADPF 896).

Portanto, não pode prevalecer legislação municipal que subverte atividade objeto de licitação e contrato em hipótese de chamamento público e acordo de cooperação, manifestamente usurpando a competência privativa da

União para legislar sobre a matéria (Constituição Federal, art. 22, inciso XXVII) e em desacordo com a jurisprudência do Pretório Excelso, o que autoriza esta Corte Contas a afastar, no caso concreto, o pretendido arrimo na Lei municipal nº 2.994/2009 (cf. STF, MS 25.888/DF)

Assim, não havendo inovação argumentativa que permita alterar a convicção formada por este Plenário, não há como acolher o apelo.

3.3 Ante o exposto, e por tudo o mais consignado nos autos, meu voto **NEGA PROVIMENTO** ao Pedido de Reconsideração.

Sala das Sessões, 30 de abril de 2025.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO