UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO – PPGPD

Daniel Augusto Rheinheimer

A Teoria Consequencialista no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Florianópolis

2025

Daniel Augusto Rheinheimer

A Teoria Consequencialista no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Eduardo de Avelar Lamy, Dr.
Coorientador: Leonard Ziesemer Schmitz, Dr.

Florianópolis

2025

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Rheinheimer, Daniel Augusto
A Teoria Consequencialista no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina / Daniel Augusto Rheinheimer ; orientador, Eduardo de Avelar Lamy, coorientador, Leonard Ziesemer Schmitz, 2025.
360 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Consequencialismo. 3. Tribunal de Contas. 4. Fundamentação das decisões. 5. LINDB. I. Lamy, Eduardo de Avelar. II. Schmitz, Leonard Ziesemer. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Direito. IV. Título.

Daniel Augusto Rheinheimer

A Teoria Consequencialista no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 7 de novembro de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

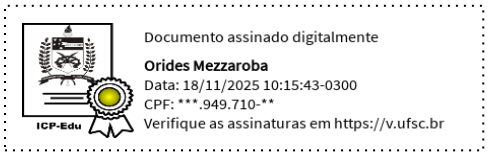
Prof. Dr. Eduardo de Avelar Lamy
Universidade Federal Santa Catarina

Prof. Dr. Leonard Ziesemer Schmitz
Coorientador

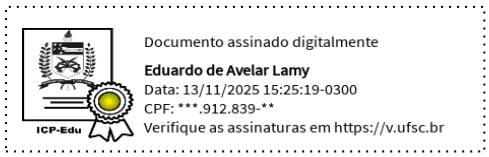
Prof. Dr. Luiz Henrique Cademartori
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Odilon Cavallari de Oliveira
Instituto Serzedello Correa/Tribunal de Contas da União

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Dr. Eduardo de Avelar Lamy
Orientador

Florianópolis, 2025.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, que nunca mediu esforços para fazer com que eu chegasse até aqui. Ao meu filho, Felipe, um amor tão grande que jamais achei que teria por alguém. À minha esposa, Mariana, por todo o apoio e incentivo à minha jornada profissional e acadêmica. Ao meu orientador, Dr. Eduardo de Avelar Lamy, por toda sua condução neste trabalho e por todas as sugestões que permitiram tornar este trabalho muito melhor. Ao meu amigo de longa data e coorientador, Dr. Leonard Ziesemer Schmitz, por ter prontamente aceitado o convite de coorientação, por toda a contribuição realizada e por todo incentivo. Agradeço aos membros que me honraram por aceitarem compor a banca examinadora, cujas contribuições, iniciadas ainda na fase de qualificação, foram de grande importância para completar o presente trabalho. Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), que mudou a minha vida. Ao Conselheiro Herneus João De Nadal. Aos amigos Rafael Buchmann e Fellipe Farinelli, que muito colaboraram na elaboração deste trabalho. À chefe e colega, Juliana Francisconi Cardoso, exemplo de profissional, responsável por despertar em mim o interesse pela produção acadêmica. À Raquel Terezinha Pinheiro Zomer, também chefe e profissional exemplar. Ao amigo Décio Augusto Bacedo de Vargas e aos colegas do Gabinete da Presidência, pelo companheirismo e pelo incentivo durante esse período. Aos grandes amigos César, Scheila, André, Viviane, Romário e Tainá. Ao amigo Ricardo Fontana Canella, parceiro de almoços (quase) diários. Enfim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação.

RESUMO

A presente dissertação investiga a aplicação da teoria consequencialista no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), tendo como marco teórico as discussões filosóficas e jurídicas que relacionam hermenêutica, linguagem e fundamentação das decisões. A pesquisa parte da análise do consequencialismo como corrente normativa que valoriza os efeitos concretos das deliberações, especialmente após as alterações promovidas pela Lei n. 13.655/2018 na LINDB, que passou a exigir a consideração das consequências práticas nas esferas administrativa, judicial e de controle. O estudo adota metodologia mista, qualitativa e quantitativa, combinando levantamento jurisprudencial e entrevistas com conselheiros e conselheiros-substitutos do TCE/SC, para verificar em que medida o raciocínio consequencialista tem sido incorporado na fundamentação das decisões. Os resultados demonstram que, embora haja ascensão do consequencialismo como prática decisória, ainda existem desafios relacionados à ausência de dados empíricos robustos, à assimetria de informações e à inexistência de parâmetros institucionais uniformes. A pesquisa conclui que o consequencialismo, quando aplicado de forma criteriosa, pode contribuir para a transparência, a eficácia e a legitimidade das decisões do Tribunal, mas depende da consolidação de metodologias consistentes de avaliação de impactos e de fundamentação orientada por evidências.

Palavras-chave: Consequencialismo; Tribunal de Contas; LINDB; Fundamentação das decisões; Controle externo.

ABSTRACT

This dissertation investigates the application of consequentialist theory within the Court of Accounts of the State of Santa Catarina (TCE/SC), using as a theoretical framework the philosophical and legal debates on hermeneutics, language, and the reasoning of decisions. The research examines consequentialism as a normative approach that values the concrete effects of rulings, especially after the amendments introduced by Federal Law 13.655/2018 to the LINDB, which require decision-makers in administrative, judicial, and control spheres to consider practical consequences. A mixed methodology, both qualitative and quantitative, was adopted, combining jurisprudential analysis and interviews with TCE/SC Justices and Substitute Justices to assess the extent to which consequentialist reasoning has been incorporated into decision-making. The findings reveal that, although consequentialism has gained relevance as a decision-making practice, challenges remain, particularly regarding the lack of robust empirical data, information asymmetry, and the absence of standardized institutional parameters. The research concludes that consequentialism, when carefully applied, can enhance transparency, effectiveness, and legitimacy in the Court's rulings, but requires the development of consistent methodologies for impact assessment and evidence-based reasoning.

Keywords: Consequentialism; Court of Accounts; LINDB; Legal reasoning; External control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPC	Código de Processo Civil
DLC	Diretoria de Licitações e Contratos
Icon	Instituto de Contas
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPC/SC	Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina
STF	Supremo Tribunal Federal
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU	Tribunal de Contas da União
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 CONSTRUTIVISMO, LINGUAGEM E FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES 12

2.1 INTRODUÇÃO 12

2.2 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A HERMENÊUTICA JURÍDICA 12

2.3 CONTEXTO HISTÓRICO E FILOSÓFICO 15

2.4 PENSAMENTO E LINGUAGEM 17

2.5 NECESSÁRIO COMPARATIVO ENTRE HERMENÊUTICA, LINGUAGEM E A LÓGICA JURÍDICA 20

2.6 HERMENÊUTICA E CONSEQUENCIALISMO 22

2.7 POSITIVISMO E CONSEQUENCIALISMO 23

2.8 APONTAMENTOS FINAIS SOBRE AS QUESTÕES ABORDADAS NO PRESENTE CAPÍTULO 25

3 A TEORIA CONSEQUENCIALISTA 28

3.1 CONSEQUENCIALISMO 28

3.1.1 Panorama histórico 28

3.1.2 Conceitos 32

3.1.3 O uso adequado dos princípios: Coerência e Estrutura 33

3.1.4 Aplicação da Teoria Consequencialista 36

3.1.5 Delimitação do Consequencialismo neste trabalho 41

3.2 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL 43

3.3 JURISPRUDÊNCIA 55

3.4 RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO NOS PROCESSOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA PERSPECTIVA CONSEQUENCIALISTA 60

3.5 RACIONALIDADE BASEADA EM CONSEQUÊNCIAS E A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM CONTEXTOS COMPLEXOS 66

3.6 APONTAMENTOS FINAIS SOBRE A TEORIA CONSEQUENCIALISTA 68

4 A TEORIA CONSEQUENCIALISTA NO ÂMBITO DO TCE/SC 72

4.1 JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DO TCE/SC 72

4.2 METODOLOGIA 73

4.2.1 Abordagem qualitativa e quantitativa 73
4.2.2 Procedimentos de coleta de dados 74
4.2.3 Levantamento de dados no TCE/SC 75
4.3 ANÁLISE DAS DECISÕES RELEVANTES (JURISPRUDÊNCIA) 78
4.3.1 Evidente ascensão do Consequencialismo como prática decisória no âmbito do TCE/SC 79
4.3.2 Convalidação de atos, de licitações e de contratos administrativos com base nas consequências práticas 84
4.3.3 Formalismo moderado e flexibilização de vícios 88
4.3.4 Incerteza, dados empíricos e fundamentação 90
4.3.5 Determinações e recomendações não sancionatórias: o Consequencialismo como ferramenta de correção prospectiva 93
4.3.6 *Periculum in mora* reverso (inverso) como critério de cautelaridade 95
4.3.7 Ausência de jurisprudência vinculante no âmbito do TCE/SC 98
4.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM CONSELHEIROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS DO TCE/SC 100
4.4.1 Ascensão do Consequencialismo como perspectiva decisória 102
4.4.1.1 Aplicação do Consequencialismo previamente às alterações da LINDB 102
4.4.1.2 Efeitos da LINDB: visibilidade e racionalização 103
4.4.2 Áreas temáticas de maior incidência do Consequencialismo 105
4.4.2.1 Licitações e Contratos 105
4.4.2.2 Medidas Cautelares 107
4.4.2.3 Aposentadorias e Atos de pessoal 109
4.4.3 Fundamentação como elemento central 110
4.4.4 Mudança de paradigma: da subsunção legalista para uma fundamentação orientada à realidade 113
4.5 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS 115
4.6 CONFIRMAÇÃO OU REFUTAÇÃO DA HIPÓTESE 120
4.7 LIMITAÇÕES E DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DO CONSEQUENCIALISMO NO TCE/SC 123
5 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA 125
5.1 PROPOSTAS PARA QUE O TCE/SC APRIMORE A APLICAÇÃO DA TEORIA CONSEQUENCIALISTA 126
5.1.1 Sugestões para mitigar a assimetria de informações 126

5.1.2 Criação de programa de formação continuada em decisões orientadas por dados e evidências 129
5.1.3 Ampliação de instrumentos de solução consensual no controle externo 131
5.1.4 Desenvolvimento de Repositórios de boas práticas e Jurisprudência orientadora 133
5.1.5 Estruturação da fundamentação: matrizes decisórias e justificativa parametrizada 134
5.1.6 Integração da análise consequencialista aos processos de auditoria operacional 136
5.1.7 Monitoramento de decisões e Teoria Consequencialista 137
6 CONCLUSÃO 139
REFERÊNCIAS 142
ANEXO A – JULGADOS DO TCE/SC 153
APÊNDICE A – ENTREVISTAS COM CONSELHEIROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS 324

1 INTRODUÇÃO

A teoria consequencialista, no âmbito jurídico, estabelece, em síntese, que toda e qualquer deliberação deve ser tomada com vistas às consequências práticas que dela poderão advir. Tendo essa máxima como ponto de partida, o objetivo principal do presente trabalho foi analisar o impacto da teoria consequencialista nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

O estudo se justifica pela crescente importância da análise consequencialista no processo decisório das cortes de contas, especialmente após a promulgação da Lei (federal) n. 13.655/2018, que incluiu os arts. 20 e 21 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Brasil, 2018a). Esses dispositivos legais reforçam a necessidade de considerar as consequências práticas das decisões, inclusive na esfera controladora.

Dito isso, a dissertação está estruturada em seis capítulos. Neste primeiro capítulo, apresentou-se a estrutura do trabalho, os objetivos e a justificativa. Já no Capítulo 2, foram abordados os contextos histórico e filosófico da hermenêutica jurídica, destacando as principais correntes de pensamento e seus impactos na compreensão do direito. Além disso, foi discutida a relação entre pensamento, linguagem e interpretação jurídica, evidenciando como a linguagem se tornou um elemento central na construção do conhecimento e na aplicação do direito.

Em seguida, no Capítulo 3, foi feita uma análise detalhada da teoria consequencialista, com ênfase na sua aplicação na esfera controladora. Para tanto, foram apresentados conceitos e definições, bem como a legislação aplicável e a jurisprudência relevante. O objetivo foi demonstrar como a teoria consequencialista pode contribuir para a fundamentação das decisões dos tribunais de contas, promovendo uma análise mais pragmática e orientada para os resultados.

No quarto capítulo foi realizado um levantamento empírico das decisões proferidas pelo TCE/SC, com o intuito de identificar a presença e a aplicação da teoria consequencialista na fundamentação das deliberações. Foram analisados casos concretos e entrevistas com conselheiros e conselheiro-substitutos do Tribunal, buscando compreender de que forma a argumentação consequencialista tem sido utilizada e quais são os seus impactos na prática.

Por fim, foi realizada a análise dos dados levantados à luz do marco teórico, correlacionando-os, e, em seguida, foram apresentadas as contribuições da pesquisa e as considerações finais, nos Capítulos 5 e 6, respectivamente.

A relevância deste estudo reside na possibilidade de contribuir para o aprimoramento das práticas decisórias no âmbito dos tribunais de contas, incentivando uma maior consideração das consequências práticas das decisões, tudo em prol da sociedade catarinense, maior destinatária dos seus serviços.

2 CONSTRUTIVISMO, LINGUAGEM E FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES

2.1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história, a hermenêutica jurídica passou por diversas transformações, influenciada por correntes filosóficas e teorias da interpretação.

Neste texto, será abordado brevemente o contexto histórico e filosófico que contribuiu para o desenvolvimento da hermenêutica jurídica, destacando as principais correntes de pensamento e seus impactos na compreensão do direito. Além disso, será discutida a relação entre pensamento, linguagem e interpretação jurídica, evidenciando como a linguagem se tornou um elemento central na construção do conhecimento e na aplicação do direito.

2.2 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A HERMENÊUTICA JURÍDICA

A palavra “hermenêutica” advém do grego *hermeneuein* e passou por diversas modificações do seu significado no decorrer dos séculos. Pode-se dizer, de forma bastante sucinta, que a hermenêutica busca transmitir para a linguagem simples aquilo que não é compreensível em uma primeira leitura.

Tradicionalmente, compreendia-se a hermenêutica jurídica como uma disciplina para interpretação do direito. Contudo, a visão mais moderna, conforme se verá mais adiante, é a de que a hermenêutica, na verdade, é a teoria da interpretação do direito.

De forma análoga, a hermenêutica não busca mais extrair o “verdadeiro sentido” da norma, perquirindo a denominada “vontade do legislador”. Pode-se afirmar que o que a hermenêutica busca é interpretar e aplicar, sendo que esse “verdadeiro sentido” passou a ser uma visão ultrapassada.

Daí verifica-se, de pronto, a complexidade da hermenêutica jurídica, uma vez que cabe ao intérprete traduzir os textos e conferir a eles sentido. No entanto, a hermenêutica não se presta a tão somente ser utilizada para determinado objetivo; pelo contrário: deve acompanhar o operador do direito na compreensão da ciência jurídica como um todo.

Sobre a hermenêutica jurídica, convém citar como o tema foi explorado por Lênio Streck:

> Tudo isto porque temos uma estrutura do nosso modo de ser no mundo, que é a interpretação. Podemos dizer, então, que **estamos condenados a interpretar**. O horizonte do sentido nos é dado pela compreensão que temos de algo. Compreender é um existencial, que é uma categoria pela qual o homem se constitui. A faticidade, a possibilidade e a compreensão são alguns desses elementos existenciais. É no nosso modo da compreensão enquanto ser no mundo que exsurgirá a norma, produto da síntese hermenêutica, que se dá a partir da faticidade e historicidade do intérprete (Streck, 2021, grifo nosso).

Ao abordar a questão da interpretação jurídica, Cadermartori e Duarte (2009) partem de uma perspectiva hermenêutica influenciada pelo pensamento de Hans-Georg Gadamer. Conforme observa o autor, tanto o intérprete quanto o texto estão inseridos em horizontes históricos distintos, marcados por suas respectivas condições de tempo, linguagem e contexto. O ato interpretativo, portanto, ocorre a partir do encontro entre esses horizontes — o que Gadamer denomina “fusão de horizontes” —, momento em que se produz um novo sentido. Nessa concepção, interpretar não significa desvelar um significado preexistente, mas construir um sentido que se manifesta apenas diante de uma situação concreta. A interpretação, portanto, é menos uma atividade de descoberta e mais um processo criativo de construção de significado.

Cadermartori e Duarte (2009), contudo, identificam nesse ponto uma das principais tensões da hermenêutica jurídica: o desafio de conciliar a necessária criatividade interpretativa com a exigência de congruência em relação ao texto normativo. Segundo o autor, cabe ao julgador promover uma interpretação criativa que se mantenha coerente com o texto jurídico, sem que isso se converta em uma criação normativa autônoma — uma vez que o juiz não exerce função legislativa. Assim, a norma jurídica não preexiste ao ato interpretativo, mas se revela apenas ao final desse processo, o que exige do intérprete um exercício prudencial orientado, em última instância, pelo bom senso.

A partir dessa concepção, Cadermartori e Duarte (2009) sustentam que o direito não deve ser compreendido como uma ciência nos moldes tradicionais, mas como uma prática essencialmente retórica, fundada na interpretação e na argumentação. Essa perspectiva aproxima-se do pensamento de Theodor Viehweg, um dos principais expoentes da filosofia jurídica do século XX, que propôs uma teoria da argumentação como fundamento da racionalidade jurídica.

Por fim, o autor distingue duas correntes do constitucionalismo contemporâneo: a principialista e a garantista. Embora compartilhem certos

pressupostos, ambas apresentam diferenças substantivas. O principialismo, inspirado na obra de Ronald Dworkin, parte da ideia de que o direito é composto não apenas por regras, mas também por princípios, dotando o sistema jurídico de uma dimensão moral. Já o garantismo, associado à teoria de Luigi Ferrajoli, propõe um modelo de positivismo renovado, que incorpora a tutela dos direitos fundamentais, mas recusa a metodologia interpretativa principialista.

Dessarte, a hermenêutica tradicional – mera técnica para análise das leis, doutrinas e jurisprudência – foi superada, desmembrando a literalidade da lei do seu sentido.

Noutras palavras, diz-se que o texto legal não carrega, materialmente, seu sentido próprio. É nesse contexto que surge a diferenciação entre a legislação (em sentido amplo), que é o simples texto legal, e norma, já que cada um desses institutos desempenha papel bastante distinto na aplicação do direito.

O texto da lei diz respeito à redação formal, escrita e promulgada pelo legislador. É a expressão linguística do pensamento do legislador no momento da criação da norma. No entanto, o texto legal, por si só, não consegue fornecer todas as respostas para os casos concretos que possam surgir, pois frequentemente é aberto a interpretações, podendo ser vago ou ambíguo.

Por sua vez, a norma é o resultado da interpretação do texto da lei. A norma é o entendimento aplicável extraído do texto legal mediante uma análise sistemática e teleológica. Enquanto o texto da lei é estático e formal, a norma é dinâmica e orientada para a efetividade do direito, a qual pode ser descrita, portanto, como regra ou princípio extraído do texto legal que busca solucionar casos concretos.

Como é consabido, a hermenêutica jurídica desempenha papel relevante nesse processo, pois o operador do direito faz uso dela para interpretar a lei e extrair dela as normas aplicáveis. Para tanto, são examinados diversos elementos, a partir do que nascem as formas de interpretação, que consideram os cenários histórico, social e cultural, bem como o sentido teleológico da norma (sua finalidade).

Lênio Streck (2008) alerta, contudo, que a atividade exercida pelo intérprete de atribuir sentido ao texto legal não pode permitir que se atribua sentido à norma de forma arbitrária:

> Na medida em que o direito trata de relações de poder, tem-se, na verdade, em muitos casos, uma mixagem entre posturas “formalistas” e “realistas”, isto é, por vezes, a “vontade da lei” e a “essência” da lei devem ser buscadas com todo o vigor; em outras, há uma ferrenha procura pela solipsista “vontade do legislador”; finalmente, quando nenhuma das duas orientações é “suficiente”,

> põe-se no topo a “vontade do intérprete”, colocando-se em segundo plano os limites semânticos do texto, fazendo soçobrar até mesmo a Constituição. O resultado disso é que aquilo que começa com (um)a subjetividade “criadora” de sentidos (afinal, quem pode controlar a “vontade do intérprete”? (perguntariam os juristas), acaba em decisionismos e arbitrariedades interpretativas, isto é, em um “mundo jurídico” em que cada um interpreta como (melhor) lhe convém...! Enfim, o triunfo do sujeito solipsista, o Selbsüchtiger (Streck, 2008, p. 129-130).

Diante desse contexto, surge uma questão que há tempos aflige a comunidade jurídica: Os aplicadores da lei (juízes em sentido amplo), ao proferirem uma decisão (em sentido amplo), primeiro compreendem para depois interpretar ou, de modo contrário, interpretam para depois compreender?

2.3 CONTEXTO HISTÓRICO E FILOSÓFICO

Para responder à pergunta anterior ou, melhor, para tentar respondê-la, faz-se necessário trazer alguns fatos e circunstâncias históricos de natureza teórica e filosófica relacionados ao tema.

René Descartes, filósofo e matemático francês do século XVII, desempenhou um papel fundamental na transição do pensamento filosófico, marcando o início da era moderna. Sua abordagem inovadora e suas contribuições fundamentais romperam com o paradigma filosófico anteriormente vigente, abrindo caminho para uma nova forma de entender o conhecimento científico.

Antes de Descartes, a filosofia estava profundamente enraizada nas tradições aristotélicas, caracterizadas por uma abordagem mais dogmática e autoritária. A verdade era muitas vezes buscada por meio da autoridade da Igreja ou dos textos antigos, sem ênfase significativa na investigação crítica e na experiência individual.

Não era permitido qualquer questionamento. Essa abordagem escolástica foi desafiada por Descartes, que propôs uma metodologia diametralmente oposta.

O método cartesiano, como ficou conhecido, começou com a dúvida metódica. Descartes (2000) argumentou que deveríamos duvidar de tudo o que não pudesse ser indubitavelmente conhecido. Buscava, assim, um ponto de partida sólido e incontestável para construir seu sistema filosófico. Essa atitude cética contrastava fortemente com a confiança acrítica nas autoridades tradicionais que caracterizava o pensamento anterior.

O famoso princípio *cogito, ergo sum* (penso, logo existo) simboliza a revolução cartesiana. Descartes (2000), ao duvidar de tudo, encontrou uma certeza indubitável

na atividade do pensamento. Argumentou que, mesmo que todas as percepções sensoriais fossem ilusórias ou manipuladas, a própria dúvida pressupunha um sujeito que duvida, um eu pensante. Essa certeza constituiu o ponto de partida para a construção racional e fundamentada do saber cartesiano.

Dessa forma, atribui-se a Descartes a criação e o desenvolvimento do método dedutivo do conhecimento científico, em que o sujeito passou a ser livre para conhecer os objetos.

Ao romper com a tradição autoritária e dogmática, Descartes (2000) trouxe à luz a razão e a dúvida como ferramentas basilares para a busca do conhecimento. Sua abordagem metodológica e o olhar para a subjetividade individual exerceram uma influência duradoura, refletida no pensamento filosófico subsequente, que passou a explorar a natureza do conhecimento, da realidade e da mente de maneira mais autônoma.

O pensamento racionalista cartesiano que se iniciou no século XVII perdurou até o fim do século XVIII, quando Immanuel Kant (2020) questionou a obra de Descartes, quem reformulou e questionou algumas de suas ideias.

Descartes, como dito, possuía uma abordagem racionalista e defendia a ideia de que o conhecimento poderia ser alcançado pela razão pura, acreditando nas ideias inatas, e sustentava que, por meio da razão, seria possível acessar verdades universais e incontestáveis.

Seguindo outra linha, para Kant (2019), o valor moral de uma ação não está apenas em seus resultados, mas na intenção por trás dela. Ele formulou o “imperativo categórico”, um princípio ético fundamental que expressa a ideia de que devemos agir de tal maneira que possamos querer que a nossa ação se torne uma lei universal. Isso implica tratar cada pessoa como um fim em si mesma, respeitando sua autonomia e dignidade.

Quando Kant (2019) afirma que “o homem é um fim em si mesmo”, destaca a importância de reconhecer o valor intrínseco de cada ser humano, independentemente de suas características ou habilidades específicas. Em vez de instrumentalizar as pessoas para atender a nossos próprios objetivos, Kant enfatiza a necessidade de tratá-las como seres morais autônomos com dignidade inalienável.

Essa perspectiva kantiana influenciou significativamente o desenvolvimento da ética deontológica, que se concentra nos deveres e nas obrigações morais independentemente das consequências. A ideia de que o homem é um fim em si

mesmo continua a ser um conceito crucial na ética contemporânea e nas discussões sobre a dignidade humana.

2.4 PENSAMENTO E LINGUAGEM

Kant (2020) aborda a linguagem como intrinsecamente ligada à sensibilidade humana e, portanto, às condições da experiência empírica. Esse filósofo, contudo, confere à linguagem caráter subsidiário, pois a razão, nesse pensamento, desempenha um papel ativo na interpretação e na organização das informações sensoriais, moldando-as em conceitos compreensíveis. A linguagem, nesse contexto, torna-se uma ferramenta subordinada à razão, servindo como um meio para expressar pensamentos moldados por categorias racionais fundamentais.

Portanto, para Kant (2020), embora a linguagem seja crucial na comunicação e na expressão de ideias nos limites da experiência empírica, ela se torna inadequada quando são abordadas questões metafísicas. Nesses casos, a razão pura, com suas estruturas e categorias inatas, desempenha um papel mais proeminente na busca por compreensão e por conhecimento, ou seja, é uma abordagem que coloca a linguagem em segundo plano.

É nesse cenário que nasce o conceito de “filosofia da consciência”, que, além das contribuições de Descartes e de Kant, contou com o pensamento de John Locke (2012), o qual afirmou, aliás, que a mente é uma “tábula rasa” no nascimento, sugerindo que a experiência é que molda a consciência.

Esse arquétipo somente foi superado quase um século depois, quando a linguagem (pensamento) passou a figurar em um lugar de destaque no campo filosófico, em sentido diametralmente oposto àquilo que pregava a “filosofia da consciência”.

Tal superação de pensamento deu-se pelo que se chamou de giro linguístico, que deslocou a centralidade do objeto representada na mente pela linguagem e pelas palavras, fazendo com que o discurso passe a se tornar a referência das coisas.

Essa mudança operada pelo giro linguístico foi fundamental na compreensão da importância da linguagem na compreensão dos fatos. A ideia principal trazida por esse giro é de que a linguagem não é tão somente um meio de expressar pensamentos ou descrever o mundo. É, na verdade, constitutiva da própria estrutura da realidade e do pensamento.

Com efeito, em vez de ver a linguagem como um espelho passivo da realidade, os filósofos do giro linguístico argumentam que a linguagem desempenha um papel ativo na construção da experiência e do conhecimento.

Conforme explica Lênio Luiz Streck (2011), diz-se que todo pensamento é signo, sendo que a palavra que utiliza o homem é o próprio homem, uma vez que o pensamento tem natureza linguística e não se pensa sem signos.

Comparando a filosofia da consciência com o giro linguístico, anteriormente abordado, assim ensina Leonard Ziesemer Schmitz:

> Diferentemente do que a filosofia da consciência sugeria, descobriu-se que os limites do mundo cognoscível são os limites da linguagem, e que quando o Sujeito raciocina, já o faz linguisticamente. Não se trata de uma terceira coisa entre a mente e o mundo; a própria maneira de manifestação de pensamento subjetivo se dá somente enquanto linguagem. Com base nisso, o primeiro momento dessa virada linguística foi de nítidos esforços na conceituação da utilização desses signos linguísticos na comunicação, que deu origem à semiologia e à semiótica (Schmitz, 2015, p. 24).

A quebra desse paradigma binário trouxe como elemento novo a interpretação de que o sentido não está mais na consciência, mas sim na linguagem, já que nos relacionamos com essa e não com os objetos, a linguagem deixando de ser uma “terceira coisa” colocada entre o sujeito e o objeto.

Na linha do que foi dito anteriormente, no campo hermenêutico, é certo que o giro linguístico e a descoberta da importância da linguagem romperam com a denominada hermenêutica tradicional. A quebra desses paradigmas epistemológicos e filosóficos anteriormente vigentes à toda evidência trouxeram uma nova forma de se interpretar.

Sobre o assunto:

> Este modo de interpretação, como se constatou, ainda se mostra refém do estigma moderno de uma sujeição transcendental, sobre-humana, que seria capaz de alcançar a redenção de uma ‘verdade exclusiva’, de uma compreensão absolutamente correta e exata, usando para isso a linguagem como ferramenta de transmissão de convicções inatas.
> No transcorrer dos séculos XIX e XX os estudos sobre hermenêutica - aliados aos avanços proporcionados pela linguagem -, evoluíram e gradativamente consubstanciaram o rompimento com os dogmas pré-existentes da hermenêutica normativa, ainda atenta à idéia sujeito-objeto. Passando por autores como Scheleiermacher e Dilthey, que tiveram o mérito de trazer a hermenêutica da periferia para o centro das discussões de cunho filosófico e científico, foi, no entanto, efetivamente com Martin Heidegger e Hans-Georg Gadamer que o fenômeno hermenêutico ganhou força e importância. Com eles, especialmente Heidegger, efetivou-se a ruptura com o paradigma metafísico-essencialista que, com seus dualismos e aporias, atormentava a relação do sujeito com o conhecimento e com o mundo ao seu redor. A relação humana, assim, passa a ser considerada a partir de uma perspectiva intersubjetiva, isto é, entre sujeito-sujeito.

> Por isso a importância de, nos limites deste artigo, aprofundar a proposta teórica dos dois filósofos alemães que romperam com a ‘velha’ hermenêutica (Marcellino Junior, 2007, p. 546-547).

Ainda a evidenciar a importância da linguagem no campo jurídico, tem-se a lição de Ronald Dworkin (2005), que destaca a importância da interpretação construtiva e da integridade do sistema legal. A linguagem é um sistema dinâmico, por meio do qual os princípios morais e políticos devem, em conjunto com a legislação, ser aplicados.

Dworkin (2005) destaca a importância da linguagem na interpretação e na aplicação do direito. Ele argumenta que os juízes não apenas aplicam regras, mas interpretam princípios e valores subjacentes ao sistema jurídico, utilizando a linguagem como uma ferramenta de interpretação.

Nesse contexto, a linguagem ocupa lugar na formulação e na comunicação das decisões judiciais, o que reflete diretamente na interpretação do juiz sobre os princípios jurídicos.

A abordagem linguística de Dworkin (2005) pode ser interpretada como uma forma de construção de significado no contexto jurídico, em que os participantes do sistema legal (incluindo juízes) colaboram com a construção e com a interpretação do direito por meio da linguagem.

Desse modo, para além da filosofia, a linguagem passa a ser pressuposto para a compreensão do mundo e não mais mero instrumento de comunicação. A compreensão humana das situações no mundo ocorre não apenas por meio da linguagem, mas dentro dela, não podendo mais se conceber a existência humana sem a sua existência.

Fixadas essas premissas, é nesse cenário que os pensamentos de origem filosófica sobre a linguagem passam a influenciar diretamente as ciências jurídicas e a aplicação do direito.

Sobre o assunto:

> É esse o ponto onde a filosofia da linguagem passa a influenciar diretamente o direito. Não há exatidão linguística, pois as coisas (os objetos) não têm essências. Tudo isso terá forte influência na maneira como devem ser interpretados os textos jurídicos. Esses conceitos são trabalhados no intuito de explicar como se dá a compreensão das coisas pelo homem. Nesse contexto, a ideia da fenomenologia é destruir o Sujeito que “assujeita” o Objeto. Ainda mais, foge-se da simplória intersubjetividade ligada ao primeiro momento da virada linguística (que podemos denominar de esquema S-S, entre Sujeitos) (Schmitz, 2015, p. 27).

Enfim, a influência que a linguagem causou na filosofia fez com que o próprio conhecimento fosse transportado para seu âmbito, já que é nela que se dá o sentido das coisas (e não no pensamento do intérprete).

2.5 NECESSÁRIO COMPARATIVO ENTRE HERMENÊUTICA, LINGUAGEM E A LÓGICA JURÍDICA

Feitos esses apontamentos, a fim de que se amplie o debate científico, é necessário que sejam comparados os marcos hermenêuticos e da linguagem com os marcos da lógica jurídica.

Nesse aspecto, de um lado se tem a escola hermenêutica, cujos autores possuem viés manifestamente formalista. Para essa escola, a forma “correta” (a lógica jurídica) não é suficiente para assegurar que uma decisão seja bem fundamentada e, portanto, legítima.

Isso porque para os hermeneutas é imprescindível que o conteúdo dessa decisão é importante e deve ser analisado, devendo-se considerar os valores e princípios subjacentes, bem como o contexto social e histórico em que a decisão é proferida.

Ademais, como se sabe, a hermenêutica clássica é amplamente utilizada na interpretação das leis, valendo-se os operadores do direito de diversos elementos para que se chegue à norma, como, por exemplo, o contexto histórico e cultural em que a lei foi criada.

A hermenêutica jurídica ainda se presta a suprir lacunas quando a lei não é clara ou não abrange situação específica, permitindo o uso de princípios, analogia e interpretação sistemática para que se chegue ao que se considera como a interpretação mais justa.

Além disso, a hermenêutica busca solucionar contradições entre as normas legais, oferecendo critérios para a harmonização de disposições aparentemente conflitantes entre si, e, ainda, é aplicável na resolução dos denominados *hard cases*.

Por outro lado, a lógica jurídica possui uma abordagem que contém características de cunho estritamente formal, concentrando-se na aplicação rigorosa de regras lógicas e argumentos dedutivos, tudo visando à resolução de questões jurídicas.

Nesse viés, a linguagem como lógica jurídica é vista como um conjunto de proposições lógicas, cuja interpretação é norteada por princípios de coerência e consistência, com prioridade à validade formal da argumentação utilizada.

É dizer, a lógica jurídica está centrada essencialmente na validade formal dos argumentos, sendo que os juristas usam regras lógicas para a construção desses. A aplicação dessa lógica envolve ainda a aplicação de silogismos, em que determinadas premissas são combinadas, permitindo-se a chegada de certas conclusões.

Citando-se um exemplo cotidiano: tendo como premissa que João é loiro e nasceu em Florianópolis, com base nessa assertiva, poder-se-ia afirmar que todos os loiros são nascidos em Florianópolis?

A toda evidência, essa decisão pode ser tida como legítima, uma vez que é lógica.

A hermenêutica jurídica, contudo, vai além: a decisão pode até ser irracional, desde que ela seja interpretável. Sendo interpretável, a decisão torna-se legítima e válida.

Logo, à luz da hermenêutica jurídica, a legitimidade de uma decisão está intrinsecamente ligada à qualidade de sua fundamentação, que deve ser robusta tanto na forma quanto no conteúdo, o mesmo não ocorrendo com a lógica jurídica.

Assim, como se vê, embora distintas, essas duas visões não são excludentes.

Ao passo que a hermenêutica e a linguagem destacam a riqueza semântica e a contextualização, a lógica jurídica oferece rigor formal, podendo-se concluir sem maiores digressões que, ao se complementarem, permite-se uma interpretação mais completa e ampla do direito, uma vez que o direito é um sistema que exige tanto sensibilidade interpretativa quanto rigor lógico para que se alcance a justiça.

Ademais, o que se observa é que, na prática e no cotidiano dos operadores do direito, na tomada das decisões, esses combinam elementos hermenêuticos, linguísticos e lógicas para que se alcance determinado resultado. Como exemplo, pode determinado tribunal de contas, ao analisar processo que tem como objeto um contrato administrativo, valer-se da hermenêutica para compreender o conteúdo das cláusulas, da linguagem, para aferir o teor do instrumento convocatório, e da aplicação da lógica, para verificar de forma sistemática o contrato.

Assim, a aplicação prática desses elementos envolve uma abordagem holística, na qual a hermenêutica e a linguagem se combinam de maneira coerente com a lógica jurídica, o que culmina na aplicação de maneira justa do direito.

2.6 HERMENÊUTICA E CONSEQUENCIALISMO

O consequencialismo, no âmbito jurídico, é um instituto que preconiza a análise e a aplicação das decisões tomando por base as consequências que delas poderão advir (Freitas, 2024). Nesse cenário, a legitimidade formal de determinada decisão não é suficiente, por si só, para que esteja justificada sua adoção. É imprescindível que se considere seus efeitos práticos.

Nesse viés, é certo que determinada decisão, embora juridicamente correta, possa levar a consequências sociais desastrosas, tornando-se, pois, inadequada sob o prisma do consequencialismo. Isso se dá porque o consequencialismo tem como premissas estruturantes a ideia de que o direito deve servir ao bem-estar coletivo e à justiça social, evitando que a tomada de certa decisão possa causar mal maior que a própria omissão.

Por outro lado, como já dito, a hermenêutica jurídica está centrada na interpretação e na aplicação do direito aos fatos, tendo como premissa fundamental a de que o direito – como sistema normativo – deve ser aplicado conforme seu espírito, com respeito à estrutura normativa estabelecida.

Do ponto de vista clássico, diz-se que a hermenêutica visa extrair o sentido mais adequado das normas jurídicas para resolver casos concretos, por meio da interpretação da legislação, fornecendo, ao final, uma solução jurídica em conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Sumamente, consequencialismo é a análise das decisões tendo em mente as consequências que ela pode ter. Se o prognóstico for ruim, aquela decisão não deve ser tomada. A hermenêutica, por sua vez, não tem relação com isso, já que não exige que necessariamente sejam consideradas as consequências das decisões.

Por exemplo, imagine-se uma situação em que a aplicação literal de determinada norma acarretaria uma injustiça flagrante ou um prejuízo social significativo. Sob a ótica consequencialista, a aplicação da lei de maneira literal seria obstada, pois, a fim de que se buscasse uma solução que minimizasse ou suprimisse os efeitos negativos, isso implicaria uma mitigação da aplicação literal do texto legal. Contudo, sob o prisma da hermenêutica jurídica, a prioridade seria a de manter a integridade e a aplicação fiel da norma, ainda que os resultados práticos fossem desfavoráveis. Esse entendimento preconiza que a previsibilidade e a segurança

jurídica dependem da aplicação consistente e previsível das normas, sem desvios baseados em avaliações subjetivas das consequências.

Dessa forma, o confronto entre as visões da hermenêutica e do consequencialismo levanta questões relevantes acerca da natureza do direito e do seu papel na sociedade, uma vez que a escolha entre uma abordagem consequencialista ou hermenêutica depende, em último termo, da visão que se tem do direito. Caso se pense que o direito é instrumento flexível, destinado a buscar resultados justos e equitativos, adota-se o prisma consequencialista; por outro lado, ao se pensar o direito como um sistema normativo dotado de uma maior rigidez, prevalece a hermenêutica.

É evidente que essa observação se presta estritamente ao debate acadêmico e até mesmo filosófico do direito, sendo certo que, na prática, na maioria das vezes, as visões da hermenêutica e do consequencialismo são aplicadas de forma concomitante e exercem papéis complementares entre si.

2.7 POSITIVISMO E CONSEQUENCIALISMO

Há, ainda, uma terceira perspectiva sobre o tema, qual seja, a do positivismo clássico de Hart (2009) e, posteriormente e mais normativista, de Kelsen (2009), a qual se apresenta em confronto com o consequencialismo.

O positivismo clássico é uma corrente de pensamento jurídico caracterizado essencialmente por trazer uma visão estritamente formal e literal do direito, sustentando que esse deve ser compreendido como um sistema de normas coerentes, dissociadas de considerações morais ou sociais (Kelsen, 2009).

Um dos pressupostos do positivismo clássico é de que a lei deve ser aplicada de maneira objetiva, sem qualquer margem para interpretações ou subjetividades. A função do julgado é simplesmente a aplicação da lei tal qual está escrita.

Assim, por sua própria natureza, pode-se concluir que o positivismo clássico possui uma visão antagônica do consequencialismo, uma vez que não se preocupa com as consequências práticas das decisões, para o que aplica a máxima *dura lex sed lex*, que resume uma visão adstrita ao texto legislativo em detrimento dos demais elementos.

Assim, sob essa ótica, o papel exercido pelo julgador se limita à mera operacionalização dos textos legais, já que não pode realizar interpretação subjetiva

na tomada das decisões. O argumento central para a defesa dessa visão é a de que a segurança jurídica e a previsibilidade são mais bem alcançadas quando as leis são aplicadas de maneira objetiva, uniforme e despida de qualquer parcialidade.

Para os positivistas, se a decisão está em conformidade com a lei, ela é legítima, sendo irrelevantes os impactos que essa decisão possa ter aos envolvidos, a terceiros e à sociedade. Então, é certo que a adoção do positivismo clássico pode levar a resultados que, na prática, são tidos como injustos ou desastrosos, ainda que juridicamente corretos.

Dito isso, é certo que o consequencialismo rejeita o positivismo clássico, sobretudo porque a rigidez daquele pode resultar em decisões totalmente dissociadas da realidade social. Ao se aplicar a lei de forma mecânica, desconsiderando por completo as consequências, o positivismo clássico falha em não atender à justiça material.

Ademais, o positivismo clássico pode, ainda, levar a uma desconexão entre o direito e a moral, já que surgem situações em que a aplicação literal da lei viola os princípios da justiça e da equidade.

Dito isso, em suma, o positivismo estabelece um modelo de aplicação da lei fundado na conformidade estrita da decisão com o texto legal, abstraindo a interpretação subjetiva e o consequencialismo, sendo potencial causador de decisões catastróficas.

Nesse aspecto, contudo, cabem algumas reflexões. Kelsen (2009) reconhece dois tipos de indeterminação no ordenamento jurídico: a indeterminação intencional e a indeterminação não intencional da norma. A primeira decorre de uma deliberação consciente do legislador, que formula a norma superior de modo aberto, permitindo que o órgão aplicador disponha de certa margem para concretizá-la no caso. Trata-se de uma técnica normativa que transfere ao aplicador uma parcela de poder criativo, sem que isso rompa a unidade do sistema jurídico, uma vez que essa indeterminação é prevista pela própria estrutura normativa superior.

Já a indeterminação não intencional refere-se à ambiguidade ou à vagueza linguística do texto normativo, que gera uma pluralidade de possíveis significações. Nesse caso, a indeterminação não resulta de uma escolha deliberada do legislador, mas de limitações inerentes à linguagem e à comunicação normativa. Kelsen (2009) reconhece essa dimensão de indeterminação sem recorrer a elementos extrajurídicos — trata-se de um dado linguístico que afeta a operação lógica da aplicação do direito.

À primeira vista, poderia parecer paradoxal que um autor comprometido com o formalismo normativo admita tal grau de incerteza sem recorrer a fatores externos ao sistema. No entanto, ao admitir a indeterminação não intencional, Kelsen reconhece que a atividade do julgador, diante de textos ambíguos, envolve necessariamente uma margem de discricionariedade.

Essa discricionariedade não é uma anomalia do sistema, mas um componente inevitável da estrutura normativa, pois o direito, ao ser aplicado, precisa ser interpretado. Assim, o julgador atua como um coautor da norma individual, completando o sentido da norma geral em conformidade com as possibilidades semânticas por ela oferecidas.

Desse modo, mesmo dentro de uma teoria formalista e hierarquizada, Kelsen (2009) admite que a aplicação do direito comporta uma dimensão criativa, especialmente nas hipóteses de indeterminação não intencional. Essa constatação reforça a compreensão de que, na perspectiva kelseniana, o processo de concretização do direito não é puramente dedutivo, mas envolve escolhas normativas dentro dos limites traçados pela norma superior.

2.8 APONTAMENTOS FINAIS SOBRE AS QUESTÕES ABORDADAS NO PRESENTE CAPÍTULO

A hermenêutica jurídica, ao longo da história, passou por diversas transformações e influências filosóficas que moldaram sua abordagem e sua compreensão. Inicialmente vista como uma técnica para interpretar leis de forma literal, a hermenêutica evoluiu com a virada linguística e com a compreensão da linguagem como elemento constitutivo da realidade e do pensamento.

Inserida na teoria geral do direito, a hermenêutica tem como fim precípuo a análise e o aprimoramento dos métodos da atividade interpretativa, fazendo com que o processo decisório tenha como alicerce bases racionais e seguras na formação da norma.

Assim, é certo que a hermenêutica jurídica exerce papel substancial na fundamentação das decisões judiciais, já que é por meio dela que se busca compreender o sentido e o alcance das normas jurídicas (em sentido amplo). É dizer, a interpretação das normas é essencial para a aplicação do direito pelo seu intérprete,

permitindo que esse compreenda o preceito legal e determine com a maior assertividade possível seu conteúdo e seu alcance.

O pensamento, por sua vez, ocupa lugar na fundamentação das decisões judiciais, uma vez que é por meio dele que o juiz formula suas ideias, seus conceitos e juízos, os quais são utilizados na análise do caso concreto.

Filósofos, como Descartes (2000) e Kant (1980; 2007; 2019; 2020), questionaram as bases do conhecimento e da interpretação, quando destacaram a importância da razão e da linguagem na construção do saber, enquanto a virada hermenêutica, proposta por Gadamer (1997), revolucionou a forma como entendemos a interpretação, ao enfatizar o papel ativo da linguagem na construção do significado.

A linguagem, por sua vez, mostrou-se não ser apenas um meio de comunicação, mas a própria estrutura da realidade e do pensamento. Nesse aspecto, igualmente é evidente que a linguagem também exerce papel crucial na fundamentação das decisões, pois é por meio dela que o operador do direito se comunica com os envolvidos na demanda e expõe suas razões de decidir.

Outrossim, a linguagem não é apenas um meio de expressão, mas o próprio meio pelo qual compreendemos e interpretamos o mundo ao nosso redor.

Nesse contexto, a interpretação jurídica não busca apenas o sentido literal das leis, mas também considera o contexto histórico, social e cultural, assim como a finalidade da norma.

Com o reconhecimento da importância da linguagem na compreensão do mundo, a filosofia da linguagem passou a influenciar diretamente o direito. A compreensão jurídica não se limita a aplicar regras, mas envolve interpretar princípios e valores subjacentes ao sistema jurídico, utilizando a linguagem como ferramenta essencial para essa interpretação.

Logo, a hermenêutica jurídica contemporânea não pode mais ser vista apenas como uma técnica de interpretação de leis, mas como uma abordagem complexa que reconhece a importância da linguagem na construção do conhecimento e na aplicação do direito.

Após as análises realizadas neste capítulo, foi possível concluir que a hermenêutica jurídica, o pensamento e a linguagem exercem papel central na fundamentação das decisões. A hermenêutica jurídica, ao se debruçar sobre os métodos e princípios da interpretação; o pensamento, como processo mental de formação de ideias e de juízos; e, por fim, a linguagem, enquanto veículo de

comunicação, todas figuram como componentes indispensáveis na elaboração lógica e coerente das decisões judiciais, enriquecendo a análise do caso concreto.

Em outras palavras, a interconexão desses três pilares – hermenêutica jurídica, pensamento e linguagem – consolida uma base robusta para a fundamentação das decisões judiciais. Ao compreender o sentido das normas jurídicas, formular juízos consistentes e comunicar-se de maneira eficaz, os operadores do direito contribuem significativamente para a integridade e a eficiência do sistema jurídico, promovendo uma justiça fundamentada e acessível.

Além disso, a primeira parte deste trabalho buscou integrar e comparar os marcos hermenêuticos e linguísticos com os da lógica jurídica, mencionando que os hermeneutas enfatizam os valores, princípios, contextos social e histórico na tomada das decisões, ao passo que a lógica jurídica se concentra na aplicação de regras formais e argumentos dedutivos, o que contribuiu para identificar a priorização da coerência formal das argumentações, sendo certo que essas visões exercem papel de complementaridade entre si.

Acrescenta-se, em nota, que, com base no que foi apresentado, pode-se concluir que o positivismo clássico de Hart (2009) e de Kelsen (2009) promove uma abordagem estritamente formalista e literal das leis, que se contrapõe ao consequencialismo, já que esse estabelece que a tomada de decisões deve considerar suas implicações reais.

De todo, a primeira parte desta dissertação buscou ressaltar a importância de todos esses elementos na prática jurídica, incentivando, dessa forma, futuras reflexões e aprimoramentos no campo da teoria e da aplicação do direito.

3 A TEORIA CONSEQUENCIALISTA

3.1 CONSEQUENCIALISMO

3.1.1 Panorama histórico

No que se refere ao assunto central deste trabalho, é necessário que se apresente um panorama do consequencialismo em que se aborde o tema sob seus mais diversos aspectos.

Embora a abordagem a ser adotada tenha como foco principal a esfera controladora, os conceitos e as designações do consequencialismo são amplamente discutidos nas mais diversas áreas de conhecimento.

A respeito da grande amplitude do pensamento consequencialista, assim traz Vitorelli:

> O consequencialismo é uma designação geral para um feixe de concepções filosóficas distintas, que têm em comum a valoração de uma ação a partir dos seus resultados, não da qualidade intrínseca do agir. As concepções consequencialistas se opõem à vertente filosófica deontológica, que defende, pelo contrário, que o valor ou desvalor das ações é inerente e independente das suas consequências (Vitorelli, 2020, p. 89).

Ou seja, o consequencialismo é uma abordagem filosófica ampla que reúne diversas teorias distintas, unidas pelo princípio comum de que o valor de uma ação deve ser julgado com base em suas consequências, todas compartilhando a ideia central de que os resultados práticos de uma ação são o critério fundamental para determinar se ela é moralmente correta ou não.

Antes de se adentrar na teoria consequencialista propriamente dita, convém se fazer um recorte histórico que contextualize a ascensão do consequencialismo a partir do século XX.

Nesse sentido, recorre-se ao utilitarismo, cuja teoria estabelece, primeiramente, a definição de um bem humano específico e, em seguida, a identificação da ação capaz de maximizá-lo — sendo essa, por exigência ética, a ação considerada correta.

Sobre o utilitarismo clássico, extrai-se da obra de Sidgwick:

> Por Utilitarismo entende-se aqui a teoria ética, essa da conduta segundo a qual, sob quaisquer circunstâncias dadas, o que é objetivamente correto, é o que produzirá o maior montante de felicidade no todo, isto é, levando em consideração todos cuja felicidade é afetada pela conduta (Sidgwick, 1907, p. 411).

Jeremy Bentham (1979) – uma das referências do utilitarismo clássico –, resumiu sua teoria dizendo que a natureza colocou o gênero humano sob o domínio da dor e do prazer, sendo que somente a esses sentimentos cabe dizer o que deve ser feito, sendo que, de um lado, tem-se a norma que distingue o que é certo do que é errado e, de outro, a teoria das causas e dos efeitos.

O autor afirma, ainda, que a teoria utilitarista aprova ou desaprova qualquer ação humana que aumente ou minore a felicidade da pessoa que tem algum interesse passível de ser perdido ou conquistado. Na esfera pública, Bentham afirma que as ações visam maximizar a felicidade ao maior número de pessoas da comunidade (Bentham, 1979).

Ainda no âmbito governamental, Bentham (1843) aduz que a lei não afirma que o homem deve trabalhar e por isso será recompensado; diz, em verdade, que ao impor o trabalho ao homem serão garantidos os frutos de sua atividade laborativa mediante uma recompensa justa, sustentando que, se a indústria cria, é a lei que preserva e que, se em um primeiro momento tudo é devido ao trabalho, no momento subsequente, devemos tudo à lei. É dizer, a função essencial da lei é garantir que as pessoas possam buscar suas respectivas utilidades por si próprias.

O mesmo autor defende, ainda, que o dinheiro deve ser utilizado como medida para a quantidade de dor e de prazer e que a pecúnia seria a melhor forma de se substituir a utilidade, tanto para essa mensuração do prazer e da dor quanto para a regulação de sistemas de incentivos que determinassem o comportamento humano (Stark, 2005).

Ainda na linha do utilitarismo clássico, surge a obra de John Stuart Mill (2000), que foi responsável por integrar os fundamentos do utilitarismo ao pensamento liberal do seu tempo, confrontando as pretensões utilitaristas da sociedade com as liberdades individuais.

Se, por um lado, Bentham se preocupava em utilizar o dinheiro como medida para quantidade de dor e de prazer, Mill buscava a quantificação dos danos oriundos de políticas e de demais ações públicas, defendendo que ninguém pode ser penalizado por suas ações particulares, desde que isso não gere danos a outrem (Mill, 2000).

Assim, em suma, para o utilitarismo clássico, defendido por Jeremy Bentham (2000) e por John Stuart Mill (2009), considera-se correta moralmente a ação que

proporciona o maior saldo líquido de utilidade, o que envolve a maximização de estados desejáveis, como o bem-estar, a felicidade, o prazer e a satisfação de preferências, ao mesmo tempo em que se busca a minimização do sofrimento, da dor e das privações.

Ou seja, o único critério moral relevante é o bem-estar pleno e agregado da coletividade, independentemente de qualquer outra consideração de justiça, de igualdade ou de direitos individuais. Assim, ainda que o utilitarismo compartilhe com o consequencialismo a valorização das consequências como núcleo da avaliação ética, distingue-se por adotar a utilidade como parâmetro único e exclusivo de valoração moral.

Nesse cenário é que se pode afirmar que surge uma perspectiva consequencialista do dano, já que se limita a considerar o dano como algo que cause prejuízos a terceiros, independentemente de qualquer elemento relacionado à vontade do seu causador.

O utilitarismo clássico de Bentham e Mills enfrentou dificuldades, exploradas por John Rawls (1971), que apresentou críticas relacionadas à grande quantidade necessária de informações para esse ser implementado e, também, ao fato de que esse utilitarismo é completamente alheio aos limites morais existentes entre as pessoas.

O cerne deste trabalho não é trazer uma análise aprofundada sobre o utilitarismo. No entanto, percebe-se que as modificações e os aperfeiçoamentos pelos quais esse instituto passou a partir do século XX refletem diretamente na teoria consequencialista.

Dito isso, pode-se inferir que, em verdade, utilitarismo e consequencialismo possuem uma ligação intrínseca, sobretudo porque aquele, ao questionar qual a utilidade de determinada ação, traz em si elementos futuros, os quais devem ser considerados na aplicação da teoria consequencialista.

A despeito dessa convergência, é evidente que são institutos que se diferenciam. Sobre esse assunto, convém citar Santos:

> Qual a diferença entre consequencialismo e utilitarismo? O problema com a expressão "utilitarismo" é que ela é frequentemente utilizada de maneira ambígua em relação ao critério maximizador e à estratégia de maximização. G. E. M. Anscombe foi quem introduziu a expressão "consequencialismo" na filosofia analítica pela primeira vez. O objetivo era justamente realçar não o critério maximizador, mas a estratégia de maximização. Nesse sentido, o utilitarismo é uma forma de consequencialismo.

> A diferença fundamental, portanto, entre autores que se autodenominam consequencialistas em relação aos utilitaristas está no fato de que tais autores não colocam a utilidade, o bem-estar, como o único critério (o único bem) a ser levado em conta na maximização.
> Se o utilitarismo é a versão mais conhecida do consequencialismo, o consequencialismo de regras é sua versão mais refinada. Basicamente o consequencialismo de regras postula que as regras que regem a comunidade devem otimizar certos bens (principalmente bem-estar, mas outros bens são possíveis). São as regras que devem otimizar tais bens, e não cada ato individualmente (Santos, 2020, p. 62).

Assim, embora com frequência sejam tratados como termos equivalentes ou até mesmo como sinônimos, é necessário reconhecer que há distinções significativas e conceitualmente importantes entre consequencialismo e utilitarismo no âmbito da filosofia moral.

Ademais, essas diferenças decorrem, sobretudo, da presença de nuances teóricas relevantes, as quais permitem diferenciar essas doutrinas em relação a seus fundamentos normativos e metodológicos. Ora, ainda que compartilhem pontos em comum, tais como a centralidade das consequências na avaliação moral das ações, as duas concepções não se confundem, apresentando características próprias que justificam o tratamento autônomo de cada uma delas.

Nesse aspecto, o consequencialismo, em termos gerais, constitui uma teoria ética normativa que estabelece que o fator determinante para avaliar a correção ou a incorreção moral de uma ação reside nas consequências que dela decorrem. Ou seja, de acordo com essa concepção, o elemento central da avaliação moral está centrado nos resultados efetivos que uma determinada conduta gera.

Em contraponto a esse entendimento surge o pensamento de Kant, que rejeita o consequencialismo ao trazer uma perspectiva deontológica, ou seja, a ideia de que o valor moral de uma ação está concentrado nas intenções do agente, independentemente de suas consequências (Kant, 2007). Sob essa perspectiva, uma ação moralmente correta é aquela realizada por dever e não em função dos efeitos que dela poderão advir.

Kant (1980) ainda separa o princípio moral autônomo e o pensamento consequencialista, considerando que o bem supremo consiste na união da virtude com a felicidade, mas a moralidade deve estar baseada na razão pura prática, independentemente dos resultados. Ou seja, Kant não é um consequencialista, sendo que sua forma de pensar mais se adequa ao principialismo.

Retomando a ótica consequencialista, pelo exposto, é possível inferir que o utilitarismo é compreendido como um tipo específico de consequencialismo,

caracterizando-se pela adoção da utilidade como bem moralmente relevante a ser maximizado.

Foi em data relativamente recente (1958) que Elizabeth Anscombe introduziu o termo consequencialismo no contexto da filosofia analítica, com a intenção de evidenciar não apenas a ênfase na maximização do bem, mas também a relevância dos meios utilizados para atingir esse objetivo (Anscombe, 1958).

Posto isso, o consequencialismo seria uma categoria mais ampla, que inclui o utilitarismo, mas não se limita a ele, já que é possível perceber o consequencialismo considerando a maximização de outros bens além da utilidade, como a liberdade, a justiça, ou outros valores morais.

3.1.2 Conceitos

Pois bem, feito esse breve panorama histórico, adentra-se à teoria consequencialista, a fim de conceituá-la e delimitar sua natureza jurídica.

Alexy (2011a) diferencia a argumentação jurídica entre justificação externa e justificação interna, sendo que essa última diz respeito ao formalismo que faz incidir a norma ao fato, ao passo que aquela se refere às premissas que não são enunciados empíricos, tampouco regras de direito positivo.

Convém, de pronto, fazer uma distinção estrutural essencial entre proporcionalidade e razoabilidade, com base nos ensinamentos de Virgílio Afonso da Silva (2002).

Nesse ponto, a regra da proporcionalidade, apesar de ter despertado grande interesse na doutrina brasileira nos últimos anos, é frequentemente encarada como mero sinônimo de razoabilidade, tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Contudo, o pressuposto central é que essa identificação é errônea e que, em sentido técnico-jurídico, proporcionalidade não é sinônimo de razoabilidade.

Embora ambos os termos possam ter objetivos semelhantes, como controlar as atividades estatais e limitar restrições desnecessárias a direitos dos cidadãos, eles expressam construções jurídicas diversas. O problema surge quando os termos são utilizados fora de seu sentido leigo e revestidos de uma conotação técnico-jurídica.

A principal diferença reside na estrutura racionalmente definida da regra da proporcionalidade. Diferentemente da razoabilidade, que muitas vezes é um conceito mais vago ou um dos vários *topoi* utilizados, a proporcionalidade exige a análise de

três sub-regras independentes, quais sejam, adequação (ou conformidade com o objetivo); necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (sopesamento).

O uso do termo “princípio da proporcionalidade” no discurso jurídico brasileiro é difundido, muitas vezes buscando conferir a devida importância à exigência de proporcionalidade. No entanto, a exigibilidade da aplicação da regra da proporcionalidade não é uma mera preferência terminológica, mas decorre da própria estrutura dos direitos fundamentais.

Se a maioria dos direitos fundamentais for admitida como princípios, no sentido defendido por Robert Alexy, eles são mandamentos de otimização — normas que obrigam que algo seja realizado na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas.

A regra da proporcionalidade é, logicamente, a maneira de aplicar esse dever de otimização ao caso concreto. Existe uma relação de mútua implicação entre a regra da proporcionalidade e o dever de otimização.

Dessa forma, a aplicação da proporcionalidade torna-se intrinsecamente ligada à proteção dos direitos fundamentais, sendo fundamental para o “deslinde constitucional da colisão de direitos fundamentais”. Se o STF sustenta que a proporcionalidade tem essa importância fundamental, deve-se cobrar a coerência na sua aplicação, e não apenas o seu uso retórico.

3.1.3 O uso adequado dos princípios: Coerência e Estrutura

Para que a aplicação da proporcionalidade seja adequada, não basta que se escolha o termo de forma discricionária. O emprego da regra da proporcionalidade deve ser feito de forma clara e precisa.

A aplicação correta exige o controle por meio da sua estrutura racionalmente definida. É essencial que o uso dos princípios não se limite a ser um mero recurso a um *topos* (lugar-comum), mas sim um modelo de aplicação sistemática e estruturada.

A forma adequada de aplicação da regra da proporcionalidade exige que as sub-regras sejam utilizadas em uma ordem pré-definida: primeiro a adequação, depois a necessidade, e por último, a proporcionalidade em sentido estrito.

É crucial destacar a relação de subsidiariedade que as sub-regras guardam entre si. Isso significa que a análise da necessidade só é exigível se o caso não tiver sido resolvido pela análise da adequação; e a análise da proporcionalidade em sentido

estrito só é imprescindível se o problema não tiver sido solucionado pelas análises anteriores.

Em suma, a proporcionalidade é como uma balança de precisão legal, composta por três pratos conectados (adequação, necessidade, sopesamento estrito). Usar a razoabilidade isoladamente, ou citar a proporcionalidade sem aplicar seus testes estruturados, é como tentar medir o peso de um objeto complexo apenas olhando para ele, ignorando a própria ferramenta de medição que o direito oferece.

O argumento consequencialista se qualifica como de justificação externa, sobretudo porque o fundamento que embasa uma decisão de cunho consequencialista é externo ao sistema jurídico, sendo que "[…] o consequencialismo jurídico é guiado pela ideia de que o processo de tomada de decisões não pode se limitar ao exame da legislação e da jurisprudência a partir de construções teóricas tipicamente jurídicas, como a hermenêutica dos princípios" (Silva, 2022, p. 19).

Atualmente, são diversos os conceitos de consequencialismo, destacando-se alguns deles: i) "Certa postura, interpretativa ou cognitiva, tendente a considerar as consequências de ato, teoria ou conceito" (Mendonça, 2018, p. 47); ii) "Por consequencialismo entende-se a adaptação das decisões às suas consequências na realidade para as quais são destinadas, com flexibilização do entendimento tecnológico das normas, na busca de uma justiça transcendente" (Gandra, 2020); iii) "[…] é um programa teórico que condiciona a adequação jurídica de uma decisão à valoração das consequências relacionadas a ela e às suas alternativas" (Brandão; Farah, 2020, p. 835).

Jonathan Bennet (1989), por sua vez, entende que para que a teoria seja qualificada como consequencialista é prescindível que seja neutra sob a ótica do agente. John Finnis (2012) entende que consequencialista é quem se propõe a otimizar as consequências de suas próprias escolhas ou é um princípio supremo da ética ou princípio geral à disposição para a resolução dos denominados *hard cases*.

Para além do campo conceitual, Neil MacCormick (2008) afirma que o que diferencia as teorias consequencialistas das demais é a utilização, como critério absoluto para a avaliação de uma ação, das consequências globais, ou seja, a subtração dos custos em comparação aos benefícios de todos os destinatários daquela ação, sendo que o consequencialismo só seria legítimo se a decisão guardar coerência com o sistema jurídico como um todo.

Com base nisso, tem-se que o argumento jurídico consequencialista é aquele que fornece elementos para a tomada de decisão com base na análise prévia das possíveis repercussões, justificando determinado pronunciamento decisório, tanto nas consequências de sua não efetivação quanto nos possíveis efeitos de sua efetivação.

Diferencia-se, aqui, o consequencialismo jurídico do ativismo judicial consequencialista, sendo que esse último "[…] aparece, na jurisprudência brasileira, como verdadeiro subterfúgio retórico para substituir o direito vigente pela subjetividade do intérprete" (Abboud, 2019, p. 126).

Ressalta-se, ainda, que o consequencialismo tem como característica intrínseca a ideia de empirismo, uma vez que, para que se prospectem os efeitos futuros da decisão, é imprescindível que haja algum suporte empírico ou lógico. Esse suporte que fundamenta a decisão deve ser baseado em dados concretos, sendo que a adoção de determinado entendimento deve se dar com suporte em elementos robustos.

Aprofundando essa correlação entre consequencialismo e empirismo, tem-se que a decisão consequencialista deve incorporar dados empíricos na avaliação dos seus impactos. Tercio Sampaio Ferraz Jr. (2011) diz que o conhecimento jurídico precisa integrar-se a outras formas de saber, como a sociologia e a economia, para que se possa compreender o funcionamento concreto das normas jurídicas na sociedade. Assim, a interdisciplinaridade torna-se um requisito para a efetiva aplicação do consequencialismo baseado em evidências.

Dessa forma, a relação entre o consequencialismo e o empirismo, para além de meramente teórica, é essencialmente prática, uma vez que exige que o intérprete do direito fundamente suas decisões em elementos passíveis de serem verificados no mundo dos fatos, permitindo a antecipação de possíveis cenários com certo grau de confiabilidade.

Pelo exposto, conclui-se que decidir de forma consequencialista significa adotar um processo decisório que prioriza a análise dos efeitos concretos que determinada decisão pode gerar, avaliando as possíveis repercussões sociais, econômicas, políticas ou jurídicas após sua efetivação. Trata-se de um método de decisão que não se limita à interpretação estrita da norma jurídica, mas busca compreender como essa decisão impactará o mundo real, utilizando dados empíricos, evidências e análises racionais para embasá-la. O julgador, nesse modelo, projeta

cenários, calcula custos e benefícios, e opta pela alternativa que produza as melhores consequências globais, considerando todos os envolvidos.

Encerrada, assim, a delimitação conceitual e teórica do consequencialismo jurídico, passa-se à análise de sua efetiva aplicação, conforme será desenvolvido no item seguinte.

3.1.4 Aplicação da Teoria Consequencialista

Superadas as questões relativas à conceituação do consequencialismo, convém fazer alguns apontamentos acerca da aplicação da teoria consequencialista, a qual, a exemplo do que ocorre com diversos outros institutos jurídicos, por vezes, não é simples.

Nesse ponto, alerta-se inicialmente para as dificuldades encontradas pelo intérprete, já que, em algumas situações, em decorrência de diversos motivos, não é possível que se preveja as consequências práticas da decisão a ser tomada. Deparando-se com tal situação, evidentemente não é dado ao julgado utilizar elementos subjetivos como razão de decidir, com a adoção de meras intuições e de palpites.

Quando o aplicador do direito decide com base em suas convicções pessoais, em dissonância com a realidade, ocorre o denominado “consequenciachismo” (Mendonça, 2018), que tem como elemento caracterizador a tomada de decisão com base em meras ilações.

Nesse aspecto, há convergência com a obra *Superprevisões*, de Philip Tetlock e Dan Gardner (2016), que oferece uma contribuição de grande relevância para o debate consequencialista aplicado ao direito, especialmente naquilo que concerne à capacidade de antever cenários futuros e avaliar, de modo racional, as consequências das decisões. Como dito, o consequencialismo jurídico pressupõe que o intérprete do direito, ao decidir, considere não apenas o conteúdo normativo da regra, mas também os efeitos práticos de sua aplicação. Essa orientação, entretanto, enfrenta críticas fundadas na suposta impossibilidade ou na alta complexidade de prever resultados futuros com razoável confiabilidade.

Esses autores demonstram, a partir do g*ood judgment project*, que a previsão não é um ato intuitivo ou uma capacidade quase profética reservada a especialistas, mas uma habilidade passível de ser desenvolvida mediante práticas metodológicas.

A obra distingue os chamados “superprevisores” de especialistas tradicionais e mostra que enquanto esses muitas vezes apresentam previsões vagas, não testáveis e sujeitas a vieses, aqueles adotam procedimentos sistemáticos, mensuráveis e transparentes. A correlação com o consequencialismo é evidente: se a legitimidade de decisões jurídicas consequencialistas depende da plausibilidade e da racionalidade das previsões sobre os efeitos normativos, torna-se fundamental adotar tais previsões de critérios metodológicos e de *accountability*, evitando que sejam apenas conjecturas arbitrárias (Tetlock; Gardner, 2016).

Outro aspecto relevante da obra é a crítica à linguagem vaga e imprecisa utilizada por muitos especialistas. Tetlock e Gardner (2016) mostram que previsões não calibradas e não testáveis não contribuem para a melhoria da prática decisória. Analogamente, um consequencialismo que se baseie em “consequências genéricas” ou em “efeitos indeterminados” corre o risco de se tornar retórico e inócuo.

A convergência entre superprevisões e a teoria consequencialista não significa eliminar a incerteza ou a imprevisibilidade da realidade, mas sim disciplinar a forma como se lida com o futuro incerto. Tetlock e Gardner (2016) adotam o que chamam de “ceticismo otimista”: reconhecer os limites da previsibilidade sem abdicar da possibilidade de melhorar os métodos de previsão. O mesmo pode ser dito do consequencialismo jurídico: ainda que não seja possível antever integralmente todos os efeitos de uma decisão, é possível adotar estratégias racionais que tornem tais projeções mais robustas e controláveis.

Portanto, trazendo a discussão sobre superprevisores para o campo jurídico, amplia-se a legitimidade do consequencialismo ao evidenciar que prever consequências não é exercício arbitrário, mas prática fundamentada em métodos empíricos, probabilísticos e transparentes. Assim, o diálogo entre a teoria consequencialista e as contribuições de Tetlock e Gardner (2016) reforça a ideia de que prever o futuro, ainda que de modo limitado, é não apenas possível, mas desejável para uma tomada de decisão mais responsável, racional e democrática.

Outrossim, como se sabe, é absolutamente inviável que a legislação preveja, de forma ampla, todos os possíveis cenários, o que justifica a criação de leis com redação bastante aberta, circunstâncias que exigem do aplicador da norma atividade que perpassa a simples subsunção dos fatos à lei, devendo ele indicar as razões para a tomada de certa decisão em detrimento de outra.

Esse desafio interpretativo foi amplamente abordado por autores clássicos, sendo que Alexy (2008), em sua construção dogmática e buscando a fundamentação racional, distingue regras e princípios, asseverando que a aplicação da norma não se limita ao simples texto da lei, mas sim contempla um processo decisório que envolve a técnica da ponderação, devendo o intérprete, em determinados casos, fazer escolhas, com a indicação concreta do princípio ou da regra que deverá ser aplicado ao caso.

O consequencialismo, por sua vez, estabelece que, antes da tomada de qualquer decisão, deve ser feita uma análise antecedente dos seus potenciais efeitos, sendo esses fatores determinantes para a escolha de uma alternativa em detrimento de outras possíveis.

Ainda acerca das dificuldades encontradas na aplicação da teoria consequencialista, tem-se o pensamento de Derek Parfit (1984), que ocupa posição central no pensamento contemporâneo sobre o consequencialismo. Em sua obra, Parfit apresenta uma tensão estrutural do consequencialismo, com repercussões morais e jurídicas. A denominada *repugnant conclusion* surge quando se admite como moralmente aceitável e até mesmo preferível um mundo em que exista um número muito maior de pessoas vivendo vidas apenas minimamente boas do que um mundo com poucas pessoas vivendo vidas extremamente boas, desde que o bem-estar total da primeira configuração fosse superior. A análise de Parfit rejeita a simplificação do pensamento utilitarista nas decisões jurídicas, preservando o pluralismo de valores e os limites intransponíveis que o Estado de Direito impõe à maximização consequencialista.

E é nesse cenário que surge a problemática na aplicação do consequencialismo, uma vez que são evidenciados os limites éticos e jurídicos do agregativismo puro. No campo jurídico, o desafio consiste em combinar a sensibilidade consequencialista — útil para guiar políticas públicas eficientes — com o reconhecimento normativo da centralidade dos direitos e da dignidade de cada pessoa.

Outra questão que surge como problema na aplicação do consequencialismo se refere ao subjetivismo existente na ideia do que é ou não é bom. Naturalmente que em algumas hipóteses não há qualquer margem para discussão, como, por exemplo, na tomada de uma decisão que reconhece a ilegalidade flagrante de um ato que

causou prejuízos evidentes e notórios à determinada população, mas em tantos outros casos isso não ocorre.

Além disso, outra crítica é no sentido de que o cálculo das consequências na maioria das vezes é absolutamente impossível, o que não permitiria afirmar com convicção que a decisão a ser tomada seria moralmente correta, já que, para tanto, seria necessário um grau de certeza.

Neil Maccormick (2005) refuta um modelo decisório inteiramente centrado nas consequências, argumentando que tal abordagem inviabiliza uma justificação racional, pois o futuro é incerto e as cadeias de eventos podem se prolongar indefinidamente. Todavia, ele também não considera aceitável um sistema que desconsidere por completo os efeitos práticos ao decidir. Propõe, então, uma via intermediária: em sua concepção, há situações específicas em que é necessário ponderar as consequências no processo decisório — trata-se dos chamados casos problemáticos, definidos como aqueles que comportam múltiplas interpretações e permitem soluções conflitantes, todas juridicamente válidas.

Para se chegar a essa solução intermediária, Freddie Didier Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2019) propõem, de forma objetiva, o conteúdo dogmático na análise das consequências práticas das decisões, asseverando que i) toda vez que o julgador verificar que, em razão da aplicação de certo princípio normativo ao caso concreto, existem duas ou mais soluções juridicamente admissíveis, caberá a ele proceder à análise das consequências práticas associadas a cada uma dessas alternativas; ii) não há a obrigação de que o julgador examine a totalidade das possíveis consequências; e que iii) ao cumprir esse dever, o julgador deve explicitar na fundamentação as previsões realizadas sobre os efeitos de sua decisão, bem como indicar os elementos probatórios que amparam essas projeções.

Ainda, convém registrar a crítica ao consequencialismo formulada por Anscombe (1958), quem assevera que se tudo gira em torno dos resultados, não deve haver restrições para o que deve ser feito ao se buscar o objetivo de se alcançar as melhores consequências possíveis. É assim que se pode justificar uma ação tida como evidentemente equivocada, já que suas consequências são benéficas, aplicando-se a máxima de que “os meios justificam os fins”.

No mais, tem-se que é necessário criticar a idealização do consequencialismo como instrumento exclusivo de fundamentação racional das decisões, ou seja, a simples menção ou até mesmo consideração das consequências, por si sós, não são

suficientes para conferir legitimidade, racionalidade e justiça às deliberações, uma vez que o modelo interpretativo trazido pela teoria consequencialista não é superior ou mais “completo” que as demais técnicas utilizadas para a fundamentação das decisões.

Nesse aspecto, o consequencialismo, da mesma forma que ocorre com outras abordagens hermenêuticas, não elimina os riscos intrínsecos à subjetividade, à seletividade de argumentos ou à fragilidade empírica de certos prognósticos, sendo que, na verdade, seu uso sem critérios pode até mesmo ampliar esses riscos, notadamente quando aplicado sem um suporte institucional adequado.

Da mesma forma, a inexistência de uma fundamentação consequencialista não pode ser automaticamente reconhecida como voluntarista ou arbitrária, até porque, em muitas hipóteses, uma fundamentação embasada em precedentes e fiel ao texto legal pode até mesmo conferir maior segurança jurídica do que uma deliberação embasada em projeções futuras incertas ou em premissas empíricas frágeis.

Também, há casos em que a aplicação da legalidade estrita, ou até mesmo de princípios, pode se revelar mais adequada do que uma ponderação consequencialista realizada com base em cenários hipotéticos.

Diante disso, ainda que por vezes o consequencialismo seja determinante na tomada de certas decisões, esse instituto deve ser visto como um complemento das demais técnicas de fundamentação jurídica (e não como substituto), sendo que sua ausência não configura vício de motivação, tampouco sua presença assegura, automaticamente, que a decisão seja mais justa, legítima ou racional.

Portanto, o valor da análise consequencialista dependerá, sempre, da solidez de seus pressupostos, da qualidade das evidências utilizadas e da clareza na exposição de seus limites e de suas incertezas.

Ao reconhecer esses limites, preserva-se uma visão mais equilibrada do consequencialismo jurídico, reafirmando seu papel relevante no processo decisório, mas sem conferir-lhe um estatuto metodológico privilegiado ou isento de crítica.

Diante das considerações apresentadas, infere-se que a aplicação da teoria consequencialista no campo jurídico demanda cautela, rigor analítico e consciência de seus limites. Embora represente um importante instrumento de racionalidade prática na tomada de decisões, sua eficácia depende do uso criterioso de dados empíricos, da explicitação transparente das premissas adotadas e do respeito aos

valores e às garantias constitucionais. O consequencialismo não deve ser compreendido como substituto das demais formas de fundamentação, mas como complemento que pode enriquecer o processo decisório, sobretudo em casos complexos ou com múltiplas soluções juridicamente possíveis.

3.1.5 Delimitação do Consequencialismo neste trabalho

Conforme se verificou, a definição dos argumentos consequencialistas é dotada de certas contradições e ambiguidades (Maccormick, 1983), sendo necessária a delimitação de qual "espécie" de consequencialismo está sendo mencionada quando o termo aparece no presente estudo.

Nesse aspecto, convém trazer a lição de Diego Werneck Arguelhes, que traz o termo consequencialismo em sentido amplo, assim entendido como qualquer "[…] tipo de argumento que fornece razões para a tomada de uma decisão específica a partir de uma avaliação dos possíveis efeitos desta decisão" (Arguelhes, 2005, p. 4-5). É dizer, para exercer o juízo consequencialista é relevante a consideração dos impactos na realidade apenas, desconsiderando-se por completo os efeitos jurídicos das deliberações, já que tais consequências não se qualificam como argumentos consequencialistas.

A título de exemplo, pode-se citar o caso da anulação de um concurso público em razão de vícios insanáveis no edital ou no procedimento de seleção. A consequência jurídica imediata — isto é, o efeito normativamente previsto — é a invalidação do certame e, por conseguinte, a impossibilidade de aproveitamento do resultado. Trata-se de uma decorrência necessária da aplicação do princípio da legalidade e do poder-dever da Administração de anular seus próprios atos ilegais[1].

Todavia, essa nulidade, como efeito jurídico, não é suficiente para caracterizar um argumento consequencialista. A análise consequencialista incide sobre os impactos concretos dessa decisão: a frustração das legítimas expectativas de milhares de candidatos, o dispêndio de recursos públicos e privados investidos na realização e na preparação para o concurso, a eventual descontinuidade de serviços

[1] Súmula 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

públicos em razão da ausência de novos servidores e até mesmo a judicialização decorrente das demandas individuais.

Com base nessas premissas é possível aferir que o consequencialismo para os fins deste estudo possui três acepções distintas (Leal; Dias, 2017): 1) uma decisão somente é legítima se for possível afirmar de maneira inequívoca que não há outra deliberação alternativa a ser tomada em que as consequências sejam mais vantajosas; 2) as consequências possuem papel subsidiário nas deliberações, sendo adotadas apenas quando outros argumentos não tiverem o condão de determinar uma solução; 3) as consequências podem ser utilizadas de forma concomitante com outros argumentos, sendo vedado que tenham maior valor que esses (Schuartz, 2008).

A adoção de uma definição ampla de argumentos consequencialistas e de consequencialismo judicial no presente estudo revela-se metodologicamente adequada, sobretudo porque viabiliza a análise de um espectro mais abrangente de decisões proferidas pelo TCE/SC nos anos de 2023 e de 2024 – marco temporal da pesquisa –, nas quais tal estrutura argumentativa se mostra presente. Ao não restringir o conceito a acepções mais estritas, abre-se a possibilidade de captar diferentes formas de raciocínio consequencialista utilizadas pelos julgadores, abrangendo tanto situações em que os efeitos práticos da decisão constituem fundamento central quanto aquelas em que eles aparecem de maneira acessória ou complementar a outros tipos de justificativas jurídicas.

Esse alargamento conceitual permite, portanto, que se identifique com maior precisão a diversidade de contextos em que considerações acerca dos efeitos sociais, econômicos, políticos ou institucionais das decisões são mobilizadas pelos conselheiros e demais atores envolvidos na atividade de controle externo. Ao reconhecer que as consequências podem ser apresentadas sob distintas roupagens e em diferentes níveis de relevância dentro da motivação, amplia-se o universo empírico a ser investigado, o que fortalece a robustez da pesquisa e possibilita a observação de padrões argumentativos que poderiam passar despercebidos sob uma conceituação restritiva.

Dessa forma, sob esse prisma, entende-se que a problemática vinculada à fundamentação das decisões consequencialistas poderá ser abordada de forma mais aprofundada, conforme se verá adiante.

Superada a abordagem da aplicação da teoria consequencialista, é certo que o consequencialismo adquire bastante relevância, sobretudo porque, diversamente do

que ocorre com o método interpretativo que implica regras e princípios, limita-se a analisar o caso concreto, sem o alto grau de indeterminação que envolve aquele.

Dessa forma, a tomada de decisões que adota viés consequencialista não permite que o fundamento da deliberação se dê apenas e tão somente com base em valores abstratos, sem qualquer correlação com a situação fática.

Diante dessas considerações, é possível perceber que o consequencialismo, enquanto abordagem interpretativa que valoriza a análise prévia dos efeitos concretos das decisões, assume papel cada vez mais relevante no campo jurídico, especialmente diante das limitações das normas positivadas e da complexidade dos casos concretos.

Tendo em vista essa importância crescente, cumpre agora analisar a legislação aplicável, com ênfase na incorporação do consequencialismo no ordenamento jurídico brasileiro, efetivada por meio das recentes alterações legislativas promovidas na LINDB pela Lei (federal) n. 13.655/2018.

3.2 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Inicialmente, convém registrar que a LINDB tem natureza jurídica de metanorma, pois apresenta diretrizes interpretativas aplicáveis a todo o ordenamento jurídico. Essas diretrizes, contudo, não se confundem com princípios ou regras, caracterizando-se por impor um dever de segundo grau, que consiste na estruturação do modo de aplicação de outras normas , bem como no estabelecimento de critérios para sua interpretação (Novelino, 2008).

Recentemente, a Lei (federal) n. 13.655/2018 promoveu significativas alterações na LINDB, com a inserção em seu texto dos arts. 20 e 21[2], os quais incluíram de forma expressa o consequencialismo jurídico no ordenamento jurídico brasileiro.

[2] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

A fim de regulamentar essas novas disposições, sobreveio o Decreto (federal) n. 9.830/2019[3], que detalhou os critérios e procedimentos aplicáveis à avaliação de consequências nos processos decisórios públicos, orientando a atuação dos órgãos administrativos, dos Tribunais de Contas e do Judiciário. O Decreto estabelece, entre outros aspectos, a obrigação de considerar os efeitos práticos das decisões, a viabilidade de alternativas e a proporcionalidade das medidas adotadas.

Freddie Didier Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira afirmam que:

> O *caput* do art. 20 inaugura, em termos dogmáticos, o postulado hermenêutico do pragmatismo, segundo o qual as consequências práticas devem ser consideradas no momento da valoração e da escolha de um dos sentidos possíveis do texto normativo de conteúdo semântico aberto.
> Esse postulado não se aplica apenas à decisão judicial. Ele também se aplica às decisões administrativas e às decisões tomadas por órgãos de controle, como os tribunais de contas e as agências reguladoras (Didier; Oliveira, 2019, p. 146).

As doutrinas pragmatista e consequencialista, em contraposição à maior valoração dos princípios (que reaproximam o direito da moral), buscam afastar o uso de conceitos jurídicos indeterminados e valores jurídicos abstratos, os quais aumentam a liberdade do intérprete, reduzindo, contudo, a previsibilidade do direito e a própria segurança jurídica.

Especificamente quanto à segurança jurídica, cabem algumas ponderações. A lei, ao exigir motivação consequencialista – ou seja, que evidencie a necessidade e a pertinência da medida adotada ou da invalidação de atos administrativos –, traz certa limitação à liberdade do julgador.

Nesse aspecto, especificamente quanto à segurança jurídica, cabem algumas ponderações. A lei, ao exigir motivação consequencialista — isto é, que o julgador explicite a necessidade e a pertinência da medida adotada ou da invalidação de atos

---

[3] Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.
[...].
§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.
[...].
Art. 4º A decisão que decretar invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos observará o disposto no art. 2º e indicará, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.
§ 1º A consideração das consequências jurídicas e administrativas é limitada aos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos que se espera do decisor no exercício diligente de sua atuação.
[...].
§ 4º Na declaração de invalidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, o decisor poderá, consideradas as consequências jurídicas e administrativas da decisão para a administração pública e para o administrado: [...]. (Brasil, 2019b).

administrativos —, impõe certa limitação à liberdade decisória. Contudo, é importante reconhecer que a adoção de uma perspectiva consequencialista não garante, por si só, uma decisão mais aderente à realidade ou mais racionalmente fundamentada.

Dessa forma, assim como decisões pautadas em princípios podem, em alguns casos, afastar-se do contexto fático, decisões consequencialistas também podem incorrer em abstrações ou prognoses pouco realistas. Do mesmo modo, tanto uma decisão fundada em princípios pode ser tomada de forma concreta e sensível às circunstâncias do caso quanto uma decisão consequencialista pode refletir adequadamente as condições e impactos reais da situação analisada.

A nova lei incluiu na LINDB ainda outro dispositivo específico que menciona expressamente a segurança jurídica[4], sendo que esse novo texto legal tem como objetivo aumentar a segurança jurídica tanto na tomada da decisão quanto no exercício do controle externo, visando trazer, por consequência, maior estabilidade nas decisões, a qual se vincula diretamente à necessidade de um ordenamento jurídico coerente e claro (Habermas, 2003).

No mesmo sentido, Alexy (2011b) entende que a segurança jurídica, essencialmente, somente é atingida com sua positivação no direito, ou seja, com a elaboração de leis claras e acessíveis, sugerindo que a simples existência de princípios ou valores jurídicos em abstrato não se prestam a garantir a certeza e a previsibilidade necessárias para que se atinja a segurança jurídica.

E é exatamente nesse cenário que surgem as já mencionadas alterações na LINDB, que pretendem mitigar os problemas advindos das decisões embasadas em valores e princípios jurídicos, reforçando a necessidade de se considerar a realidade e as consequências práticas das decisões, a fim de se afastar ou ao menos mitigar a insegurança jurídica.

A nova lei ainda traz “[…] um incremento no ônus argumentativo do órgão julgador, que assume o dever de ponderar, na motivação de suas decisões, os aspectos práticos relacionados ao caso concreto e as variadas consequências do conteúdo decisório” (Silva, 2022, p. 122).

Nesse aspecto, Carlos Ari Sundfeld, que, em conjunto com Floriano de Azevedo Marques Neto, idealizou o projeto de lei que deu origem às modificações legislativas em comento, ensina que quando um aplicador da lei se depara com

[4] Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

determinado problema, vislumbra possíveis soluções, tentando prever os custos e as consequências de se optar por cada uma delas (Sundfeld; Jurksaitis, 2017).

Assim, as modificações ocorridas na LINDB se somam a tantas outras normas jurídicas vigentes que disciplinam a interpretação e a aplicação da lei, buscando, dessa forma, aprimorar a qualidade das decisões, reduzindo a margem de discricionariedade desvinculada de fundamentos empíricos e incentivando a adoção de posturas decisórias baseadas em elementos concretos, técnicos e verificáveis.

Essas inovações legislativas, além de refletirem uma crescente preocupação com a racionalidade, a eficiência e a responsabilidade das decisões tomadas na esfera pública, têm como objetivo primordial proporcionar maior segurança jurídica e previsibilidade aos atos de controle administrativo e judicial.

Carlos Ari Sundfeld (2014, p. 205) afirma que se estava diante de "[…] um ambiente de 'geleia geral' no Direito Público Brasileiro, em que princípios vagos poderiam justificar qualquer decisão […]", sendo que o objetivo das referidas alterações legislativas teria como um dos fins principais conferir maior segurança jurídica por meio de decisões mais qualificadas.

Segundo o mesmo autor, "[…] o uso retórico de princípios muito vagos vem sendo um elemento facilitador e legitimador da superficialidade e do voluntarismo […]" (Sundfeld, 2014, p. 225), e assevera, ainda, que fundamentos e motivações que se restringem a aspectos genéricos não se prestam a permitir que sejam tomadas conclusões concretas.

É dizer, a previsibilidade decorre justamente da necessidade de que as decisões sejam pautadas por critérios objetivos, transparentes e comunicáveis, permitindo que os administrados e a sociedade em geral possam compreender as razões que sustentam as opções adotadas pelo Poder Público.

Nesse viés, pode-se afirmar que a *mens legis* desse novo texto legal está centrado na necessidade de mitigação do subjetivismo e voluntarismo que, frequentemente, contaminam deliberações, muitas vezes, fundadas em elementos exclusivamente abstratos, que estão em desconexão com as consequências e com a própria realidade.

Consoante a interpretação que pode ser conferida ao novo texto legal, os novos imperativos normativos obrigam todas as instâncias decisórias, de forma ampla, a adotarem um método interpretativo que perpassa os meros limites do formalismo clássico. Busca-se superar, portanto, um modelo em que "[…] a atividade

interpretativa se resumia a uma atividade lógica de subsunção, de verificar a ocorrência dos pressupostos normativos no mundo dos fatos e aplicar-lhes […]" (Santos, 2021, p. 171).

Busca-se, assim, estabelecer uma relação mais estreita e equilibrada entre o direito e os fatos, de modo a evitar decisões que possam produzir efeitos indesejados, desproporcionais ou ineficazes.

Dessarte, na linha interpretativa das novas disposições legais e regulamentares, pode-se extrair que os imperativos normativos nelas contidos impõem a todas as instâncias decisórias, de forma abrangente e uniforme, a adoção de um método interpretativo que ultrapassa os limites do formalismo clássico.

Ou seja, em vez de uma aplicação meramente mecânica da norma aos fatos — como ocorre na tradicional subsunção normativa —, exige-se agora que o intérprete realize uma análise mais ampla e contextualizada, levando em conta não apenas o texto legal, mas também e principalmente os impactos concretos que sua aplicação poderá produzir.

Dessa forma, a norma visa compelir o julgador – de todas as esferas, judicial, administrativo ou de controle — a adotar uma postura mais responsável, obrigando-o a ponderar as consequências práticas das possíveis decisões e a explicitar os fundamentos que conduziram à escolha da medida adotada.

As inovações legislativas em comento recrudescem, ainda, o processo de alteração da função social dos aplicadores da lei. Embora trate especificamente do Poder Judiciário, convém trazer a lição de Tercio Sampaio Ferraz Jr. sobre o tema, uma vez que seu raciocínio se aplica à esfera controladora:

> Os direitos sociais, produto típico do Estado do Bem-Estar Social, não são, pois, conhecidamente, somente normativos, na forma de um a priori formal, mas têm um sentido promocional prospectivo, colocando-se como exigência de implementação. Isso altera a função do Poder Judiciário, ao qual, perante eles ou perante a sua violação, não cumpre apenas julgar no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei (responsabilidade condicional do juiz politicamente neutralizado), mas também e sobretudo examinar se o exercício discricionário do poder de legislar conduz à concretização dos resultados observados (responsabilidade finalística do juiz que, de certa forma, o repolitiza (Ferraz Jr., 2014, p. 18).

Sob a ótica metodológica, as inserções desses dispositivos à LINDB trazem um postulado hermenêutico-consequencialista, ou seja, sempre que a deliberação se basear em princípios normativos pouco densificados (conceitos vagos e indeterminados), será necessário o exame prévio e explícito das consequências práticas das escolhas decisórias.

Trata-se, portanto, de uma verdadeira evolução na forma de interpretação e de aplicação do Direito Público, que visa promover decisões mais responsáveis, prudentes, transparentes e socialmente adequadas.

Essa nova sistemática, ao enfatizar a análise de consequências e a ponderação entre as alternativas possíveis, promovendo um direito mais responsável e razoável a ser aplicado ao controle externo, em que as deliberações privilegiem a racionalidade prática e seu impacto efetivo na vida dos cidadãos e no funcionamento do Estado em detrimento do estrito formalismo.

Referida opção legislativa está em consonância com o pensamento de Ronald Dworkin (2002), segundo a qual a interpretação jurídica ultrapassa a simples aplicação mecânica de regras e de normas preexistentes. Envolve, além disso, a consideração de princípios e de valores que visam atender às exigências de justiça e à preservação da integridade do ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, a nova legislação impõe a necessidade de uma efetiva ponderação dos efeitos concretos decorrentes das deliberações.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho (2018, p. 13) ressalta que as alterações da lei têm como objetivo principal “[…] reduzir a indeterminação das decisões estatais, que muitas vezes restringem-se a invocar princípios abstratos.” É dizer, busca-se diminuir também a superficialidade na fundamentação das decisões, com a imposição do dever de o operador do direito realizar a análise efetiva das circunstâncias do caso concreto.

Ainda na linha de pensamento de Marçal Justen Filho (2020), é possível destacar que a positivação do consequencialismo na LINDB impõe aos agentes públicos o dever de justificarem suas decisões não apenas sob a lente da legalidade estrita, mas também à luz da eficiência administrativa e dos impactos concretos que as deliberações poderão causar, devendo suas deliberações serem pautadas na análise dos efeitos sobre a realidade, sempre na busca do interesse público de forma mais objetiva e mensurável possível.

Nesse viés, tem-se que essa legislação foi editada tendo como objetivo principal reduzir as decisões tomadas com base em argumentos pessoais dos julgadores, as quais, por se limitarem a indicar princípios, careciam de fundamentação.

Embora o novo modelo se afaste do formalismo clássico – centrado na rigidez da norma em abstrato – e se aproxime de uma visão pragmática da atividade

decisória, a guinada consequencialista não é, evidentemente, um rompimento com a dogmática jurídica; pelo contrário: o dever de considerar as consequências práticas está condicionado a filtros metodológicos que asseguram racionalidade, previsibilidade e coerência.

Nesse aspecto, convém ressaltar que a menção legal às “consequências práticas da decisão” traz conteúdo eminentemente do pragmatismo jurídico, que pode ser conceituado como “[…] qualquer atitude que condicione explícita ou implicitamente a adequação jurídica de determinada decisão judicante à valoração das consequências associadas a ela e às suas alternativas […]” (Schuartz, 2011).

Esse pragmatismo da norma exige que o operador do direito antecipe – ou ao menos busque antecipar – os efeitos das decisões antes de proferi-las, ou seja, realize prognósticos sobre aquilo que pode acontecer no “mundo real”.

Nesse ponto, tem-se que “[…] decisões judiciais orientadas nas próprias consequências são, tipicamente, decisões sob incerteza subjetiva e, nesse terreno, é difícil que possam mover-se para além da condição de exercícios de imaginação com força jurídica […]” (Schuartz, 2011).

Enquanto o formalismo tradicional valorizava a segurança jurídica na previsibilidade mecânica das decisões, a inovação introduzida pela LINDB aposta numa segurança jurídica qualificada, construída a partir de decisões transparentes, bem justificadas e cientes dos seus efeitos reais.

Dessarte, os novos dispositivos da LINDB não suprimem a legalidade, tampouco a segurança jurídica, mas, em verdade, as ressignifica no centro de um modelo de decisão responsável, justificada e informada por dados empíricos e prognósticos racionais.

Todavia, é importante reconhecer que esse ideal de racionalidade consequencialista enfrenta obstáculos significativos na realidade brasileira, marcada pelas escassez e fragmentação de dados empíricos disponíveis para subsidiar as decisões administrativa e judicial. A ausência desses elementos concretos pode conduzir a prognoses pouco realistas e, paradoxalmente, a decisões consequencialistas que produzam insegurança jurídica, justamente o oposto do resultado pretendido pela LINDB.

Convém destacar o amplo espectro atingido pela nova lei, uma vez que abrange as esferas administrativa, controladora e judicial, não deixando qualquer

dúvida acerca de sua aplicabilidade nos processos de controle externo que tramitam perante as Cortes de Contas.

Dito isso, da interpretação desses dispositivos legais é possível aferir que a lei, ao inserir expressamente a esfera controladora, veda que os Tribunais de Contas, ao proferirem qualquer decisão, desconsiderem o caráter fático do caso examinado, buscando, com isso, que não sejam mais proferidas decisões fundamentadas exclusivamente em valores jurídicos abstratos, tidos como aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

Nesse mesmo sentido, consoante a interpretação que se pode conferir ao novo texto legal, bem pontua Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 134) que "[…] o administrador público, ao tomar suas decisões, deve atuar com responsabilidade e fundamentação concreta, considerando não apenas a legalidade, mas também as consequências jurídicas e sociais dos seus atos".

Nesse viés, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Véras sustentam:

> A Lei 13.655/2018 já observou, em sua gestação, o que prescreve. Em vez de ser fruto de abstrações como os princípios da "supremacia do interesse público", da "dignidade da pessoa humana" ou do "princípio da licitação", resultou do trespasse de uma ampla fundamentação empírica para um diploma normativo. E é disso que se cogita, a partir da vigência do seu artigo 20, de acordo com o qual se prescreve que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". A *ratio* é a de interditar a utilização indiscriminada de abstrações nas razões de decidir — as quais, nos últimos anos, serviram para ampliar o espectro de poder de instituições (Marques Neto; Véras, 2018).

Embora, como já visto, o consequencialismo tenha passado por inegável evolução histórica, pode-se afirmar que a Lei n. 13.655/2018 positivou no ordenamento jurídico brasileiro o viés eminentemente consequencialista, já que agora obriga expressamente nas hipóteses previstas que o julgador considere as consequências práticas de sua decisão, notadamente quando existente mais de uma alternativa possível.

Ou seja, o consequencialismo passa a ser uma exigência indeclinável no âmbito do controle externo, obrigando os Tribunais de Contas a ponderarem não apenas a legalidade, mas também os reflexos concretos de seus julgamentos.

Outrossim, a despeito de, evidentemente, antes da edição da lei não ser vedado que fossem considerados os efeitos práticos da decisão a ser tomada, a referida lei legitima e incentiva a aplicação da norma sob a ótica do fato e, mais do

que isso, não mais admite que as decisões sejam tomadas ignorando suas consequências práticas nos casos nela expressos.

Ou seja, a edição dessa lei consolidou uma profunda alteração na forma das tomadas das decisões na esfera pública, já que não mais permite que as razões de decidir tenham cunho meramente principiológico, ou que façam menção a elementos genéricos, a exemplo de interesse público, de conveniência e de oportunidade, consolidando a denominada “virada pragmática” (Cunha Filho; Issa; Schwind, 2019).

O uso da perspectiva consequencialista, adotada em casos concretos com base em estudos e em outros elementos relevantes, por certo, ainda faz com que as decisões tomadas possuam maior qualidade e, por decorrência lógica, até mesmo maior legitimidade perante seus destinatários.

Nesse viés, a adoção desse entendimento confere maior segurança jurídica aos jurisdicionados, uma vez que a tomada da decisão embasada em questões fáticas e ainda em outros elementos relevantes se mostra mais coerente do que aquela tomada com base em valores jurídicos abstratos.

Não se desconhece, contudo, que por vezes a aplicação da novel legislação enfrentará obstáculos de ordem prática, já que nem sempre o julgador poderá dispor de análises acerca do custo-benefício da decisão a ser tomada. Além disso, é evidente ser absolutamente impossível que se prevejam, de forma pormenorizada, todas as consequências na adoção de determinado entendimento.

Nesse particular, adverte-se para o risco de que os dispositivos supramencionados se tornem letra morta, sob a justificativa de que não seria possível o adiantamento das consequências práticas da decisão.

José Vicente Santos de Mendonça (2016) alerta para as dificuldades práticas envolvidas na determinação e na mensuração das consequências práticas exigidas pelo texto do projeto, manifestando seu receio de que a exigência de considerar as consequências acabe sendo incorporada de modo meramente retórico às decisões, com os agentes apenas acrescentando menções formais a tais consequências, sem que isso represente uma efetiva mudança na fundamentação e no conteúdo das decisões.

Outra problemática que envolve a aplicação do art. 20 e do art. 21 da LINDB é o próprio significado do termo “consequências práticas” da decisão. Maike Wile dos Santos (2020, p. 121), trazendo uma visão crítica, aponta diversos caminhos possíveis para a intepretação desse dispositivo legal, concluindo que “[…] deve ser interpretado

como uma diretriz que exige que juristas levem em consideração as consequências jurídicas (ou lógicas) de suas decisões […]", ressaltando, porém, que isso não resolve todos os problemas, "[…] mas parece ser uma alternativa para evitar que novos problemas sejam criados".

Ainda, a fim de que seja dada ampla efetividade à lei, a edição de normas regulamentadoras pelas próprias Cortes de Contas ou pelos demais órgãos competentes que favoreça a tomada de decisões com base em evidências deve ser incentivada, como já ocorreu, a título de exemplo, com o Decreto (federal) n. 9.203/2017, que prevê um processo decisório orientado pelas evidências (Brasil, 2017).

Feitos esses apontamentos, é possível concluir que a positivação do consequencialismo jurídico no ordenamento brasileiro, especialmente por meio da Lei n. 13.655/2018, representa uma verdadeira inflexão no modelo decisório tradicional das esferas administrativa, controladora e judicial.

A inclusão dos arts. 20 e 21 na LINDB promove, ainda, uma transformação hermenêutica relevante ao exigir que o intérprete do direito considere, de forma explícita, as consequências práticas de suas decisões. Trata-se, portanto, de um movimento de superação do formalismo jurídico clássico e da abstração principiológica vaga, em direção a uma abordagem pragmática e racional, centrada na realidade e nos impactos concretos das deliberações públicas.

Esse novo paradigma busca mitigar o subjetivismo e o voluntarismo que, muitas vezes, marcavam decisões baseadas unicamente em conceitos jurídicos indeterminados. Nesse viés, ao impor um ônus argumentativo mais robusto aos julgadores, a legislação estimula maiores responsabilidade e transparência no processo decisório, fomentando a previsibilidade e a segurança jurídica.

A proposta não rompe com a legalidade, mas a ressignifica, promovendo sua aplicação dentro de um modelo que valoriza diagnósticos empíricos, dados concretos e justificativas verificáveis.

Não obstante, há certas ressalvas a serem feitas, uma vez que a plena efetividade dessas normas depende não apenas de sua recepção teórica, mas também da institucionalização de práticas que permitam a avaliação técnica e concreta dos efeitos das decisões, o que ainda enfrenta desafios operacionais e metodológicos, conforme inclusive já apontado no tópico anterior.

Mesmo assim, o avanço normativo é inegável: o consequencialismo deixa de ser apenas uma corrente doutrinária e passa a ser exigência legal, contribuindo para decisões mais responsáveis, legítimas e socialmente relevantes. Trata-se de um passo importante para o amadurecimento do Direito Público brasileiro, aproximando a interpretação jurídica das necessidades reais da sociedade e fortalecendo o papel do Estado como promotor de soluções racionais, equilibradas e eficazes.

Assim, em síntese, a incorporação do consequencialismo à legislação não apenas representa um avanço normativo, como também revela uma mudança de perspectiva na atuação administrativa e judicial.

Embora o tema central do presente estudo seja a LINDB, destaca-se que a Lei (federal) n. 14.133/2021, em seu art. 147[5], positivou a análise consequencialista em matéria de licitações e de contratos administrativos. Na linha do que preceituam os arts. 20 e 21 da LINDB, trata-se de dispositivo que rompe com a tradição formalista, excessivamente centrada na constatação objetiva de irregularidades procedimentais ou contratuais, para propor uma lógica decisória mais complexa e pragmática, fundada na avaliação prospectiva dos efeitos concretos das medidas administrativas.

Conforme estabelece o *caput*, constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, e não sendo possível o seu saneamento, a Administração Pública deverá decidir entre suspender a execução ou declarar a nulidade do contrato, sendo que essa decisão somente será juridicamente válida se

---

[5] Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:
I – impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
II – riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
III – motivação social e ambiental do contrato;
IV – custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
V – despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
VI – despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
VII – medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
VIII – custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
IX – fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
X – custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
XI – custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.
Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis. (Brasil, 2021c).

fundada no interesse público e precedida de uma avaliação consequencialista. Em outras palavras, o legislador deve impor que a decisão administrativa não se limite à verificação da ilegalidade formal, mas que se atente a outras circunstâncias, com observância dos aspectos previstos nos incisos do referido dispositivo legal.

A lei, portanto, desloca o centro de gravidade da decisão: da legalidade estrita para a proporcionalidade consequencial, entendida como ponderação entre a gravidade da irregularidade e os prejuízos que poderiam advir de uma solução imediata de paralisação ou da anulação do contrato, sendo que o exame das consequências práticas deixa de ser elemento retórico ou periférico e passa a constituir requisito essencial da juridicidade do ato administrativo.

Nesse viés, o legislador elencou onze incisos que explicitam a natureza prospectiva da decisão, sendo que cada um deles representa um vetor de impacto que deve ser considerado, destacando-se os efeitos econômicos e financeiros do atraso na fruição do objeto contratado (inciso I), os riscos sociais e ambientais (inciso II), os custos da deterioração das parcelas já executadas (inciso IV) e o fechamento de postos de trabalho (inciso IX).

Esse rol, ainda que exemplificativo, revela uma preocupação inédita em institucionalizar a cultura da análise de impacto regulatório e contratual. A decisão administrativa, para ser válida, precisa ser fundamentada em dados concretos, estimativas técnicas e projeções financeiras que permitam identificar os custos e benefícios de cada alternativa.

Assim, a Administração é instada a adotar uma postura de *policy making* – compreendido como "[…] o conjunto de etapas do ciclo de políticas públicas, desde a definição de agenda sobre temas a serem tratados, a formulação de alternativas ou políticas, a implementação e avaliação de sua execução e resultados e a fase de manutenção, mudanças ou término de uma política […]" (Grin, 2020, p. 7) –, voltada não apenas para o cumprimento estrito da lei, mas para a maximização do interesse público em termos materiais e mensuráveis.

No mesmo sentido é o parágrafo único do mesmo dispositivo legal, que reforça essa mesma orientação ao determinar que, caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o Poder Público deve optar pela continuidade do contrato e sanar a irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidades. A lógica aqui é clara: internalizar os custos da ilegalidade sem desperdiçar a utilidade social das parcelas

já executadas, privilegiando-se a reparação pecuniária em vez da interrupção abrupta de serviços ou de obras públicas.

Concluída a análise da legislação aplicável, passa-se ao exame dos julgados de tribunais em que se adotou a teoria consequencialista, a fim de evidenciar como o consequencialismo tem sido incorporado à jurisprudência nacional.

3.3 JURISPRUDÊNCIA

Tendo em vista que a jurisprudência do TCE/SC será analisada no capítulo 4 e integra Apêndices deste trabalho, aqui são apresentados julgados de outros tribunais em que foi aplicado o consequencialismo.

Cita-se, a título de exemplo, caso analisado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no qual se enfrentou uma das mais relevantes controvérsias contemporâneas sobre o direito à educação no Brasil: a possibilidade do ensino domiciliar (*homeschooling*)[6].

A Corte adotou de maneira inequívoca uma perspectiva consequencialista, o que representa uma ruptura metodológica importante com o formalismo tradicional e uma clara adesão ao novo paradigma interpretativo trazido pela Lei n. 13.655/2018.

Ao proferir sua decisão, o STF não se limitou à análise literal do texto constitucional, mas se aprofundou nas consequências práticas da admissão ou da vedação do *homeschooling*. Foram consideradas pesquisas, dados empíricos, experiências internacionais, manifestações de diversos *amici curiae*, bem como os efeitos sociais, pedagógicos e jurídicos decorrentes da prática.

Ao final, o STF concluiu que, à luz do atual ordenamento jurídico, não existe Direito Público subjetivo ao ensino domiciliar, já que não há previsão legal específica que o regulamente.

Ainda que bastante amparada na lei, pode-se afirmar que a decisão do STF utilizou argumentos de cunho consequencialista, sobretudo porque demonstrou sensibilidade às repercussões sociais de sua decisão, preocupando-se com a proteção integral de crianças e de adolescentes e com o papel do Estado na promoção da educação como um bem público. Essa abordagem vai ao encontro do que se

[6] STF. **Recurso Extraordinário n. 888.815/RS**. Relator: Luís Roberto Barroso, Relator para o Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 4/5/2019. (Brasil, 2019a).

espera de uma jurisprudência contemporânea comprometida com a realidade e não apenas com a abstração normativa.

A despeito disso, embora o STF tenha adotado um modelo de deliberação consequencialista, ainda restam dúvidas sobre como essa análise das consequências práticas foi operada, já que não são evidenciados, de forma clara, os estudos empíricos utilizados como base para sustentar as conclusões — o que pode abrir margem para críticas quanto à efetividade e à profundidade do uso do consequencialismo como metodologia interpretativa.

O consequencialismo também já foi objeto de debate pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU)[7], ocasião em que o Ministro Relator Bruno Dantas, citando Richard Posner, atestou que o consequencialismo não deveria ser utilizado como simples recurso formal e retórico, mas sim como instrumento que impõe ao julgador a responsabilidade efetiva de realizar a ponderação dos impactos reais de sua decisão.

A título de exemplo, decisões públicas que consomem vultosos recursos orçamentários e não produzem resultados positivos para a sociedade devem ser vistas com a mesma severidade com que se trata uma licitação fraudada ou um contrato superfaturado. Daí a importância de os órgãos de controle avaliarem não apenas a legalidade formal dos atos administrativos, mas também sua racionalidade e sua efetividade.

Nesse viés, o julgado ora examinado analisa, com certa profundidade, a própria atuação dos órgãos de controle – em especial o próprio TCU –, o que destaca a necessidade de essas instituições adotarem uma postura consequencialista e de autocontenção, a fim de se evitar uma atuação excessivamente intervencionista, a qual pode comprometer a autonomia decisória dos gestores públicos.

Nesse aspecto, o Ministro alerta para os possíveis efeitos nocivos do que se denominou de “hipertrofia do controle”, que ocorre quando os órgãos de controle, ao extrapolarem suas funções constitucionais, passam a atuar como formuladores de políticas públicas, invadindo competências do Poder Executivo. Essa forma de atuação, por vezes, resulta no enfraquecimento da governança pública, pois gestores, com receio de terem seus atos questionados ou anulados, optam pela inércia, deixando de tomar decisões, inclusive aquelas de natureza corriqueira, à espera de validação prévia por parte dos tribunais de contas.

---

[7] Plenário. **Processo n. 026.071-2017-7**. Acórdão n. 2195/2018. Relator: Ministro Bruno Dantas, julgado em 19/9/2018. (Brasil, 2018b).

Ainda na mesma linha, o acórdão registra que o controle deve se abster de avaliações voluntaristas, baseadas em preferências pessoais ou em juízos de valor não ancorados em normas cogentes ou dados técnicos e é exatamente nesse ponto que se destaca a importância do consequencialismo jurídico, abordagem segundo a qual o julgador deve considerar as consequências práticas de sua decisão, sobretudo os efeitos sociais e econômicos que dela poderão decorrer.

Sobre a preocupação demonstrada no item anterior – acerca das dificuldades da aplicação da teoria consequencialista –, o TCU, ao analisar caso concreto, já registrou que "[…] a própria aplicação do princípio do consequencialismo não é simples […]", pois, "[…] de um lado, há dificuldade de a defesa da União apresentar os dados técnicos (como a mensuração do impacto fiscal, por exemplo) […]" e, "[…] de outro, os órgãos federais, os entes subnacionais e o Poder Judiciário não estão familiarizados com as peculiaridades e os conceitos de finanças públicas insculpidos na LRF"[8].

Nesse mesmo sentido, o TCU, ao analisar processo de controle externo[9], já destacou que a implementação prática do consequencialismo ainda enfrenta dificuldades e desafios consideráveis, especialmente devido à multiplicidade de interpretações possíveis sobre o consequencialismo no âmbito jurídico, o que ocasiona debates quanto aos seus limites conceituais e operacionais, uma vez que envolve a necessidade de previsão e de ponderação dos efeitos práticos das decisões administrativas e judiciais.

Nesse contexto, o TCU adverte para os riscos do uso desmedido ou imprudente do consequencialismo, dado que essa abordagem, se aplicada de forma desarrazoada, pode acarretar implicações significativas nas esferas jurídica, política, econômica e administrativa. Há, portanto, uma preocupação legítima em evitar que o consequencialismo se transforme em um instrumento arbitrário ou subjetivo, usado de maneira casuística para justificar decisões com base em prognósticos frágeis ou pouco fundamentados.

Nesse ponto, cabe uma reflexão.

---

[8] Plenário. **Processo n. 032.462/2019-0**. Acórdão n. 2591/2021. Relator: Ministro Benjamin Zymler (Brasil, 2021a).

[9] Plenário. **Processo n. 04.304/2020-4**. Acórdão n. 561/2021. Relator: Ministro Bruno Dantas (Brasil, 2021b).

De um lado, pode-se dizer que as análises referentes às consequências práticas devem ser feitas apenas quando houver dados confiáveis e consistentes acerca dos fatos envolvidos, capazes de fundamentar prognósticos sólidos sobre os possíveis desdobramentos da decisão. Do contrário, corre-se o risco de o julgador embasar sua escolha em percepções subjetivas, desprovidas de respaldo empírico que legitime o seu juízo preditivo.

Não obstante, essa situação, em verdade, é até mesmo utópica, pois é evidente que, na prática, na maioria dos casos, o julgador não disporá de todos os elementos necessários e confiáveis para a tomada de uma decisão consequencialista. Antecipa-se que essa situação será constatada no capítulo seguinte, o qual analisa julgados do TCE/SC, sendo certo que a ausência de dados não pode ser óbice à aplicação do consequencialismo.

Diante disso, e sob a ótica do que foi apresentado no presente tópico, pode-se perceber que a teoria consequencialista, embora apresente inovação normativa e hermenêutica bastante relevante na busca de aperfeiçoamento da função decisória, não é instrumento livre de riscos interpretativos e de dificuldades em sua aplicação.

Ou seja, o consequencialismo não pode ser visto como uma solução que, ao ser aplicada, automaticamente legitime e gere maior segurança jurídica às decisões; pelo contrário: a aplicação da teoria consequencialista exige comprometimento metodológico sólido e uma maturidade institucional que ainda se encontra em construção no contexto brasileiro.

A incorporação desse enfoque ao ordenamento, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei n. 13.655/2018, indica genuína mudança de paradigma, impondo o reconhecimento de que a interpretação e a aplicação do direito precisam considerar — de forma fundamentada e responsável — os efeitos concretos das decisões públicas sobre a esfera social, econômica e institucional.

É dizer, a mera invocação do consequencialismo não é suficiente, sendo indispensável que essa referência se apoie em fontes confiáveis, em dados empíricos robustos e em análise técnica cuidadosamente estruturada, apta a sustentar prognósticos realistas e juridicamente pertinentes, observadas as ressalvas já mencionadas, consubstanciadas essencialmente na dificuldade de existir, quando da tomada da decisão, todas essas fontes e dados confiáveis.

Nesse cenário surge a preocupação de que o consequencialismo, quando manejado sem critérios objetivos e rigor metodológico, converta-se em instrumento de

arbitrariedade ou subjetivismo, apto a justificar decisões ancoradas mais em convicções pessoais do julgador do que em elementos verificáveis. Esse risco se agrava diante das fragilidades institucionais de diversos órgãos públicos, que frequentemente carecem de dados fidedignos, equipes multidisciplinares e mecanismos consolidados de avaliação de políticas. Nessas condições, o consequencialismo pode ser reduzido a retórica vazia, encobrindo os verdadeiros fundamentos das decisões.

Além disso, decisões pautadas em expectativas futuras mal embasadas — ou justificadas unicamente por conveniências políticas — tendem a gerar instabilidade normativa e tratamento desigual entre jurisdicionados. Portanto, o consequencialismo deve funcionar como critério adicional de racionalidade, jamais como substituto da legalidade, da coerência jurisprudencial ou do devido processo legal.

Também merece destaque a tensão entre o consequencialismo e o papel institucional dos diversos órgãos que compõem o sistema de freios e contrapesos. Tanto o STF quanto o TCU vêm incorporando essa abordagem; contudo, tal movimento exige autocontenção institucional e clara delimitação de competências.

No âmbito dos órgãos de controle externo, é essencial evitar que o consequencialismo sirva de pretexto a interferências indevidas na discricionariedade administrativa, sob pena de “hipertrofia do controle” e consequente paralisia decisória, residindo o desafio essencialmente no equilíbrio entre uma atuação orientada por resultados e o respeito à autonomia do gestor público.

Importa, ainda, reconhecer que a consolidação de uma cultura consequencialista eficiente requer processo pedagógico e institucional contínuo: capacitação de agentes públicos em análise de impacto, criação de bases de dados acessíveis e integradas, incentivo à interdisciplinaridade na formulação e na avaliação de políticas e de desenvolvimento de padrões decisórios que conciliem rigor jurídico e sensibilidade social.

Trata-se, em síntese, de se criar uma infraestrutura decisória robusta que sustente o consequencialismo como prática regular e transparente — não como expediente pontual ou meramente retórico.

Dessa forma, o consequencialismo jurídico constitui avanço relevante e necessário, mas seu sucesso depende essencialmente da qualidade de sua implementação.

Sendo estruturado de forma apropriada, ele pode fortalecer a legitimidade das decisões públicas, incentivar políticas mais eficazes e aproximar o direito da realidade concreta; sendo mal aplicado, entretanto, põe em risco os próprios fundamentos que pretende aprimorar.

O caminho, portanto, não está na rejeição, nem na adesão acrítica, mas na adoção refletida, criteriosa, institucionalmente responsável e metodologicamente transparente dessa abordagem, a ser utilizada como elemento na fundamentação das decisões.

3.4 RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO NOS PROCESSOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA PERSPECTIVA CONSEQUENCIALISTA

No decorrer dos anos, a análise das consequências das decisões no âmbito controlador tem sido cada vez mais levada em conta pelos julgadores, sendo que, atualmente, como já dito, essa conduta é expressamente exigida pelas modificações trazidas pela LINDB.

A Lei n. 13.655/2018, que deu a atual redação a esse dispositivo legal, conforme já mencionado, quebrou o paradigma que anteriormente existia, já que acabou por vedar que as decisões tenham como fundamento argumentos de natureza meramente principiológica.

Sobre esse assunto:

> Com o consequencialismo positivado na LINDB, tem-se um processo decisório que incorpora também elementos do porvir, introduzindo um viés prospectivo à atuação da instância decisória. Quebra-se o paradigma temporal da orientação interpretativa vinculada ao passado, se assim podemos caracterizar a produção jurídica tradicional, ou a mais comum e abundante, para dar relevância normativa aos resultados que advirão da decisão, passando o futuro a ganhar legitimidade como fundamento decisório (Santos, 2021, p. 137).

Nesse viés, a fundamentação das decisões dos tribunais de contas com a adoção da ótica consequencialista é prática necessária, sobretudo pela mudança paradigmática promovida pela nova legislação.

É dizer, não se pode mais conceber, no atual ordenamento jurídico, que o julgador ignore as consequências práticas das decisões que está tomando, sendo que o consequencialismo aparece como elemento intrínseco à fundamentação dessas decisões, garantindo que essas não sejam tomadas com base em valores abstratos ou subjetivos, bem como que não se ignore suas respectivas consequências práticas.

Ou seja, a análise do julgador não pode ser limitada, já que o consequencialismo impõe uma análise detalhada do caso concreto e de suas consequências práticas, o que vai além do simples texto da legislação aplicável, já que exige que cada decisão deve ser antecedida do exame dos seus potenciais efeitos, sejam eles negativos ou positivos.

Nesse aspecto, cabem algumas considerações.

Como já referido, as modificações realizadas na LINDB pela Lei n. 13.655/2018 sedimentaram, em termos claros, uma ideia que já ganhava força na doutrina e na jurisprudência, qual seja, a necessidade de serem consideradas as consequências práticas das decisões.

O consequencialismo, assim, deixou de ser mero recurso retórico e transformou-se em verdadeiro dever de fundamentação, impedindo que a aplicação do direito se converta num exercício voluntarista ou puramente formalista.

Ignorar as consequências, nesse contexto, possui uma dupla face. Subjetivamente, significa não levar em conta os impactos econômicos, sociais ou institucionais da medida, decidindo “no escuro”. Objetivamente, equivale a deixar de explicitar essa ponderação na motivação: ainda que o julgador tenha pensado nos efeitos, se eles não aparecem no texto da decisão, o controle externo (pelas partes ou pelos tribunais de revisão) não tem como verificar se houve o exame exigido pela lei.

Quanto ao aspecto objetivo, deve-se destacar que a própria lei estabelece que é imperativa a análise consequencialista quando a decisão se dá com base em valores jurídicos abstratos[10], bem como quando for decretada a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa[11].

Para esses casos, surge, então, uma questão central: ficar silente sobre impactos práticos quase sempre se traduz em ignorá-los para efeitos de validade. O art. 489, § 1º, inciso VI, do Código de Processo Civil (CPC), aplicável subsidiariamente à esfera controladora, determina que a decisão não se considera fundamentada se deixa de indicar os fundamentos fáticos e jurídicos que a sustentam.

---

[10] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (Brasil, 2018a).

[11] Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas (Brasil, 2018a).

Como os efeitos concretos integram o bloco fático-jurídico, nos termos do art. 20 da LINDB, a ausência de qualquer menção a esses impactos gera presunção de incompletude e impõe ao decisor o ônus de provar que os ponderou.

Quanto à forma de apresentar essa reflexão, a lei não obriga a criação de um tópico ou de um item específico da deliberação em que se realizará a análise das consequências como requisito de validade da decisão. O que a legislação exige é o conteúdo, ou seja, a decisão deve mostrar por que o caminho escolhido é necessário e adequado, que alternativas foram consideradas, quais riscos foram mitigados e quais benefícios se deseja alcançar.

O essencial é que a motivação deixe claro onde está a ponderação consequencialista, permitindo aferir que a decisão não foi tomada utilizando apenas valores vagos ou de um texto normativo isolado, mas à luz de cenários concretos e de seus efeitos previsíveis.

Sumariamente, ignorar as consequências nos casos exigidos pela lei significa decidir sem ponderar – ou sem expor – os efeitos concretos da medida, sendo que o silêncio sobre esses efeitos presume, em regra, que há violação ao dever de fundamentação. Assim, a análise consequencialista deve aparecer de maneira inequívoca na motivação, sob pena de tornar a decisão sujeita até mesmo à invalidação.

Feitas essas observações iniciais, mostra-se conveniente analisar com mais profundidade a ideia de que a aplicação da teoria consequencialista pelos tribunais de contas possa contribuir ou não para a segurança jurídica e para a promoção de decisões mais justas.

Conceitualmente, para José Afonso da Silva (2006), a segurança jurídica consiste no “[…] conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida […]”, sendo que seus objetivos primordiais são “[…] a garantia de certa estabilidade em relação a fatos jurídicos ocorridos no passado, de clareza em relação ao direito vigente no presente, e de alguma forma de previsibilidade para as relações jurídicas futuras […]” (Silva, 2021, p. 240).

Por sua vez, e conforme já delineado, o consequencialismo jurídico propõe que os efeitos práticos das decisões devem ser considerados como parte relevante da argumentação e da fundamentação jurídica, sendo que as modificações promovidas na LINDB buscaram promover decisões mais efetivas e ajustadas à

realidade social e institucional, evitando formalismos dissociados de seus impactos concretos.

Por um lado, é possível interpretar que essa orientação contribui para a segurança jurídica, uma vez que incentiva e fortalece a previsibilidade das decisões. É dizer, a lei, ao exigir que o aplicador da lei externe os efeitos de sua decisão, faz com que essa se torne mais compreensível e até mesmo mais bem fundamentada, pois analisa não apenas a norma aplicável, mas também os efeitos de sua aplicação, tendendo a promover maior aderência à finalidade da norma e, por consequência, mais legitimidade e justiça.

Ademais, essa postura reforça a legitimidade das decisões, que são mais bem aceitas e compreendidas pelos seus destinatários, tendo em vista que são decisões dotadas de maior clareza em suas motivações, o que mitiga e até mesmo exclui o risco de arbitrariedades.

Por outro lado, a ideia de segurança jurídica não pode ser dissociada de seus elementos centrais, consubstanciados, na visão de Canotilho (2003), na dimensão objetiva, como a garantia da estabilidade da ordem jurídica e, do ponto de vista subjetivo, na exigência de que o cidadão possa confiar nos atos do poder público em razão de sua previsibilidade.

Essa concepção remete diretamente à tradição legalista, na qual a certeza do direito decorre da aplicação objetiva da norma — mesmo que seus resultados sejam socialmente indesejáveis. É dizer, há segurança jurídica na aplicação direta da lei, ainda que suas consequências sejam indesejadas.

Sob essa ótica, o consequencialismo jurídico pode, paradoxalmente, gerar insegurança jurídica. Isso porque a lei, ao conferir ao julgador margem para avaliar os efeitos sociais, econômicos ou administrativos de suas decisões, abre espaço para escolhas subjetivas, o que pode comprometer a uniformidade e a previsibilidade do direito e, por consequência, a própria segurança jurídica.

Nessa linha intelectiva, Tercio Sampaio Ferraz Jr. (2011) afirma que a insegurança jurídica ocorre quando o direito passa a ser interpretado com base em critérios que não derivam do sistema normativo, mas sim de questões metajurídicas, que é exatamente o que ocorre nas decisões consequencialistas que têm como fundamento essencial as próprias consequências práticas da deliberação, afastando-se da aplicação formal da lei.

Essa crítica ganha relevância especial no âmbito dos tribunais de contas, pois é questionável até que ponto suas deliberações podem se afastar da objetividade. Vislumbra-se como possível solução a introdução de avaliações consequencialistas com critérios normativos bem definidos, embasadas em dados confiáveis, a fim de não expor os destinatários das decisões a incertezas.

De maneira análoga, não necessariamente a aplicação do consequencialismo produz decisões mais justas. Ronald Dworking (2005) afirma que justiça é um conceito interpretativo, cuja definição varia conforme os valores de cada comunidade. No mesmo sentido, Lênio Streck (2014) pensa que a substituição da legalidade das decisões pela moralidade ou por consequências práticas deve ser adotada com cautela, sob pena de se incorrer em um decisionismo em que o aplicador da lei decide antes para justificar depois.

Dessa forma, o risco da aplicação da teoria consequencialista reside, essencialmente, em tornar a justiça um critério subjetivo de decisão, com forte dependência das convicções pessoais do julgador.

Assim, a aplicação do consequencialismo pelos tribunais de contas deve ser vista com ponderação. De um lado, pode ser um instrumento valioso para conferir efetividade às decisões e adequá-las à complexidade da realidade administrativa. No entanto, seu uso sem critérios pode comprometer os pilares da própria segurança jurídica.

Em termos críticos, pode-se dizer que a introdução do consequencialismo na LINDB carrega uma intenção nobre — a de evitar decisões automatizadas e descoladas da realidade —, mas também um risco não desprezível: o de enfraquecer o compromisso com a legalidade estrita e com a previsibilidade, valores essenciais ao Estado de Direito.

Assim, o desafio está em compatibilizar, no plano da fundamentação decisória, a consideração das consequências práticas com a necessária fidelidade ao ordenamento jurídico, de forma a não sacrificar a segurança jurídica em nome de uma justiça idealizada e subjetiva.

A despeito dessas críticas dirigidas ao consequencialismo jurídico, desde que adotadas as cautelas necessárias, é certo que a fundamentação das decisões sob essa perspectiva pode contribuir para o fortalecimento de instituições de controle externo, como os tribunais de contas, sobretudo no que se refere à promoção de suas transparência, eficácia e legitimidade.

Necessário se torna, aqui, aprofundar o que se entende por cada um desses atributos e de que forma, exatamente, a orientação consequencialista pode influenciá-los.

A transparência, no âmbito das decisões dos tribunais de contas, diz respeito à clareza, à acessibilidade e à compreensibilidade dos fundamentos que justificam as deliberações tomadas. Não se trata apenas da publicidade formal dos atos, mas da capacidade de os jurisdicionados e a sociedade entenderem os critérios adotados e os efeitos pretendidos pela decisão. Ou seja, mais do que a disponibilização da corporificação material do ato, é necessário que o seu conteúdo seja igualmente transparente, de modo que o indivíduo que a ele tenha acesso possa analisar os argumentos e suas consequências (Santos, 2023). Assim, decisões que expõem as implicações práticas de suas conclusões tendem a ser mais informativas e acessíveis, reforçando a dimensão material da transparência (Pouillie, 2018).

Eficácia, por sua vez, refere-se à capacidade de as decisões alcançarem os objetivos institucionais pretendidos, ou seja, gerar efeitos concretos que melhorem a Administração Pública, previnam danos ao erário e promovam a responsabilidade na gestão pública. Nesse sentido, o consequencialismo pode ser compreendido como uma tentativa de tornar as decisões mais pragmáticas e orientadas a resultados. A consideração das consequências permite avaliar, por exemplo, se a nulidade de um contrato causará mais dano ao interesse público do que sua manutenção. Essas ponderações podem tornar as decisões mais sensíveis ao contexto e, com isso, mais eficazes na solução dos problemas reais da gestão pública (Mello, 2004).

Por fim, quanto à legitimidade, tem-se que a legitimidade das decisões dos tribunais de contas não advém da escolha popular, mas sim do respeito ao procedimento legal e da racionalidade das decisões, racionalidade essa que depende da demonstração de que as decisões estão fundadas nas normas jurídicas que regem a sociedade, sendo que “[…] a motivação das decisões judiciais, destarte, é elemento indispensável para a legitimação da atividade jurisdicional […]” (Lucca, 2015, p. 28). Dessa forma, a fundamentação consequencialista, ao tornar explícitas as razões e os impactos de uma decisão, pode favorecer essa percepção de justiça e de racionalidade.

Sobre esses aspectos abordados – transparência, eficácia e legitimidade –, há também ressalvas a serem feitas.

No tocante à transparência, há o risco de que o consequencialismo gere fundamentações prolixas, casuísticas ou excessivamente abstratas, dificultando, em vez de facilitar, a compreensão pública. Sob a ótica da eficácia, a consideração de consequências futuras envolve inevitável grau de incerteza e de especulação, o que pode comprometer a precisão das decisões e sua efetividade prática. E, por fim, no que se refere à legitimidade, há o perigo de que ela seja confundida com popularidade ou adequação a expectativas contextuais, descolando-se da legalidade e da imparcialidade, pilares clássicos da função de controle.

Portanto, embora o consequencialismo traga uma promessa de aprimoramento institucional — especialmente no sentido de tornar as decisões mais racionais, úteis e compreensíveis —, é preciso reconhecer que sua aplicação não é isenta de críticas.

Nesse cenário, o desafio está em integrar a análise das consequências práticas à fundamentação jurídica sem se afastar de forma absoluta da legalidade, da previsibilidade e da igualdade. Os tribunais de contas, como instituições de garantia e de controle, devem zelar para que a busca por eficácia e por realismo decisório não se faça em detrimento da segurança jurídica e da integridade normativa do ordenamento.

3.5 RACIONALIDADE BASEADA EM CONSEQUÊNCIAS E A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM CONTEXTOS COMPLEXOS

Em *El Derecho Dúctil*, Gustavo Zagrebelsky evidencia a incapacidade do modelo jurídico tradicional em responder adequadamente aos dilemas de uma sociedade complexa, caracterizada pela instabilidade, pela diversidade de valores e por certo grau de relativismo. Diante da rigidez do paradigma da subsunção normativa, impõe-se novas exigências: flexibilidade, sensibilidade às circunstâncias concretas e abertura à prática — atributos que conferem ao direito um caráter essencialmente adaptativo (Appel, 2025).

Essa linha de raciocínio está fundamentada na noção de ductilidade, entendida como a maleabilidade controlada do direito, que lhe permite se ajustar às particularidades dos casos sem perder sua coerência interna. Não se trata, portanto, de negar a normatividade jurídica, mas de reconhecê-la como uma estrutura em constante tensão com a realidade que busca regular (Zagrebelsky, 2011).

Nesse contexto, Zagrebelsky (2011) sustenta uma postura possibilista de pensamento, inspirada na ideia de que o direito não pode se encerrar em um sistema fechado de normas e de interpretações predeterminadas. Em diálogo com Peter Häberle, defende uma hermenêutica constitucional aberta, concebida como um processo dinâmico e inclusivo, que reconhece a pluralidade de sentidos, perspectivas e valores presentes na sociedade contemporânea (Mendes, 2013). Nessa visão, a Constituição é compreendida como um texto vivo, permanentemente reinterpretado à luz das transformações sociais, culturais e políticas.

Dessa forma, diante da ausência de respostas jurídicas evidentes ou definitivas, impõe-se ao intérprete o papel ativo de construir soluções possíveis e razoáveis, a partir de uma análise crítica e ponderada das circunstâncias concretas. Tal construção não se reduz à mera aplicação mecânica da norma, mas envolve a deliberação entre alternativas normativas e axiológicas, considerando os efeitos práticos e os valores em conflito. Assim, o ato interpretativo assume um caráter dialógico e prudencial, no qual a racionalidade consequencialista e a legitimidade democrática se entrelaçam na busca por decisões mais justas, coerentes e sensíveis à complexidade do mundo jurídico e social.

Esse deslocamento de paradigma guarda estreita relação com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann (2009), segundo a qual o direito, enquanto subsistema social autônomo, precisa constantemente adaptar seus códigos de operação para continuar cumprindo sua função essencial de reduzir a complexidade das interações sociais. É dizer, à medida que o ambiente se torna mais dinâmico e multifacetado, o sistema jurídico é compelido a ajustar suas formas de comunicação e de decisão às novas demandas da sociedade.

Nesse contexto é que surge uma perspectiva pragmatista e outra consequencialista, as quais despontam como mecanismos de acoplamento funcional entre o sistema jurídico e outros sistemas sociais — como o econômico, o político e o administrativo —, permitindo uma interação mais fluida e responsiva (Appel, 2025). Tais perspectivas conferem ao direito maior capacidade de dialogar com a realidade concreta, sem renunciar à sua autonomia normativa, mas reconhecendo que a efetividade das decisões jurídicas depende, em grande medida, de sua sintonia com as consequências e os impactos que produzem no mundo social.

Conforme melhor trabalhado adiante, especialmente na análise dos julgados do TCE/SC, é possível evidenciar esse movimento de abertura à complexidade e à

realidade multifacetada da gestão pública contemporânea, denotando-se que a Corte de Contas Catarinense tem sido cada vez mais provocada a tomar decisões em contextos permeados por incerteza, caracterizados pela assimetria de informações, pela pressão por respostas rápidas a demandas sociais urgentes e pela presença de conflitos regulatórios de elevada densidade técnica e institucional. Nessas circunstâncias, sua função fiscalizatória transcende a mera verificação de conformidade formal, exigindo uma análise contextualizada, prudente e consequencialista das decisões administrativas e de suas repercussões no interesse público.

Ou seja, diversamente do que ocorria anteriormente, a análise pelos órgãos de controle externo agora passa pela análise dos resultados (consequências) das decisões, não se restringindo mais aos controles formais da subsunção dos fatos à norma.

Não obstante, é certo que a adoção de uma racionalidade fundamentada em consequências pelas Cortes de Contas não permite que a legislação seja simplesmente ignorada, mas sim que seu alcance seja ampliado e aprofundado, reconhecendo-se que a legalidade, para além de seu caráter normativo, deve ser compreendida como um instrumento dinâmico de concretização do interesse público, exigindo do julgador a capacidade de articular segurança jurídica diante de realidades complexas.

Assim, decidir de forma adequada, no cenário atual, requer avaliar os efeitos potenciais das decisões, ponderar alternativas possíveis e fundamentar as escolhas com base em princípios jurídicos e em valores constitucionais, buscando julgamentos transparentes, racionais e orientados por resultados, que considerem não apenas a consistência normativa, mas também os impactos sociais e institucionais das deliberações.

3.6 APONTAMENTOS FINAIS SOBRE A TEORIA CONSEQUENCIALISTA

Partindo de um panorama histórico e filosófico, a análise realizada no presente capítulo evidenciou a complexidade da teoria consequencialista na interpretação jurídica contemporânea, possibilitando classificar o consequencialismo como um importante instrumento interpretativo voltado à avaliação dos efeitos

concretos das decisões, em contraste com métodos estritamente formalistas ou deontológicos.

Sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei n. 13.655/2018, que alterou a LINDB, e do Decreto n. 9.830/2019, que regulamentou sua aplicação, introduziu um marco normativo relevante, ao exigir que os órgãos decisores — incluindo os tribunais de contas —, nos casos previstos, fundamentem suas decisões considerando os impactos práticos sobre a realidade administrativa, econômica e social.

Essa nova perspectiva consolidou profunda alteração na fundamentação das decisões, sendo de destaque que não mais permite que sejam adotados como fundamentos a mera invocação de regras e de princípios dissociados da realidade fática, não apenas ampliando o ônus argumentativo dos julgadores, como também buscando conferir maior racionalidade, responsabilidade e efetividade às decisões públicas, mitigando, desse modo, o uso retórico de princípios abstratos e afastando o decisionismo voluntarista.

Contudo, o exame realizado trouxe também os desafios intrínsecos à aplicação do consequencialismo, notadamente a necessidade de existir um suporte empírico, na existência de dificuldades na previsão das consequências da decisão, bem como a possibilidade de a decisão consequencialista ser dotada de caráter excessivamente subjetivo. Nesse aspecto, foi possível concluir que, embora o consequencialismo possa promover decisões mais transparentes, eficazes e legítimas, seu uso acrítico pode comprometer valores fundamentais, como a própria segurança jurídica.

Nesse cenário, os tribunais de contas são chamados a incorporar a racionalidade consequencialista em suas deliberações, rompendo com o formalismo tradicional que se limita à subsunção da norma ao fato, sendo dever do julgador a responsabilidade de avaliar os impactos reais de sua deliberação.

Nesse aspecto, a correlação entre o consequencialismo e a tomada de decisão nos processos de controle externo é evidente, já que, mesmo à luz da experiência comum, sabe-se que a adoção da medida traz consequências a todos aqueles atingidos, direta ou indiretamente, pela decisão.

Foi possível verificar que a adoção da teoria consequencialista na tomada de decisões pelos tribunais de contas não é apenas recomendável, mas, nos casos expressos na LINDB, exigida pela própria lei. Ou seja, mais do que uma simples opção

metodológica, o consequencialismo se tornou um dever normativo, cuja inobservância pode comprometer até mesmo a validade da decisão proferida, sobretudo quando essa se fundamentar em valores jurídicos abstratos ou resultar na invalidação de atos administrativos relevantes.

A título de exemplo, imagine-se um tribunal de contas que decida anular um contrato administrativo por vício formal, sem ponderar que a anulação resultará na interrupção de um serviço essencial, como o fornecimento de merenda escolar ou a coleta de lixo urbano. Nessa hipótese, a decisão, ainda que amparada na lei, tem o potencial de produzir consequências gravemente danosas à população, o que revela a importância da análise consequencialista para a construção de uma resposta institucional frente à complexidade dos casos concretos.

Portanto, o que se constata é que o consequencialismo jurídico deve ser adotado com responsabilidade e com critérios, como instrumento que confere elementos à motivação e à fundamentação das decisões. Para tanto, torna-se imperativa a análise minuciosa do caso concreto submetido à apreciação, com atenção aos dados empíricos disponíveis, aos efeitos esperados da decisão e à busca do interesse público de forma proporcional e razoável.

Infere-se, então, que a teoria consequencialista, ao ser incorporada de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro, passou a representar não uma simples alternativa hermenêutica disponível ao intérprete do direito, mas sim uma obrigação legal, o que impacta – ou deveria impactar – a forma como as deliberações dos tribunais de contas exaram suas deliberações.

Ou seja, o consequencialismo jurídico assume papel de instrumento interpretativo essencial à promoção de decisões condizentes com a realidade concreta, rompendo com o paradigma interpretativo clássico, centrado na mera adequação da lei ao fato.

Feita essa contextualização teórica, normativa e crítica do consequencialismo, avança-se para o cerne deste trabalho: analisar se o TCE/SC, no lapso temporal delineado (2023 e 2024), aplicou a teoria consequencialista em suas decisões. A fim de verificar se os avanços legislativos e teóricos efetivamente refletem na prática decisória desse tribunal, o próximo capítulo dedicou-se à análise de decisões proferidas pelo TCE/SC, bem como à sistematização de entrevistas realizadas com seus conselheiros e conselheiros-substitutos.

Dessa forma, buscou-se compreender em que medida os julgadores daquela Corte de Contas incorporaram a teoria consequencialista em suas fundamentações e deliberações, o que, por sua vez, permitiu aferir a efetividade da mudança normativa promovida pela LINDB e sua real influência na cultura decisória desse órgão de controle externo.

4 A TEORIA CONSEQUENCIALISTA NO ÂMBITO DO TCE/SC

4.1 JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DO TCE/SC

De pronto, registra-se que o presente trabalho é o produto da parceria firmada entre o TCE/SC e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sendo que, pela própria natureza do Mestrado Profissional, objetivou-se a entrega de estudo a ser aplicado na atividade-fim da Corte de Contas Catarinense.

Não obstante, para além disso, a escolha do TCE/SC justifica-se por diversos fatores. Primeiramente, trata-se de uma corte de contas com atuação consolidada na fiscalização da gestão pública, desempenhando um papel fundamental na garantia da legalidade e da eficiência dos atos administrativos. Ademais, o TCE/SC tem se destacado pela adoção de práticas inovadoras em suas decisões.

Aliado a isso, outro fator relevante para a escolha do TCE/SC diz respeito à sua jurisprudência, que apresenta uma série de casos nos quais a motivação consequencialista se faz presente.

Dessarte, a análise dessas decisões permitiu avaliar de que forma a linguagem utilizada pelos conselheiros e auditores influencia a construção da argumentação consequencialista e como essa fundamentação repercute na esfera administrativa e judicial.

Aliado a isso, com o recente desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação, o acesso aos dados do TCE/SC foi elemento facilitador para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que a transparência e a disponibilização pública de acórdãos e de relatórios técnicos resultam em uma análise detalhada e aprofundada das decisões, pois permitem a coleta sistemática de informações essenciais para o estudo.

Por fim, a escolha do TCE/SC está alinhada ao escopo da pesquisa, ainda porque esse Tribunal tem um histórico de decisões fundamentadas em impactos e em desdobramentos práticos, e seus julgados configuram um campo empírico adequado para a investigação pretendida.

4.2 METODOLOGIA

4.2.1 Abordagem qualitativa e quantitativa

A pesquisa empregou uma abordagem metodológica híbrida, aliando técnicas qualitativas e quantitativas para proporcionar uma análise mais ampla e aprofundada dos processos decisórios no TCE/SC. Essa estratégia metodológica buscou captar tanto os aspectos subjetivos e interpretativos das decisões quanto padrões objetivos e estatísticos extraídos de suas fundamentações.

No âmbito qualitativo, a investigação aprofundou a fundamentação das decisões e os elementos interpretativos associados à aplicação da teoria consequencialista no contexto da fiscalização. Para isso, foram realizadas entrevistas com conselheiros do TCE/SC, visando compreender suas percepções e justificativas nas decisões fundamentadas sob esse viés. Além disso, essa abordagem qualitativa permitiu captar nuances e fatores contextuais essenciais para compreender a subjetividade envolvida nas decisões, bem como a influência de variáveis políticas, econômicas e sociais na tomada de decisão.

Por outro lado, a vertente quantitativa da pesquisa buscou sistematizar e mensurar padrões recorrentes nas decisões analisadas. Para tanto, foi conduzido um levantamento de dados com um conjunto selecionado de decisões do Tribunal, permitindo identificar a frequência da aplicação do consequencialismo. Essa abordagem possibilitou a identificação de tendências e correlações na prática decisória, proporcionando uma visão mais abrangente e objetiva do tema.

A combinação dessas duas abordagens metodológicas visou oferecer uma compreensão mais detalhada e completa da interação entre os princípios construtivistas, a fundamentação e os efeitos práticos das decisões nos tribunais de contas. Dessa forma, essa metodologia integrada favorece uma análise mais sólida e fundamentada, conferindo maior confiabilidade e aplicabilidade às conclusões obtidas.

Por fim, destaca-se que a adoção de ambas as abordagens também permitiu identificar possíveis divergências entre as deliberações dos conselheiros e do TCE/SC e a prática observada nas decisões efetivamente proferidas.

4.2.2 Procedimentos de coleta de dados

A pesquisa utilizou dados coletados a partir de fontes primárias e secundárias, assegurando um amplo espectro de informações para a análise. Em especial, foram exploradas as ferramentas de tecnologia da informação disponibilizadas no endereço eletrônico do TCE/SC.

A coleta de dados ocorreu dentro de um período previamente estabelecido, abrangendo os anos de 2023 e de 2024, sem desconsiderar, contudo, o teor de decisões anteriores a esse intervalo, a fim de identificar possíveis evoluções e mudanças nos critérios de fundamentação. Além disso, a metodologia adotada teve o cuidado de minimizar vieses na seleção das decisões analisadas, garantindo que o conjunto de dados fosse representativo das práticas do Tribunal.

Dentre os principais procedimentos de coleta empregados, destaca-se o levantamento documental, que consistiu na análise de decisões proferidas pelo TCE/SC, extraídas de seu banco de dados público. A seleção dessas decisões abrangeu diferentes períodos, visando identificar eventuais transformações na fundamentação e na aplicação do consequencialismo ao longo do tempo.

Complementarmente, foram examinados documentos normativos, relatórios técnicos e pareceres emitidos pelo Tribunal, o que permitiu contextualizar as decisões dentro do arcabouço regulatório vigente. Ainda, a pesquisa incluiu a revisão de doutrina jurídica e da legislação aplicável ao tema.

Outro procedimento adotado foi a realização de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros do Tribunal, buscando compreender de que maneira o consequencialismo influencia suas decisões. Essas entrevistas seguiram um roteiro previamente definido, garantindo uma abordagem aprofundada dos temas tratados, ao mesmo tempo em que proporcionavam flexibilidade para questionamentos adicionais.

O formato semiestruturado permitiu que os entrevistados expressassem livremente suas percepções e argumentos, enriquecendo a análise qualitativa. Com o intuito de captar diferentes perspectivas dentro do Tribunal, foram entrevistados sete conselheiros e três conselheiros-substitutos da Corte de Contas catarinense.

No campo quantitativo, os dados documentais buscaram a identificação de padrões e de tendências na fundamentação das decisões. Entre os aspectos analisados, considerou-se a frequência do uso de argumentos consequencialistas, a

relação entre a linguagem empregada e a fundamentação adotada, além da existência de possíveis discrepâncias entre decisões de natureza semelhante. Esse tratamento quantitativo dos dados permitiu uma avaliação mais minuciosa da estrutura argumentativa das decisões.

A combinação desses procedimentos resultou na coleta de um volume expressivo de informações, o que proporcionou uma base robusta para a análise dos dados e para a avaliação da fundamentação das decisões do TCE/SC. A triangulação de dados, aliando diferentes fontes e metodologias, reforçou a confiabilidade e a validade das conclusões obtidas. Essa diversidade metodológica possibilitou uma compreensão mais robusta dos fundamentos das decisões e de suas implicações.

4.2.3 Levantamento de dados no TCE/SC

Superado o panorama teórico, histórico e normativo acerca da teoria consequencialista e de sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro, este capítulo se propõe a analisar a aplicação concreta desse modelo decisório no âmbito do TCE/SC. A partir de uma abordagem empírico-jurídica, foram examinadas decisões proferidas por aquele Tribunal à luz dos dispositivos introduzidos pela Lei n. 13.655/2018, especialmente os arts. 20 e 21 da LINDB, que exigem a consideração das consequências práticas na esfera controladora nos casos nela elencados.

No âmbito desta pesquisa, o levantamento de dados realizado – essencialmente jurisprudência e na realização de entrevistas com os conselheiros e conselheiros-substitutos do TCE/SC – tem como objetivo principal perquirir se na fundamentação das decisões o TCE/SC aplica a teoria consequencialista.

Assim, a coleta de dados consubstanciou-se em uma pesquisa empírica que permitisse a identificação de padrões e de tendências na fundamentação e na motivação das deliberações e que buscasse, ao final, correlacioná-los aos conceitos teóricos já abordados.

Convém elencar, ainda, os objetivos específicos do levantamento de dados.

O primeiro deles é a identificação da presença do consequencialismo, com o mapeamento das decisões do TCE/SC proferidas nos anos de 2023 e de 2024 em que a teoria consequencialista foi aplicada de forma expressa ou indiretamente, com o fim de analisar de que forma os impactos e efeitos práticos são considerados na tomada de decisão.

Ainda como escopo específico do levantamento de dados, buscou-se uma comparação com os marcos teóricos, ou seja, o cotejamento dos achados empíricos com os pressupostos teóricos abordados nos capítulos anteriores, avaliando a correspondência entre a fundamentação utilizada nos julgados e as concepções doutrinárias do consequencialismo.

Além disso, novamente remetendo à natureza do Mestrado Profissional, buscou-se com o levantamento de dados, a discussão das implicações jurídicas e institucionais, ao analisar os impactos da fundamentação consequencialista para a atuação do TCE/SC e sobretudo para os jurisdicionados, considerando os efeitos práticos das decisões e possíveis implicações para a segurança jurídica e para a previsibilidade dos julgados.

Por fim, no levantamento de dados foi efetuada uma análise comparativa de casos concretos apreciados pelo TCE/SC, com ênfase nos anos de 2023 e de 2024 – sem se distanciar da perspectiva histórica da aplicação do consequencialismo no âmbito desse Tribunal –, com a seleção e o estudo de casos paradigmáticos, de forma a aprofundar a compreensão sobre a aplicação da teoria consequencialista na esfera de controle externo catarinense.

Nesse cenário, o levantamento de dados, portanto, teve como fim precípuo proporcionar uma base empírica sólida para a análise da fundamentação consequencialista no âmbito do TCE/SC, sendo que, a partir das informações coletadas, foi possível traçar um panorama detalhado sobre o uso da argumentação consequencialista no controle externo, contribuindo para a reflexão acadêmica e para o aprimoramento das práticas decisórias na esfera dos tribunais de contas.

Isso posto, o objetivo central foi investigar se o TCE/SC, ao exercer sua função de controle externo, efetivamente incorpora os fundamentos consequencialistas em suas deliberações, considerando os impactos concretos de suas deliberações, ou se ainda persiste uma prática marcada pelo formalismo tradicional, baseada na subsunção direta e exegética das normas. Além disso, foi discorrido sobre se o consequencialismo é aplicado de forma adequada, bem como sobre as dificuldades da aplicação da teoria consequencialista no âmbito da Corte de Contas Catarinense.

Para tanto, a análise foi dividida em duas frentes complementares. A primeira delas é o exame dos julgados do Tribunal nos anos de 2023 e de 2024, com especial atenção aos elementos consequencialistas em sua fundamentação. A segunda diz respeito às entrevistas realizadas com conselheiros e conselheiros-substitutos do

TCE/SC, com ênfase nos critérios utilizados na prática decisória e nos desafios enfrentados para a adoção do consequencialismo como orientação interpretativa.

Ao cotejar o discurso normativo com a realidade institucional do TCE/SC, pretendeu-se verificar o grau de internalização da teoria consequencialista, bem como identificar eventuais tensões entre os ideais estabelecidos pela legislação e as dificuldades estruturais, culturais ou metodológicas enfrentadas por esse órgão de controle. Em última análise, buscou-se compreender se a positivação do consequencialismo tem gerado, na prática, transformações na lógica decisória do Tribunal ou se ainda constitui um paradigma jurídico em processo de consolidação.

Tendo em vista que a presente pesquisa tem como objetivo central a análise do consequencialismo na fundamentação das decisões proferidas pelo TCE/SC, considerando o impacto da argumentação consequencialista na esfera controladora, faz-se necessário um levantamento empírico que permita compreender de que forma a teoria consequencialista é aplicada nos julgamentos do TCE/SC.

Nesse viés, a análise do consequencialismo no âmbito do TCE/SC exige a construção de um referencial empírico fundamentado em elementos concretos diretamente relacionados com a atuação do Tribunal, bem como capaz de evidenciar como os fundamentos teóricos discutidos se manifestam na prática institucional. Para tanto, adotou-se uma abordagem metodológica mista, que combinou elementos qualitativos e quantitativos, estruturando-se a partir da coleta de dados primários e secundários.

Como já mencionado, inicialmente procedeu-se ao levantamento de julgados do TCE/SC proferidos nos anos de 2023 e de 2024, notadamente aqueles em que se pudesse identificar com clareza a presença ou a ausência de argumentos consequencialistas em suas fundamentações. Esse levantamento visou verificar se a Corte efetivamente tem considerado as consequências práticas de suas deliberações, conforme exigência imposta pela Lei n. 13.655/2018, que introduziu os arts. 20 e 21 na LINDB.

Além disso, as entrevistas realizadas com os conselheiros e conselheiros-substitutos do TCE/SC teve como objetivo compreender suas percepções e compreensões sobre o consequencialismo. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, o que permitiu a exploração de aspectos subjetivos e contextuais relacionados à forma como os julgadores constroem suas fundamentações.

Essa etapa empírica foi essencial para contrastar os pressupostos teóricos com a realidade institucional do TCE/SC, permitindo não apenas aferir o grau de adesão ao consequencialismo, mas também identificar tensões, resistências, incoerências e boas práticas.

Assim, e nesse contexto, é que se insere a análise subsequente, na qual se buscou articular os dados empíricos com o marco teórico previamente delineado.

Dessarte, essa abordagem empírica é essencial para a validação dos conceitos explorados nos capítulos anteriores e para o aprofundamento da reflexão acerca do papel do consequencialismo na motivação das deliberações da Corte de Contas Catarinense.

Dessa forma, no capítulo conclusivo do presente estudo a análise dos dados coletados não se restringiu à simples verificação da presença ou não do consequencialismo, mas também à qualidade e à coerência argumentativa em sua aplicação, tendo sido fundamental verificar se a consideração das consequências práticas das decisões é concretizada de maneira sistemática, com base empírica e justificativas plausíveis, ou se se trata apenas de uma retórica vazia, sem correspondência com a realidade.

4.3 ANÁLISE DAS DECISÕES RELEVANTES (JURISPRUDÊNCIA)

Feitos esses apontamentos iniciais, passa-se à análise dos julgados proferidos pelo TCE/SC, dos anos de 2023 e de 2024, lapso temporal que delimita o presente trabalho, sendo que se optou por realizar esse exame por temas, bem como por pontos convergentes e divergentes relacionados à aplicação da teoria consequencialista naquela Corte de Contas.

Para empreender essa análise, convém relembrar que a própria lei estabelece que é imperativa a análise consequencialista apenas quando se decide com base em valores jurídicos abstratos[12], bem como quando for decretada a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa[13].

[12] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (Brasil, 2018a).

[13] Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas (Brasil, 2018a).

Fixa-se essa premissa apenas para fins de contextualização da análise do tema, notadamente para registrar que não é em todo e qualquer caso que há a obrigação legal de aplicação da teoria consequencialista na esfera controladora, até porque, em muitos deles, por suas próprias natureza e peculiaridades, sequer cabe a aplicação.

4.3.1 Evidente ascensão do Consequencialismo como prática decisória no âmbito do TCE/SC

Partindo-se do marco temporal inicial desta dissertação, observou-se que a partir de 2023 foi possível perceber um movimento bastante intenso de incorporação do consequencialismo jurídico como instrumento de fundamentação das decisões do TCE/SC.

Essa tendência pode ser observada na apreciação de Procedimento Apuratório Preliminar, em que foi destacada pela área técnica do Tribunal, e posteriormente no acórdão, a relevância da análise das consequências práticas na concessão de medidas cautelares[14], bem como em Processo de Exame de Licitação, em que a teoria consequencialista foi aplicada para permitir o aproveitamento de atos de procedimento licitatório anteriormente tidos como inválidos[15].

Essa tendência apresenta-se de forma ainda mais expressiva no ano seguinte (2024), lapso temporal em que diversos julgados de grande relevância para o Tribunal aplicaram o consequencialismo jurídico, sendo conveniente que se realize alguns apontamentos sobre os que se considera de maior destaque.

Ao apreciar a Representação REP 23/80092626 (Santa Catarina, 2024g), a teoria consequencialista foi aplicada no âmbito do TCE/SC como fundamento para não desconsiderar ato irregular praticado em procedimento licitatório, nos termos sugeridos pela área técnica especializada dessa Corte de Contas (Diretoria de Licitações e Contratos – DLC), destacando-se que a LINDB foi invocada para a modulação dos efeitos da decisão em razão das consequências que a anulação do certame licitatório causaria.

[14] REP 23/80109375 (Santa Catarina, 2024d).
[15] LCC 23/00328423 (Santa Catarina, 2023d).

Em outro Processo de Representação[16], o Plenário do TCE/SC analisou caso em que houve troca de fornecedor de sistemas de tecnologia da informação em um município catarinense, sendo que, atualmente, quando os avanços tecnológicos são parte essencial da boa gestão pública, se mostra evidente que os certames licitatórios nessa área trazem consequências práticas bastante relevantes. Na espécie, foi constatado que a mudança do sistema demandaria adequações, migração de dados, entre outros elementos, circunstâncias em que anular o processo licitatório causaria maiores prejuízos aos cidadãos do município do que não o anular.

Como se observou nesses dois casos anteriores, o consequencialismo foi aplicado como fundamento para convalidar atos de procedimento licitatório, optando-se pela sua não anulação, em razão das consequências práticas que essa medida causaria. Ou seja, ambos os casos demonstram que, embora os vícios possam ser juridicamente identificáveis, a sua invalidação pura e simples poderia gerar efeitos contraproducentes à gestão pública, afrontando o próprio interesse coletivo que o controle externo visa proteger.

No Processo de Representação REP 23/80127519 (Santa Catarina, 2024i), contudo, a teoria consequencialista foi utilizada como fundamento para anular certame licitatório, levando-se em conta as consequências práticas da decisão, justificada pelo lapso temporal desde a suspensão da licitação, a vultosa quantia de recursos públicos envolvidos, o prejuízo à competitividade e a recorrência das irregularidades.

Em outra situação, conforme se extrai do corpo do acórdão proferido pelo Plenário do TCE/SC no Processo de Fiscalização LCC 24/00509918 (Santa Catarina, 2024b), observa-se que o TCE/SC fixou prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a entidade jurisdicionada (SCPAR Porto de Imbituba) promovesse uma solução consensual entre os participantes de edital cujo objeto é a execução de obras em porto catarinense, retomando a fase de negociação. Nesse viés, foi destacado, ainda, que as partes deveriam considerar a possibilidade de inovação na solução de engenharia proposta, desde que configurada a redução de custos, aumento de qualidade, redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou de operação. Essa deliberação vislumbrou as consequências prejudiciais a todos os envolvidos (contratante, Administração Pública e sociedade), considerando viável, com

[16] REP 23/80013343 (Santa Catarina, 2024f).

fundamento na LINDB e no Decreto (federal) n. 9.380/2019, a propositura de resolução consensual, em benefício de todos, sem prejuízo aos interesses gerais.

Nesse ponto, destaca-se o exame de Processo de Representação[17], em que o TCE/SC afastou o formalismo excessivo no julgamento de propostas e de documentação de habilitação em processos licitatórios, buscando ampliar a competitividade, tendo em conta que os serviços de utilidade pública são prejudicados em casos de rescisão contratual, ponderando o potencial prejuízo à população pela interrupção do fornecimento de iluminação pública, que poderia ser mais danoso à população que a própria continuidade do contrato.

Pois bem, desses julgados, o que se pode extrair é que o que antes era uma construção doutrinária passou a ser fundamento decisório utilizado diretamente pela relatoria e pelas áreas técnicas do TCE/SC.

Conforme se verá adiante, na análise das entrevistas com os conselheiros e conselheiros-substitutos do Tribunal, havia há longa data uma preocupação com as consequências práticas das deliberações. Os julgados elencados materializam essa preocupação e refletem uma gradual mudança de paradigma do Tribunal, sinalizando uma transição de um modelo fortemente legalista e centrado na subsunção normativa para uma cultura que começa a considerar as implicações práticas das decisões administrativas de controle, conforme exigido pela legislação.

Além disso, esse novo padrão decisório revela que a Corte tem buscado, mesmo que ainda tenha muito a evoluir, atender ao princípio da racionalidade prática, o qual demanda que atos de invalidação, de recomendações e de deliberações que afetem diretamente a gestão pública sejam acompanhados de uma ponderação sobre seus efeitos reais.

Ademais, remetendo a um dos marcos teóricos adotados no presente trabalho, tem-se que a linguagem adotada nos acórdãos tem evoluído para incluir termos oriundos da teoria consequencialista, ainda que não façam menção expressa a ela. Nesse aspecto, expressões como “impactos administrativos”, “prejuízos à continuidade do serviço público”, “*periculum in mora reverso*” e “modulação de efeitos” começam a aparecer na fundamentação das decisões. Ainda que esse uso nem sempre seja acompanhado de uma análise empírica mais detalhada, como

[17] REP 23/80124927 (Santa Catarina, 2024h).

discutiremos adiante, já representa um avanço em termos de consciência institucional sobre a necessidade de decisões com fundamentação mais complexa e realista.

Dito isso, cabe uma reflexão crítica.

Apesar do avanço inegável, é preciso reconhecer que a simples menção à LINDB — ou mesmo a reprodução mecânica de seus dispositivos — não é suficiente para garantir uma fundamentação consequencialista legítima e eficaz.

Em diversos julgados, nota-se que a teoria é invocada de modo superficial, sem que haja, de fato, uma análise rigorosa das consequências previstas, alternativas disponíveis ou dados concretos que sustentem a opção tomada. Por exemplo, a decisão que deixa de anular um contrato com base em impactos potenciais precisa explicitar: quais impactos, para quem, com que intensidade e por quanto tempo. Quando essas perguntas ficam sem resposta, o consequencialismo corre o risco de ser reduzido a uma retórica de conveniência, útil apenas para legitimar decisões já tomadas sob outras bases.

Esse tipo de uso esvazia o valor normativo da LINDB e gera insegurança jurídica, pois o jurisdicionado não sabe, com clareza, quais são os critérios objetivos que o Tribunal adota para aplicar (ou não) a ponderação consequencialista.

O risco, aqui, é de que o consequencialismo vire um argumento de ocasião: invocado quando conveniente, omitido quando inconveniente, aplicado sem parâmetros técnicos estáveis, podendo comprometer até mesmo a isonomia, já que casos semelhantes poderiam receber tratamentos diferentes conforme a interpretação subjetiva de cada relator.

Além disso, observa-se que a análise das consequências, quando realizada, tende a ser predominantemente qualitativa, raramente amparada por dados empíricos, indicadores de desempenho, estudos técnicos ou projeções de impacto. A ausência dessa base técnica reduz a profundidade da análise e impede que a decisão se converta, efetivamente, em uma ação fundamentada por evidências. O consequencialismo, quando adotado como simples valoração retórica, deixa de ser uma ferramenta de racionalização para se tornar uma justificativa genérica e inquestionável — justamente o oposto do que preconizam os arts. 20 e 21 da LINDB.

É evidente que não se trata de falta de interesse dos julgadores em embasar suas decisões em dados técnicos mais robustos e em aplicar o consequencialismo de forma adequada. Nesse ponto, entra-se em um conceito advindo da economia, mas diretamente ligado ao consequencialismo, que é a assimetria de informações.

A assimetria de informações refere-se à desigualdade de acesso de diferentes indivíduos a uma mesma informação, sendo que “[…] as questões pertinentes às assimetrias informacionais estão mais diretamente relacionadas com a temática do risco e da incerteza dos agentes econômicos, com o processo de tomada de decisões [...]” (Finkelstein, 2015, p. 1035).

Aplicando-se tais conceitos ao TCE/SC, a área técnica do Tribunal, quando o auditor está elaborando seu relatório, possui uma quantidade limitada de informações, consubstanciadas nos documentos que foram acostados ao processo de controle externo e ao próprio conhecimento do auditor. Por exemplo, não foi o TCE/SC quem elaborou o termo de referência de uma licitação e, portanto, não fez análise de mercado, sendo que o processo chega ao Tribunal em uma fase mais avançada e já maduro para ser analisado. Assim, a assimetria de informações revela-se como um grande empecilho para a aplicação da teoria consequencialista.

Outro ponto que merece apontamentos críticos se refere à institucionalização incompleta da prática consequencialista, uma vez que ainda não há, no âmbito do TCE/SC, protocolos claros de análise de impacto, modelos padronizados de prognósticos, tampouco diretrizes internas que estabeleçam quando e como a ponderação de consequências deve ser realizada. Sem esse arcabouço institucional, o consequencialismo continuará dependendo da disposição individual de cada relator ou da maturidade argumentativa das áreas técnicas.

Em suma, o que se observa é um movimento de avanço parcial e assimétrico: o consequencialismo deixou de ser apenas tese e passou a integrar o vocabulário técnico do TCE/SC, o que é positivo; contudo, sua aplicação ainda carece de densidade empírica, uniformidade metodológica e transparência argumentativa.

Para consolidar-se como diretriz hermenêutica institucional, será necessário mais do que menções formais — será preciso instrumentalizar tecnicamente a análise das consequências, capacitar os quadros do Tribunal, criar mecanismos de controle interno sobre a coerência entre decisões e desenvolver uma cultura de fundamentação voltada à realidade administrativa e aos efeitos concretos das decisões de controle.

Dessa forma, em suma, a ascensão da aplicação da teoria consequencialista no âmbito do TCE/SC representa avanço que visa instituir uma cultura decisória mais sensível aos impactos concretos das deliberações dessa Corte de Contas. As mudanças observadas que se refletem nos julgados do Tribunal dos anos de 2023 e

de 2024 revelam uma busca por um controle externo alinhado às exigências da LINDB e de incorporação da racionalidade prática como vetor decisório.

A despeito disso, consoante se observou, esse movimento ainda tem muito a evoluir, carecendo de fundamentos empíricos sólidos, metodologias padronizadas e diretrizes internas claras, uma vez que a ausência de uma estrutura institucional que viabilize a análise sistemática de consequências limita a efetividade do consequencialismo como ferramenta de qualificação da decisão pública.

Portanto, para que esse paradigma se consolide de forma legítima e eficaz, é imprescindível o investimento na capacitação dos quadros técnicos, no desenvolvimento de modelos analíticos robustos e na adoção de mecanismos de controle que garantam coerência, isonomia e previsibilidade às decisões do Tribunal, sendo que isso é mais bem explorado ao final deste trabalho, ao serem formuladas sugestões para esse aperfeiçoamento.

4.3.2 Convalidação de atos, de licitações e de contratos administrativos com base nas consequências práticas

Na coleta de dados dos julgados do TCE/SC nos anos de 2023 e de 2024, verificou-se que o consequencialismo ganha bastante relevância em matéria de licitações e de contratos administrativos.

Mais especificamente, observou-se nesse período uma tendência crescente do Tribunal em convalidar atos praticados no âmbito de certames licitatórios com base na análise das consequências práticas de sua eventual anulação. Essa prática representa uma mudança relevante no paradigma decisório, indicando maior sensibilidade à complexidade da gestão pública e aos efeitos reais das decisões de controle.

Nesse sentido, diversos julgados examinados exarados pelo Plenário do TCE/SC revelam que, diante de vícios formais ou procedimentais identificados em processos licitatórios ou atos administrativos[18], a Corte, com fundamento na teoria consequencialista, optou por preservar a eficácia dos atos, considerando que os

[18] REP 23/80092626 (Santa Catarina, 2024g), REP 23/80124927 (Santa Catarina, 2024h), REP 23/80081349 (Santa Catarina, 2025a), REP 23/80013343 (Santa Catarina, 2024f) e REP 23/80127519 (Santa Catarina, 2024i).

prejuízos decorrentes de sua invalidação seriam mais severos do que os vícios que os maculavam.

Essa linha de atuação tem se manifestado de forma recorrente em situações que envolvem a continuidade de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais, sobretudo naquelas áreas em que a descontinuidade pode gerar prejuízos diretos e imediatos à coletividade. É o caso, por exemplo, das já mencionadas Representações REP 23/80092626 e REP 23/80124927 (Santa Catarina, 2024h), em que o TCE/SC optou pela manutenção de licitações já homologadas, mesmo diante da constatação de falhas no procedimento, em razão do estágio avançado em que se encontravam e dos potenciais impactos negativos que sua anulação traria ao interesse público.

Situação semelhante foi observada nas decisões que envolviam setores sensíveis, como saúde e alimentação, como nos Processos REP 23/80081349 (Santa Catarina, 2025a) e REP 23/80013343 (Santa Catarina, 2024f), nos quais a convalidação de contratos foi considerada a solução mais adequada diante da necessidade de assegurar a continuidade da prestação de serviços essenciais à população.

Da mesma forma, a aplicação da teoria consequencialista também se mostrou presente em processos relacionados à contratação de sistemas de gestão pública, como nos julgados REP 23/80013343 e REP 23/80127519, em que o Tribunal reconheceu que a interrupção dos serviços tecnológicos poderia acarretar desorganização administrativa, perda de dados e custos excessivos à Administração Pública, o que justificou a manutenção dos atos impugnados.

Contudo, a despeito dessa tendência de consideração das consequências práticas, deve ser destacado que a aplicação da teoria consequencialista pelo TCE/SC não tem se dado de forma automática ou acrítica. Há casos relevantes em que, mesmo diante de potenciais impactos negativos da anulação, a Corte optou por invalidar os atos impugnados ante a gravidade das irregularidades detectadas e o risco de comprometer o interesse público. Essa postura revela a adoção de um juízo de ponderação, no qual a mera invocação de eventuais prejuízos práticos não se sobrepõe, por si só, à necessidade de assegurar a legalidade.

Foi o que ocorreu na análise do Exame de Licitação LCC 23/00409504 (Santa Catarina, 2024a) e na Representação REP 23/80127519, nos quais o Tribunal entendeu que as falhas verificadas comprometiam de forma substancial os princípios

da legalidade, da moralidade e da competitividade, sendo insuficiente a simples ponderação de impactos imediatos negativos para justificar a convalidação. Em tais casos, a Corte demonstrou compreensão de que o consequencialismo não pode ser utilizado como salvo-conduto para práticas administrativas ilegais, tampouco como instrumento de convalidação automática de vícios sob o pretexto de evitar prejuízos à população destinatária dos serviços públicos essenciais.

Seguindo na análise, é possível extrair algumas reflexões críticas sobre os critérios a serem adotados na aplicação do consequencialismo na convalidação (ou não) de atos de certames licitatórios, na anulação (ou não) da própria licitação ou dos contratos administrativos com base em suas consequências práticas.

Primeiramente, destaca-se que a eficácia do consequencialismo, ou seja, sua aplicação como fundamento jurídico para que surta os efeitos desejados, está diretamente condicionada com sua conjugação a alguns princípios, tais como proporcionalidade, razoabilidade e, no âmbito do controle externo, da primazia do interesse público (compreendido como aquele voltado à satisfação concreta das necessidades coletivas, e não à mera preservação de interesses administrativos imediatos).

Essa linha de raciocínio foi perceptível quando o TCE/SC optou por convalidar ato de certame licitatório eivado de vícios, ponderando que a anulação do certame causaria prejuízos diretos à continuidade de serviços públicos essenciais, o que, no entendimento da Corte, afetaria de modo mais grave o interesse coletivo do que a manutenção do vício[19].

De maneira análoga, em outros casos, o Tribunal invocou as consequências práticas da invalidação — como o risco de interrupção no atendimento à população — para fundamentar a convalidação dos contratos, indicando uma análise de proporcionalidade entre os vícios formais e os impactos concretos à coletividade[20]. Nesses, ainda que a fundamentação nem sempre tenha apresentado dados empíricos consistentes, observa-se ao menos uma tentativa de justificar a decisão com base em critérios de racionalidade prática.

Por outro lado, nas hipóteses em que a ponderação dos princípios realizada sob a luz do consequencialismo leva à conclusão de que a análise das consequências

[19] REP 23/80092626 (Santa Catarina, 2024g).
[20] REP 23/80081349 (Santa Catarina, 2025a) e REP 23/80013343 (Santa Catarina, 2024f).

práticas seria insuficiente para mitigar a gravidade das irregularidades, o Tribunal adotou postura mais rigorosa.

Ao apreciar o Processo REP 23/80127519, por exemplo, embora tenha havido menção aos possíveis prejuízos aos alunos de escola municipal pela anulação de contrato de fornecimento de *kits* escolares, a Corte entendeu que os vícios eram de maior relevância — envolvendo prejuízo à competitividade, vultosos recursos públicos e reincidência de falhas — e que a convalidação não se sustentava diante do interesse público. Nesse caso, ainda que potencialmente gravosas, as consequências práticas da decisão foram superadas pela necessidade de assegurar a integridade do procedimento e de preservar valores estruturantes da Administração Pública.

Esse julgado denota que a teoria consequencialista não pode ser aplicada como fórmula retórica ou argumento genérico, já que não basta invocá-lo para justificar a anulação ou não de uma licitação ou contrato. Na mesma linha intelectiva, ao apreciar caso de dispensa de licitação[21], a despeito da complexidade da execução contratual e dos possíveis efeitos da paralisação, a decisão do Tribunal apontou que os vícios detectados comprometiam de forma insuperável a legalidade do processo, de modo que a preservação do ato, ainda que conveniente no curto prazo, seria nociva à Administração Pública a médio e a longo prazo.

Assim, o que se extrai desses julgados é que a legitimidade do consequencialismo como diretriz decisória depende, necessariamente, da demonstração racional de que a manutenção do ato irregular ou ilícito resulta em menor lesão ao interesse público do que sua anulação — o que exige, portanto, mais do que invocações genéricas, uma análise densa, comparativa e fundamentada em dados objetivos ou em elementos técnicos mínimos.

Em síntese, a análise deste tópico permitiu evidenciar que a aplicação do consequencialismo na convalidação de atos administrativos tem ocorrido de forma casuística, variando conforme o tipo de serviço afetado, a natureza e a gravidade dos vícios identificados e a capacidade da Corte em estimar os efeitos concretos da invalidação.

Nesse norte, apesar de decisões como as proferidas nos Processos REP 23/80092626 e REP 23/80081349 indicarem um uso do consequencialismo em favor da continuidade de serviços públicos essenciais, a ausência de critérios uniformes e

[21] LCC 23/00409504 (Santa Catarina, 2024a).

de análises empíricas aprofundadas torna a previsibilidade decisória limitada. Ao mesmo tempo, julgados como o REP 23/80127519 revelam que a mera alegação de prejuízos não tem sido suficiente quando as irregularidades comprometem a integridade do processo.

Logo, verifica-se que o Tribunal tem oscilado entre a ponderação das consequências e a rigidez legalista, sem dispor de um referencial técnico estável que balize a aplicação do consequencialismo. Na linha do que já foi dito no tópico anterior, para que essa linha argumentativa adquira densidade normativa e evite decisões dissonantes em casos similares, seria necessário estabelecer parâmetros minimamente objetivos de avaliação das consequências e consolidar metodologias de análise que superem o juízo subjetivo do relator.

4.3.3 Formalismo moderado e flexibilização de vícios

Na linha do entendimento doutrinário de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019), formalismo moderado é uma concepção segundo a qual as formalidades legais devem ser observadas como instrumentos para alcançar a finalidade do ato jurídico, mas não devem prevalecer sobre seu conteúdo ou sua efetividade, especialmente quando sua exigência estrita comprometer o interesse público.

Evidente que não se pode negar que o formalismo constitui importante instrumento para segurança e previsibilidade dos atos. A despeito disso, notadamente em certames licitatórios, o formalismo estrito não se mostra como um fim em si mesmo, sendo que as formas devem ser vistas como um meio para alcançar determinado fim (Carvalho Filho, 2009).

Noutras palavras, e de forma bastante singela, critica-se a adoção de formalidades exacerbadas por parte do administrador, pois, se a forma simples é suficiente e necessária para resguardar os direitos do interessado, não há razão para torná-la difícil. Trata-se, pois, de se buscar o equilíbrio entre segurança jurídica e o pragmatismo decisório.

Dito isso, denota-se que há evidente correlação entre o consequencialismo jurídico e o formalismo moderado, sobretudo porque buscam romper com o modelo tradicional de legalismo estrito. Mas, mais do que isso, em verdade pode-se afirmar que o formalismo moderado é instrumento do consequencialismo jurídico.

Ou seja, ao relativizar a prática de atos ilegais ou irregulares, o julgador adota uma postura consequencialista, ponderando se a anulação do ato traria mais danos à coletividade do que sua manutenção, sendo que essa ponderação é particularmente relevante em temas como licitações e contratos administrativos.

Feitos esses apontamentos, ainda que de forma uma pouco tímida, observa-se que essa linha intelectiva vem sendo adotada pelo TCE/SC. É o que se observa das decisões proferidas nos Processos PAP 23/80073087 (Brasil, 2024c) e LCC 23/00118291 (Santa Catarina, 2023b), em que se demonstrou uma clara tendência à adoção de um formalismo moderado. Em ambos os casos, o Tribunal adotou uma perspectiva que valoriza a eficiência administrativa, o pragmatismo das decisões e a avaliação das consequências práticas, em detrimento de uma aplicação meramente formalista e dogmática das normas legais.

No Processo PAP 23/80073087, foram constatadas falhas formais nos editais de licitação, como a exigência de atestados de capacidade técnica não relacionados às parcelas de maior relevância do objeto contratual e falhas na transparência ativa, sendo que essas exigências representam formalismo excessivo, desnecessário à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. O relator expressamente considerou que, embora as falhas apontadas pudessem comprometer a competitividade do certame, não atingiram o grau de materialidade exigido para a conversão do processo em representação. Ou seja, o consequencialismo e o formalismo moderado serviram como fundamento para o arquivamento do feito.

Já no Processo LCC 23/00118291, relativo à licitação compartilhada de consórcio estadual, foram identificadas irregularidades em pregão eletrônico, especialmente quanto à ausência de estudos técnicos preliminares e falhas na justificativa de vantajosidade econômica. Contudo, reconhecendo a complexidade da contratação, o alto valor envolvido (R$ 150 milhões) e a vigência dos contratos celebrados, o relator optou por revogar a cautelar anteriormente imposta, manter os efeitos dos contratos vigentes e substituir medidas sancionatórias por recomendações, com aplicação da teoria consequencialista e menção expressa à LINDB, denotando, ainda, a aplicação do formalismo moderado.

Dessarte, as decisões analisadas evidenciam a aplicação do formalismo moderado, posicionando-se contra o rigorismo excessivo que historicamente marcou – e ainda marca – a atuação do controle externo. Ao reconhecer que as formas são instrumentos e não fins em si mesmas, tais julgados sinalizam uma valorização da

legalidade substancial em detrimento de meras formalidades procedimentais, quando essas não comprometem a finalidade pública ou os direitos fundamentais envolvidos.

Esse entendimento reflete uma concepção mais funcional do direito administrativo, na qual a regularidade formal cede espaço à efetividade e à racionalidade jurídica, sobretudo diante de vícios que não causam prejuízo à ampla defesa, ao contraditório ou à economicidade. A lógica do formalismo moderado conduz, pois, a uma atuação estatal mais eficiente, que respeita a legalidade, mas sem se submeter a ela de modo cego ou automático.

A conexão com o consequencialismo jurídico, positivado nos arts. 20 e 21 da LINDB, é natural: ao decidir pela manutenção de atos com vícios formais irrelevantes, os julgadores avaliam as consequências práticas de suas decisões, evitando anulações que, embora corretas do ponto de vista estritamente técnico, poderiam causar descontinuidade de serviços, prejuízo ao interesse público ou insegurança jurídica.

Ainda assim, esse movimento de flexibilização exige cautela. A relativização de formas processuais ou exigências normativas deve vir acompanhada de fundamentação clara e robusta, com exposição dos critérios utilizados na ponderação entre legalidade formal e interesse público. É dizer, o formalismo moderado não significa permissividade, mas sim responsabilidade decisória, na qual a conformidade formal é avaliada à luz de sua utilidade real para o controle da Administração.

Destarte, o formalismo moderado e o consequencialismo jurídico não são princípios antagônicos, mas complementares, ambos se orientando por uma racionalidade jurídica comprometida com a finalidade das normas, com a estabilidade institucional e com a efetividade das políticas públicas.

4.3.4 Incerteza, dados empíricos e fundamentação

Seguindo, buscou-se, neste item, examinar a forma como a análise das consequências vem sendo utilizada nas decisões do TCE/SC, com especial atenção à presença (ou ausência) de fundamentação empírica que sustente tais prognósticos, ou seja, verificar se a invocação das consequências é acompanhada de elementos concretos que lhe conferem legitimidade técnica, aferindo o grau de maturidade dessa prática decisória e seus limites atuais.

Para tanto, utilizou-se como referência as decisões proferidas nos Processos REP 23/80081349 e LCC 23/00409504. Em ambos, há menções expressas às consequências das decisões a serem tomadas. No entanto, ao examinar em profundidade o conteúdo decisório, observou-se que essa análise segue predominantemente formal e pouco sustentada por dados empíricos objetivos ou por metodologias padronizadas de aferição de impacto.

No caso do REP 23/80081349, o relator reconheceu que a manutenção da ata de registro de preços para consultas em especialidades médicas, apesar da constatação de irregularidades, deu-se em razão da essencialidade dos serviços médicos contratados e com base no art. 21 da LINDB. Contudo, não se apresenta qualquer estudo, dado quantitativo ou projeção objetiva que dimensione tais impactos em termos de número de atendimentos, riscos à continuidade dos serviços ou repercussões financeiras caso a licitação fosse anulada.

Naturalmente, não se trata de o argumento consequencialista da essencialidade na prestação dos serviços médicos não ser importante. Contudo, o ideal, aqui, seria que essa razão de decidir estivesse acompanhada de análises técnicas sobre alternativas possíveis (como contratações emergenciais ou ajustes contratuais) ou estimativas de custo social da decisão.

Já no caso do LCC 23/00409504, cujo objeto era a apuração de possíveis irregularidades na dispensa de licitação de contratação de empresa para fornecimento de materiais e mão de obra para construção de escola, convém destacar excerto do voto proferido pelo Conselheiro Relator:

> No caso em apreço, sabe-se que a anulação do processo licitatório e do contrato dele decorrente implicará um período maior até a entrega das escolas para a operação do Município.
> Nada obstante, deve-se considerar o elevado dispêndio de recursos públicos à realização das obras (aproximadamente 34 milhões de reais), bem como o período em que elas estarão à disponibilidade da população local (provavelmente por décadas). Desse modo, realizar obras de tamanho vulto ao atropelo da lei e sem preencher requisitos básicos pode gerar prejuízos imensuráveis à própria população local, a quem visa beneficiar, inclusive colocando-a em risco.
> Assim, a despeito da notável importância das obras para o Município, a gravidade das irregularidades anotadas e o risco de prejuízos irreparáveis mostra-se preponderante no caso concreto, razão pela qual a Dispensa de Licitação nº 58/2023 e o contrato dela decorrente devem ser anulados para resguardar o interesse público. (Santa Catarina, 2024a)

Da análise desse trecho, verifica-se que são utilizadas expressões de cunho genérico (como por exemplo “provavelmente”, “prejuízos imensuráveis”, “período maior”), denotando que o consequencialismo foi aplicado sem base empírica concreta

ou dados objetivos que sustentem as consequências mencionadas. Ou seja, as consequências negativas da anulação do certame e do contrato dele decorrente são apenas presumidas. Não há, também, qualquer projeção concreta sobre o tempo de atraso na entrega das escolas, estimativa de custos adicionais, perdas educacionais ou impacto logístico na rede escolar.

Mais uma vez, não se pode afirmar que a decisão tomada é ruim ou pouco fundamentada, pois naturalmente o aplicador do direito deve decidir com base naquilo que consta dos autos, até porque é utópico esperar que toda decisão deva ser tomada somente caso existentes todos os elementos possíveis de serem produzidos.

Não obstante, o ideal – e nesse aspecto, ao final deste trabalho, são elaboradas sugestões de aprimoramento ao TCE/SC – é que a invocação da LINDB seja sempre acompanhada de elementos técnico-analíticos que embasem a tomada de uma decisão efetivamente consequencialista. Assim, de pronto, pode-se afirmar que no âmbito do TCE/SC a teoria consequencialista vem ganhando espaço e encontra-se em uma fase de maturação institucional.

Nesse ponto, conforme já destacado, embora sua jurisprudência avance no reconhecimento da relevância da análise consequencialista, persistem deficiências quanto à operacionalização dessa análise, especialmente no que tange à ausência de métricas quantitativas ou modelos de impacto, à falta de consideração por alternativas intermediárias, como readequações contratuais, dispensas fundamentadas ou reavaliações com base em parâmetros de mercado atualizados (no campo das licitações), bem como à inexistência de dados.

Em síntese, o que se verifica é um modelo de fundamentação que reconhece a necessidade de ponderar consequências, mas ainda não está instrumentalizado para fazê-lo de forma tecnicamente robusta.

Esse diagnóstico reforça que a efetividade do consequencialismo jurídico depende menos da sua invocação normativa e mais da sua estruturação técnica, ou seja, sem dados, sem indicadores, sem metodologia, o risco da superficialidade e da subjetividade das deliberações permanece alto, mesmo sob o aspecto de uma fundamentação moderna e orientada a resultados.

4.3.5 Determinações e recomendações não sancionatórias: o Consequencialismo como ferramenta de correção prospectiva

Do exame dos acórdãos proferidos nos Processos REC 20/00324376 (Santa Catarina, 2023c), REP 22/80066860 (Santa Catarina, 2024e) e LCC 23/00066631 (Santa Catarina, 2023a), é possível observar que foram utilizadas recomendações[22] e determinações[23] visando a correção de irregularidades, buscando prevenir falhas futuras em detrimento da aplicação de sanções punitivas imediatas. Esse entendimento está diretamente relacionado com a teoria consequencialista, uma vez que adota modelo de controle orientado pelas consequências práticas e pela eficiência administrativa.

Ao analisar o Recurso REC 20/00324376, embora reconhecida a existência de cláusulas restritivas à competitividade no edital de licitação para sistema de gestão pública, o Tribunal não declarou a nulidade do certame, tampouco impôs sanções ao gestor. A deliberação confirmou a decisão recorrida, priorizando o encaminhamento de determinações corretivas voltadas à adequação dos futuros certames, estabelecendo, entre outros pontos, a necessidade de compatibilização entre os requisitos técnicos exigidos e as reais necessidades da Administração. Trata-se de uma decisão cuja racionalidade está menos em punir o erro passado e mais em impedir sua repetição — o que evidencia um uso consequencialista da função de controle, com foco na prevenção.

Observa-se situação análoga na Representação do Processo REP 22/80066860, cujo objeto era o questionamento acerca de desclassificação de licitante que apresentou a proposta mais vantajosa para prestação de serviços médicos. Ainda que o Tribunal tenha julgado improcedente a representação, por reconhecer que a exclusão da empresa se deu em respeito ao princípio da vinculação ao edital, a decisão não se exauriu na análise legalista. O relator reconheceu que o caso envolvia conflito de princípios e, ao ponderar a realidade da contratação, decidiu emitir

[22] Art. 71, § 6º, do Regimento Interno do TCE/SC (Resolução N. TC-06/2001):
Art. 71. [...].
§ 6° Constituem recomendações as medidas sugeridas para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos (Santa Catarina, 2001).

[23] Art. 71, § 7º, do Regimento Interno do TCE/SC (Resolução N. TC-06/2001):
Art. 71. [...].
§ 7º Constituem determinações as medidas impositivas afetas ao cumprimento de comando legal ou regulamentar (Santa Catarina, 2001).

determinação expressa para que não houvesse nova prorrogação do contrato vigente e que fosse promovida nova licitação, com vistas à obtenção de proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, o consequencialismo jurídico surge como uma abordagem essencial para harmonizar o cumprimento estrito das normas com a efetividade dos resultados buscados pela Administração Pública. Longe de representar uma ruptura com o princípio da legalidade, o consequencialismo atua como um instrumento de ponderação, permitindo que decisões administrativas e judiciais considerem os impactos práticos e os efeitos concretos das escolhas realizadas. Assim, ao avaliar não apenas a conformidade formal com o edital, mas também os desdobramentos da manutenção de um contrato menos vantajoso, o julgador adotou uma postura que privilegia a racionalidade na gestão dos recursos públicos, promovendo uma atuação estatal mais eficiente, responsiva e orientada ao interesse público.

De forma semelhante, no Exame de Licitação LCC 23/00066631, a atuação do TCE/SC foi pautada por uma série de orientações técnicas que resultaram na correção do edital antes mesmo da contratação[24], com impacto direto sobre o valor estimado da obra e a segurança técnica do projeto básico. A Corte identificou, entre outros problemas, a superestimativa da distância de transporte de materiais, ausência de estudos geotécnicos e omissão de critérios adequados de reajuste contratual. Em resposta, a Prefeitura atendeu às orientações e republicou o edital com as correções apontadas. O Tribunal, reconhecendo o cumprimento das medidas e os avanços alcançados, optou pelo arquivamento do feito, emitindo apenas recomendações prospectivas para futuras licitações.

Esses três casos apresentam pontos bastante convergentes, consubstanciados em privilegiar uma atuação corretiva com foco em resultados futuros, em vez de priorizar a função sancionatória do Tribunal. Essa abordagem revela uma aplicação prática do consequencialismo, ao orientar as decisões não

[24] 2. Recomendar ao atual Prefeito do Município de Balneário Camboriú que em futuras licitações atente para:
2.1. Incluir cláusula de reajuste aderente aos índices específicos, ajustados à realidade inflacionária do setor, como os índices de reajustamento de obras rodoviárias do DNIT/FGV, em atenção aos arts. 40, inciso XI, 55, inciso III, c/c o art. 65, § 8º, da Lei federal n. 8.666/1993, e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.
2.2. Na elaboração do orçamento básico, considerar a desvinculação dos ligantes asfálticos das composições de custo dos serviços de pavimentação, apropriando-os em itens separados e considerando BDI diferenciado, em atenção ao art. 7º, § 2º, inciso II, c/c o art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei federal n. 8.666/1993 - LCC 23/00066631. (Brasil, 2023a).

apenas pela análise estrita da legalidade formal, mas também pelos efeitos concretos que elas produzem na gestão pública. Assim, o foco desloca-se para a prevenção de danos, a correção de ilegalidades ou irregularidades, com ênfase no controle preventivo.

A análise desses julgados evidencia que a adoção do consequencialismo no exercício da função de controle não implica abdicar da legalidade, mas sim ampliar sua eficácia a partir da consideração dos impactos das decisões. Nos três casos, o TCE/SC privilegiou medidas orientadas à correção de ilegalidades e de irregularidades, evitando soluções punitivas que pouco contribuiriam para a melhoria da gestão pública.

Trata-se de uma aplicação concreta do consequencialismo como critério decisório, no qual o controle é exercido com atenção às repercussões práticas da deliberação, visando maior aderência entre a decisão tomada e os resultados esperados, reafirmando a importância do controle orientado por consequências na indução de boas práticas e na construção de soluções mais eficientes e ajustadas à realidade administrativa.

4.3.6 *Periculum in mora* reverso (inverso) como critério de cautelaridade

Recorrendo-se ao direito processual civil, aplicável subsidiariamente aos processos de controle externo[25], tem-se o instituto da tutela provisória de urgência de natureza cautelar, a qual busca assegurar o direito objeto da demanda, de modo que o lapso temporal decorrido até sua obtenção não o viole (Lamy, 2018), sendo que sua concessão está condicionada ao preenchimento dos requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil (CPC)[26].

De forma antagônica, surge o denominado *periculum in mora* reverso (ou inverso), consistente no risco de que os efeitos da decisão que concede a tutela cautelar sejam definitivos, impossibilitando o retorno das partes à situação anterior, ou seja, "[…] quando o deferimento da medida de urgência, ao afastar o perigo de dano irreparável enfrentado pelo requerente, acaba por impor ao requerido que

[25] Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente (Brasil, 2015, art. 15).

[26] Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (Brasil, 2015, art. 300).

suporte risco igual ou maior, como consequência imediata da própria providência emergencial decretada […]" (Theodoro Júnior, 2020, p. 626).

Assim, o *periculum in mora* inverso guarda relação com a ideia dos riscos e das consequências que podem advir da concessão de uma medida cautelar, diversamente do que ocorre com o *periculum in mora* "tradicional", que se configura com base nos riscos de sua não concessão.

Em matéria de licitações e de contratos administrativos, o art. 147[27] da Lei (federal) n. 14.133/2021 exige da Administração uma análise de quem efetivamente suportará os maiores prejuízos com a decisão: se o ordenamento jurídico, diante da continuidade temporária de um contrato maculado por irregularidade, ou se a coletividade, privada da fruição de bens e de serviços essenciais, da preservação ambiental ou da manutenção de empregos e de postos de trabalho. Assim, a legalidade formal não é mais um valor absoluto, mas deve ser ponderada com as exigências da eficiência, da continuidade do serviço público e da proteção de interesses difusos e coletivos.

Com base nesses apontamentos, é possível verificar que há uma convergência metodológica entre o *periculum in mora* inverso e o consequencialismo jurídico.

Além dos requisitos tradicionais necessários à concessão de provimentos cautelares – *fumus boni juris* e *periculum in mora* "tradicional" – surge o *periculum in mora* inverso, o qual está relacionado ao risco de que a própria concessão da medida liminar possa causar efeitos deletérios, desproporcionais ou irreversíveis.

Esse conceito está intimamente ligado à lógica do consequencialismo jurídico, entendido como a necessidade de se considerar as consequências práticas das decisões judiciais ou administrativas no momento da sua fundamentação.

É dizer, o *periculum in mora inverso* atua como instrumento na aplicação do consequencialismo jurídico, uma vez que obriga o julgador a refletir não apenas sobre a legalidade abstrata do ato questionado, mas também sobre os danos colaterais que o provimento cautelar poderia causar, ganhando bastante relevância no âmbito do controle externo, em que medidas cautelares tem o potencial de ocasionar, por

[27] Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos [...] (Brasil, 2021c, art. 147).

exemplo, paralisação de obras, interrupção de contratos em execução ou suspensão de políticas públicas essenciais.

Nesse aspecto, ao ponderar entre os riscos da omissão e os da intervenção, o julgador precisa exercer um juízo de proporcionalidade, no qual a análise das consequências práticas da medida se correlaciona diretamente com a identificação de danos potenciais à ordem jurídica e administrativa (*periculum in mora* inverso).

Dessa forma, o *periculum in mora* inverso como instrumento de aplicação do consequencialismo jurídico converge para a mudança de paradigma na tomada de decisões, em que se supera a legalidade estrita, impondo-se ao julgador a tarefa de avaliar o contexto institucional, os impactos sociais e a viabilidade fática da decisão.

Retornando à análise específica dos julgados do TCE/SC dos anos de 2023 e de 2024, verifica-se que o perigo da demora analisada em relação aos potenciais efeitos negativos na concessão tem ganhado espaço como fundamento na análise das decisões cautelares no âmbito desse Tribunal, destacando-se as decisões proferidas nos Processos REP 23/80013343 e REP 23/80109375 (Santa Catarina, 2024d), os quais representam marcos interpretativos importantes na consolidação dessa perspectiva.

Na análise do Processo REP 23/80013343, em que se apurou possíveis irregularidades em pregão presencial destinado ao fornecimento de solução de gestão pública integrada, o relator destacou expressamente a relevância de considerar os efeitos práticos decorrentes da eventual anulação de uma licitação já homologada e com contrato em execução.

Apesar do reconhecimento de falhas no edital, o Tribunal optou por não sustar o contrato, justamente em razão do risco de dano reverso, tendo apontado, com amparo na LINDB, que a anulação do processo licitatório tem o potencial de trazer maiores prejuízos à municipalidade, sendo que a abrupta substituição de fornecedor poderia até mesmo prejudicar a regular execução de atividades essenciais, caracterizando o perigo de dano reverso.

De maneira análoga, ao apreciar o REP 23/80109375, cujo objeto era análise de possíveis irregularidades em pregão eletrônico para contratação de empresa para fornecimento de *kits* escolares, o Conselheiro Relator acolheu sugestão do relatório exarado pela área técnica do Tribunal (DLC), consignando que há um “[…] terceiro requisito que deve ser levado em consideração para a concessão da medida cautelar, qual seja, o perigo de dano inverso”.

Por conseguinte, com fundamento na LINDB e por reconhecer o *periculum in mora* inverso, apesar da constatação de exigências excessivamente específicas e da aglutinação injustificada de objetos, a medida cautelar de sustação do certame foi indeferida.

A análise dessas duas decisões proferidas pelo TCE/SC permite observar que o *periculum in mora* inverso tem assumido função estruturante na cautelaridade contemporânea aplicada ao controle externo. Sua aplicação não se resume à proteção abstrata da estabilidade administrativa, mas exige a consideração realista de aspectos como: continuidade de serviços essenciais, complexidade de migração contratual, riscos de contratação emergencial, prejuízo à população e eventual insegurança jurídica resultante da invalidação de atos administrativos.

Nesse viés, a força argumentativa do *periculum in mora* inverso como elemento de fundamentação das decisões do Tribunal está diretamente relacionada a um juízo de proporcionalidade consequencialista, sendo que o ônus argumentativo, nesse caso, desloca-se para a demonstração da necessidade, da adequação e da razoabilidade da medida cautelar. Dessa forma, por exemplo, não basta apontar a ilegalidade formal de um edital ou contrato: é preciso analisar, à luz de evidências objetivas e verificáveis, se a invalidação imediata da medida questionada traz mais benefícios do que prejuízos ao interesse público.

A valorização do *periculum in mora* inverso representa, portanto, uma inflexão consequencialista e pragmática no processo decisório, deixando de ser um mero argumento cautelar para passar a ser elemento para uma fundamentação consequencialista.

4.3.7 Ausência de jurisprudência vinculante no âmbito do TCE/SC

Um dos entraves mais relevantes à consolidação da teoria consequencialista como parâmetro decisório consistente no âmbito do TCE/SC é a inexistência de mecanismos formais de vinculação jurisprudencial. Ao contrário do que ocorre no Poder Judiciário, com a sistemática dos precedentes qualificados (como o recurso repetitivo ou a repercussão geral e ainda súmulas vinculantes), o modelo decisório dos tribunais de contas permanece estruturado com base em deliberações caso a caso, com baixa força vinculante entre decisões anteriores e futuras.

Essas circunstâncias criam um cenário de fragmentação decisória, no qual situações semelhantes podem receber tratamentos substancialmente distintos, fazendo com que a ausência de jurisprudência vinculante nos processos de controle externo comprometam diretamente a previsibilidade, a isonomia e a estabilidade das decisões, valores essenciais à legitimidade institucional do controle externo.

Isso se verificou na presente pesquisa, tendo sido observado que há casos análogos em que a aplicação do consequencialismo resulta em desfechos opostos. Por exemplo, a convalidação de atos irregulares com base nos impactos práticos (como nos Processos REP 23/80092626 e REP 23/80013343) contrasta com julgados em que, mesmo diante de alegações de prejuízo à continuidade do serviço público, o TCE/SC optou pela anulação integral do ato impugnado (como em REP 23/80127519).

Não se desconhece que em processos de controle externo que examinam licitações e contratos administrativos há uma série de peculiaridades a serem analisadas caso a caso, no entanto, em nenhum dos casos há referência a um padrão vinculante anterior ou à necessidade de harmonização com decisões similares, o que reforça a percepção de casuísmo e de insegurança.

Esse quadro denota que a inexistência de parâmetros para a tomada da decisão revela um desafio adicional à aplicação do consequencialismo. Na prática, isso significa que a mesma teoria pode ser invocada com finalidades opostas, inclusive para justificar decisões contraditórias. O risco institucional, nesse contexto, é que o consequencialismo seja percebido não como uma diretriz técnica objetiva, mas como uma retórica de conveniência — invocada conforme o resultado desejado pela autoridade julgadora, e não como uma metodologia estruturada e replicável.

Em suma, a falta de jurisprudência vinculante, somada à ausência de mecanismos de uniformização interpretativa, fragiliza a aplicação consequencialista no TCE/SC e amplia os riscos de decisões fragmentadas, dissonantes e potencialmente arbitrárias.

Conforme exposto adiante, na parte final deste trabalho, em que se apresentam sugestões, a superação desse quadro passa por uma reconfiguração institucional, com a valorização de práticas interpretativas estáveis, comunicáveis e tecnicamente fundamentadas, de modo a promover a confiança, a previsibilidade e a efetividade do controle exercido pela Corte de Contas catarinense.

4.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM CONSELHEIROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS DO TCE/SC

Dando continuidade à análise empreendida no subitem anterior, que examinou os julgados, com o objetivo de identificar padrões decisórios e argumentos recorrentes nos processos julgados pelo TCE/SC, este subitem volta-se às entrevistas realizadas com os conselheiros e conselheiros-substitutos.

Inicialmente, registra-se que todos os procedimentos éticos inerentes à realização de entrevistas foram devidamente observados. Os participantes foram previamente informados acerca dos objetivos da pesquisa, das condições de participação e de seus direitos. Ademais, assegurou-se a confidencialidade das informações prestadas, mediante a adoção de técnicas de anonimização e de guarda segura dos dados coletados. As entrevistas foram gravadas com o consentimento expresso dos entrevistados, garantindo que o material fosse utilizado exclusivamente para fins acadêmicos e de pesquisa.

Na mesma linha do exame dos julgados, com as entrevistas buscou-se compreender as percepções, experiências e critérios subjetivos que orientam a atuação dos julgadores da Corte de Contas Catarinense.

As entrevistas foram realizadas com os conselheiros e conselheiros-substitutos do TCE/SC, com o objetivo de traçar um panorama detalhado sobre o processo decisório e a fundamentação das decisões. Como já mencionado, para garantir uma amostragem representativa e diversificada dentro do Tribunal, optou-se por entrevistar todos os conselheiros e conselheiros-substitutos, permitindo, assim, uma comparação entre abordagens mais tradicionais e perspectivas contemporâneas na fundamentação das decisões.

O roteiro das entrevistas seguiu um modelo semiestruturado, contemplando diversos aspectos, tendo os entrevistados sido questionados, dentre outros aspectos, sobre suas percepções da fundamentação das decisões e sobre a relevância do consequencialismo para a segurança jurídica e a transparência do processo decisório. Além disso, buscou-se identificar possíveis divergências na forma como os conselheiros e conselheiros-substitutos compreendem a fundamentação e de que maneira essa percepção influencia suas práticas ao decidir.

Outro ponto explorado nas entrevistas foi a frequência e as circunstâncias em que os conselheiros adotam um raciocínio consequencialista na fundamentação de

suas decisões, especialmente após a promulgação da Lei (federal) n. 13.655/2018. Foram analisadas as justificativas apresentadas pelos entrevistados e a influência de fatores externos, como os impactos econômicos e sociais das decisões. Para aprofundar essa análise, também foram investigados exemplos práticos de decisões em que o consequencialismo desempenhou um papel central.

Ademais, os conselheiros compartilharam desafios e dificuldades enfrentados na fundamentação das decisões, principalmente no que tange à necessidade de conciliar aspectos técnicos, jurídicos e consequenciais. Discutiu-se, ainda, os limites da discricionariedade dos conselheiros e os obstáculos na padronização dos critérios de fundamentação.

Registra-se que todas as respostas foram registradas e submetidas a uma análise qualitativa, empreendida no presente capítulo, a fim de identificar padrões e possíveis correlações com os dados documentais coletados ao longo da pesquisa.

Com o intuito de captar em profundidade as dinâmicas internas do processo decisório no âmbito do TCE/SC, as entrevistas com os conselheiros e conselheiros-substitutos teve como proposta mapear percepções, práticas e desafios enfrentados por esses agentes na fundamentação das decisões proferidas, especialmente à luz do consequencialismo.

Para assegurar a diversidade de perspectivas e uma representação fiel do corpo deliberativo da Corte de Contas, optou-se por uma abordagem censitária, envolvendo todos os membros. Essa estratégia permitiu captar nuances entre visões mais tradicionais e entendimentos mais recentes, em especial no que se refere à aplicação do raciocínio consequencialista nas decisões.

Dessa forma, as entrevistas complementam a análise dos dados coletados nesta pesquisa, oferecendo uma perspectiva sobre a dinâmica deliberativa, os fatores que influenciam a formação do convencimento e as possíveis tensões entre normas jurídicas e práticas institucionais, sempre com ênfase na teoria consequencialista.

De forma análoga à realizada no exame dos julgados do TCE/SC, a análise das entrevistas com os conselheiros e conselheiros-substitutos buscou identificar temas em comum abordados pelos entrevistados, bem como pontos de divergência.

4.4.1 Ascensão do Consequencialismo como perspectiva decisória

4.4.1.1 Aplicação do Consequencialismo previamente às alterações da LINDB

De pronto, identificou-se nas entrevistas que a lógica consequencialista, embora tenha sido positivada somente com a edição da Lei (federal) n. 13.655/2018, já integrava a prática decisória da Corte de Contas antes mesmo dessas alterações normativas. Em diversos relatos, os entrevistados indicaram que a consideração das consequências práticas das decisões era algo presente, ainda que de forma empírica ou intuitiva, fruto de experiências profissionais anteriores ou mesmo nos cargos de membros do TCE/SC, bem como na necessidade de responder adequadamente às complexidades da gestão pública.

Nesse sentido, o Conselheiro Aderson afirmou que, mesmo sem pensar ou mencionar expressamente a teoria consequencialista, empiricamente já se considerava as consequências práticas de suas manifestações antes de sua positivação no ordenamento jurídico, percebendo-se que já existia uma preocupação em evitar deliberações sem que se considerasse os impactos à coletividade.

O Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, por sua vez, referiu-se à própria experiência como gestor público para sustentar que sua perspectiva decisória sempre envolveu a consideração do impacto das decisões sobre as políticas públicas, sobretudo na área da saúde. Para ele, o consequencialismo não surgiu com a lei, mas foi, sim, reforçado por ela, funcionando como validação de uma prática já presente na atuação do Tribunal.

Na mesma linha, o Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca relatou que sua atuação sempre esteve alinhada ao que chamou de “consequencialismo de regras”, enfatizando que o julgador deve partir da legalidade, mas sem ignorar os efeitos concretos de suas decisões — abordagem que, segundo ele, já era adotada antes da positivação da LINDB.

A Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken também pontuou que sua atuação já incorporava a análise das consequências de maneira prática, ainda que nem sempre isso fosse explicitado nas fundamentações escritas. Em sua fala, destacou que decisões voltadas, por exemplo, à responsabilização de agentes públicos, como no caso de aposentadorias de professores ou de imputações de

débito, já eram orientadas por uma lógica consequencialista, mesmo sem menção direta à legislação.

Esses depoimentos apontam para um entendimento comum: o consequencialismo não foi uma inovação introduzida abruptamente no Tribunal de Contas de Santa Catarina, mas sim a consolidação normativa de um processo de amadurecimento institucional que já vinha ocorrendo.

A positivação legal, nesse contexto, funcionou como catalisador para que práticas já existentes fossem agora explicitadas de forma mais sistemática nas decisões. Ou seja, a entrada em vigor da nova redação da LINDB reforçou e legitimou um modelo decisório orientado para a racionalidade prática, que já se desenhava na atuação da Corte.

4.4.1.2 Efeitos da LINDB: visibilidade e racionalização

Embora, conforme dito, muitos conselheiros e conselheiros-substitutos já considerassem as consequências práticas de suas decisões antes mesmo da entrada em vigor da Lei n. 13.655/2018, a positivação da teoria consequencialista foi responsável por conferir a esse raciocínio *status* normativo. Em termos práticos, a incorporação legal dessa diretriz decisória operou um efeito de racionalização e de visibilidade: ou seja, contribuiu para que fundamentos antes implícitos passassem a ser explicitamente mencionados nos votos e nos relatórios técnicos do Tribunal.

O Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior ponderou que as alterações promovidas na LINDB foram instrumentos importantes para aprimorar a atuação dos órgãos de controle, incluído o consequencialismo. Destaca que há certa resistência em sua aplicação, tendo a LINDB contribuído para mitigar essa resistência.

O Conselheiro José Nei Alberton Ascari afirmou que, com a introdução dos arts. 20 e 21 na LINDB, o consequencialismo ganhou maior notoriedade, especialmente no âmbito do Direito Público, e que passou a ser mais claramente observado nas fundamentações, sobretudo em decisões cautelares e em contextos em que o *periculum in mora* reverso é relevante. Para ele, embora o julgador deva sempre observar a lei, a avaliação das consequências práticas tornou-se parte fundamental da motivação decisória, com maior grau de exigência formal.

O Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall considerou as alterações legislativas como uma evolução no processo decisório, destacando a relevância da aplicação da teoria consequencialista na fundamentação das decisões.

Na linha do que destacou o Conselheiro Aderson Flores, a edição da nova redação da LINDB não apenas trouxe maior clareza sobre a importância da análise das consequências práticas, mas também impôs aos julgadores a necessidade de refletir e registrar expressamente as razões pelas quais determinadas decisões foram tomadas, o que não ocorria, ou ao menos ocorria em menor grau, em momento anterior. Ainda segundo o Conselheiro Aderson, houve a necessidade de aprimoramento das fundamentações das deliberações, com base na exigência da lei, o que reforça que a mudança normativa implicou uma adaptação qualitativa da atividade decisória, mesmo para aqueles que já atuavam com esse tipo de raciocínio de forma empírica.

A Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken, por sua vez, observou que, após as alterações legislativas, passou a inserir de forma mais consciente argumentos consequencialistas em suas decisões — destacando, ainda, a relevância da fundamentação consequencialista nos casos que envolvem sanções pecuniárias ou impacto direto sobre indivíduos, como nos casos de aposentadorias de servidores. Ainda que afirme que a fundamentação explícita do consequencialismo ainda ocorre de maneira pontual em suas decisões, aponta que houve uma mudança de mentalidade, intensificada pela vigência da nova redação da LINDB.

É importante destacar, nesse contexto, que a positivação da teoria não implicou, necessariamente, uma alteração no conteúdo e nas conclusões das decisões, mas sim uma transformação na forma como os julgadores as fundamentam.

Assim, o principal impacto da positivação foi, segundo os próprios Conselheiros, a sistematização e a formalização de um raciocínio que já aparecia nas deliberações do Tribunal, sendo que a LINDB, ao exigir expressamente que sejam consideradas as consequências práticas das decisões, reforçou a necessidade de que tais análises deixem de ser apenas intuições ou percepções subjetivas e passem a constar expressamente nos fundamentos legais e técnicos das decisões administrativas. Em outras palavras, é possível inferir que a nova redação da LINDB operou como vetor de racionalização argumentativa e de publicização das razões que orientam o processo decisório do TCE/SC.

4.4.2 Áreas temáticas de maior incidência do Consequencialismo

4.4.2.1 Licitações e Contratos

Na mesma linha do que foi observado na análise do tópico anterior, relativo aos julgados do Tribunal, no conjunto das entrevistas realizadas, observou-se uma convergência expressiva quanto à centralidade das licitações e dos contratos administrativos como o principal campo de incidência do consequencialismo jurídico, no âmbito das decisões proferidas pelo (TCE/SC), demonstrando-se bastante relevante por revelar que os próprios membros da Corte reconhecem esse espaço como o mais fértil para a aplicação da teoria.

O Conselheiro Herneus João De Nadal reforçou que sempre se preocupou em compatibilizar legalidade e realidade. Em sua entrevista, descreveu decisões relativas a licitações e a contratos, notadamente serviços essenciais, como recolhimento de lixo e operação de aeroportos, em que evitou a anulação de contratos, mesmo diante de vícios formais, por considerar que os efeitos da invalidação seriam mais danosos à coletividade que a manutenção do vínculo contratual.

Na mesma linha, o Conselheiro Aderson Flores afirmou que, mesmo antes das modificações da LINDB, já notava que, na maioria dos casos em que se considerava argumentos consequencialistas, havia correlação com licitações e contratos administrativos, recordando casos em que o TCE/SC, ao constatar irregularidades formais em procedimentos licitatórios, optou por não anular contratos em vigor, valendo-se da fundamentação prevista na LINDB, buscando evitar prejuízos à continuidade do serviço público e à população beneficiária.

Outro exemplo significativo vem do Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, que relatou, com base em sua experiência como gestor público, a dificuldade de cumprir todas as exigências legais em processos licitatórios, especialmente em áreas como a saúde, em que a resposta precisa ser rápida e eficaz. Segundo ele, decisões do Tribunal que consideram a descontinuidade de serviços, ao deliberar sobre contratos, são muito mais alinhadas com as necessidades da população, e o consequencialismo surge como ferramenta de equilíbrio entre a norma e o interesse coletivo.

A Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken, embora tenha destacado especificamente os casos de análise de atos de aposentadoria de professores como hipótese de ampla aplicação do consequencialismo, ressaltou que a atuação tem

privilegiado, especialmente nos julgamentos envolvendo contratos e certames, a consideração das consequências práticas como critério decisório. Em sua visão, a suspensão ou anulação de processos licitatórios, embora juridicamente possível, pode gerar efeitos contraproducentes à administração e à coletividade, como a inviabilização de eventos públicos, a interrupção de serviços essenciais ou mesmo retrocessos em políticas públicas em andamento.

O Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca igualmente reconheceu que nas matérias relacionadas a contratações públicas há um espaço natural para a aplicação da teoria consequencialista, registrando, ainda, sua relevância em processos que analisem auditoria operacional. Ele menciona, por exemplo, decisões em que a anulação de licitações poderia gerar dispensa emergencial, o que, muitas vezes, acaba gerando mais riscos à economicidade e à regularidade do processo do que a manutenção do certame com ressalvas. Para ele, esse tipo de impacto pode e deve ser considerado, desde que dentro dos limites impostos pela própria legalidade.

No mesmo sentido, o Conselheiro-Substituto Cléber Muniz Gavi destacou que em procedimentos licitatórios, o consequencialismo se mostra mais proeminente, chamando atenção para a análise econômica. Em sua perspectiva, o formalismo excessivo aplicado a licitações, como exigências que constam da lei, mas são de difícil aplicação em pequenos municípios, desconsidera a complexidade da realidade local e acaba por gerar custos administrativos elevados, contrariando o próprio interesse público.

Dessarte, a análise desses excertos das entrevistas evidencia que, no contexto do TCE/SC, as decisões envolvendo licitações e contratos administrativos representam não apenas o espaço mais recorrente de aplicação do consequencialismo, mas também o mais sensível e complexo em termos institucionais. Os Conselheiros e Conselheiros-Substitutos apontaram, de forma concreta, que a ponderação entre legalidade estrita e interesse público exige, nesses casos, uma atuação que transcenda a lógica formalista tradicional, incorporando elementos contextuais, operacionais e, em certos casos, até sociopolíticos.

Os exemplos relatados, como os contratos de recolhimento de lixo, a gestão aeroportuária, a prestação de serviços de saúde ou a viabilidade de eventos públicos, demonstram que a manutenção de contratos com vícios formais pode, muitas vezes, evitar prejuízos mais graves e imediatos à população.

Nesse cenário, o consequencialismo não é invocado como um discurso genérico de conveniência, mas como uma técnica decisória orientada pela racionalidade administrativa, cuja aplicação demanda conhecimento profundo da realidade local, avaliação de riscos e, sobretudo, compreensão das consequências estruturais da atuação do controle externo.

Em suma, a recorrência e a consistência dessas manifestações indicam que, para os membros da Corte, o julgamento que considere argumentos consequencialistas em matéria de licitações e de contratos não apenas se impõe como necessário, mas como parte integrante de uma nova lógica no exercício do controle externo.

4.4.2.2 Medidas Cautelares

De maneira análoga ao que constatado quando da análise dos julgados do TCE/SC, observou-se como tema recorrente nas entrevistas a menção às medidas cautelares, notadamente na análise de licitações e de contratos. Nesse contexto, os Conselheiros enfatizaram a importância de avaliar os efeitos colaterais que podem advir da suspensão imediata de certames, mesmo quando há indícios consistentes de irregularidades.

O Conselheiro Herneus João De Nadal atentou para a evolução nas decisões do Tribunal, mencionando que, antes, se priorizava decisões de fiscalização *a posteriori*, sendo que as medidas cautelares, especialmente no âmbito das licitações, surgiram como uma forma do exercício do controle externo concomitante, o que permite que sejam “corrigidos os rumos”.

Nas entrevistas foi mencionado ainda o *periculum in mora* reverso, isto é, o risco de que a concessão da medida cautelar venha a produzir um dano maior do que aquele que se pretende evitar com sua imposição. Esse raciocínio foi apresentado, por exemplo, pelo Conselheiro José Nei Alberton Ascari, que afirmou que “[…] há casos em que o *periculum in mora* é reverso, ou seja, trata-se de uma situação em que a concessão de uma medida cautelar pode causar um dano maior do que o que se pretende evitar […]”, hipóteses em que as consequências da decisão precisam ser avaliadas, uma vez que a suspensão do certame pode causar prejuízo maior ao interesse público, razão pela qual é necessário ponderar cuidadosamente os impactos antes de determinar a interrupção do procedimento licitatório.

No mesmo sentido, extrai-se da entrevista do Conselheiro Aderson Flores que a adoção de cautelares, quando desacompanhada de uma análise das consequências práticas, pode paralisar indevidamente a máquina pública e comprometer a continuidade de serviços essenciais. O Conselheiro relatou, complementarmente, que, em diversos casos concretos, optou pela modulação da medida — como, por exemplo, a vedação da assinatura do contrato sem a suspensão integral do procedimento — como forma de equilibrar o dever de fiscalização com a proteção ao interesse coletivo.

Na mesma linha, a Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken mencionou processo que analisou a fiscalização de recursos públicos relativa a carnaval a se realizar em uma cidade catarinense, afirmando que a adoção da medida cautelar foi revista em razão da iminência do evento e do estágio avançado do procedimento. Segundo ela, caso o Tribunal aguardasse o trâmite regular para apuração das informações faltantes, a decisão final sairia após a data do carnaval, esvaziando o objeto do processo e gerando prejuízo irreversível à execução orçamentária e à política pública cultural envolvida.

O Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca também abordou a mesma temática, ressaltando que, em sua experiência, a suspensão de licitações via cautelar, muitas vezes, resulta, na prática, na adoção de contratações diretas por dispensa de licitação. Tal consequência, segundo ele, pode ser mais danosa à legalidade e à economicidade do que a manutenção provisória do certame com ressalvas. Para Sicca, é justamente esse tipo de risco — frequentemente ignorado sob uma ótica puramente formal — que deve ser considerado pelo julgador, com base na ponderação de consequências práticas e na análise da realidade concreta do processo decisório.

Assim, na análise das entrevistas, reforçou-se o entendimento de que o consequencialismo jurídico tem papel fundamental no exame das medidas cautelares exaradas pelo TCE/SC, destacando-se, na linha do que ressaltaram os entrevistados, que, quando do deferimento (ou indeferimento) de uma medida cautelar, é imprescindível que se pondere os impactos que podem produzir efeitos, os quais, por sua vez, podem ser mais severos do que a própria irregularidade que se pretende evitar, com especial destaque à paralisação de serviços essenciais.

Da mesma forma, o *periculum in mora* reverso, conceito destacado pelo Conselheiro José Nei Alberton Ascari, ganha materialidade nos casos concretos

mencionados pelo Conselheiro Aderson Flores e pelos Conselheiros-Substitutos Sabrina Nunes Iocken e Gerson dos Santos Sicca, os quais exemplificam a necessidade de decisões cautelares moduladas, sensíveis ao tempo da administração e à complexidade dos impactos gerados. A modulação parcial dos efeitos, como a vedação à assinatura do contrato sem suspender integralmente o certame, surge como solução intermediária adotada de forma recorrente.

Assim, a partir das falas dos conselheiros, é possível afirmar que a lógica consequencialista se consolidou como elemento técnico-operativo indispensável no manejo das medidas cautelares. Trata-se, portanto, de uma prática que exige não apenas domínio jurídico, mas capacidade analítica e sensibilidade institucional para evitar que o remédio processual se transforme em causa de dano maior ao interesse público.

4.4.2.3 Aposentadorias e Atos de pessoal

Percebeu-se, no decorrer das entrevistas, que a aplicação da teoria consequencialista é mais recorrente e ganha maior notoriedade no campo das licitações e dos contratos administrativos. Ainda que apenas uma entrevistada tenha trazido esse tema, é possível vislumbrar a aplicação do consequencialismo nos processos relativos a aposentadorias e a atos de pessoal em geral. Embora nessa temática a legalidade estrita e o formalismo sejam mais presentes, é possível inferir que as consequências práticas das decisões nesses casos possam servir como elemento de fundamentação das deliberações.

Nesse ponto, a Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken trouxe reflexões sobre o assunto. Em sua entrevista, ela relatou situações concretas envolvendo especificamente aposentadorias de servidores da área da educação, notadamente professores, em que o julgamento meramente técnico, centrado em vícios formais, poderia levar à anulação de atos que, se revertidos, teriam consequências graves e irreparáveis para os servidores. A Conselheira apontou que, nesses casos, tem buscado aplicar o raciocínio consequencialista para assegurar que a decisão final leve em consideração a estabilidade das relações funcionais e a previsibilidade das decisões administrativas, especialmente quando os servidores já estão fora da ativa e com a aposentadoria implementada há anos.

Dessarte, embora o consequencialismo ainda não esteja institucionalizado de maneira uniforme nas decisões envolvendo pessoal e aposentadorias, traz-se a reflexão de que a aplicação automática da nulidade pode comprometer princípios fundamentais, como a proteção à confiança legítima, a previsibilidade das decisões administrativas e a efetividade do serviço público. A natureza sensível desses processos, que envolvem diretamente direitos adquiridos, planejamento de vida dos servidores e impacto orçamentário da folha, exige uma abordagem mais cuidadosa e equilibrada — exatamente o tipo de raciocínio que a LINDB e a teoria consequencialista propõem como alternativa ao formalismo estrito.

4.4.3 Fundamentação como elemento central

A fundamentação das decisões possui assento constitucional[28], razão pela qual todas elas – inclusive as dos tribunais de contas – devem ser obrigatoriamente fundamentadas, sob pena de nulidades. Sobre esse ponto, oportuno o ensinamento de José Joaquim Calmon de Passos:

> Decidir sem fundamentar é incidir no mais grave crime que se pode consumar num Estado de Direito Democrático. Se a fundamentação é que permite acompanhar e controlar a fidelidade do julgador tanto à prova dos autos como às expectativas colocadas pelo sistema jurídico, sua ausência equivale à prática de um ilícito e sua insuficiência ou inadequação causa de invalidade (Passos, 2009, p. 14).

Não obstante, é necessário que a fundamentação seja adequada, ou seja, não é legítimo que se utilize o discurso jurídico de uma forma manipulada, prevalecendo a vontade do julgador com a utilização de fundamentações falaciosas.

Nesse cenário surge a fundamentação como elemento central da atividade jurisdicional dos tribunais de contas. Na linha do que foi dito, a fundamentação trata-se de dever normativo que assegura a legitimidade e a transparência no processo decisório, permitindo um controle social e institucional. Nesse viés, a fundamentação não é apenas a simples exposição de argumentos de natureza formal, mas, para que seja adequada, requer a apresentação das razões, que devem ser coerentes e compatíveis com o ordenamento jurídico como um todo.

---

[28] Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
[...];
X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros (Brasil, 1988).

Nesse cenário – e naquilo que é mais relevante a este estudo –, a fundamentação consequencialista surge como modalidade (forma) argumentativa, que leva em conta essencialmente os efeitos e as consequências práticas da decisão, tais quais os impactos sociais, econômicos e institucionais, conferindo à decisão uma dimensão prospectiva.

Pois bem, quanto às entrevistas realizadas, um dos pontos de maior convergência entre os conselheiros e conselheiros-substitutos diz respeito justamente à relevância da fundamentação das decisões no âmbito do TCE/SC. De modo geral, todos os entrevistados reconheceram que a qualidade e a clareza da motivação são essenciais tanto para a legitimidade das decisões da Corte quanto para o diálogo institucional com os jurisdicionados e a sociedade. Essa percepção está diretamente relacionada à aplicação da teoria consequencialista: os próprios membros do Tribunal reconhecem que, para que o consequencialismo seja efetivo e legítimo, ele deve estar expressamente incorporado à motivação da decisão.

O Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior ressaltou a importância da fundamentação, considerando que seu aprimoramento, no âmbito do TCE/SC, se dá por um conjunto de fatores, notadamente a qualificação dos conselheiros e do corpo técnico do Tribunal. Especificamente quanto à fundamentação consequencialista, o Conselheiro entende que essa análise deve ser trazida para a fundamentação, não bastando que permaneça apenas nos pensamentos do julgador.

O Conselheiro Aderson Flores afirmou que a fundamentação é fundamental para garantir a transparência e a legitimidade das decisões perante a sociedade, reconhecendo que, mesmo antes da alteração da LINDB, já havia preocupação com os efeitos práticos das decisões, mas que a mudança legislativa obrigou os julgadores a explicitarem esse raciocínio de forma mais direta, integrando-o na fundamentação. Para ele, “[…] houve a necessidade de explicitar de alguma forma a correlação com a exigência legal […]”, ao se referir à incorporação dos arts. 20 e 21 da LINDB nas decisões que ponderam impactos concretos, citando como exemplo a anulação de um contrato administrativo.

O Conselheiro José Nei Ascari, ao comentar sobre medidas cautelares, destacou a importância de uma fundamentação clara que traduza as razões pelas quais o Tribunal optaria por não suspender certames em andamento, mesmo diante de possíveis vícios formais. Para Ascari, essa fundamentação deve ser capaz de

demonstrar o juízo de ponderação entre o vício e o impacto de sua correção imediata, especialmente quando se verifica o chamado *periculum in mora* reverso.

A Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken também reforçou o papel essencial da fundamentação, e considerou que essa tem evoluído no TCE/SC ao longo do tempo. A entrevistada ressaltou que há uma preocupação com a lei, mas também com as consequências práticas da decisão. Afirmou, ainda, que se preocupa na fundamentação de suas decisões em “rastrear” seu pensamento, ou seja, fazendo constar expressamente dos votos a fundamentação.

A correlação entre fundamentação e consequencialismo é particularmente relevante: à medida que a Corte passa a considerar de forma mais evidente os efeitos práticos das decisões, cresce também a exigência de que esses juízos de ponderação sejam devidamente explicitados, com justificativas que vão além da simples subsunção normativa. Nesse aspecto, a partir das entrevistas, é possível afirmar que há preocupação dos julgadores do TCE/SC em aprimorar a fundamentação de suas decisões.

A fala do Conselheiro Aderson Flores evidenciou esse movimento, ao destacar que a positivação da LINDB impôs a necessidade de integrar o raciocínio consequencialista à motivação técnica, reforçando a conexão entre o conteúdo jurídico e os impactos da decisão. O Conselheiro José Nei Ascari reforçou essa compreensão, ao demonstrar que, mesmo no âmbito de medidas cautelares — tradicionalmente regidas por critérios de urgência e verossimilhança —, há espaço e necessidade para uma fundamentação consequencialista que demonstre de forma objetiva porque, em determinados casos, a suspensão de um certame pode gerar mais dano do que sua continuidade. Por sua vez, a Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken complementou essa forma de pensar ao mencionar uma prática deliberada de tornar rastreável o percurso lógico de sua decisão, permitindo que o jurisdicionado compreenda não apenas o resultado, mas o caminho racional que conduziu a ele.

Essa preocupação com a rastreabilidade, com a justificação pública e com a racionalidade comunicativa das decisões é justamente o que confere maior legitimidade ao consequencialismo: sem uma motivação clara, acessível e documentada, o consequencialismo corre o risco de se transformar em uma cláusula retórica, invocada de forma genérica e sem controle. Por isso, a ênfase dos entrevistados na importância da fundamentação não se limita a uma questão de forma

ou de estilo argumentativo — trata-se, na verdade, de um pressuposto ético e jurídico para que o controle externo se mantenha legítimo, compreensível e responsável diante da sociedade que fiscaliza.

Nesse sentido, a convergência entre os entrevistados evidencia que a qualidade da fundamentação não apenas acompanha a evolução da atuação do TCE/SC, como também se apresenta como ponto de apoio essencial para a consolidação da teoria consequencialista como diretriz hermenêutica legítima, especialmente em contextos de alta complexidade decisória e de impactos diretos sobre a gestão pública e sobre os direitos dos administrados.

4.4.4 Mudança de paradigma: da subsunção legalista para uma fundamentação orientada à realidade

Verifica-se que nenhum dos entrevistados utilizou expressões como “mudança de paradigma” de forma literal. Não obstante, alguns entrevistados abordaram conteúdos compatíveis com esse tema, ainda que por meio de expressões próprias, centradas na prática, na experiência administrativa, permitindo que, a partir daí, sejam feitas algumas reflexões, já que é possível identificar, a partir de suas falas, uma transição progressiva na cultura decisória do TCE/SC, com indícios de afastamento de uma postura tradicionalmente vinculada à subsunção legalista em direção a uma fundamentação mais sensível ao contexto e às implicações práticas das decisões.

O Conselheiro Herneus João De Nadal rejeitou uma leitura estritamente formalista das normas ao afirmar que as decisões do Tribunal precisam ser compatíveis com a realidade dos municípios e com a capacidade administrativa dos gestores, sobretudo em contextos que envolvem serviços essenciais, como coleta de lixo ou funcionamento de aeroportos, por exemplo. Essa perspectiva evidencia um deslocamento do foco tradicional, baseado na conformidade estrita com a legalidade formal, para uma lógica decisória orientada por impactos concretos.

Nesse tema, o Conselheiro José Nei Alberton Ascari trouxe um alerta, ao afirmar que o exame das consequências deve ter um papel argumentativo residual, não podendo o julgador se afastar completamente da lei aliando-se a um empirismo desarrazoado.

O Conselheiro Luiz Roberto Herbst ressaltou que houve mudanças significativas na forma que o TCE/SC fundamenta suas decisões, destacando que antes a fundamentação era centrada essencialmente na literalidade do texto legal.

O Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall destacou alguns processos envolvendo a rescisão de contrato de prestação de serviços essenciais em que a análise das consequências práticas — como a descontinuidade do serviço e seus impactos sociais — foi determinante para optar por medidas de correção contratual, em vez de anulação imediata do ajuste.

O Conselheiro Luiz Eduardo Cherem declarou que o julgador precisa considerar a realidade concreta da Administração Pública e que, para isso, é fundamental se colocar no lugar do gestor, de forma a interpretar seus atos não apenas sob a ótica estrita da norma, mas à luz do cenário institucional, financeiro e social no qual esses atos estão inseridos. Essa afirmação indica uma visão que ultrapassa a lógica da subsunção automática da norma ao caso concreto e revela uma preocupação com a efetividade da decisão e, sobretudo, com suas consequências.

Nesse viés, embora os entrevistados não tenham, em nenhum momento, negado a importância da legalidade como fundamento de atuação do Tribunal, o que se observa é uma crescente tendência de que a fundamentação das decisões seja mais pragmática, em que a legalidade é analisada sob a ótica de sua própria finalidade, ou seja, no interesse público concreto. Assim, a racionalidade das escolhas administrativas aparece como elemento recorrente em decisões que, outrora, seriam solucionadas apenas por critérios formais.

Dessa forma, verifica-se que há elementos objetivos que demonstram uma reorientação concreta na prática decisória do TCE/SC, superando-se gradualmente um modelo que tomava decisões com base exclusivamente na letra da norma, sem consideração da realidade concreta – e as próprias consequências das deliberações.

Denota-se, assim, um posicionamento claro: o critério de decisão não se limita mais à validade formal do ato, mas passa a incluir análise dos seus impactos. É dizer, abandona-se, gradualmente, a lógica da subsunção automática dos fatos analisados à lei, passando-se a adotar uma análise fundada nas condições materiais do caso concreto e, sobretudo, nas consequências da deliberação.

Evidente que deve haver um equilíbrio, ou seja, não se pode desprezar por completo a legalidade, mas deve-se interpretar a norma à luz de sua finalidade e dos efeitos concretos de sua aplicação. Noutras palavras, o centro da decisão não está

mais apenas no texto normativo, mas na forma como sua aplicação se relaciona com a estrutura institucional, a capacidade de gestão e os resultados esperados para o interesse público.

Nesse aspecto, conforme já abordado anteriormente, essa mudança na forma de decidir traz implicações práticas relevantes, sendo de destaque decisões que antes levariam automaticamente à anulação de atos ou à imposição de sanções e que passam a ser repensadas, de forma a se analisar suas consequências práticas, caso adotadas.

Assim, não desconhecendo que há espaço para aprimoramentos, o que se verifica é uma transformação efetiva na racionalidade decisória do Tribunal, o que se pode inferir pelo fato de que a fundamentação deixa de ser mera formalidade jurídica e passa a desempenhar função substantiva de tornar visível o juízo de ponderação entre a norma e a realidade administrativa.

4.5 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

Pelo exposto, percebe-se que o levantamento de dados – julgados e entrevistas realizadas com os conselheiros e conselheiros-substitutos do TCE/SC – possibilitou uma análise empírica e pormenorizada acerca da forma que são fundamentadas as decisões, e notadamente da forma que a teoria consequencialista é incorporada no processo decisório no âmbito da Corte de Contas Catarinense.

Além disso, foi constatado que as mudanças ao longo do tempo evidenciam uma evolução na qualidade das fundamentações do Tribunal, possibilitando maiores transparência e previsibilidade em suas decisões.

Nesse viés, a pesquisa empírica demonstrou que, embora os conselheiros e conselheiros-substitutos do TCE/SC estejam familiarizados com o conceito de consequencialismo, por muitas vezes, sua aplicação fica restrita, sobretudo porque há certa limitação dos dados colocados à disposição dos julgadores.

Ainda nesse aspecto, constatou-se que há necessidade de aprimorar os mecanismos de coleta e de integração de informações, que foi apontada como uma das principais medidas para garantir uma análise consequencialista mais eficaz e fundamentada.

Além disso, é possível perceber que a busca por um equilíbrio entre a fundamentação técnica das decisões e a comunicação acessível com a sociedade igualmente surge como um desafio enfrentado cotidianamente pelo Tribunal.

Por fim, os achados reforçam a necessidade de observância pelo Tribunal de um processo contínuo de aperfeiçoamento na fundamentação das decisões, sendo o consequencialismo uma ferramenta para a busca desse objetivo.

Para fins de consolidação, convém aqui elencar as principais conclusões extraídas do estudo:

1) ascensão progressiva do consequencialismo como técnica decisória no âmbito do TCE/SC: a análise evidenciou um movimento crescente de incorporação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC, com destaque para processos relacionados a licitações e a contratos administrativos, sobretudo na análise das medidas cautelares dessas matérias;
2) a LINDB operou como catalisador da aplicação da teoria consequencialista: a entrada em vigor da Lei n. 13.655/2018 conferiu maiores visibilidade e exigência formal à fundamentação consequencialista, mas a consideração dos efeitos práticos das decisões já era uma prática recorrente no Tribunal, ainda que não nomeada nesses termos;
3) licitações e contratos são os campos de maior incidência do consequencialismo: há convergência entre os julgados e os entrevistados no sentido de que a ponderação das consequências práticas é mais presente e necessária em processos que envolvem contratos administrativos e certames licitatórios;
4) medidas cautelares passaram a incorporar o *periculum in mora* reverso: a preocupação com os efeitos indesejados da suspensão de atos administrativos, como a paralisação de serviços públicos, tem sido argumento central na ponderação de urgência e de efetividade;
5) aposentadorias e atos de pessoal ainda é um campo de pouca aplicação da teoria consequencialista: embora relevantes, esses processos ainda tendem a seguir um padrão formalista, com menor incidência de fundamentações baseadas em consequências práticas ou sociais;

6) a fundamentação é reconhecida como elemento central de legitimidade: os entrevistados destacam a importância de justificar de forma clara e estruturada o raciocínio que embasa as decisões, reforçando o papel da motivação como instrumento de controle e de transparência;
7) há indícios de uma mudança de paradigma no modelo decisório: a análise revelou um afastamento gradual do modelo de subsunção legalista, caminhando para uma fundamentação orientada à realidade administrativa e aos efeitos concretos das decisões;
8) o formalismo moderado tem sido utilizado como instrumento do consequencialismo: em vez de anular automaticamente atos viciados, a Corte tem ponderado se a manutenção é mais benéfica ao interesse público, sinalizando um uso pragmático da legalidade;
9) falta densidade empírica e base técnica estruturada nas análises consequencialistas: grande parte das decisões fundamentadas em consequências ainda se apoia em percepções subjetivas, carecendo de dados, métricas ou modelagens que sustentem tecnicamente a argumentação;
10) ausência de protocolos e de ferramentas técnicas dificulta a consolidação do modelo: a falta de diretrizes internas, fluxos metodológicos ou critérios objetivos compromete a uniformidade e a confiabilidade da aplicação da LINDB. Além disso, a assimetria de informações limita a eficácia da análise de consequências, impactando diretamente na qualidade das decisões, que está condicionada à suficiência e à precisão dos dados à disposição do Tribunal;
11) o consequencialismo tem sido usado como base para decisões não sancionatórias: em alguns casos, especialmente quando os prejuízos são potenciais ou incertos, a Corte tem optado por medidas orientadas à correção e à prevenção, em vez da imposição direta de sanções, revelando outro aspecto do consequencialismo;
12) a ausência de jurisprudência vinculante gera fragmentação decisória: a falta de uniformidade na aplicação do consequencialismo entre relatores compromete a previsibilidade e pode fragilizar a autoridade institucional das decisões;

13) há espaço institucional para o fortalecimento do consequencialismo, mas falta sistematização: as entrevistas revelaram abertura entre os julgadores para o desenvolvimento da teoria, mas também a ausência de um esforço institucional coordenado para consolidá-la;
14) a consolidação do consequencialismo exige investimento técnico e normativo: a evolução do modelo decisório requer a formalização de métodos, capacitação dos quadros, uso de ferramentas analíticas e construção de uma cultura argumentativa sensível à realidade administrativa.

Melhor explorando alguns desses aspectos, destaca-se que, conforme se observou na coleta de dados, há uma evidente evolução na forma de fundamentar as decisões no decorrer dos anos, sendo que alguns dos entrevistados indicaram que essa evolução está consubstanciada no fato de que anteriormente a fundamentação das decisões era mais concisa e centrada em aspectos formais, ao passo que atualmente se observou uma alteração qualitativa e quantitativa das argumentações.

Nesse viés, houve destaque, ainda, para a evolução do papel exercido pelo TCE/SC, que deixou de ser um órgão meramente fiscalizador, passando a atuar de forma mais centrada na governança e na prevenção. Esse novo paradigma do Tribunal trouxe reflexos diretos na fundamentação das decisões, tornando-as mais pedagógicas e orientativas, sem olvidar do caráter punitivo, quando necessário.

Aliado a isso, foi possível constatar que a fundamentação das decisões também tem evoluído, no sentido de buscar maiores transparência e comunicação com a sociedade, persistindo, contudo, o desafio de tornar deliberações de caráter bastante técnico acessíveis ao público sem a perda da qualidade das argumentações.

Some-se a isso, no tema central do presente estudo, destaca-se a preocupação dos conselheiros e dos conselheiros-substitutos com a aplicação do consequencialismo em suas decisões, observando-se que a maioria deles se considera familiarizado com o conceito, bem como ressaltou a importância de se levar em conta as consequências práticas de suas deliberações.

Não obstante, apontaram os entrevistados os desafios e as dificuldades na aplicação da teoria consequencialista no âmbito do TCE/SC, sobretudo porque, em muitas das vezes, inexistem dados disponíveis para amparar essa análise, acarretando a dificuldade de prever, de forma adequada, os impactos de certas decisões. Nesse ponto, reforça-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos

de coleta e de integração de informações para subsidiar a tomada das decisões pelo Tribunal.

Por conseguinte, a correlação entre o teor das entrevistas confirma as tendências observadas na análise das decisões relevantes proferidas pelo TCE/SC, observando-se um aumento na complexidade das fundamentações, o que está em consonância com o que é relatado pelos conselheiros e conselheiros-substitutos do Tribunal.

Além disso, igualmente há convergência entre os dados coletados e as entrevistas no que se refere à aplicação do consequencialismo, uma vez que está evidenciado que há efetiva preocupação dos julgadores do Tribunal na consideração das consequências práticas das decisões, sobretudo em processos que envolvem licitações e contratos administrativos.

Essa conclusão se recrudesce pelos depoimentos dos conselheiros e dos conselheiros-substitutos, os quais, em sua totalidade, destacam a relevância da teoria consequencialista em temas que impactam de forma direta a gestão pública e a economicidade das contratações.

A despeito disso, foi destacada a necessidade de observância aos parâmetros e limites legais e normativos, a fim de que o consequencialismo não possibilite uma interpretação que faça com que a lei fique em segundo plano.

Outro aspecto relevante identificado nas entrevistas com os conselheiros foi a necessidade de observar um equilíbrio entre a legalidade com a realidade da Administração Pública, tendo sido destacados casos concretos em que a teoria consequencialista foi aplicada para obstar a suspensão de serviços públicos essenciais.

Nesse cenário, esses apontamentos e preocupações reforçam a relevância do consequencialismo como ferramenta essencial à fundamentação das decisões, sempre observando a necessária segurança jurídica.

Dessarte, verifica-se que o consequencialismo jurídico vem se firmando como um componente relevante da fundamentação das decisões no TCE/SC, ainda que com diferentes níveis de maturidade e de aplicação. A pesquisa empírica evidenciou avanços importantes, como a incorporação da LINDB no raciocínio decisório e a crescente sensibilidade institucional à realidade administrativa.

Contudo, também revelou desafios persistentes, como a ausência de metodologias estruturadas, a carência de dados e a fragmentação jurisprudencial. Sob

tal acepção, o consequencialismo se apresenta não apenas como uma diretriz normativa, mas como uma oportunidade concreta de qualificar a atuação do Tribunal, exigindo para sua consolidação um esforço coordenado de sistematização técnica, aprimoramento institucional e compromisso contínuo com a efetividade do controle.

4.6 CONFIRMAÇÃO OU REFUTAÇÃO DA HIPÓTESE

Sob a ótica acadêmica, a presente pesquisa se propôs a perquirir essencialmente se o TCE/SC, no lapso temporal examinado no estudo de caso (anos de 2023 e de 2024), aplica a teoria consequencialista em suas decisões.

Nesse aspecto, a coleta de dados – análise dos julgados e entrevistas com os conselheiros e conselheiros-substitutos – permitiu observar, com base no marco teórico fixado e na teoria consequencialista, a existência de uma correspondência entre a teoria e a prática.

Nesse aspecto, extrai-se uma das conclusões mais caras a esta pesquisa, qual seja, que a Corte de Contas Catarinense demonstra preocupação com os efeitos concretos de suas deliberações, em consonância com o consequencialismo jurídico[29].

Nesse aspecto, destaca-se que um grande número de julgados selecionados considerou os impactos financeiros, a eficiência administrativa e os desdobramentos sociais das decisões, o que foi corroborado nas entrevistas aplicadas aos conselheiros e aos conselheiros-substitutos.

Esses achados da pesquisa empírica evidenciam que a teoria consequencialista tem sido cada vez mais incorporada no TCE/SC, mostrando-se de somenos importância que das deliberações não constem expressamente os termos “consequencialismo”, “teoria consequencialista”, “consequências práticas”, entre outros.

[29] Nesse tópico, embora não tenha sido realizado um levantamento estatístico sistemático sobre o conjunto das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a identificação de traços de uma racionalidade consequencialista não se baseia em mera inferência ou intuição. A conclusão decorre da análise qualitativa de julgados selecionados, bem como de entrevistas realizadas com os Conselheiros e Conselheiros-Substitutos do Tribunal, as quais revelaram a presença de critérios e argumentos compatíveis com a lógica consequencialista. Assim, ainda que não se possa afirmar de forma categórica e quantitativa que o TCE/SC adota a teoria consequencialista como orientação institucional consolidada, é possível sustentar que essa racionalidade se manifesta de modo relevante e recorrente na prática decisória observada.

Nesse aspecto, a consideração de elementos tais quais economicidade, impacto social, continuidade do serviço público, supremacia do interesse público, entre outros, sugere uma prática decisória voltada à otimização dos resultados.

Nota-se, a título de exemplo, a existência de argumentos que procuram justificar escolhas com base na prevenção de prejuízos futuros à coletividade ou na promoção da continuidade de serviços essenciais, demonstrando uma compreensão ampliada das funções institucionais do Tribunal, tudo em consonância com as diretrizes do controle externo moderno.

Aliado a isso, na Corte de Contas Catarinense, o consequencialismo – como elemento determinante na fundamentação das decisões – também se manifestou na forma como certas deliberações ponderam entre a legalidade e o formalismo estritos e a busca por soluções eficazes sob o prisma da gestão pública.

Essa ponderação reflete a tentativa de se alinhar o controle externo com princípios como proporcionalidade e razoabilidade, sempre com vistas às consequências práticas, buscando efeitos positivos, bem como prevenindo decisões que possam gerar efeitos colaterais indesejados, tais como paralisação de serviços públicos ou desperdício de recursos já dispendidos pelo erário.

Tocante ao marco teórico – construtivismo jurídico e linguagem –, os julgados analisados e os questionários aplicados aos conselheiros e aos conselheiros-substitutos indicam igualmente um movimento de construção argumentativa que perpassa a mera aplicação da lei.

O que se observou, em verdade, é um esforço visível na justificação das decisões com base nas circunstâncias concretas do caso examinado. Nesse aspecto, é possível aferir que há evidente consciência dos conselheiros e dos conselheiros-substitutos de que o direito é uma construção que deve dialogar com a realidade, postura que contribui para o fortalecimento da legitimidade das decisões, do controle social e do próprio aperfeiçoamento da Administração Pública.

Ainda nesse aspecto, observa-se que a linguagem adotada nas deliberações demonstra, em muitos casos, que o papel dos julgadores é transformador, alinhando-se à visão de que o direito é um produto socialmente construído a partir da interpretação.

Outrossim, ainda que nem todas as decisões reflitam os ideais do construtivismo e do consequencialismo – até porque isso sequer seria viável –, foi

possível identificar julgados que demonstram aproximação significativa com os fundamentos teóricos desses institutos.

Essas circunstâncias fortalecem a hipótese de que há um processo de incorporação desses paradigmas na prática decisória do TCE/SC, revelando um amadurecimento institucional e modernização de sua atuação.

Aliado a isso, foram identificadas outras importantes conformidades, como o reconhecimento de impactos econômicos em deliberações do TCE/SC, com reflexos financeiros e preocupação com o equilíbrio entre a legalidade e a eficiência. Essas circunstâncias evidenciam um alinhamento com os paradigmas teóricos analisados e indicam um movimento da Corte de Contas Catarinense na forma de estruturação e de fundamentação de suas decisões.

Aqui, cabe ressaltar uma questão importante. Conforme já mencionado, a LINDB não determinou que em toda e qualquer decisão na esfera controladora devem ser considerados argumentos de cunho consequencialista; pelo contrário: os dispositivos nela inseridos, após a edição da Lei (federal) n. 13.655/2018, foram bastante claros ao exigir que "[…] não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão […]" (Brasil, 2018a, art. 20) e que deve haver a indicação de modo expresso das consequências jurídicas e administrativas nas decisões que invalidem "[…] ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa […]" (Brasil, 2018a, art. 21).

Ou seja, não há dever legal de os tribunais de contas considerarem as consequências práticas de toda e qualquer deliberação, até porque em algumas hipóteses a aplicação da teoria consequencialista sequer é cabível.

Dessa forma, a análise da presente pesquisa naturalmente considera o teor desses dispositivos legais, sendo certo que se pode constatar que há um movimento gradual na evolução na forma como o TCE/SC fundamenta suas decisões, pois identificou-se a incorporação progressiva do consequencialismo jurídico, o que sugere, ainda, uma reconfiguração do próprio papel do operador do direito, que deixa de ser um aplicador da lei e passa a ser um agente de transformação institucional.

Posto isso, a análise empírica das deliberações do Tribunal não apenas permite aferir o grau de aderência à teoria consequencialista, mas também aponta para práticas institucionais que podem ser aperfeiçoadas. É dizer, a valorização da fundamentação mais contextualizada, com aplicação da teoria consequencialista,

aliada a uma linguagem clara, são elementos que podem contribuir para ampliar a legitimidade e a eficácia do controle externo catarinense.

Diante disso, constata-se que a análise empírica realizada revelou tanto os desafios quanto as possibilidades de avanço na incorporação de modelos teóricos mais coerentes com a complexidade da atuação administrativa e do controle externo contemporâneos.

4.7 LIMITAÇÕES E DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DO CONSEQUENCIALISMO NO TCE/SC

Embora a presente pesquisa tenha identificado um movimento progressivo de incorporação do consequencialismo jurídico nas decisões do TCE/SC, não se pode ignorar que esse processo é ainda marcado por limitações estruturais, metodológicas e institucionais. Se, por um lado, observa-se um esforço crescente na busca por decisões mais contextualizadas e sensíveis à realidade da Administração Pública, por outro, persistem fragilidades significativas que comprometem a consolidação de um modelo consequencialista.

Uma das principais dificuldades diz respeito à ausência de uma metodologia estruturada para a aplicação da teoria consequencialista. Em grande parte dos julgados analisados, os argumentos baseados em consequências práticas aparecem de forma intuitiva ou genérica, sem que se observe uma análise sistematizada dos impactos administrativos, financeiros ou sociais da decisão. Faltam, por exemplo, instrumentos técnicos de avaliação de impacto, critérios objetivos ou indicadores empíricos que deem densidade e legitimidade à fundamentação consequencialista. Com isso, há risco de que o consequencialismo seja aplicado de forma casuística ou retórica, perdendo seu potencial transformador e sua função de racionalização do controle.

Além disso, a inexistência de diretrizes internas, protocolos decisórios ou modelos padronizados compromete a uniformidade e a previsibilidade das decisões. Essa lacuna é agravada pela ausência de jurisprudência vinculante no âmbito do TCE/SC, o que permite que casos semelhantes recebam fundamentações distintas quanto à ponderação de consequências, gerando fragmentação argumentativa e insegurança jurídica.

Outro fator limitante é a restrita disponibilidade de dados confiáveis e atualizados, o que prejudica o exame dos efeitos concretos das deliberações. A assimetria informacional compromete a capacidade do Tribunal de exercer um controle baseado em evidências, sendo recorrente a necessidade de julgar com base em estimativas ou suposições pouco consistentes. Essa limitação técnica compromete a eficácia da análise consequencialista, sobretudo em temas mais complexos, como a modulação de efeitos de contratos administrativos ou a adoção de medidas cautelares.

Nesse aspecto, o Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior chamou a atenção para a dificuldade de se vislumbrar todas as consequências práticas da decisão, sobretudo porque há circunstâncias que envolvem um grau de imprevisibilidade e de incerteza. Como destacou, não basta pegar somente uma consequência e focar nela apenas, é necessário que sejam analisados os aspectos positivos e negativos da decisão.

Ainda, a aplicação da teoria não é homogênea entre os membros da Corte. Verificou-se que a sensibilidade ao consequencialismo varia conforme o julgador, estando frequentemente atrelada ao perfil individual, à experiência anterior, ou mesmo à percepção subjetiva sobre o papel do controle externo. Ou seja, a ausência de formação institucional específica sobre o tema e a falta de debate interno estruturado contribuem para essa disparidade.

Por fim, destaca-se que grande parte das fundamentações que invoca aspectos consequencialistas o faz sem referência expressa à LINDB ou ao conteúdo normativo de seus arts. 20 e 21. Isso não apenas fragiliza a consistência argumentativa das decisões, como também impede o desenvolvimento de uma cultura jurídica que valorize a aplicação consciente e técnica do consequencialismo como categoria normativa legítima.

Portanto, ainda que se reconheça a evolução da Corte na direção de decisões mais contextuais e orientadas à realidade, a pesquisa empírica também revelou que a incorporação da teoria consequencialista encontra entraves concretos que exigem atenção institucional. O fortalecimento dessa racionalidade decisória depende de investimento técnico, produção de conhecimento interno, padronização procedimental e amadurecimento argumentativo, sob pena de o consequencialismo se reduzir a uma diretriz aspiracional, sem efetivo impacto sobre a qualidade e a legitimidade das decisões proferidas pelo controle externo.

5 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A presente pesquisa buscou analisar, sob perspectiva empírica e teórica, a aplicação da teoria consequencialista no âmbito do TCE/SC, com base na análise de julgados proferidos nos anos de 2023 e de 2024 e em entrevistas com conselheiros e conselheiros-substitutos da Corte. A partir desse esforço, foi possível alcançar contribuições relevantes tanto para o campo acadêmico quanto para a prática institucional do controle externo.

Do ponto de vista teórico, o trabalho contribui ao demonstrar como a teoria consequencialista — tradicionalmente vinculada ao debate jurídico abstrato — vem sendo incorporada, de forma progressiva e concreta, no processo decisório de um tribunal de contas. A análise revelou que, embora nem sempre referida de maneira expressa, a ponderação dos efeitos práticos das decisões está presente na fundamentação de diversas deliberações da Corte, sinalizando um movimento de transformação na cultura argumentativa do controle.

No campo metodológico, a pesquisa adotou uma abordagem empírica pouco comum na literatura jurídica brasileira, especialmente na seara do direito administrativo e do controle externo. Ao combinar a análise de julgados com entrevistas, o estudo oferece um retrato qualificado da racionalidade decisória praticada no TCE/SC, superando diagnósticos baseados exclusivamente em normas ou em declarações doutrinárias. Essa abordagem possibilitou identificar tanto os avanços quanto as limitações da aplicação do consequencialismo, conferindo densidade ao debate e promovendo o diálogo entre teoria e prática.

Além disso, a pesquisa oferece subsídios para o aprimoramento institucional, buscando apontar caminhos concretos para o fortalecimento da fundamentação consequencialista no TCE/SC.

Por fim, ao abordar a fundamentação como elemento central do controle externo contemporâneo, a pesquisa contribui para o debate sobre a legitimidade das decisões administrativas em contextos complexos, marcados pela pluralidade de interesses e pela exigência de respostas institucionalmente equilibradas. O consequencialismo, nesse cenário, não é tratado como ruptura, mas como instrumento de qualificação da decisão pública — e, nesse sentido, a presente dissertação busca não apenas compreender, mas também oferecer elementos que

possam influenciar positivamente o aprimoramento da atuação do TCE/SC e de outras instituições de controle.

5.1 PROPOSTAS PARA QUE O TCE/SC APRIMORE A APLICAÇÃO DA TEORIA CONSEQUENCIALISTA

Com base nos estudos realizados na presente pesquisa, é possível indicar alguns caminhos concretos que podem contribuir para o fortalecimento da fundamentação consequencialista no âmbito do TCE/SC. As sugestões aqui apresentadas estão alinhadas à natureza do mestrado profissional, buscando oferecer subsídios práticos e reflexivos para o contínuo aperfeiçoamento da atuação da Corte.

5.1.1 Sugestões para mitigar a assimetria de informações

Seguindo na análise crítica acerca da aplicação da teoria consequencialista nas deliberações do TCE/SC, conforme já abordado anteriormente, percebe-se que um dos desafios identificados para sua aplicação como diretriz hermenêutica reside na fragilidade de sua base empírica. Embora se observe uma incorporação progressiva dos princípios da LINDB nos votos e nos relatórios técnicos, essa assimilação ainda ocorre majoritariamente em nível teórico, sem o suporte consistente de dados, indicadores ou metodologias de avaliação de impacto.

Em diversos julgados analisados, verifica-se que as consequências práticas das decisões são consideradas apenas de forma intuitiva ou hipotética. A título de exemplo, menções à continuidade dos serviços públicos, à proteção do interesse coletivo ou ao risco de prejuízos à Administração são comuns, mas raramente acompanhadas de análises comparativas, diagnósticos técnicos ou projeções concretas que permitam medir ou qualificar tais efeitos.

Nesse viés, a ausência de ferramentas padronizadas para avaliação de impacto torna o consequencialismo uma prática, muitas vezes, subjetiva, dependente da percepção individual do relator ou da experiência da área técnica envolvida. Nesse ponto, situações como a anulação de um contrato ou a sustação de uma licitação não são precedidas, na maioria dos casos, de qualquer estimativa formal de custo-benefício, análise de risco, matriz de alternativas ou modelagem de cenários —

elementos essenciais para conferir densidade técnica à fundamentação consequencialista.

Essa carência metodológica compromete não apenas a profundidade da análise, mas também sua transparência. A ausência de critérios objetivos e a limitação de dados disponíveis tornam a fundamentação vulnerável a questionamentos externos e dificultam a replicabilidade das decisões. Além disso, expõem o Tribunal ao risco de decisões inconsistentes, em que casos semelhantes resultam em soluções distintas por falta de um referencial técnico uniforme.

O problema se agrava diante da já mencionada assimetria de informações, que caracteriza os processos de controle externo. Muitas vezes, o TCE/SC delibera com base em informações incompletas ou insuficientemente estruturadas, recebidas dos próprios jurisdicionados. Dessa forma, sem acesso direto a estudos técnicos prévios, análises de mercado ou projeções operacionais, torna-se difícil estimar com precisão os impactos reais de uma decisão, o que enfraquece a legitimidade do juízo consequencialista.

A superação desse cenário demanda, necessariamente, a construção de uma base teórica e técnica mais robusta, o que implica investimentos em três eixos fundamentais.

A capacitação institucional é o primeiro passo para tornar a análise consequencialista mais qualificada e efetiva no âmbito do controle externo. O consequencialismo, para além de uma diretriz abstrata, exige habilidades técnicas específicas, como leitura crítica de dados, formulação de cenários de impacto, e aplicação de critérios de proporcionalidade e de razoabilidade. Nesse contexto, é essencial que conselheiros, conselheiros-substitutos, membros do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina (MPC/SC) e servidores do TCE/SC sejam continuamente capacitados, sobretudo em ferramentas analíticas que permitam decisões baseadas em evidências.

Assim, programas de formação continuada, intercâmbio com instituições que já adotam boas práticas de avaliação de impacto e inclusão de módulos sobre metodologia empírica nos cursos a serem promovidos pelo Instituto de Contas do TCE/SC (Icon) são exemplos concretos de medidas que podem aprimorar a qualidade argumentativa das decisões.

Dessarte, a capacitação técnica permanente deve estar associada a estratégias para mitigar a assimetria de informações, como o desenvolvimento de

protocolos para coleta proativa de dados, aprimoramento da instrução processual e estímulo à integração de sistemas de informação entre o TCE/SC e os entes jurisdicionados.

Nesse cenário que surge o segundo eixo, referente ao desenvolvimento de instrumentos técnicos, que diz respeito à criação de ferramentas operacionais que facilitem e padronizem a análise de consequências no processo decisório. A ausência de modelos consistentes de prognóstico e critérios uniformes de avaliação tem contribuído para decisões assimétricas e, por vezes, carentes de densidade técnica. A implementação de *checklists* padronizados, formulários de avaliação de risco institucional e bancos de dados com parâmetros de mercado e de desempenho contratual permitiria ao TCE/SC reduzir o grau de subjetividade da análise consequencialista e ampliar a reprodutibilidade das decisões. Tais instrumentos também promoveriam maior transparência e controle social, ao possibilitar que as escolhas da Corte sejam compreendidas e auditadas com base em critérios verificáveis.

Por fim, o aperfeiçoamento da interlocução com os jurisdicionados é indispensável para superar a assimetria informacional que historicamente limita o alcance do controle externo. A análise de consequências depende, em larga medida, do acesso a informações completas, atualizadas e estruturadas, capazes de permitir ao julgador estimar com maior precisão os impactos de suas decisões. Para isso, é necessário que o TCE/SC estabeleça padrões mínimos de fornecimento de dados por parte dos gestores públicos, exigindo a apresentação de indicadores operacionais, estimativas de impacto, justificativas técnicas para decisões administrativas e alternativas consideradas. Além disso, o fortalecimento de canais institucionais de diálogo — como reuniões técnicas, planos de ação corretiva e mecanismos de resposta orientativa — contribuiria para uma atuação mais colaborativa e preventiva, em que o foco do controle externo deixa de ser apenas a punição do erro e passa a incluir a promoção de soluções qualificadas para a gestão pública.

Em síntese, embora o TCE/SC tenha avançado no plano normativo e discursivo ao reconhecer a importância das consequências práticas, sua capacidade institucional de operacionalizar esse princípio ainda é limitada. A consolidação do consequencialismo jurídico como técnica qualificada de decisão depende da evolução de suas bases empíricas, da introdução de ferramentas de suporte técnico e da

criação de uma cultura decisória orientada por evidências, dados e modelos de impacto.

Sem esses elementos, o consequencialismo corre o risco de permanecer em uma zona de abstração retórica, desprovido da concretude analítica necessária para sustentar decisões legítimas, consistentes e coerentes com os princípios da eficiência, proporcionalidade e interesse público.

Nesse ponto, convém destacar a importância da tecnologia da informação, uma vez que, nos dias de hoje, na era da tecnologia, a produção de decisões bem fundamentadas no âmbito dos tribunais de contas somente pode se dar se acompanhada de acesso a dados confiáveis, tempestivos e relevantes.

Portanto, a implementação dessas sugestões não são apenas medidas de aperfeiçoamento, mas condições indispensáveis para consolidar o consequencialismo como modelo argumentativo.

5.1.2 Criação de programa de formação continuada em decisões orientadas por dados e evidências

Embora a presente sugestão guarde relação com o item anterior, aqui se vai um pouco além, abordando a fiscalização (e por conseguinte as próprias deliberações) orientadas por dados. No contexto dos tribunais de contas, esse instrumento consiste no uso sistemático de informações estruturadas, indicadores públicos, bases estatísticas e ferramentas de análise para subsidiar a atividade de controle externo, conferindo-lhe maior precisão, efetividade e capacidade preditiva. Trata-se de uma abordagem que substitui práticas reativas ou meramente documentais por modelos analíticos capazes de identificar riscos, priorizar fiscalizações, detectar padrões de irregularidades e avaliar o impacto de políticas públicas, possuindo grande relevância no controle concomitante (e não *a posteriori*).

Essa racionalidade vem ganhando destaque no próprio TCE/SC, especialmente com o avanço da tecnologia da informação, do acesso a bases governamentais e da consolidação de mecanismos de interoperabilidade entre sistemas. A fiscalização orientada por dados busca, assim, superar a atuação centrada apenas na conformidade formal e avançar para uma lógica de controle baseada em evidências, em resultados e na prevenção de falhas sistêmicas na gestão pública.

Nesse viés, o incentivo ao uso desses instrumentos busca suprimir, ou ao menos mitigar, um problema detectado nesta pesquisa, qual seja, a predominância de decisões fundamentadas em percepções intuitivas e em experiências pessoais. Diante disso, pretende-se que o consequencialismo seja aplicado de uma maneira sistematizada, com a consolidação do controle externo orientado por evidências.

Nesse contexto, de forma complementar à capacitação continuada e às demais sugestões apresentadas no tópico anterior, propõe-se a criação de um programa de formação continuada em decisões orientadas por dados e evidências, voltado a conselheiros, conselheiros-substitutos e auditores. Esse programa deve ultrapassar os limites da formação exclusivamente jurídica e incluir conteúdos interdisciplinares que forneçam os instrumentos necessários para decisões fundamentadas em dados, em projeções e em análises empíricas, sugerindo-se, desde já, que sejam abordados temas como governança pública e *accountability*, avaliação de políticas públicas, métodos de decisão multicritério, análise custo-benefício e temas específicos de economia.

A inclusão dessas temáticas contribuirá para a qualificação do raciocínio consequencialista e para a adoção de um modelo decisório mais alinhado com as exigências da LINDB e com as boas práticas do controle contemporâneo. Além disso, permitirá que o TCE/SC atue de maneira mais efetiva na indução de melhorias na Administração Pública, exercendo sua função fiscalizadora sem comprometer a continuidade dos serviços ou a estabilidade institucional dos entes controlados.

Outro ponto relevante é que a formação continuada pode ajudar a reduzir disparidades internas no grau de aplicação da teoria consequencialista. Conforme verificado na pesquisa, há variações sensíveis entre os julgadores quanto ao uso e à profundidade do consequencialismo, o que se explica, em parte, pela diversidade de formações e de experiências anteriores. Assim, um programa de formação institucional estruturado contribuiria para estabelecer parâmetros mínimos de fundamentação consequencialista, promovendo maior homogeneidade na qualidade das decisões e fortalecendo a legitimidade do Tribunal de Contas perante os jurisdicionados e a sociedade.

Consequentemente, a adoção de um programa permanente de capacitação reforçaria a compreensão de que a atuação fundamentada em dados e evidências não é apenas uma escolha teórica, mas um requisito para o aprimoramento institucional do controle externo, permitindo que a Cortes de Contas tome decisões

mais eficazes, proporcionais e sensíveis à realidade concreta da gestão pública. Trata-se, portanto, de uma medida estratégica para sustentar o consequencialismo como um modelo técnico e replicável.

O Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, quem afirmou que a área técnica tem um papel fundamental no aprimoramento das decisões do Tribunal, consubstanciada na importância do consequencialismo, reforçou a relevância da necessidade de o Tribunal atuar na capacitação e propôs, inclusive, a criação de uma comissão de qualidade que efetivamente sirva para dar um *feedback* ao trabalho dos auditores.

5.1.3 Ampliação de instrumentos de solução consensual no controle externo

No âmbito do controle externo, a correlação entre consequencialismo e consensualismo revela-se de uma maneira particular, uma vez que ambos os paradigmas compartilham uma racionalidade prática voltada à efetividade da atuação pública. O consequencialismo jurídico, ao exigir que o julgador considere os efeitos concretos de suas decisões — e não apenas a aderência formal ao texto legal —, impõe um deslocamento do foco decisório: da legalidade em abstrato para a realidade institucional em que o ato foi produzido. Nessa mesma linha, o consensualismo surge como alternativa que busca resolver conflitos administrativos por meio de soluções pactuadas, mais ajustadas ao contexto e menos disruptivas à continuidade da função pública.

Ao permitir que vícios sejam corrigidos por meio da autocomposição, o consensualismo fornece mecanismos concretos para operacionalizar os juízos consequencialistas. Em outras palavras, ele transforma a análise das consequências em ação institucional: se a anulação imediata de um contrato causaria descontinuidade de serviço essencial, por exemplo, o ajuste pactuado oferece um caminho intermediário — controlável, monitorado e eficaz.

Além disso, ambos os institutos partem de uma visão ampliada do papel do julgador e do controle externo, que não se limita à punição ou à invalidação de atos, mas busca atuar como agente de indução de boas práticas e de racionalização da gestão pública. Nesse sentido, o consensualismo pode ser visto como expressão procedimental do consequencialismo, oferecendo ao julgador uma via para aplicar os valores que a LINDB propõe.

Assim, a correlação entre esses dois institutos atende à necessidade contemporânea de respostas mais eficientes no controle da Administração Pública, pois, em vez de optar por decisões binárias e, muitas vezes, contraproducentes, a combinação entre consequencialismo e consensualismo permite ao Tribunal de Contas não apenas decidir, mas também construir soluções mais aderentes à complexidade da realidade administrativa, sem renunciar à legalidade, mas reinterpretando-a à luz de seus próprios fins.

Dessarte, a aplicação do consequencialismo jurídico no âmbito do controle externo e uma das contribuições mais relevantes da LINDB e da racionalidade consequencialista é a abertura para modelos de atuação preventivos, colaborativos e orientados à correção eficiente das falhas administrativas, mesmo quando presentes irregularidades formais.

Nessa linha da busca pela autocomposição dos conflitos, no âmbito da Administração Pública[30], o TCE/SC já instituiu o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)[31] e a Mesa de Consensualismo[32], instrumentos que permitem, em determinadas situações, superar a lógica tradicional, ao oferecerem soluções negociadas que promovem a correção da conduta administrativa, preservando, ao mesmo tempo, a continuidade dos serviços públicos e o equilíbrio da gestão.

Registra-se, por oportuno, que a utilização desses instrumentos ainda é bastante tímida no TCE/SC. Desde sua instituição, em 2023, somente foram autuados dois processos para celebração de TAG[33]. A Mesa de Consensualismo, criada neste ano, foi instaurada uma única vez[34].

---

[30] Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial (Brasil, 2018a, art. 26).

[31] Fica instituído Termo de Ajustamento de Gestão visando à conformidade com as normas constitucionais e legais, de atos e procedimentos considerados, pelo Tribunal de Contas, como irregulares, ilegítimos ou contrários aos princípios do Direito Público (Santa Catarina, 2000, Art. 36-A).

[32] Instituir a Mesa de Consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), que consiste na realização de reuniões de trabalho com agentes ou com servidores de órgãos e de entidades jurisdicionados para tratar de matérias de destacada relevância e de alto grau de complexidade, com a finalidade de promover soluções consensuais embasadas no melhor interesse público - Art. 1º da Resolução N. TC-284/2025 (Santa Catarina, 2025b).

[33] TAG 21/00753929 – que tratava da continuidade da utilização do aparelho de hemodinâmica por usuários do SUS (Santa Catarina, 2021) – e TAG 24/00595490 – referente à licitação de centro de eventos em município do Estado (Santa Catarina, 2025d).

[34] MCO 25/00059132 – aprimoramento do serviço e do modelo de assistência jurídica gratuita adotado no Estado (Santa Catarina, 2025c).

Exatamente por esses instrumentos já estarem instituídos, e por seu relativo pouco uso, a sugestão, aqui, é incentivar o uso desses mecanismos no âmbito da Corte de Contas Catarinense, o que se coaduna com os dados colhidos na presente pesquisa, notadamente porque foi constatada a preocupação com a paralisação de serviços essenciais ou com os efeitos adversos da anulação de contratos vigentes, sobretudo em contextos nos quais as falhas detectadas são formais. Assim, a adoção de medidas corretivas pactuadas, com prazos razoáveis e acompanhamento técnico, pode ser apresentada como resposta mais proporcional e eficaz que a invalidação imediata do ato.

Além disso, a solução consensual reforça a função pedagógica e orientadora do controle externo, deslocando o foco da atuação exclusivamente repressiva para uma atuação mais dialógica e indutora de boas práticas. Tal movimento está alinhado ao que alguns conselheiros expressaram nas entrevistas, ao relatarem situações em que a anulação pura e simples do ato resultaria em maior prejuízo ao interesse público do que sua manutenção com correções monitoradas.

5.1.4 Desenvolvimento de Repositórios de boas práticas e Jurisprudência orientadora

A análise dos julgados e das entrevistas realizadas evidenciou uma ausência de padronização na aplicação da teoria consequencialista no âmbito do TCE/SC, o que tem contribuído para um cenário de certa fragmentação argumentativa. Em diversos casos, identificou-se que decisões envolvendo matérias semelhantes — especialmente em contratações públicas, medidas cautelares e atos administrativos com vícios formais — são fundamentadas de maneira diversa, com graus variáveis de aprofundamento, rigor e menção expressa aos dispositivos da LINDB. Tal quadro compromete não apenas a coerência interna da jurisprudência, mas também a previsibilidade para os jurisdicionados.

Diante disso, propõe-se o desenvolvimento de um repositório institucional de boas práticas decisórias e jurisprudência orientadora, com foco específico na sistematização de votos e acórdãos que contenham fundamentação consequencialista estruturada. Esse banco de decisões, idealmente classificado por tema (saúde, educação, segurança pública etc.), tipo de impacto considerado (financeiro, social, funcional etc.), grau de modulação e decisão definitiva proferida,

serviria como referência interpretativa para os relatores, além de orientar o corpo técnico na instrução processual.

A construção desse repositório não se limitaria a simples compilação de julgados. Trata-se de organizar um acervo analítico e qualificado, que permita ao julgador verificar quais elementos já foram considerados como relevantes em situações semelhantes, quais consequências foram identificadas, quais estratégias de mitigação foram adotadas (como modulação de efeitos ou recomendações) e com quais resultados práticos. Essa ferramenta poderia, inclusive, fomentar uma jurisprudência interna orientadora, ainda que não vinculante, capaz de induzir uma maior uniformidade metodológica na aplicação do consequencialismo.

Além de fomentar a segurança jurídica, o repositório também funcionaria como instrumento de capacitação e de aperfeiçoamento contínuo, permitindo que membros e servidores do Tribunal tenham acesso sistemático a exemplos de decisões bem fundamentadas, podendo essas, inclusive, não se restringirem à teoria consequencialista. Isso também facilitaria o diálogo entre relatores, área técnica e jurisdicionados, tornando a atuação do TCE/SC mais transparente e racionalmente comunicável.

Tal iniciativa, por fim, reforçaria a ideia de que o consequencialismo, quando aplicado de forma estruturada, não representa flexibilização da legalidade, mas aprimoramento técnico da decisão pública. A consolidação de uma jurisprudência orientadora baseada em boas práticas é um passo essencial para institucionalizar esse modelo de fundamentação e consolidar o TCE/SC como referência em controle externo moderno, proporcional e comprometido com os resultados concretos da Administração Pública.

5.1.5 Estruturação da fundamentação: matrizes decisórias e justificativa parametrizada

Com base na análise desenvolvida neste trabalho, como forma de conferir maior objetividade e previsibilidade à fundamentação das decisões, pode-se conceber duas propostas convergentes em torno do mesmo objetivo de estruturar e de padronizar a aplicação da teoria consequencialista no âmbito do TCE/SC.

A primeira delas diz respeito à criação de matrizes decisórias, como modelos que associam previamente situações recorrentes a respostas padrão, ou de linhas de

fundamentação pré-definidas, com variações conforme a gravidade do vício, os efeitos projetados e a possibilidade de correção. Essa sugestão, que parte da percepção prática, aponta para uma forma de conferir objetividade mínima à decisão sem sacrificar o exame individualizado do caso concreto. Ao prever, por exemplo, que irregularidades formais sem dano efetivo podem ensejar recomendação com prazo de correção — enquanto vícios substanciais com potencial lesivo alto exigem invalidação imediata —, as matrizes decisórias operam como instrumentos de racionalização e de padronização argumentativa.

Ressalta-se que a adoção de matrizes decisórias, no âmbito do TCE/SC, não implicaria engessamento do julgamento ou renúncia à apreciação das especificidades de cada caso, mas sim a criação de referenciais técnicos mínimos que sirvam de guia para a tomada de decisão. Essas matrizes funcionariam como ferramentas orientadoras, oferecendo parâmetros comparativos para situações similares, com base em jurisprudência consolidada, nos impactos observados em decisões anteriores e nos princípios estabelecidos pela LINDB.

Além disso, poderiam contribuir para reduzir disparidades argumentativas e promover maior coerência institucional, especialmente em temas sensíveis, como licitações com vícios formais e medidas cautelares. Se estruturadas de forma flexível, com escalas graduais de intervenção, as matrizes fortaleceriam a transparência, a isonomia e a previsibilidade do controle externo, valores indispensáveis para um modelo de decisão consequencialista comprometido com a racionalidade pública e a segurança jurídica.

Em complemento às matrizes decisórias, propõe-se a implantação de um sistema de justificativa parametrizada no processo interno de elaboração de votos. Esse sistema poderia assumir a forma de campos estruturados ou quadros-resumo no corpo do voto, orientando os julgadores, sempre que cabível, a declarar: (i) quais consequências práticas foram consideradas na decisão; (ii) com base em quais dados, evidências ou informações técnicas; e (iii) qual foi o critério de ponderação adotado entre legalidade, interesse público, impacto administrativo ou outros fatores relevantes. Essa parametrização tornaria a decisão rastreável.

Essas duas propostas — matrizes decisórias e justificativa estruturada — são, em essência, complementares e interdependentes. Juntas, representam um passo concreto na direção de um modelo de fundamentação consequencialista mais técnico, replicável e institucionalmente confiável, promovendo maior racionalidade no controle

externo e maior capacidade de o Tribunal se comunicar com seus jurisdicionados e com a sociedade.

5.1.6 Integração da análise consequencialista aos processos de auditoria operacional

A auditoria operacional, conceitualmente, é o exame independente e objetivo da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade de organizações, de programas e de atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (Brasil, 2000).

Por sua própria natureza, a auditoria operacional constitui um campo metodológico privilegiado para incorporar os pressupostos da análise consequencialista. Diversamente do que ocorre com as auditorias de conformidade – que se concentram essencialmente na análise da aderência estrita à norma –, as auditorias operacionais têm como foco os resultados concretos das ações governamentais, com base em evidências empíricas, em indicadores e em métricas de desempenho. Essa vocação analítica, centrada na mensuração de impactos e na avaliação de cenários alternativos, oferece ferramentas para qualificar a fundamentação das decisões do TCE/SC.

Conforme já mencionado, ao longo da presente pesquisa, verificou-se que grande parte das decisões fundamentadas em consequências práticas carece de sustentação empírica estruturada. A integração da metodologia de auditoria operacional ao processo de construção dos votos — especialmente nos casos de maior complexidade — permitiria superar essa limitação e fortalecer a densidade argumentativa das decisões, em consonância com os arts. 20 e 21 da LINDB.

Essa sugestão ora apresentada não exige alterações substanciais na forma de atuação do Tribunal, pois permite o aproveitamento estratégico da expertise já acumulada pelas áreas técnicas. Assim, relatórios de auditoria operacional, análises de desempenho, séries históricas de indicadores e estudos setoriais podem ser utilizados como elementos concretos para a ponderação das consequências práticas envolvidas em decisões de invalidação de atos, modulação de efeitos ou aplicação de sanções. Dessa forma, permite-se um aprimoramento na fundamentação das decisões do Tribunal, de forma que sejam sustentadas por evidências e alinhadas aos impactos reais sobre a Administração Pública e a coletividade.

Além disso, essa integração pode estimular um movimento de retroalimentação entre o processo decisório e o planejamento das auditorias. A depender dos temas recorrentes que exijam juízos consequencialistas — como continuidade de serviços essenciais, modulação de contratos ou análise de políticas públicas com falhas —, o planejamento anual das auditorias pode priorizar esses objetos, fornecendo à Corte subsídios qualificados para decisões futuras.

Assim, promove-se uma atuação mais estratégica, articulada e orientada por resultados, consolidando um modelo de controle externo compatível com os desafios da governança pública contemporânea.

5.1.7 Monitoramento de decisões e Teoria Consequencialista

No âmbito dos Tribunais de Contas, monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado para verificar o cumprimento de toda e qualquer decisão expedida pelo Tribunal, que resulte em obrigações a serem cumpridas pelos jurisdicionados e para avaliar os resultados delas advindos.

Traz-se, aqui, outra limitação na aplicação da teoria consequencialista no âmbito do TCE/SC, qual seja, a ausência de acompanhamento sistemático dos efeitos reais das decisões em confronto com os fundamentos que consideraram os impactos delas esperados.

Nesse aspecto, ainda que a Corte demonstre crescente sensibilidade à ponderação das consequências práticas, sugere-se e se incentiva aqui o maior uso do monitoramento como mecanismo institucional que permita verificar, *a posteriori*, se os resultados projetados no momento da decisão efetivamente se materializaram na realidade administrativa.

Nesse sentido, propõe-se a criação de um sistema formal de monitoramento de decisões com fundamentação consequencialista, que pode ser realizado por meio de relatórios técnicos vinculados a prazos estabelecidos na própria decisão, mediante acompanhamento da unidade técnica responsável.

A finalidade desse monitoramento não se restringe à fiscalização do cumprimento formal da decisão, mas sim à verificação da aderência entre os efeitos previstos e os efeitos efetivamente observados. Trata-se de medida voltada a uma análise qualificada do processo decisório, permitindo que o Tribunal aprenda com os resultados de suas próprias deliberações. A título de exemplo, se uma decisão que

manteve um contrato com vício formal resultou em continuidade eficiente do serviço e em regularização posterior, esse desfecho pode ser usado como precedente positivo. Se, ao contrário, a decisão gerou agravamento da situação, isso pode justificar revisão de critérios ou reforço de condicionantes futuras.

Assim, além de aprimorar a aplicação do consequencialismo, esse acompanhamento sistemático pode contribuir para a criação de um banco de evidências sobre os efeitos reais das decisões da Corte, o que fortalece tanto a fundamentação futura como a legitimidade institucional do Tribunal. Trata-se, portanto, de um ciclo virtuoso: decidir com base em impactos esperados, monitorar os resultados obtidos e ajustar os critérios de julgamento a partir da experiência acumulada.

Esse modelo de atuação não apenas qualifica a aplicação da teoria consequencialista, mas também aproxima o TCE/SC de práticas consolidadas em outros sistemas de controle orientados por evidências, nas quais a efetividade da decisão pública passa a ser medida, documentada e reaproveitada como elemento para o aperfeiçoamento contínuo da atuação institucional.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou investigar de maneira sistemática a incorporação e a utilização da argumentação consequencialista nas decisões do TCE/SC, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei n. 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Partiu-se do pressuposto de que a consideração dos efeitos concretos das decisões da Corte de Contas Catarinense, longe de representar ameaça à segurança jurídica, pode contribuir para a racionalização do processo decisório e para a maior efetividade das deliberações no âmbito do controle externo.

A análise empreendida demonstrou que o consequencialismo jurídico vem adquirindo espaço progressivo na prática do TCE/SC, revelando-se em decisões que modulam efeitos de irregularidades, evitam nulidades de contratos e, sobretudo, levam em conta os riscos sociais, econômicos e institucionais da imediata paralisação de políticas públicas. Essa tendência foi especialmente perceptível em casos de concessão de medidas cautelares, nos quais o chamado *periculum in mora* reverso se mostrou decisivo, assim como em situações nas quais a adoção de medidas corretivas prospectivas se sobrepôs a soluções meramente sancionatórias.

Do ponto de vista metodológico, constatou-se que, embora o Tribunal já recorra a raciocínios consequencialistas, ainda persiste uma lacuna relevante: a ausência de dados empíricos sistematizados, de indicadores objetivos e de metodologias padronizadas que subsidiem a fundamentação dessas decisões. Essa deficiência, evidenciada tanto nos acórdãos examinados quanto nas entrevistas, tende a fragilizar a legitimidade e a transparência do processo decisório, além de reduzir a capacidade de controle social.

Nesse cenário, o trabalho avançou ao propor mecanismos concretos para o fortalecimento da dimensão consequencialista, como a criação de um repositório de boas práticas, a utilização de matrizes decisórias parametrizadas, a exigência de justificativas estruturadas nos votos e a integração mais orgânica entre auditorias operacionais e fundamentação das decisões. Tais medidas, se implementadas, podem oferecer maior previsibilidade, consistência e robustez técnica às deliberações do Tribunal, ao mesmo tempo que promovem uma cultura institucional orientada por evidências.

Nesse aspecto, tratando-se de Mestrado Profissional, que tem cunho essencialmente propositivo, na busca de um aperfeiçoamento na atuação da instituição (TCE/SC), convém destacar algumas das sugestões apresentadas neste estudo, as quais configuram um conjunto articulado de medidas capazes de conferir maior densidade metodológica e segurança institucional à aplicação do consequencialismo pelo TCE/SC.

A primeira delas, relativa à criação de um repositório de boas práticas e de precedentes consequencialistas, destaca-se pela função de institucionalizar a memória decisória, permitindo que experiências anteriores sirvam de parâmetro objetivo para a solução de casos semelhantes. Essa medida, além de reduzir a variabilidade interpretativa, favorece a transparência e a previsibilidade das decisões, aspectos centrais para a consolidação da confiança pública no Tribunal.

A segunda proposta, atinente à adoção de justificativas parametrizadas, responde a uma das principais fragilidades observadas na pesquisa: a ausência de fundamentação empírica consistente. Ao estruturar a motivação das decisões em quadros comparativos, com a explicitação de alternativas avaliadas, impactos sociais, econômicos e jurídicos e razões da escolha final, cria-se um padrão de deliberação mais robusto e verificável. Essa padronização reforça a racionalidade do processo decisório e contribui para limitar arbitrariedades, tornando a ponderação consequencialista mais controlável e auditável.

A terceira medida, a introdução de matrizes decisórias, representa um avanço no sentido de objetivar o raciocínio consequencialista. Ao sistematizar critérios de avaliação em instrumentos formais, o Tribunal não apenas ganha eficiência, mas também assegura que fatores relevantes sejam analisados de modo uniforme. Essa ferramenta reduz a influência de percepções individuais e favorece a comparabilidade entre julgados, fortalecendo a coerência interna da jurisprudência do TCE/SC.

Por fim, a proposta de maior integração com auditorias operacionais traz à tona a necessidade de lastrear as decisões em informações técnicas de qualidade. Essa medida amplia a base empírica do processo decisório, permitindo que conselheiros e equipes técnicas dialoguem com indicadores concretos de impacto, como custo-benefício, qualidade da política pública e riscos de descontinuidade de serviços essenciais. Trata-se, portanto, de uma iniciativa que promove sinergia entre a função fiscalizatória e a dimensão judicante do Tribunal, aumentando a legitimidade e a efetividade de suas deliberações.

Em conjunto, essas propostas revelam-se complementares e sinérgicas: enquanto o repositório assegura memória institucional, a justificativa parametrizada e as matrizes decisórias estruturam a racionalidade das escolhas, e a integração com auditorias garante a sustentação empírica necessária. Assim, o TCE/SC tem diante de si um caminho concreto para transformar a teoria consequencialista em prática decisória consolidada, contribuindo para um controle externo mais transparente, eficiente e socialmente responsável.

Cumpre registrar, porém, que a pesquisa não esteve isenta de limitações. A ausência de dados consolidados sobre os efeitos econômicos, sociais e ambientais das decisões restringiu a possibilidade de uma análise quantitativa mais aprofundada. Do mesmo modo, o recorte temporal e a focalização em apenas um tribunal de contas impõem cautela quanto à generalização dos resultados. Porém, essas restrições abrem espaço para pesquisas futuras que explorem comparativamente outros tribunais de contas ou que examinem longitudinalmente a evolução da argumentação consequencialista em períodos mais amplos.

Em síntese, conclui-se que o consequencialismo jurídico, quando adequadamente fundamentado e metodologicamente parametrizado, representa uma via promissora para qualificar o controle externo e para aproximar a decisão administrativa da realidade social que busca disciplinar. Mais do que um modismo teórico, trata-se de um instrumento indispensável à efetividade do Direito Público contemporâneo, que exige decisões racionais, transparentes e orientadas por consequências concretas. O desafio que se coloca ao TCE/SC — e, em última análise, a todo o sistema de controle — consiste em transformar essa orientação em prática institucional consolidada, garantindo que cada deliberação seja não apenas juridicamente correta, mas também socialmente responsável e democraticamente legítima.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, G. Consequencialismo Jurídico: O Lugar da Análise de Consequências em Direito e os Perigos do Ativismo Judicial Consequencialista. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 1009, p. 123-135, nov. 2019.

ALEXY, R. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011a.

ALEXY, R. **Teoria discursiva do direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011b.

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgilio Afonso da Silva da 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANSCOMBE, G. E. M. Modern Moral Philosophy. **Philosophy**, *[s.l.]*, v. 33, n. 124, 1958.

APPEL, V. **Racionalidade consequencialista e legitimação institucional**: TCU diante da complexidade. ATRICON, 19 maio 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/racionalidade-consequencialista-e-legitimacao-institucional-tcu-diante-da-complexidade/. Acesso em: 10 out. 2025.

ARGUELHES, D. W. Argumentação Consequencialista e Estado de Direito: Subsídios para uma compatibilização. *In:* ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 14., 2005, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005.

BENNET, J. Two Departures From Consequentialism. **Ethics**, *[s.l.]*, v. 100, n. 1, p. 54-66, 1989.

BENTHAM, J. **An introduction to the principles of morals and legislation**. Kitchener: Batoche Books, 2000. Publicado originalmente em 1781.

BENTHAM, J. **Anarchical Fallacies**. Michigan: University of Michigan Library, 1843. (The Works of Jeremy Bentham, v. 2).

BENTHAM, J. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BRANDÃO, R.; FARAH, A. Consequencialismo no Supremo Tribunal Federal: uma solução pela não surpresa. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 3, set./dez. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 22 de novembro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código Civil. Brasília, 16 de março de 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, 25 de abril de 2018a.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 10 de junho de 2021c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 888.815 Rio Grande do Sul**. Ementa: CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL RELACIONADO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À EFETIVIDADE DA CIDADANIA. DEVER SOLIDÁRIO DO ESTADO E DA FAMÍLIA NA PRESTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL. NECESSIDADE DE LEI FORMAL, EDITADA PELO CONGRESSO NACIONAL, PARA REGULAMENTAR O ENSINO DOMICILIAR. RECURSO DESPROVIDO. [...]. Recorrente: V D representada por M P D. Recorrido Município de Canela. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em: 4 maio 2019a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2195/2018**. Processo nº TC 026.071/2017-7. Relator: Bruno Dantas. Data da sessão: 19 de setembro de 2018b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2195/2018**. Processo nº TC 032.462/2019-0. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão: 27 de outubro de 2021a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 561/2021**. Processo nº 024.304/2020-4. Ministro Bruno Dantas. Data da sessão: 17 de março de 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

CADEMARTORI, L. H. U.; DUARTE, F. C. **Hermenêutica e Argumentação Neoconstitucional**. São Paulo: Atlas, 2009.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Coimbra, 2003.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Processo Administrativo Federal** – Comentários à Lei nº 9.784. 4. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CUNHA FILHO, A. J. C. da; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. (Coord.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. (v. 2).

DESCARTES, R. **Discursos do método / As paixões da alma / Meditações / Objeções e respostas**. Tradução de J. Guinsburg e Bento Prado Júnior. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DIDIER JR., F.; OLIVEIRA, R. A. de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 73, p. 115-132, jul./set. 2019.

DWORKIN, R. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, R. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FERRAZ JR., T. S. **Argumentação Jurídica**. São Paulo: Manole, 2014.

FERRAZ JR., T. S. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

FINKELSTEIN, M. E. Assimetria informacional e governança corporativa. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 73, ano 1, n. 5, 2015.

FINNIS, J. **Fundamentos da Ética**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FREITAS, V. P. O consequencialismo visto a partir de decisões judiciais. **Consultor Jurídico**, 14 de julho de 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jul-14/o-consequencialismo-visto-a-partir-de-decisoes-judiciais/. Acesso em: 10 out. 2025.

GADAMER. H.-G. **Verdade e método**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

GANDRA, I. O Supremo Tribunal Federal e o consequencialismo jurídico. **O Estado de São Paulo**, Caderno Opinião, 17 jun. 2020.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making?** Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2020. (Texto para discussão, n. 2595). Disponível em: https://doi.org/10.38116/td2595. Acesso em: 10 set. 2025.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (v. 1).

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648/74311. Acesso em 12 jun 2025.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: RT, 2020.

KANT, I. **Crítica da razão prática**. Tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Coleção Os Pensadores).

KANT, I. **Crítica da razão pura**. São Paulo: Edipro, 2020.

KANT, I. **Fundamentação da metafisica dos costumes**. São Paulo: Martin Claret, 2019.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: WMF Martins fontes, 2009.

LAMY, E. **Tutela Provisória**. São Paulo: Atlas, 2018.

LEAL, F. A. R. DIAS, D. G. Consequencialismo judicial e modulação de efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade nos julgamentos de direito tributário, *In:* BONIFACIO, A. C.; TREVISAM, E.; PACHECO, M. de F. de C. T. M. (orgs.). **Teorias da justiça, da decisão e da argumentação jurídica**. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 20-45. Disponível em: http://www.conpedi.org.br. Acesso em: 30 set. 2025.

LOCKE, J. **Ensaio sobre o entendimento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LUCCA, R. R. de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: Juspodivm, 2015.

LUHMANN, N. **Direito e sociedade**. Trad. Daniela Morales e Débora Danowski. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2009.

MACCORMICK, N. On Legal Decisions and their Consequences: from Dewey to Dworkin. **New York University Law Review**, New York, v. 58, n. 2, p. 239-258, may 1983.

MACCORMICK, N. **Retórica e o estado de direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACCORMICK, N. **Rhetoric and the Rule of Law**: a theory of legal reasoning. New York: Oxford University Press, 2005.

MARCELLINO JUNIOR, J. C. O giro linguístico contemporâneo e os contributos de Heidegger e Gadamer: o renascer da hermenêutica jurídica. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 2, n. 3, p. 544-565, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: https://doi.org/10.14210/rdp.v2n3.p544-565. Acesso em: 10 set. 2025.

MARQUES NETO, F. de A.; VÉRAS, R. A nova LINDB e o consequencialismo jurídico como mínimo essencial. **Consultor Jurídico**, 9 out. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-mai-18/opiniao-lindb-quadrantes-consequencialismo-juridico/. Acesso em: 12 jun. 2025.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, G. F. Interpretação Constitucional e “Pensamento de Possibilidades”. *In:* COSTA, J. A. F.; ANDRADE, J. M. A.; MATSUO, A. M. H. (Orgs.). **Direito:** teoria e experiência: estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1022-1047.

MENDONÇA, J. V. S. Art. 21 da LINDB – Indicando consequências e regularizando atos e negócios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial - Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43–61, 2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77649. Acesso em: 24 fev. 2023.

MENDONÇA, J. V. S. **Transformações do direito administrativo**: consequencialismo e estratégias regulatórias. Dois futuros (e meio) para o projeto de lei do Carlos Ari. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

MILL, J. S. **Utilitarianism**. Auckland: The Floating Press, 2009.

MILL. J. S. **On Liberty**. A Liberdade/Utilitarismo. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NOVELINO, M. **Teoria da constituição e controle de constitucionalidade**. Salvador: Juspodivm, 2008.

PARFIT, D. **Reasons and persons**. Oxford: Clarendon Press, 1984. Disponível em https://www.stafforini.com/docs/Parfit%20-%20Reasons%20and%20persons.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

PASSOS, J. J. C. de. O magistrado, protagonista do processo jurisdicional? **Revista brasileira de direito público**, Belo Horizonte, v. 24, jan./mar. 2009.

POUILLIE, A. Transparência na Administração Pública: reflexões sobre o direito de acesso à informação e accountability institucional. *In:* SILVA, V. R.; FIGUEIREDO, M. (Orgs.). **Administração Pública Democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RAWLS. J. **A Theory of Justice**. Harvard: Harvard University Press, 1971.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: TAG 21/00753929**. Assunto: Termo de Ajustamento de Gestão vinculado ao Processo n. LCC-21/00401810, referente à licitação do Centro de Eventos de Balneário Camboriú Interessados: Alexandre Zanardo, BC Eventos Ltda., Deusdith de Souza Júnior, Fabíola Alves da Silva, Flávia Didomênico e Renê Ernesto Meneses Nunes Unidade Gestora: Agência de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Santa Catarina - SANTUR. Presidente: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Relator: Luiz Eduardo Cherem. Florianópolis, 13 de dezembro de 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo: LCC 23/00066631**. Ementa: LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA. SUPERESTIMATIVA DA DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE (DMT) DOS MATERIAIS BRITADOS. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE REAJUSTE DOS PREÇOS. REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. ACOLHIMENTO DAS ORIENTAÇÕES

TÉCNICAS DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. ARQUIVAMENTO. [...]. Unidade: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. Responsável: Samaroni Benedet. Interessados: Daniel Henrique Cabette da Silva, Fabrício José Satiro de Oliveira, Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. Relator: Cleber Muniz Gavi. Gabinete, em 7 de dezembro de 2023a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo: LCC 23/00118291**. Ementa: ANÁLISE DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. LICITAÇÃO COMPARTILHADA. CINCATARINA. REGISTRO DE PREÇOS. EMPRESA ESPECIALIZADA NO GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREDITIVA, PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E EQUIPAMENTOS. IRREGULARIDADES. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO. REVOGAR CAUTELAR. RECOMENDAR. Unidade gestora: Consórcio Interfederativo Santa Catarina - CINCATARINA. Responsável: Elói Rönnau. Interessados: Elói Rönnau Consórcio Interfederativo Santa Catarina (CINCATARINA). Relator: José Nei Alberton Ascari. Florianópolis, 23 de novembro de 2023b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo nº: REC 20/00324376**. Ementa: LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO TEMPORÁRIO DE SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA. EXIGÊNCIAS. REQUISITOS E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. OFENSA. FALHA NO ORÇAMENTO. VANTAGEM À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO. AUSÊNCIA. DETERMINAÇÃO. [...]. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Caçador. Interessados: Prefeitura Municipal de Caçador; Diretoria de Licitações e Contratações (DLC); Saulo Sperotto; Caroline de Souza; Danilo Gaiozo Machado; Abreu Machado Apoio Administrativo e Assessoria. Relatora: Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 31 de janeiro de 2023c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo: LCC 23/00328423**. Ementa: EXAME DE LICITAÇÃO. ANULAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO PELA ADMINISTRAÇÃO APÓS APONTAMENTOS CAUTELARES DO TRIBUNAL DE CONTAS E SUBSEQUENTE LANÇAMENTO DE EDITAL COM O MESMO OBJETO. CERTAME POSTERIOR FRACASSADO. CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS QUE RECOMENDAM A MANUTENÇÃO DA VALIDADE DO EDITAL ANULADO E O APROVEITAMENTO DOS ATOS ATÉ ENTÃO PRATICADOS. [...]. Unidade gestora: Prefeitura Municipal de Criciúma. Responsável: João Batista Belloli. Interessados: Prefeitura Municipal de Criciúma, Clésio Salvaro, Ana Cristina Soares Flores, Aluchan Collodel Felisberto, Mauricio Bacis Guglielme. Relator: Luiz Eduardo Cherem. Florianópolis, 19 de setembro de 2023d.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo: LCC-23/00409504**. Ementa: EXAME DE EDITAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO EDITAL E DO CONTRATO DECORRENTE. ANTERIOR REVOGAÇÃO DA DISPENSA. RESCISÃO CONTRATUAL. PERDA DO OBJETO QUANTO À DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. [...]. Unidade gestora: Prefeitura de São José. Responsável: Rosemeri Bartucheski, Maria Helena Kruger. Interessados: Prefeitura de São José, Secretaria Municipal de Educação de São José, Rodrigo Joao Machado, Orvino

Coelho de Ávila, Leonardo Reis de Oliveira, Iriberto Antônio Moschetta Junior. Relator: Aderson Flores. Florianópolis, 29 de julho de 2024a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo: LCC 24/00509918**. Ementa: CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA. ADITAMENTO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. CONDIÇÕES DE MEIO. MALFERIMENTO. É vedado o aditamento contratual em regime de contração semi-integrada, quando as alterações propostas modificam as condições de meio e afrontam o princípio da isonomia. CONSEQUENCIALISMO. CONSENSUALISMO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO. [...]. Unidade gestora: SCPar Porto de Imbituba S/A. Responsável: Urbano Lopes de Souza Netto. Interessados: SCPar Porto de Imbituba S/A. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Gabinete, em 29 de novembro de 2024b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo nº: PAP 23/80073087**. Ementa: PROCEDIMENTO APURATÓRIO PRELIMINAR. SELETIVIDADE. REQUISITOS. NÃO ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO. Considerando o não atendimento da pontuação mínima da análise da seletividade quanto à Matriz GUT, cabe o arquivamento do Procedimento, nos termos do art. 9º da Resolução nº TC – 0165/2020. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Florianópolis. Responsável: Rafael Hahne. Relator: Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis, 19 de Abril de 2024c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo nº: REP 23/80109375**. Ementa: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA AO CONTROLE INTERNO. [...]. Unidade Gestora: Fundo Municipal de Educação de Curitibanos. Responsável: Joelma Aparecida Vargas, Orlando Kantovisck Junior, Andressa Boscari de Farias.Interessados: Fundo Municipal de Educação de Curitibanos Valdemir José Ortiz de Castilho. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 06 de maio de 2024d.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: REP 22/80066860**. Ementa: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS MÉDICOS E AMBULATORIAIS. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRINCÍPIOS. IMPROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. [...]. Unidade Gestora: Fundo Municipal de Saúde de Videira. Responsáveis: Maria Eneida Furlin Dresch, Fabiano Luiz Marafon. Interessados: Prefeitura Municipal de Videira; Fundo Municipal de Saúde de Videira; Sandra Baldo; Dorival Carlos Borga. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Gabinete, 03 jun. 2024e.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: REP 23/80013343**. Ementa: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE FORNECIMENTO DE SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA. QUESTIONAMENTO DE CONDIÇÕES PREVISTAS NO EDITAL. POSSÍVEIS RESTRIÇÕES AO CARÁTER COMPETITIVO. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. LICITAÇÃO HOMOLOGADA E CONTRATO EM EXECUÇÃO. RISCO DE DANO REVERSO. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÕES. [...]. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de São João do Sul. Responsável: Moacir

Francisco Teixeira. Interessados: Betha Sistemas Ltda. IPM Sistemas Ltda. Relator: Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 01 abr. 2024f.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: REP 23/80092626**. Ementa: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ATA DE REGISTRO DE PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA NOMINAL A REDE DE CREDENCIADAS SEM JUSTIFICATIVA PRÉVIA. VALOR QUE SUPLANTA O LIMITE LEGAL PARA PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE. POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO. CERTAME HOMOLOGADO. CAUTELAR INDEFERIDA. INTERESSE PÚBLICO. DETERMINAÇÃO. [...]. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú. Responsável: Gelásio de Souza, Clézio José Fortunato. Interessados: Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú, Fundo Municipal de Saúde de São João do Itaperiú, BK Instituição de Pagamento Ltda, Caio Henrique Hyppolito Galvani, Bianca Regina Schutz, Danilo Augusto Tonin Elena. Relator: Luiz Eduardo Cherem. Florianópolis, 6 de fevereiro de 2024g.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: REP 23/80124927**. Ementa: REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO COM PRAZO. SOBRESTAMENTO. A decisão preliminar de sobrestamento pode ter por objetivo aguardar o prazo de cumprimento da determinação do Tribunal de Contas do Estado. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de São Pedro de Alcântara. Responsável: Charles da Cunha e Kerollen Priscilla Silva. Interessados: Marcia Regina Muller Junckes, Leandro Rangel dos Santos, Energy Light Comércio e Engenharia Ltda. (Eletro Comercial Energiluz Ltda), Sergiluz Manutenção de Redes Ltda, Sergio Murilo de Campos, Tatiani Isabel Gonçalves de Campos, Karolina Guedes da Fonseca. Relator: Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 6 de setembro de 2024h.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: REP-23/80127519**. Ementa: PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE KITS ESCOLARES. EXIGUIDADE DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS E LAUDOS. IRREGULARIDADE. [...]. Unidade Gestora: Prefeitura de São José. Responsável: Orvino Coelho de Ávila. Interessados: Rosemeri Bartucheski, Prefeitura de São José, Valdemar Ábila, Eliza Tiyoko Cavalcante Trauczynski, Iriberto Antônio Moschetta Junior, Onda Pró Importadora de Multi Variedades e Suprimentos Ltda, Claudia Marcia Muniz da Silva. Relator: Aderson Flores. Florianópolis, 21 de maio de 2024i.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: REP 23/80081349**. Assunto: Representação acerca de supostas irregularidades referentes ao Pregão Presencial n. 04/2023 - Eventual e futura contratação de serviços de consultas médicas nas especialidades de genecologia, obstetrícia e pediatria. Unidade Gestora: Fundo Municipal de Saúde de Jaborá. Responsável: Clevson Rodrigo Freitas. Relator: Gerson dos Santos Sicca. Gabinete, 08 jul. 2025a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: MCO 25/00059132**. Ementa: MESA DE CONSENSUALISMO. RESOLUÇÃO N. TC-284/2025. SOLICITAÇÃO DE INSTAURAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS TRÂMITES E

REQUISITOS PREVISTOS NA NORMA. APROVAÇÃO. Unidade Gestora: Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Interessados: Secretaria de Estado da Fazenda; Gabinete do Governador do Estado de Santa Catarina; Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina; Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Relator: José Nei Alberton Ascari. Florianópolis, 8 de abril de 2025c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo n.: TAG 24/00595490**. Ementa: TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG). HOMOLOCAÇÃO PLENÁRIA. QUITAÇÃO DO DÉBITO PACTUADO. ARQUIVAMENTO [...]. Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Saúde. Responsável: Beneficência Camiliana do Sul. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 21 de fevereiro de 2025d.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina Resolução N. TC-06/2001 – texto consolidado**. Sala das Sessões, 03 de dezembro de 2001.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução n. TC-284/2025**. Institui a Mesa de Consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e altera a Resolução N. TC-06/2001. Florianópolis, 07 de fevereiro de 2025b.

SANTOS, F. G. C. **A LINDB e a gestão pública eficiente**: desafios da implementação do consequencialismo responsável. UFPE: Recife, 2021.

SANTOS, M. W. **Levando as Consequências a Sério**: direito, racionalidade e consequencialismo. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-09052021-202710/publico/7573889_Dissertacao_Original.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

SANTOS, V. G. dos. **Transparência Administrativa e a Privacidade da Informação de Conteúdo Econômico do Agente Público**: perspectivas brasileira e europeia. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.11606/D.2.2023.tde-21082023-153246. Acesso em: 10 set. 2025.

SCHMITZ, L. Z. **Fundamentar para Decidir**: a crise na construção de respostas no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SCHUARTZ, L. F. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 248, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v248.2008.41531. Acesso em: 10 set. 2025.

SCHUARTZ, L. F. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. *In:* MACEDO JR., R. P.; BARBIERI, C. H. C. (Orgs.). **Direito e interpretação**: racionalidades e instituições. São Paulo: Saraiva, 2011.

SIDGWICK, H. **The Methods of Ethics**. London: McMillan and Co., 1907.

SILVA, G. M. da. **Consequencialismo e Controle Externo**: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU. Brasília: ISC/TCU, 2022.

SILVA, J. A. da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, V. A. da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: EDUSP, 2021.

SILVA, V. A. da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, v. 798, p. 23-50, 2002. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

STARK, W. **Jeremy Bentham´s Economic Writings**: Critical edition based on his printed works and unprinted manuscripts. London: Routledge, 2005. (v. 3). Disponível em: https://www.utilitarianism.com/bentham-economic.pdf. Acesso em: 08 out. 2025.

STRECK, L. Hermenêutica constitucional. *In:* NUNES JR, V. S. *et al.* (coords. de tomo). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP, Tomo: Direito Administrativo e Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/18/edicao-2/hermeneutica-constitucional. Acesso em: 08 out. 2025.

STRECK, L. Hermenêutica e Possibilidades Críticas do Direito: Ensaio Sobre a Cegueiras Positivista. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 52, p. 127-162, jan/jun 2008. Disponível em https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/67. Acesso em: 08 out. 2025.

STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

SUNDFELD, C. A. **Princípio é preguiça**. Direito administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, C. A.; JURKSAITIS, G. J. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. *In:* LEAL, F.; MENDONÇA, J. V. S. (Coords.). **Transformações do Direito Administrativo**: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: UERJ/FGV-Rio, 2017.

TETLOCK, P. E.; GARDNER, D. **Superprevisões**: a arte e a ciência da previsão. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil**. 61. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. (v. 1).

VITORELLI, E. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279,

n. 2, p. 79-112, maio/ago. 2020. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82006/78913. Acesso em: 08 out. 2025.

ZAGREBELSKY, G. **El derecho dúctil**: Ley, derechos, justicia. Trad. Marina Gascón. Madrid: Editoral Trotta, 2011.

ANEXO A – JULGADOS DO TCE/SC

REP 23/80109375

PROCESSO Nº:	@REP 23/80109375
UNIDADE GESTORA:	Fundo Municipal de Educação de Curitibanos
RESPONSÁVEL:	Joelma Aparecida Vargas, Orlando Kantovisck Junior, Andressa Boscari de Farias
INTERESSADOS:	Fundo Municipal de Educação de Curitibanos Valdemir José Ortiz de Castilho
ASSUNTO:	Procedimento Apuratório Preliminar acerca de supostas irregularidades referentes ao Pregão Eletrônico n. 44/2023 - Contratação empresa para fornecimento de kits escolares
RELATOR:	Wilson Rogério Wan-Dall
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 5 - DLC/CAJU I/DIV5
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/WWD - 338/2024

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA AO CONTROLE INTERNO.
A descrição de itens com características excessivas, com prazo exíguo para apresentação de amostras, com previsão de critério de julgamento por menos preço global, quando deveria ser por item, restringe a participação de interessados, frusta a competitividade e interfere diretamente no resultado do procedimento licitatório.
Havendo adequação dos prazos pelo pregoeiro e havendo a participação efetiva de número razoável de interessados, pode ser dispensada a aplicação de penalidade, sem prejuízo à recomendação para correção dos procedimentos em futuros certames.

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo de Representação proposto por ONDA PRO IMPORTADORA DE MULTI VARIEDADES E SUPRIMENTOS LTDA., com fundamento no art. 113, §1º da Lei Federal 8.666/93, em face do Edital Pregão Eletrônico n. 044/2023, realizado pelo Fundo Municipal de Educação de Curitibanos, com a finalidade de formulação de Ata de Registro de Preços, objetivando a contratação de empresa para fornecimento de materiais para distribuição de kit escolar no início do ano letivo de 2024, com uma previsão de custo de R$1.909.534,00.

A Diretoria de Licitações e Contratações, por meio do relatório DLC - 292/2024 (fls.150/164), sugere que se julgue procedente a representação e recomenda à Unidade Gestora que adote medidas administrativas para corrigir as irregularidades mencionadas em futuras licitações que venha a promover.

O Ministério Público de Contas, em consonância com o entendimento técnico, manifesta-se pela procedência da representação e pela imposição de multa à Sra. Andressa Biscari de Farias. Quanto à recomendação contida no item 3.2 do Relatório Técnico nº DLC 292/2024, sugere que seja implementada na forma de determinação. Adicionalmente, alerta o Controle Interno para que esteja atento aos pontos mencionados, exercendo seu papel fiscalizador e adotando as providências cabíveis diante da constatação de irregularidades.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:48:13

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 07/06/2024 09:41.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380109375 e o codigo: CDFA1

É o necessário relatório.

II. DISCUSSÃO

Com amparo no art. 224 da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno), com fundamento no Relatório do corpo técnico, no Parecer do Ministério Público, e após minuciosa análise dos autos, permito-me tecer alguns comentários acerca dos apontamentos suscitados.

A representante alega que houve descrição excessiva dos objetos, prazo exíguo para a apresentação das amostras e aglutinação em lote de objetos distintos divisíveis. Tais irregularidades podem configuram restrições à participação de interessados e direcionam a licitação para determinadas marcas e fornecedores.

Na qualidade de Relator, decidi converter os autos em representação, não conceder a medida cautelar e realizar a audiência dos responsáveis (fls. 112/121), decisão que foi acompanhada pelo Tribunal Pleno na Decisão nº 79/2024 (fls. 122/123). A audiência foi conduzida (fls. 133 e 135) e as justificativas foram encaminhadas (fls. 137/147).

No que concerne à **descrição excessiva do objeto**, a argumentação da responsável é considerada genérica, não fazendo referência à parte específica do procedimento licitatório onde se encontram as justificativas e os estudos técnicos que embasam a decisão de adotar as descrições dos objetos conforme constam no termo de referência. Embora o Termo de Referência justifique a finalidade da contratação, não apresenta nenhum estudo técnico que respalde especificamente a descrição dos objetos com detalhamentos excessivos e desnecessários. Conforme discorre o relatório DLC - 292/2024 (fls.150/164):

> O Termo de Referência ao tratar de justificativa, o faz no sentido de justificar a finalidade da contratação, mas não no sentido de justificar especificamente a descrição do objeto, não existindo nenhum estudo técnico ou econômico que determine a razão da escolha feita pela Unidade Gestora, salvo as mesmas considerações genéricas apresentadas pela responsável em sua resposta a audiência determinada, tais como: "A escolha cuidadosa de materiais que estejam alinhados com as expectativas pedagógicas e os planos de ensino é crucial para a eficácia do processo educacional. A aquisição de materiais educacionais de qualidade assegura que os alunos tenham acesso a ferramentas que contribuam para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e promovam a aprendizagem significativa".
>
> Não se contesta a assertiva feita no termo de referência, mas tal assertiva não justifica a descrição empregada para definir os itens que compõem o objeto licitado uma vez que tal generalização conceitual não determina a razão pela qual o item escolhido é de melhor qualidade do que aquele que não se enquadra na descrição estabelecida e ou, que representa um fator econômico relevante para a Administração ou que atende melhor a finalidade buscada.

Nesse contexto, a irregularidade persiste devido à ausência de uma justificativa admissível para a descrição do objeto conforme delineado no Termo de Referência. Essa falta de clareza pode resultar na restrição da participação de potenciais interessados e sugerir um viés direcionado para determinadas marcas de produtos a serem ofertados, o que, em princípio, contraria o disposto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93, norma que fundamentou o procedimento licitatório conduzido durante sua vigência.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:48:13

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 07/06/2024 09:41.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380109375 e o codigo: CDFA1

No que diz respeito ao **prazo para a apresentação da amostra**, há uma clara discrepância entre os prazos estabelecidos no edital e no Termo de Referência. Observa-se que, ao final, foi escolhido o prazo mais longo, ou seja, os 10 dias úteis. No entanto, mesmo com essa correção, a irregularidade persiste. É importante ressaltar que a inclusão no edital de um prazo de apenas 3 dias, o qual só foi identificado e corrigido pelo Pregoeiro durante a fase de lances, pode ter afastado potenciais fornecedores interessados devido à brevidade do prazo inicialmente estipulado.

Entendo que a modificação unilateral do prazo durante a etapa de lances, como afirmado pelo pregoeiro (fl. 147), claramente sugere a possibilidade de afastamento de potenciais fornecedores devido à insuficiência do prazo inicialmente estabelecido no ato convocatório (fl. 159).

Diante dessa circunstância, ainda que a irregularidade em análise persista, concordo integralmente com a análise realizada pela área técnica e ministerial de não aplicação de penalidade e encaminhamento de recomendação para que a Unidade Gestora, em procedimentos licitatórios futuros, adote prazos condizentes com os requisitos estabelecidos, garantindo, assim, a ampla participação dos interessados e a observância dos princípios da legalidade e da competitividade.

No que concerne à **aglutinação de objetos distintos e divisíveis em lotes**, a irregularidade diz respeito à falta de justificativa para a adoção do critério de julgamento da licitação, que optou pelo menor preço global por lote, ao agrupar em um único lote 41 itens com quantidades diferentes. Essa questão foi minuciosamente delineada pelo corpo técnico no relatório DLC - 292/2024 (fls.150/164):

> Todavia, a questão reside exatamente na ausência desta formalidade, ou seja, a prévia justificativa que deve ser parte do procedimento interno da licitação, onde a Unidade Gestora licitante deve apresentar a razão pela escolha discricionária feita, demonstrando que, embora os objetos que compõem o kits escolares possam ser adquiridos de forma divisível, a integração dos distintos objetos em um único lote propicia vantagens administrativas e econômicas, além da otimização logística para o alcance da finalidade a que se propõe.
>
> O entendimento que o TCE/SC tem a respeito é no mesmo sentido do entendimento defendido pelo TCU, ou seja, a regra geral é adotar o critério de julgamento por item, o critério de julgamento do menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item ou quando demonstrado que a escolha por lote propicia uma contratação economicamente mais vantajosa.
>
> Advém daí a necessidade da previa justificativa para adoção do critério de julgamento por lote ou agrupamento de itens como é a situação ora examinada.

No caso em análise, torna-se evidente a ausência da prévia justificativa que demonstre, embora os objetos que compõem os kits escolares possam ser adquiridos separadamente, como a integração desses distintos itens em um único lote proporcionaria vantagens administrativas e econômicas. Essa justificativa deve fazer parte do procedimento

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:48:13

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 07/06/2024 09:41.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380109375 e o codigo: CDFA1

interno da licitação, no qual a Unidade Gestora licitante deve apresentar a razão para a escolha discricionária realizada. A falta de justificativa para essa conduta, em tese, configura uma violação ao que estabelecem os artigos 15, inciso IV, e 23, §1°, da Lei Federal n° 8.666/93, podendo caracterizar-se como uma cláusula restritiva à participação, o que é vedado pelo artigo 3°, §1°, inciso I, da mesma norma legal.

Ainda, não cabe imputar responsabilidade ao pregoeiro, pois tais questões se inserem no âmbito da fase interna do procedimento licitatório. Ressalta-se que o pregoeiro não detém "expertise" técnica para avaliar as especificações dos materiais em análise.

Com base no exposto, alinho-me ao entendimento técnico de julgar procedente a representação diante das irregularidades constatadas, deixando de aplicar penalidade em razão da participação de cinco proponentes e a ampla disponibilidade dos objetos licitados no mercado, o que proporcionou, a princípio, uma concorrência robusta, somado à obtenção de um deságio no valor estimado de R$ 1.909.534,00 para R$ 1.422.998,00, que indica uma proposta vantajosa obtida pela Administração.

Nesse sentido, recomendo à Unidade Gestora que, em futuros procedimentos, adote medidas para adequar os procedimentos licitatórios às normas legais vigentes.

III. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

3.1. JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO proposta por ONDA PRO IMPORTADORA DEMULTI VARIEDADES E SUPRIMENTOS LTDA., com fundamento no §1° do art. 113, da Lei Federal n. 8.666/93 em face do Edital de Pregão Eletrônico 044/2023, promovido pelo Fundo Municipal de Educação de Curitibanos com a finalidade de formulação de Ata de Registro de Preços, para contratação de empresa para fornecimento de materiais para distribuição de kit escolar no início do ano letivo de 2024, em razão das seguintes irregularidades:

3.1.1. Descrição dos itens licitados com características excessivas, irrelevantes e desnecessárias, em princípio, sem justificativas, em violação à orientação contida no inciso I do §1° do art. 3° da Lei n. 8.666/93 (item 2.4.1 do Relatório DLC/CAJU I/Div.5 n. 1015/2023);

3.1.2. Exigência de apresentação de amostra no prazo de 3 (três) dias, previsto no item 6.9 do edital (respectivamente), exíguo e potencialmente restritivo, em desrespeito à orientação contida no inciso I do §1° do art. 3° da Lei n. 8.666/93 (item 2.4.2 do Relatório DLC/CAJU I/Div.5 n. 1015/2023);

3.1.3. Exigência de apresentação de amostra do item 40 – estojo escolar duplo - com laudos de gramatura do material e laudo de fadiga do zíper, condições não usualmente descritas no referido produto, e, no prazo de 10 (dez) dias úteis, supostamente exíguo para tal material, nos termos descritos nos itens 7.5.2.1 e 12.1 do edital, em descumprimento à orientação contida no

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:48:13

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 07/06/2024 09:41.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380109375 e o codigo: CDFA1

inciso I do §1° do art. 3° da Lei n. 8.666/93 (item 2.4.2 do Relatório DLC/CAJU I/Div.5 n. 1015/2023);

3.1.4. Ausência de justificativa para a adoção do critério de julgamento menor preço global, em função do agrupamento de 41 itens em único lote com quantidades diferentes, em desacordo com os arts. 15, IV, e 23, §1°, da Lei n. 8.666/93, sendo cláusula restritiva à participação, vedada pelo art. 3°, §1°, I, do mesmo diploma legal (item 2.4.3 do Relatório DLC/CAJU I/Div.5 n. 1015/2023).

3.2. RECOMENDAR à Unidade Gestora que adote medidas administrativas para que, em futuras licitações que venha a promover, tome providências administrativas para que as irregularidades identificadas nos itens 3.1.1 a 3.1.4 não venham a se repetir.

3.3. DAR CIÊNCIA à representante, aos responsáveis, aos interessados e ao responsável pelo Controle Interno do Município.

Florianópolis, 06 de maio de 2024.

WILSON ROGÉRIO WAN-DALL
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:48:13

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 07/06/2024 09:41.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380109375 e o codigo: CDFA1

LCC 23/00066631

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Gabinete do Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi

PROCESSO: LCC 23/00066631

UNIDADE: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú

RESPONSÁVEL: Samaroni Benedet

INTERESSADOS: Daniel Henrique Cabette da Silva, Fabrício José Satiro de Oliveira, Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú

ASSUNTO: Edital de Concorrência n. 001/2023 sobre contratação de empresa especializada para execução de obra de construção do trecho entre a Rua Uganda e a Avenida das Gaivotas, situado no limite entre os Bairros Ariribá e Nações

LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA. SUPERESTIMATIVA DA DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE (DMT) DOS MATERIAIS BRITADOS. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE REAJUSTE DOS PREÇOS. REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. ACOLHIMENTO DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. ARQUIVAMENTO.

Constatada a superestimativa da Distância Média de Transporte (DMT) dos materiais britados, considerando haver opção de pedreira mais próxima à obra já levada em conta em outros certames realizados pela unidade, é conveniente a realização de ajustes da distância a fim de evitar possível sobrepreço no valor do edital.

A deficiência do projeto básico, no que respeita à ausência de estudos geotécnicos que justifiquem os quantitativos previstos no orçamento para remoção de solos moles ou critérios técnicos que garantam a adequada análise na fase de execução da obra, exige correção para evitar possíveis superfaturamentos.

A fixação de critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas obrigatoriedade, ainda que o prazo de duração dos serviços seja inferior a 12 meses.

Havendo republicação do edital pela unidade gestora com o cumprimento das orientações técnicas firmadas em decisão desta Corte de Contas para correção das irregularidades, é possível o arquivamento dos autos, sem prejuízo de recomendação.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:57

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de análise do Edital de Concorrência n. 001/2023, lançado pela Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para execução de obra de construção do trecho entre a Rua Uganda e a Avenida das Gaivotas, situado no limite entre os Bairros Ariribá e Nações daquele Município, no valor total estimado de R$ 15.910.520,41 e julgamento pelo menor preço global.

O edital (fls. 15-53), regido pela Lei federal n. 8.666/1993, apresentava previsão de abertura para a sessão pública do dia 3.3.2023.

Submetidos os documentos à análise da Diretoria de Licitações e Contratações – DLC, foi elaborado o Relatório n. 138/2023 (fls. 277-292), que sugeriu determinar a sustação cautelar do edital e a audiência do responsável para apresentar justificativas acerca das irregularidades constatadas.

A sugestão foi integralmente acolhida por este relator na decisão singular de fls. 293-299, ratificada na sessão ordinária virtual com início em 8.3.2023 (fl. 306), com o seguinte teor:

> **1. Conhecer** do Relatório DLC n. 138/2023 que, por força do art. 5º da Instrução Normativa TC n. 21/2015, analisou o edital de Concorrência n. 001/2023, lançado pela Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, nos termos da Lei n. 8.666/93, tendo por objeto a contratação da "execução de obra de construção do trecho entre a Rua Uganda e a Avenida das Gaivotas, situado no limite entre os Bairros Ariribá e Nações".
>
> **2.** Considerando o disposto no art. 114-A do Regimento Interno (Resolução TC n. 06/2001) c/c art. 29 da Instrução Normativa TC n. 21/2015 e o preenchimento dos requisitos *periculum in mora* e *fumus boni juris*, bem como visando assegurar a eficácia de decisão de mérito deste Tribunal de Contas, determinar, cautelarmente, a **suspensão imediata do edital de Concorrência n. 001/2023**, **na etapa em que se encontrar**, até manifestação ulterior que revogue a medida *ex-ofício*, ou até deliberação pelo egrégio Tribunal Pleno, em razão dos seguintes apontamentos:
>
> **2.1.** Superestimativa da Distância Média de Transporte (DMT) dos materiais britados, ocasionando possível sobrepreço inicial na ordem de R$ 2.040.451,38. Afronta à alínea 'f', do inciso IX, do artigo 6º, da Lei 8.666/93 e ao princípio da economicidade (item 2.1 do Relatório DLC n. 138/2023).
>
> **2.2.** Projeto básico deficiente pela ausência dos estudos geotécnicos para caracterização dos locais com presença de solos moles. Afronta à Lei Federal 8.666/93, art. 6º, inciso IX (item 2.2 do Relatório DLC n. 138/2023).
>
> **2.3.** Ausência de critério de reajuste dos preços no edital. Afronta aos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93 (item 2.3 do Relatório DLC n. 138/2023).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:57

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

> **2.4.** Sobrepreço pela aplicação de taxa de BDI cheia sobre os materiais asfálticos. Afronta à alínea 'f', do inciso IX, do artigo 6º, da Lei 8.666/93 e ao princípio da economicidade (item 2.4 do Relatório DLC n. 138/2023).
>
> **3. Dê-se ciência imediata** desta decisão ao Prefeito Municipal de Balneário Camboriú e ao Secretario de Compras para que tomem as necessárias providências no âmbito administrativo para a suspensão determinada no item 2, **comprovando-as a este Tribunal no prazo de 05 (cinco) dias**, com o alerta de que o não cumprimento desta determinação implicará na cominação das sanções previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas (art. 32 da Instrução Normativa n. TC 021/2015).
>
> **4. Determinar a audiência** do Sr. Samaroni Benedet, Secretário de Compras, subscritor do edital, para que, nos termos do art. 29, §1º, da Lei Complementar estadual n. 202/2000 c/c o art. 5º, II, da Instrução Normativa TC n. 21/2015, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento da deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, da Lei Complementar estadual n. 202/2000 c/c o art. 124 do Regimento Interno (Resolução TC n. 06/2001), apresente justificativas, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, a respeito das irregularidades apontadas no item 2.

Notificada, a unidade comprovou a suspensão do Edital de Concorrência n. 001/2023 (fls. 307-309) e, em resposta à audiência, apresentou justificativas e documentos (fls. 313-354), solicitando a revogação da sustação cautelar do certame.

Posteriormente, a DLC emitiu o Relatório n. 323/2023 (fls. 356-369), no qual sugeriu revogar a medida cautelar e formular determinações, fundamentos recepcionados por este relator na decisão singular de fls. 370-375, proferida nos seguintes termos:

> **1. Revogar a decisão cautelar de fls. 293-299**, para autorizar o prosseguimento do edital de Concorrência n. 001/2023, lançado pela Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, tendo por objeto a contratação da "execução de obra de construção do trecho entre a Rua Uganda e a Avenida das Gaivotas, situado no limite entre os Bairros Aribá e Nações".
>
> **2. Determinar** ao Prefeito Municipal de Balneário Camboriú e ao Secretario de Compras que, no prazo de até 1 (um) dia após a republicação, encaminhem o edital de Concorrência n. 001/2023 a este Tribunal de Contas, devendo os autos retornarem à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações para verificação da correção das irregularidades apontadas nos Relatórios de Instrução DLC n. 138/2023 e n. 323/2023 (itens 2.1, 2.2 e 2.3).
>
> **3. Determinar** à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações que realize o acompanhamento da obra objeto da licitação, a fim de verificar a efetiva adoção de providências para correção do apontamento relacionado ao projeto básico deficiente (Item 2.2 do Relatório DLC n. 323/2023). O prazo de acompanhamento será o mesmo da execução da obra (7 meses), a contar da data da ordem de início dos serviços.
>
> **4. Dar ciência imediata desta decisão** ao responsável e à Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:57

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

Em cumprimento à decisão, a unidade gestora republicou o edital e apresentou resposta (fls. 383-456) alegando o cumprimento de todas as exigências.

Examinadas as informações e os documentos encaminhados, a DLC emitiu o Relatório n. 489/2023 (fls. 469-480) em que propôs o seguinte encaminhamento:

> **3.1. CONHECER** o presente Relatório.
>
> **3.2. CONHECER** dos documentos enviados pela Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú [fls. 383 a 456] para atendimento à Decisão Singular [fls. 370-375].
>
> **3.3. DETERMINAR** ao município de Balneário Camboriú que em futuras licitações atente-se aos seguintes requisitos para o exato cumprimento da lei:
>
> **3.3.1.** Inclua cláusula de reajuste aderente aos índices específicos, ajustados à realidade inflacionária do setor, como os índices de reajustamento de obras rodoviárias do DNIT/FGV, em atenção aos arts. 40, XI, 55, III, c/c o art. 65, § 8º, da Lei n. 8.666/93, e 37, XXI, da Constituição Federal.
>
> **3.3.2.** Na elaboração do orçamento básico, considerar a desvinculação dos ligantes asfálticos das composições de custo dos serviços de pavimentação, apropriando-os em itens separados e considerando BDI diferenciado, em atenção ao inciso II do § 2º do art. 7º c/c a alínea f do inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93.
>
> **3.4. DETERMINAR O ARQUIVAMENTO** dos autos, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas;
>
> **3.5. DAR CIÊNCIA** do relatório ao responsável pela Unidade Gestora e ao responsável pelo Controle Interno da Unidade Gestora.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 2751/2023 (fls. 481-489), do Exmo. Procurador Dr. Diogo Roberto Ringenberg, acompanhou as conclusões da DLC.

Os autos vieram conclusos.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:58

II – FUNDAMENTAÇÃO

Subsiste para análise nestes autos o cumprimento das determinações residuais expedidas por esta Corte de Contas, considerando que a unidade gestora informa ter efetuado as correções sugeridas e republicado o edital em questão.

Tendo em vista as últimas informações e os documentos apresentados pela unidade, não merece reparos a apreciação efetuada pela DLC no Relatório n. 489/2023, no qual concluiu ter havido o atendimento da decisão singular de fls.

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

370-375, devendo-se determinar ao Município que em futuras licitações atente para os requisitos relacionados à cláusula de reajuste e ao orçamento básico.

No que respeita à **superestimativa da Distância Média de Transporte (DMT) dos materiais britados**, em que se vislumbrou inicialmente possível sobrepreço na ordem de R$ 2.040.451,38, esta Corte de Contas propôs que fossem realizados ajustes da distância, considerando a opção mais vantajosa para a Administração Pública, ou seja, a pedreira mais próxima à obra, já levada em conta em outros certames realizados pela unidade.

Extrai-se da resposta do gestor que a Secretaria de Planejamento Urbano e Gestão Orçamentária esteve em reunião com a empresa Azimute Engenheiros Consultores SC Ltda., oportunidade em que acataram a orientação técnica deste Tribunal (fls. 316-318).

Vale lembrar que no projeto original foi estabelecida a distância de 30 km. Após as correções, observa-se que a unidade gestora adotará como referência para dimensionamento do custo em questão a distância de 10,6 km, correspondente ao percurso entre a pedreira comercial mais próxima e o local da obra, o que importará a redução de R$ 2.105.572,29 em relação ao valor original do certame.

Ao examinar o novo edital, a DLC consignou que a unidade publicou o orçamento com o memorial de cálculo dos quantitativos alterado (fls. 443-448) e significativa redução financeira, em conformidade com a deliberação exarada por este Tribunal (fls. 370-375), restando, assim, corrigida a superestimativa da distância de transporte dos materiais britados.

No que concerne à **deficiência do projeto básico**, apontou-se a ausência de estudos geotécnicos que justificassem os quantitativos previstos no orçamento para remoção de solos moles ou critérios técnicos que garantissem a adequada análise na fase de execução da obra e evitassem possíveis superfaturamentos.

Em resposta, o gestor aduziu que a Secretaria de Planejamento Urbano e Gestão Orçamentária, unidade requisitante da licitação, em conjunto com a empresa Azimute Engenheiros Consultores SC Ltda., responsável pela elaboração dos projetos executivos, esclareceu que a realização de estudo geotécnico não

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:58

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

integrou o escopo do projeto executivo contratado para o planejamento da obra. Contudo, tendo em vista a expertise da empresa consultora e a experiência obtida na realização de trecho anterior com similaridade geotécnica, ressaltou que os quantitativos previstos estavam condizentes com as necessidades do local (fls. 318-319).

Ao reapreciar as informações prestadas, a DLC reiterou a importância da realização dos estudos geotécnicos para a adequada identificação da ocorrência de solos moles, em conformidade com os manuais técnicos e referências da área de geotecnia. No entanto, ponderou que a adequada identificação dos solos moles por meio de investigação geotécnica, nessa etapa do procedimento licitatório, ocasionaria significativo atraso na contratação, visto que dependeria da revisão do projeto e da realização de sondagens.

Anote-se que na ocasião da decisão singular (fls. 370-375) este relator alertou para o fato de que o transcurso do tempo poderia representar entrave prejudicial à contratação, que tem por objeto a implementação de importante via que integra um projeto maior para melhoria da mobilidade e acessibilidade do sistema viário do Município, o que justificava a revogação da medida cautelar e a consequente autorização de continuidade da licitação. De outra parte, assentou a necessidade de inclusão, na planilha orçamentária da licitação, da realização de ensaios geotécnicos pela futura contratada, a fim de que o fiscal designado pudesse avaliar a ocorrência de solos moles e a efetiva necessidade de sua remoção e substituição na fase de execução da obra, consoante sugerido pela diretoria técnica.

Levando em conta esse cenário, a DLC constatou no novo edital que a unidade gestora incluiu serviços de estudos geotécnicos nas Composições de Custos Unitários – CPUs (fls. 429-441). Ademais, em atenção à determinação contida no item 3 da decisão singular (fls. 370-375), foi autuado o processo de acompanhamento ACO 23/80044222, com o objetivo de verificar a efetiva adoção de providências para correção do apontamento relacionado ao projeto básico deficiente, restando mitigada a deficiência apontada no projeto básico.

Em relação à **ausência de critério de reajuste dos preços no edital**, o apontamento teve origem na constatação de que a fixação dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:58

discricionariedade conferida ao gestor, mas obrigatoriedade, ainda que o prazo de duração dos serviços seja inferior a 12 meses.

O gestor afirmou que o edital não fixou o critério de reajuste dos preços devido ao prazo de execução contratual ser de 7 meses. No entanto, informou que seria promovida modificação do edital, a fim de incluir a previsão de reajuste com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela (fl. 319).

Nesse ponto, a DLC obtemperou que o critério de reajuste deve retratar a variação efetiva dos custos envolvidos, nos termos do art. 40, inciso XI, da Lei federal n. 8.666/1993. Destacou que o IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, razão pela qual não seria adequado à contratação em tela e, ainda, teria o potencial de desequilibrar o contrato no decurso do tempo. Desse modo, considerou que para o contrato em questão os índices de reajustamento de obras rodoviárias do DNIT, calculados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, estariam mais consentâneos com a especificidade da variação dos preços em projetos de infraestrutura viária, sobretudo dos insumos asfálticos (fl. 364).

Na análise do novo edital, a DLC constatou na minuta de contrato (fls. 415-425) que a unidade gestora, embora não tenha utilizado o índice IPCA, optou pelo Índice Nacional de Custo da Construção – INCC. Manifestou discordância quanto à opção, por entender, com amparo no órgão responsável pela coleta de dados (FGV), que o INCC é utilizado para averiguar o custo dos insumos empregados em construções habitacionais. A par disso, reafirmou que o índice que melhor retrataria o objeto em questão seria o índice de obras rodoviárias do DNIT/FGV (fls. 476-477).

A despeito de não ter sido sanada a irregularidade apontada, a DLC levou em consideração que o prazo de execução da obra é de 7 meses, portanto, inferior a 12 meses da execução do contrato, podendo não haver reajuste. Ademais, ponderou a urgência e a importância da obra, o consequencialismo que também deve nortear as decisões deste Tribunal e, ainda, o ambiente econômico relativamente estável, a fim de concluir pela continuidade da licitação, sem prejuízo

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:58

de determinação ao Município para que considere em futuros editais e contratos a adoção do índice de obras rodoviárias do DNIT/FGV (fl. 477).

Em que pese a possibilidade de fatores circunstanciais levarem ao atraso na conclusão das obras – o que já se evidencia, conforme se descreverá a seguir – o acompanhamento concomitante efetuado pela área técnica nos autos do ACO 23/80044222 permitirá a verificação de eventuais distorções, caso venham a ocorrer reajustes em patamares não considerados compatíveis com a realidade do setor de obras e construções. Por tais razões, nestes autos, acolhe-se a sugestão da área técnica para expedição de recomendação.

Desse modo, considerando a republicação do Edital de Concorrência n. 001/2023 com o acolhimento das orientações técnicas desta Corte de Contas por parte da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, entende-se que o arquivamento dos autos constitui medida adequada, sem prejuízo de recomendações pontuais para futuros editais.

Finalmente, cabe mencionar que, nos autos do processo de acompanhamento mencionado acima, há notícias de suspensão da obra em função de ordem judicial advinda do Agravo de Instrumento n. 5061324-57.2023.8.24.000/SC (relacionado ao MS n. 5015987-30.2023.8.24.0005/SC). Em breve análise das informações constantes do sistema de busca processual do TJ-SC, constatou-se que as questões lá discutidas são distintas das abordadas por esta Corte de Contas, não havendo, por conseguinte, prejuízo às considerações lançadas pela área técnica em sua análise conclusiva.

No âmbito do Poder Judiciário, o litígio em curso tem por objeto irresignação de empresa inabilitada no procedimento de licitação, sendo a empresa atualmente contratada considerada como litisconsorte passivo. Além de não se justificar a atuação concomitante desta Corte de Contas para apuração da mesma questão, trata-se de discussão envolvendo interesses predominantemente privados frente às regras formais da Lei de Licitações, sendo aquela seara, certamente, o meio mais adequado para solução da controvérsia.

De qualquer forma – reitere-se – por meio do processo de acompanhamento a área técnica permanecerá monitorando eventuais resultados

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:58

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

do processo judicial em curso, bem como a execução da obra, tão logo autorizado seu prosseguimento.

III – VOTO

Ante o exposto, estando os autos instruídos na forma regimental, submeto ao egrégio Plenário a seguinte proposta de voto:

1. Conhecer do Relatório DLC n. 489/2023, que examinou a republicação do Edital de Concorrência n. 001/2023, lançado pela Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para execução de obra de construção do trecho entre a Rua Uganda e a Avenida das Gaivotas, situado no limite entre os Bairros Ariribá e Nações daquele Município, no valor total estimado de R$ 13.823.248,22 e julgamento pelo menor preço global.

2. Recomendar ao atual Prefeito do Município de Balneário Camboriú que em futuras licitações atente para:

2.1. Incluir cláusula de reajuste aderente aos índices específicos, ajustados à realidade inflacionária do setor, como os índices de reajustamento de obras rodoviárias do DNIT/FGV, em atenção aos arts. 40, inciso XI, 55, inciso III, c/c o art. 65, § 8º, da Lei federal n. 8.666/1993, e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

2.2. Na elaboração do orçamento básico, considerar a desvinculação dos ligantes asfálticos das composições de custo dos serviços de pavimentação, apropriando-os em itens separados e considerando BDI diferenciado, em atenção ao art. 7º, § 2º, inciso II, c/c o art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei federal n. 8.666/1993.

3. Determinar o arquivamento dos autos.

4. Dar ciência da decisão e do voto que a fundamenta ao Sr. Samaroni Benedet e à Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.

Gabinete, em 7 de dezembro de 2023.

Cleber Muniz Gavi
Conselheiro Substituto
Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:58

Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi em 06/02/2024 17:57.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300066631 e o codigo: 70F4F

REC 20/00324376

PROCESSO Nº:	@REC 20/00324376
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Caçador
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Caçador Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) Saulo Sperotto Caroline de Souza Danilo Gaiozo Machado Abreu Machado Apoio Administrativo e Assessoria
ASSUNTO:	Recurso de Reexame interposto por responsável em face da Deliberação nº 204/2020, exarada à fl. 845 dos autos da @REP 19/00737130.
RELATORA:	Sabrina Nunes Iocken
UNIDADE TÉCNICA:	Coordenadoria de Recursos e Revisões II - DRR/CORR II
PROPOSTA DE VOTO:	COE/SNI - 62/2023

I. EMENTA

LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO TEMPORÁRIO DE SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA. EXIGÊNCIAS. REQUISITOS E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. OFENSA. FALHA NO ORÇAMENTO. VANTAGEM À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO. AUSÊNCIA. DETERMINAÇÃO.

A inclusão excessiva de requisitos técnicos no termo de referência sem a devida justificativa restringe o caráter competitivo do processo licitatório, em violação ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, bem como ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993.

Além disso, a ausência de compatibilidade entre as exigências técnicas e as reais necessidades dos setores do ente ofende o princípio da motivação dos atos administrativos.

Diante da irregularidade da licitação e, ainda, de falha no orçamento, o que afasta o argumento de vantagem à administração pública, o contrato firmado com a empresa vencedora não merece ser prorrogado.

II. INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso de Reexame interposto pelo município de Caçador em face da Decisão n. 204/2020, exarada nos autos do processo @REP 19/00737130, por meio da qual a Representação foi considerada procedente, bem como foram encaminhadas determinações à unidade gestora, conforme reproduzido abaixo:

> **Decisão n. 204/2020**
>
> **O TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:51

Esse documento foi assinado digitalmente por Sabrina Nunes Iocken em 14/02/2023 21:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2000324376 e o codigo: C21F2

> **1.** Considerar procedente a Representação interposta por Abreu Machado – Apoio Administrativo e Assessoria Ltda. contra termos do edital de Pregão Presencial n. 76/2019 lançado pela Prefeitura Municipal de Caçador, no que diz respeito à ausência de justificativas, na fase interna da licitação, da exigência de cumprimento de 100% dos requisitos e das especificações técnicas previstos no Termo de Referência, resultando num excesso de requisitos obrigatórios e ausência de competitividade.
>
> **2.** Determinar ao Município de Caçador que:
>
> **2.1.** em processos de contratação de empresa para implantação de sistema de gestão pública e aquisições de soluções de tecnologia da informação, se atenha a definir claramente o problema a ser resolvido, identificar de modo apropriado as reais necessidades de cada setor e formalizar corretamente a demanda na fase interna do processo licitatório, antes da elaboração do Termo de Referência, a fim de não incorrer em exigências excessivas e, consequentemente, na restrição da competitividade;
>
> **2.2.** se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Edital de Pregão Presencial 76/2019 e considere a determinação constante do item 3.2 desta Decisão ao lançar o novo certame.
>
> **3.** Dar ciência desta Decisão à Representante e à Prefeitura Municipal de Caçador.
>
> **4.** Determinar o arquivamento dos autos.

Foi argumentado pelo recorrente, em síntese, que: a) os procedimentos iniciais de contratação de sistema de gestão pública envolvem serviços de migração de dados, implantação de sistema e capacitação de usuários, tarefas dispendiosas que possivelmente precisariam ser repetidas caso mantida a determinação de não prorrogação do contrato; b) a longevidade de contratos de fornecimento de sistema de gestão pública é importante para que o ente possa usufruir das evoluções tecnológicas e adaptações ocorridas ao longo da relação jurídica; c) o encerramento da avença, com eventual substituição de sistema, implicaria elevados riscos para a Administração; d) a licitação é ato jurídico perfeito, assim como o contrato administrativo dela decorrente; e e) a Decisão nº 204/2020 não ponderou as consequências práticas tampouco as alternativas possíveis, em desacordo com dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB.

Ao final, o recorrente postulou que a determinação fosse adequada a fim de permitir "que a Administração possa, ao final do período inicial de vigência [...], realizar avaliação qualitativa da execução do contrato e sopesar as vantagens e desvantagens entre prorrogar sua duração ou optar por novo processo licitatório que redunde em nova contratação", de forma que "possa exercer o poder discricionário que lhe é assegurado pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93".

Com fulcro nos Pareceres n. DRR 230/2021 e n. MPC/AF/598/2021, esta Relatora exarou a Decisão Singular n. COE/SNI – 615/2021, para conhecer do Recurso de

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:51

Esse documento foi assinado digitalmente por Sabrina Nunes Iocken em 14/02/2023 21:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2000324376 e o codigo: C21F2

Reexame e suspender, em relação ao recorrente, os efeitos do item 2 do acórdão recorrido.

Na análise do mérito recursal, a Diretoria de Recursos e Reexames se posicionou por negar provimento ao recurso (Parecer n. DRR – 455/2021). Na análise empreendida, a Diretoria de Recursos e Reexames reiterou que houve a ausência de apresentação de justificativas suficientes a demonstrar a imprescindibilidade de todos os requisitos exigidos no Pregão Presencial 76/2019, em violação ao princípio da motivação dos atos administrativos e ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), o qual veda a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam o caráter competitivo da licitação, e estabeleçam circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Quanto à insurgência apresentada pelo recorrente em relação à determinação de que o município que se abstivesse de prorrogar o contrato decorrente do referido pregão, constante do item 2.2 da Decisão n. 204/2020, a DRR ponderou que não lhe assiste razão, como segue:

> Quanto à prorrogação do contrato firmado em decorrência do Pregão Presencial n. 76/2019 razão não assiste ao Recorrente.
>
> Primeiramente, destaca-se que a mera alegação de que a realização de nova licitação demandaria tempo e desgaste na equipe responsável não sustenta a possibilidade de prorrogação de contrato derivado de processo licitatório eivado de irregularidade. Até mesmo porque a licitação é a regra, e a prorrogação, a exceção, consoante o art. 57 da Lei de Licitações.
>
> Ainda, afirma o recorrente que a prorrogação do contrato é a medida mais vantajosa à Administração Pública, porquanto não seria necessário o pagamento dos serviços de migração de dados, implantação dos sistemas e capacitação dos servidores, os quais avaliou em R$ 44.000,00. E, também, porque o preço total estimado da contratação era de R$ 923.640,00, sendo que a proposta vencedora foi de R$ 740.000,00.
>
> Entretanto, quanto aos orçamentos, ressalta-se trecho da Informação emitida pela DIE (fls. 821-822):
>
> > Observa-se que os orçamentos enviados especificam o produto descrito em alto nível com base na requisição dos setores, mas não em suas reais necessidades. De modo que o objeto cotado, não foi o mesmo que consta no termo de referência, resultando numa falha no orçamento. Ressalva-se que em se tratando de soluções de Tecnologia da Informação, detalhes técnicos podem aumentar ou reduzir em muito o preço da solução final.
> >
> > [...]
> >
> > Verifica-se que os orçamentos foram realizados antes mesmo, da constituição do processo licitatório, e mais ainda, foram "devidamente" cotados pelas empresas fornecedoras no período de menos de 4 horas.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:51

Esse documento foi assinado digitalmente por Sabrina Nunes Iocken em 14/02/2023 21:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2000324376 e o codigo: C21F2

> Em resumo, as cotações foram realizadas antes da abertura do processo licitatório, o processo depois de aberto foi enviado para o Diário Oficial em 4 dias e três dias após abertura já tinha inclusive o parecer favorável da Procuradora do Município.
>
> Considerando que o objeto da contratação em questão é um objeto relativamente complexo (no sentido de ter várias necessidades de diversos setores). A condução das etapas de orçamento juntamente com a brevidade excessiva do processo licitatório pode ter prejudicado o planejamento da contratação.
>
> Os próprios valores estimados acima demonstram a falha no orçamento. Os serviços de migração de dados, implantação dos sistemas e capacitação dos servidores, por exemplo, foi oferecido pela empresa Betha Sistemas Ltda por R$ 24.049,35, isto é, em montante 45% inferior ao estimado (R$ 44.000,00).
>
> Além disso, com o excesso de requisitos e a consequente restrição da competitividade, não há sequer comparativo de propostas de outras empresas, exceto da empresa Betha Sistemas Ltda, que apresentou valor inferior ao da empresa vencedora (R$ 735.000,00), mas foi desclassificada justamente por não cumprir a totalidade dos requisitos exigidos.
>
> Portanto, diante da falha no orçamento e no planejamento da contratação, verifica-se que, ao contrário do alegado no recurso, não há lastro probatório que demonstre a vantagem na prorrogação do contrato.

Ainda de acordo com a DRR, não houve violação ao art. 20 da LINDB, pois:

> Por fim, também não merece amparo a alegação recursal de violação ao art. 20 da LINDB pelo acórdão recorrido. Isso porque a determinação não acarretou a anulação do processo licitatório, mas tão somente que o Município se abstenha de prorrogar um contrato derivado de licitação com limitado caráter competitivo, na qual não foi possível auferir proposta mais vantajosa à administração pública.
>
> Assim, não há falar em decisão fundamentada em valores jurídicos abstratos sem a consideração das consequências práticas da decisão, como argumenta o recorrente. O acórdão possibilitou a manutenção do contrato com a empresa vencedora, de modo que o Município possa continuar utilizando o serviço contratado, porém determinou que não ocorra a sua prorrogação, e que nas futuras licitações para implantação de sistema de gestão pública a unidade gestora se atenha a definir o problema a ser resolvido, identificar as reais necessidades de cada setor, e formalizar corretamente a demanda na fase interna do processo licitatório, a fim de não incorrer em exigências excessivas e, consequentemente, restringir novamente a competitividade.
>
> Logo, a consequência prática da determinação é justamente que o Município realize as futuras contratações pela proposta mais vantajosa e em consonância com o princípio da competitividade.

Nesse contexto, a Diretoria Técnica se manifestou pela negativa de provimento ao recurso, em face da manifesta restrição ao caráter competitivo do processo licitatório, bem como da falha na realização do orçamento, sendo ausente demonstração da vantagem na prorrogação do contrato.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:51

Esse documento foi assinado digitalmente por Sabrina Nunes Iocken em 14/02/2023 21:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2000324376 e o codigo: C21F2

O Ministério Público de Contas (Parecer n. MPC/AF/1897/2022) opinou por dar parcial provimento ao recurso, a fim de converter a determinação contida no item 2.1 da Decisão n. 204/2020, na seguinte recomendação:

> RECOMENDAR ao Município de Caçador que se abstenha de prorrogar o Contrato nº 70/2021, decorrente do Edital de Pregão Presencial nº 76/2019, tendo em vista as irregularidades constatadas no procedimento licitatório, ressalvada a imperiosa necessidade de manutenção da relação jurídica para garantia da continuidade do serviço público, observados, ainda, o art. 57, caput, II, e § 2º, da Lei nº 8666/93 e a determinação constante do item 2.1 da Decisão nº 204/2020 ao lançar novo certame.

Em sua manifestação, o Procurador de Contas asseverou que o fato que ensejou o julgamento pela procedência da Representação e o encaminhamento das determinações é incontroverso, "[...] tendo em vista que o recorrente não se insurge contra a procedência da Representação, senão quanto à determinação exarada pelo Tribunal Pleno para que a Unidade Gestora abstenha-se de prorrogar o contrato".

Segundo o representante do MPC, a problemática em questão decorre do fato de que quando a Decisão n. 204/2020 foi proferida (15/04/2020), o procedimento licitatório sequer havia culminado na formalização de relação jurídica contratual, pois havia uma discussão judicial em curso (Mandado de segurança n. 5001783-96.2019.8.24.0012). O Contrato n. 70/2021, decorrente do Pregão Presencial n. 76/2019, foi firmado somente em 30/08/2021 e foi prorrogado até 30/10/2022.

Ainda segundo o procurador:

> Assim, a despeito de ter sido identificada cláusula restritiva ao caráter competitivo da licitação, o Tribunal de Contas, dispondo de competência para tanto, não obstou que a avença fosse estabelecida e que o sistema informatizado de gestão pública fosse efetivamente implantado, com execução provável das fases de migração das informações em uso e de treinamento e capacitação dos servidores (itens 4.1 e 4.3 do Termo de Referência).
>
> Isso por si só não justifica que se preserve intocada relação jurídica oriunda de procedimento licitatório irregular, conclusão reforçada pelo teor do art. 49, § 2º, da Lei nº 8666/93.
>
> Todavia, o Tribunal de Contas não declarou a nulidade do certame e as determinações exaradas denotam a intenção de indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais, exatamente como previsto nos arts. 21, parágrafo único, e 22, § 1º, da LINDB, embora não expressamente mencionados.
>
> Nessa toada, ganham relevo os argumentos suscitados pelo recorrente, haja vista que impedir, de modo cabal, a possibilidade de renovação do contrato poderia representar prejuízo ainda maior, com eventual descontinuidade do sistema informatizado.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:51

Esse documento foi assinado digitalmente por Sabrina Nunes Iocken em 14/02/2023 21:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2000324376 e o codigo: C21F2

Nesse sentido, o MPC sugeriu, como forma de contemporizar as diferentes vertentes do interesse público incidentes na hipótese, que o caso possa ser resolvido com julgamento de parcial procedência do recurso, a fim de converter a determinação insculpida no item 2.2 da Decisão nº 204/2022 em recomendação.

É o relatório.

III. DISCUSSÃO

Retornando os autos à apreciação desta Relatora, verifico inicialmente que o recurso foi interposto somente em face do item 2.2 da Decisão n. 204/2020, por meio do qual foi determinado ao município que se abstivesse de prorrogar o contrato decorrente do Edital de Pregão Presencial 76/2019 e considerasse a determinação constante do item 3.2 da Decisão ao lançar o novo certame. Não houve questionamento quanto ao mérito das irregularidades que ensejaram o julgamento pela procedência da Representação, as quais diziam respeito à presença de exigências excessivas no edital do pregão, que limitaram injustificadamente a participação de licitantes e comprometeram a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No caso em tela, destaco que a inclusão excessiva de requisitos técnicos no termo de referência sem a devida justificativa restringiu o caráter competitivo do processo licitatório, em violação ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, bem como ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993. Além disso, a ausência de compatibilidade entre as exigências técnicas e as reais necessidades dos setores do ente ofendeu o princípio da motivação dos atos administrativos. Diante da irregularidade da licitação e, ainda, de falha no orçamento, não há vantagem à administração pública, razão pela qual o contrato firmado com a empresa vencedora não merece ser prorrogado.

Destaco ainda que o fato de a determinação pela não renovação do contrato ter sido exarada anteriormente ao próprio estabelecimento do instrumento contratual não a invalida. Pelo contrário, tem como consequência prática justamente não inviabilizar as atividades da Administração no período e possibilitar que fosse lançado um novo edital com vistas à obtenção de uma nova contratação, desta feita conforme determina a lei, atendendo ao que prevê a LINDB. Contudo, referida determinação ainda não foi cumprida, pois o Contrato n. 70/2021, decorrente do Pregão Presencial n. 76/2019 e firmado em 30/08/2021, foi prorrogado até 30/04/2023[1].

[1] Disponível em: https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/cacador/portal/compras/contratoView?params=%7B%22id%22:3724,%22mode%22:%22INFO%22%7D Consulta realizada em 31/01/2023.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:51

Esse documento foi assinado digitalmente por Sabrina Nunes Iocken em 14/02/2023 21:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2000324376 e o codigo: C21F2

Acrescento que na Decisão n. 204/2020 não foi declarada a nulidade do certame, o que inviabiliza a aplicação do disposto no artigo 49 da Lei (federal) n. 8.666/93, que regulou a licitação e contratação sob exame, segundo o qual a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato.

Assim sendo, considerando que não foram questionados os fatos que ensejaram a determinação constante do item 2.2 da Decisão n. 204/2020, a qual demonstra a intenção de que a situação fosse regularizada sem prejuízo à atividade da Administração, atendendo ao que dispõe a LINDB, corroboro o entendimento apresentado pela Diretoria de Recursos e Reexames, no sentido de negar provimento ao presente recurso.

Por fim, ressalto que a edição de um processo licitatório não implica necessariamente na descontinuidade do sistema informatizado. Cabe à administração municipal, em atendimento à decisão proferida em 2020, promover nova licitação e regularizar a contratação, abstendo-se de prorrogar o Contrato n. 70/2021, decorrente do Edital de Pregão Presencial n. 76/2019.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1. Negar provimento ao Recurso de Reexame interposto nos termos do art. 80 da Lei Complementar Estadual n. 202, de 15 de dezembro de 2000, contra a Decisão n. 204/2020, proferida no Processo n. @RLA 19/00737130, na sessão do dia 15/04/2020, mantendo na íntegra a deliberação recorrida.

4.2. Dar ciência da decisão ao recorrente.

Florianópolis, 31 de janeiro de 2023

Sabrina Nunes Iocken
Relatora

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:51

Esse documento foi assinado digitalmente por Sabrina Nunes Iocken em 14/02/2023 21:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2000324376 e o codigo: C21F2

REP 22/80066860

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR

PROCESSO N.:	@REP 22/80066860
UNIDADE GESTORA:	Fundo Municipal de Saúde de Videira
RESPONSÁVEIS:	Maria Eneida Furlin Dresch, Fabiano Luiz Marafon
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Videira Fundo Municipal de Saúde de Videira Sandra Baldo Dorival Carlos Borga
ASSUNTO:	Supostas irregularidades referentes ao Pregão Presencial n. 02/2022 – contratação de empresa para prestação de serviços de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24 horas
RELATOR:	Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 5 – DLC/CAJU I/DIV5
VOTO:	GAC/AMF – 399/2024

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS MÉDICOS E AMBULATORIAIS. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRINCÍPIOS. IMPROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

Segundo o princípio da vinculação ao edital, a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Embora a representante tenha apresentado a proposta mais vantajosa, sua desclassificação se deu por lapso em documento essencial, não havendo que se falar em excesso de formalismo por parte da administração.

Ainda que não se vislumbre nenhuma irregularidade na desclassificação da empresa representante, em razão da previsão editalícia, devem ser consideradas as consequências práticas da decisão a ser tomada e a situação concreta decorrente da licitação em exame, cabendo fazer determinação à Unidade.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), originado de denúncia apresentada pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., comunicando supostas irregularidades no Pregão Presencial n. 02/2022, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestar serviços

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24 horas da Secretaria Municipal de Saúde. Valor total anual (aproximado) de R$ 4.309.920,00 (quatro milhões trezentos e nove mil novecentos e vinte reais).

A empresa denunciante questiona a sua desclassificação, pela não apresentação do comprovante de inscrição no Conselho Regional de Medicina no Estado de Santa Catarina (CRM/SC). Ao final, requereu a suspensão cautelar do Pregão Presencial n. 02/2022.

A Diretoria de Licitações e Contratações (DLC), então, elaborou o Relatório n. 781/2022 (fls. 339-349) e entendeu que não restaram atendidas as condições prévias estabelecidas no art. 6º da Resolução TC n. 165/2020[1] para análise de seletividade, tendo em vista a ausência de competência deste Tribunal de Contas em tutelar interesses privados. Conforme a instrução, a empresa foi desclassificada por decisão do Secretário de Gabinete, Senhor Fabiano Luiz Marafon (fls. 330-333), haja vista que não foi apresentado, dentro do prazo para assinatura do contrato, o comprovante de regularidade de inscrição no CRM/SC (item 1.23.5 do edital).

Segundo apurou a DLC, o prazo previsto para a apresentação dos documentos no certame foi o dia 23/8/2022, mas a inscrição da autora no CRM/SC foi devidamente emitida em 29/8/2022, e, por não ter sido entregue dentro do prazo, houve a desclassificação. Ao final, a DLC sugeriu o não conhecimento do PAP, ante o não atendimento das condições prévias para análise da seletividade, bem como o indeferimento do pedido de sustação cautelar e o arquivamento dos autos. Assim foi a conclusão final da DLC:

> 3.1. Não conhecer do procedimento apuratório preliminar protocolado pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., comunicando supostas irregularidades no processamento do Pregão Presencial relatório 02/2022, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestar serviços médicos de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na upa 24 horas da Secretaria Municipal de Saúde, por não atender as condições prévias para

[1] Resolução TC 165/2020. Art. 6º São condições prévias para análise da seletividade:
I – competência do TCE/SC para apreciar a matéria;
II – referência a um objeto determinado e a uma situação-problema específica; e
III – existência de elementos de convicção razoáveis quanto à presença de possíveis irregularidades para o início da atividade fiscalizatória.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

> análise da seletividade, previstas nos incisos do art. 6º da Resolução n. TC-0165/2020.
> 3.2. Indeferir o pedido de sustação cautelar do certame, tendo em vista a ausência dos requisitos legais.
> 3.3. Determinar o arquivamento do processo.
> 3.4. Dar ciência ao autor do procedimento, aos procuradores, Dr. CONRADO GAMA MONTEIRO (OAB/PR 70.003), e Dr. FERNANDO VASCONCELOS SOCREPPA (OAB/PR 69.642), ao responsável pelo Controle Interno e ao gestor da Unidade.

Em adendo, o Chefe de Divisão, Senhor Luiz Carlos Uliano Bertoldi, acompanhado da Coordenadora, Senhora Anna Clara Leite Pestana, e do Diretor da DLC, Senhor Rogério Loch, embora concordem com as conclusões do auditor fiscal de controle externo Murilo Ribeiro de Freitas, fizeram sugestão alternativa, considerando se tratar de contratação de serviços médicos com caráter permanente, caracterizando terceirização de mão de obra e burla ao concurso público[2]. Sugeriram, alternativamente, a conversão dos autos em LCC, determinando a audiência do Senhor Fabiano Luiz Marafon, Secretário Municipal de Gabinete e Subscritor do edital, em face da seguinte irregularidade:

> Contratação de empresa para prestação de serviços médicos de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na upa 24 horas, mediante o Pregão Presencial, caracterizando terceirização de mão de obra e burla ao instituto do Concurso Público, infração ao inciso II do art. 37, da Constituição Federal e os Prejulgados 1083 e 2055 deste Tribunal.

Após a DLC encaminhar os autos para o Relator à época, Conselheiro Herneus João De Nadal, a comunicante protocolou nova petição nos autos (fls. 351-352)[3].

Por meio da Decisão Singular GAC/HJN 874/2022 (fls. 354-366), o Relator à época indeferiu a medida cautelar pleiteada, fez determinações à Secretaria-Geral (SEG) e determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas (MPC).

O Plenário do Tribunal de Contas, em Sessão Ordinária – Virtual, com início em 28/9/2022, ratificou a deliberação de medida cautelar[4] (fl. 373).

O Ministério Público de Contas acompanhou o posicionamento do corpo instrutivo, pelo não conhecimento do presente procedimento e pela formulação de alerta à Unidade,

[2] Art. 37, inciso II, da CF/88, e Prejulgados 1083 e 2055 deste Tribunal.
[3] Documentação juntada por meio do Despacho GAC/JHN 837/2022 (fl. 350).
[4] Nos termos do § 1º do Art. 114- A do Regimento Interno deste Tribunal,

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

nos termos do Parecer n. MPC/2139/2022 (fl. 374-386). Segundo o Procurador de Contas Diogo Roberto Ringenberg, "não houve excesso de formalismo por parte da Unidade Gestora, já que a Unidade oportunizou um prazo adicional à empresa, a qual não cumpriu o estabelecido no instrumento convocatório", e, por essa razão, "a decisão da Unidade Gestora em desclassificar a empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda. está em conformidade com a legislação e com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório".

Em complementação, o MPC registrou que, no sítio da Unidade Gestora, foi lançado o Edital de Concurso Público n. 026/2022[5], destinado ao provimento de cargos efetivos no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Videira, entre eles o cargo de médico, e, por essa razão, deixa de acolher a sugestão adicional da Chefia de Divisão, opinando pela formulação de alerta à Unidade. A conclusão final do parecer ministerial deu-se nos seguintes termos:

> 1) não conhecer do procedimento apuratório preliminar protocolado pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., comunicando supostas irregularidades no processamento do Pregão Presencial nº 02/2022, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, por não atender as condições prévias para análise da seletividade, previstas nos incisos do art. 6º da Resolução nº TC 0165/2020;
> 2) formular alerta à Unidade para que na contratação de profissionais médicos observe o disposto no artigo 37, inciso II, da CRFB/88 e nos Prejulgados nºs 1083 e 2055 da Corte de Contas.

Tendo assumido o novo Presidente do TCE/SC, Conselheiro Herneus João De Nadal, em 13/2/2023, o processo foi redistribuído para o Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, nos termos do disposto no art. 122 da Resolução n. TC-06/2001[6] (Regimento Interno deste Tribunal).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

[5] Disponível em: https://videira.atende.net/cidadao/pagina/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=downloadFile&file=6F4B8E425A9BA1099EC8DD0E06A813D247D44542&sistema=WPO&classe=UploadMidia. Acesso em: 15 jun. 2023.

[6] RI. Art. 122. Os grupos de processos por unidades gestoras, bem como processos distribuídos a Conselheiro que venha a assumir a Presidência, passarão automaticamente àquele que deixou o cargo. Redação dada pela Resolução n. TC-157/2020 – DOTC-e de 20/7/2020.

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

Mediante a Decisão Singular GAC/AMF n. 1042/2023 (fls. 390-401), o Relator considerou superada a análise de admissibilidade e determinou o retorno dos autos à DLC para análise da seletividade.

Os autos retornaram à DLC que, por meio do Relatório n. 1081/2023 (fls. 412-432), opinou pelo arquivamento dos autos, em razão do não atendimento dos critérios de seletividade estabelecidos na Resolução TC. n. 0165/2020 e da Portaria n. TC 156/2021, mais especificamente a Matriz de Gravidade, Urgência e Tendência (GUT). Essa foi a conclusão final do relatório elaborado pelo Auditor Fiscal de Controle Externo Theomar Aquiles Kinhirin:

> 3.1. Não conhecer do procedimento apuratório preliminar proposto pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda. em face de supostas irregularidades no processamento do Pregão Presencial n. 02/2022, promovido pela Prefeitura Municipal de Videira, por não atender aos critérios de seletividade estabelecidos na Resolução TC. n. 0165/2020 e pela Portaria n. TC 156/2021.
> 3.2. Determinar o arquivamento do processo PAP, a teor do disposto no art. 9º, caput, da Resolução TC n. 0165/2020.
> 3.3. Dar ciência a autora do procedimento, aos procuradores signatários e ao responsável pelo órgão de Controle Interno da Unidade Gestora.

Em adendo, o Coordenador da Divisão 5, Auditor Fiscal de Controle Externo Cássio Severo Rodrigues, apresentou conclusão divergente, sugerindo a superação dos requisitos de seletividade. No mérito, entendeu que a administração agiu com excesso de formalismo. Essa foi a conclusão final do Coordenador da Divisão 5, que teve a concordância do Diretor da DLC:

> 1. **CONSIDERAR atendidos os critérios de seletividade** pelo procedimento apuratório preliminar, nos termos do art. 7º da Portaria nº TC-0156/2021 e do art. 10, inciso I, da Resolução nº TC-0165/2020.
> 2. **CONVERTER** o procedimento apuratório preliminar **em processo de representação**, nos termos do art. 7º da Portaria nº TC-0156/2021 e do art. 10, inciso I, da Resolução nº TC-0165/2020.
> 3. **CONHECER A REPRESENTAÇÃO** formulada pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., comunicando irregularidades no Pregão Presencial n. 02/2022, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestar serviços de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na UPA 24 horas da Secretaria Municipal de Saúde, pelo valor total anual (aproximado) de R$ 4.309.920,00 (quatro milhões trezentos e nove mil

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

> novecentos e vinte reais), por atender os requisitos de admissibilidade para a sua apreciação, previstos na Instrução Normativa nº TC-21/2015;
> 4. **DETERMINAR A AUDIÊNCIA** do Responsável, o Sr. Fabiano Luiz Marafon, Secretário Municipal de Gabinete e Subscritor do Edital, inscrito no CPF/MF sob o n. 005.115.699-71; nos termos do art. 29, §1º, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000; para que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 da Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001, apresente alegações de defesa acerca da seguinte irregularidade, passível da aplicação de multa prevista no art. 70, inciso II da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000:
> 4.1. Desclassificação de proposta formulada por licitante que apresentou o menor preço, em razão de inabilitação, agindo com formalismo exacerbado, por deixar de atender aos princípios da razoabilidade, economicidade, eficiência, em prejuízo ao erário e impedir a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, em contrariedade ao art. 3º da Lei nº 8.666/93.
> 5. DAR CIÊNCIA à autora, Alphamed Serviços de Saúde Ltda., ao responsável, Sr. Fabiano Luiz Marafon, e ao Controle Interno da Unidade. (grifos no original)

Por meio da Decisão Singular GAC/AMF 23/2024 (fls. 458-470), o Relator converteu o PAP em processo de representação e determinou a audiência do responsável, Senhor Fabiano Luiz Marafon, Secretário Municipal de Gabinete e Subscritor do Edital, acerca da irregularidade identificada.

A Decisão Singular foi disponibilizada no diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas (DOTC-e) n. 3770, de 30/1/2024, sendo notificados o responsável e o interessado por via postal (ofícios de fls. 443/445), e ofertada resposta pelo responsável e/ou pela Unidade Gestora (fls. 450-456).

Os autos retornaram para a DLC, que elaborou o Relatório DLC 243/2024 (fls. 458-470), sugerindo a procedência da representação, com recomendação e com determinação à Unidade nos seguintes termos:

> 3.1. JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO proposta pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., em face do Pregão Presencial n. 02/2022 promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, em razão da desclassificação da empresa que ofertou a proposta economicamente mais vantajosa para a Administração, sem observar a princípios como razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, eficiência e formalidade moderada, possibilitando dar causa a prejuízo financeiro para Administração Pública.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

> 3.2. DETERMINAR que a Unidade Gestora se abstenha de prorrogar o Contrato CT 190/2022, decorrente do Pregão Presencial nº 02/2022.
> 3.3. DETERMINAR que a Unidade Gestora promova nova licitação para a contratação de serviços de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na UPA 24 horas da Secretaria de Saúde.
> 3.4. RECOMENDAR que a Unidade Gestora, nos futuros certames licitatórios, em atendimento a boa prática administrativa nos julgamentos de licitações por ela promovida, observe os princípios estabelecidos na norma legal, buscando sempre alcançar a finalidade pública pela obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.
> 3.5. DAR CIÊNCIA à autora da representação, Alphamed Serviços de Saúde Ltda, e aos seus procuradores, ao Responsável Sr. Fabiano Luiz Marafon, Secretário Municipal, a Unidade Gestora na pessoa do Sr. Prefeito Municipal Dorival Carlos Borga, e a responsável pelo Controle Interno do Órgão, Sra. Sandra Baldo.

Os autos foram encaminhados ao MPC, que, por meio do Parecer MPC/DRR/801/2024 (fls. 471-475), entendeu que não houve irregularidade no ato de desclassificação da reclamante, conforme observado pelo auditor da Área Técnica competente à fl. 467. Em razão disso, manifestou-se pela improcedência da representação, em face da inexistência de irregularidades atinentes ao caso concreto, bem como pela formulação de determinações à Unidade Gestora. A conclusão final do parecer ministerial deu-se nos seguintes termos:

> a) improcedência da Representação proposta pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., em face do Pregão Presencial n. 02/2022 promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, em razão da ausência de irregularidade relativa ao ato de desclassificação da representante;
> b) formulação de DETERMINAÇÃO à Unidade Gestora para que:
> b.1) abstenha-se de prorrogar o Contrato CT 190/2022, decorrente do Pregão Presencial nº 02/2022;
> b.2) promova nova licitação para a contratação de serviços de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na UPA 24 horas da Secretaria de Saúde;
> b.3) nos futuros certames licitatórios, em atendimento a boa prática administrativa nos julgamentos de licitações por ela promovida, observe os princípios estabelecidos na norma legal, buscando sempre alcançar a finalidade pública pela obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Os autos vieram conclusos.

É o relatório.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

2. FUNDAMENTAÇÃO

Verifico que a matéria tratada nos presentes autos diz respeito à possível irregularidade envolvendo o ato de desclassificação da empresa representante no Pregão Presencial n. 02/2022, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, em razão da não apresentação tempestiva de um dos documentos exigidos para formalização do contrato com a Administração.

Os critérios de admissibilidade e de seletividade, previstos na Resolução n. TC-0165/2020, foram considerados atendidos, conforme a Decisão Singular GAC/AMF – 23/2024 (fls. 433-442).

A representante questiona a sua desclassificação, pela não apresentação do comprovante de inscrição no Conselho Regional de Medicina no Estado de Santa Catarina (CRM/SC). Alega que houve formalismo exacerbado e que a contratação da licitante JDN Medical Group Ltda. será R$ 587.574,00 (quinhentos e oitenta e sete mil e quinhentos e setenta e quatro reais) mais custosa para os cofres públicos.

Esclareço, por oportuno, que a empresa autora já havia impugnado judicialmente o edital do Pregão Presencial n. 02/2022, inicialmente lançado em 13/6/2022, com abertura agendada para o dia 28/6/22. A impugnação se deu mediante o Mandado de Segurança 5003914-32.2022.8.24.0079, pelo qual questionou a exigência de apresentação de inscrição no CRM/SC no momento da habilitação, prevista na Cláusula 6.5.3 para a fase de habilitação, bem como alegou ser ilegal a exigência de inscrição no CRM/SC para fins de habilitação (item 6.5.3 do edital), gerando preferência ilegítima em razão do local da sede da licitante.

Com a antecipação de tutela deferida judicialmente[7], em 27/6/2022, a requerente conseguiu que o comprovante de regularidade de inscrição no CRM/SC fosse exigido apenas no ato da assinatura do contrato, e não mais na fase de habilitação. Também foi suprimida a Cláusula 6.5.2 do Edital, que dispunha sobre a necessidade de demonstração de qualificação técnico-profissional para o momento da habilitação, postergando-a para a fase prévia à

[7] Ver anexo.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

assinatura do contrato. O instrumento convocatório foi republicado sem as exigências consideradas ilegais.

Conforme se extrai dos autos, também em **27/6/2022**, a representante ingressou com pedido de inscrição de filial perante o CRM/SC.

Segundo o Juízo da 2ª Vara Cível, na sentença do MS 5003914-32.2022.8.24.0079 (ver anexo), datada de **19/7/2022**:

> [...] a exigência de possuir inscrição no Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina como requisito de habilitação promove indevida limitação da concorrência. A previsão malfere os princípios da vantajosidade, competitividade e isonomia entre os licitantes.
> Deveras, impõe aos interessados não sediados no Estado de santa Catarina uma barreira de ordem econômica para a mera participação no certame.
> [...]
> Por mais que os serviços contratados serão prestados em Santa Catarina (fato incontroverso), não é razoável exigir inscrição em entidade profissional específica, para fins da habilitação, sobe pena de limitar a concorrência às empresas sediadas nesse ente federado.
> Além disso, nada impede que a regularização perante o órgão de classe se dê posteriormente, por ocasião da assinatura do contrato, caso o licitante sagrado vencedor não possua inscrição na Unidade da Federação. (grifos nossos)

Apesar de o prazo para regularização de sua situação junto ao CRM/SC ter sido estendido (para a assinatura do contrato), a empresa foi desclassificada por decisão do Secretário de Gabinete, Senhor Fabiano Luiz Marafon (fls. 330-333), haja vista que não foi apresentado, dentro do prazo para assinatura do contrato, o comprovante de regularidade de inscrição no CRM/SC (item 1.23.5 do edital).

Segundo apurou a DLC, o prazo previsto para a apresentação dos documentos no certame foi o dia **23/8/2022**, mas a inscrição da autora no CRM/SC foi devidamente emitida em **29/8/2022**, e, por não ter sido entregue dentro do prazo, houve a desclassificação.

Abro parênteses aqui para registrar que, em **26/8/2022**, a empresa Alphamed impetrou uma nova ação judicial, o Mandado de Segurança n. 5005411-81.2022.8.24.0079, na qual requereu a concessão de medida liminar, para o fim de suspender a decisão da autoridade coatora que a desclassificou, bem como os atos dela decorrentes, possibilitando o prosseguimento de sua contratação. A empresa alega que aqui a sua proposta, caso

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

vencedora, representaria uma economicidade de R$ 236.520,00 (duzentos e trinta e seis mil e quinhentos e vinte reais) para os cofres públicos, decorrente da diferença da proposta ofertada pela próxima colocada no certame. A empresa também afirma que os serviços têm previsão para início em 1/9/2022, data em que a homologação da sua inscrição já teria ocorrido. No próprio dia 26/8/2022, foi indeferida a liminar pleiteada (ver anexo).

Retornando a estes autos, o responsável, em resposta à audiência que lhe foi encaminhada, apresenta justificativa (fls. 450-456) defendendo a legalidade do ato que desclassificou a proposta apresentada pela autora da representação, reafirmando que a empresa em questão não apresentou o documento comprobatório no prazo estabelecido no edital (comprovação da regularidade de Inscrição no CRM/SC).

Segundo o responsável: (i) a autora da representação tinha pleno conhecimento da necessidade de tal comprovação; (ii) foi alterado o edital de modo que a comprovação ficou prevista para momento posterior (fase de contratação), em razão da ação judicial interposta pela representante; (iii) a não apresentação da documentação exigida pelo edital decorreu da própria desídia da empresa representante; (iv) deve ser atendida a isonomia entre os licitantes interessados; (v) foi indeferido o pedido liminar no Mandado de Segurança n. 5005411-81.2022.8.24.0079, sendo que, posteriormente, a empresa solicitou a desistência da ação mandamental (ver anexo); e (vi) todos os atos praticados pelo município estão dentro das conformidades legais, respeitando os princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, sem beneficiar qualquer dos licitantes.

Segundo as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde, "os documentos foram solicitados para assinatura do contrato em 15/8/2022 e o prazo de apresentação se encerrou em 22/8/2022, com documentos faltantes" (fl. 453). Também conforme a Secretária de Saúde:

> [...] a administração não tem a prerrogativa de estender, além do prazo inicialmente estabelecido, a entrega de um documento solicitado desde o início do procedimento, pois tal ato violaria os princípios estabelecidos na Lei 8.666/93, que ressalta a legalidade, impessoalidade e igualdade.
> No que concerne à igualdade, todas as empresas foram avaliadas seguindo os mesmos critérios, e deveriam apresentar a mesma documentação,

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

> independente de quem fosse a empresa vencedora do certame, a fim de garantir a competição justa.
> E o art. 45 da Lei n. 8.666/93 é bem esclarecedor ao estabelecer que o julgamento das propostas será objetivo, em conformidade com o tipo de licitação utilizada, e os critérios previamente estabelecidos.
> Diante do exposto, esclarecemos que cumprimos a observância estrita do que estava estipulado no edital, garantindo um julgamento equitativo para todos os envolvidos. (fls. 453-454)

O Edital, no item 1.23 e no subitem 1.23.5, estabelece, entre outras obrigações aos licitantes, o que segue:

> 1.23. No ato de assinatura do contrato com a proponente vencedora a mesma deverá apresentar a seguinte documentação:
> [...]
> 1.23.5. Comprovante de regularidade de inscrição no Conselho Regional de Medicina no Estado de Santa Catarina da empresa licitante.

Considerando essa previsão editalícia, entendeu a Instrução que se está "diante de um conflito de princípios numa mesma norma legal, não existindo superioridade hierárquica que possibilite derrogar um princípio em razão do outro" (fl. 463), sendo que "solução reside na discricionariedade do julgado, diante do seu modo de observar a situação concreta a ser definida juridicamente" (fl. 463).

A Instrução também apontou as divergentes opiniões colhidas nos autos sobre o fato.

Na Decisão Singular GAC/HJN 874/2022, proferida pelo Conselheiro Herneus De Nadal, o entendimento é de que "a decisão da Unidade Gestora está em conformidade com a legislação e os princípios que regem a Administração Pública" (fls. 360 e 464). E ressaltou:

> [...] o pedido de inscrição da comunicante demorou mais de 2 (dois) meses para ser analisado, por culpa e responsabilidade da própria empresa.
> Sendo que, tal situação per si, demonstra que o documento exigido pelo Edital (comprovante de regularidade de inscrição no Conselho Regional de Medicina no Estado de Santa Catarina), deixou de ser apresentado pela negligência (e imprudência) da licitante.
> [...]
> Assim, no dia 23/08/2022, a empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., não cumpria com a exigência editalícia de, no ato de assinatura do contrato, estar inscrita no Conselho Regional de Medicina no Estado de Santa Catarina e, por seu turno, não apresentou nenhum documento capaz de comprovar quando estaria (de fato) inscrita e habilitada junto ao CRM (fls. 361-463 e 464-465)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

Nesse mesmo sentido foi o parecer ministerial (MPC/DRR/2139/2022) ao se manifestar sobre o presente caso:

> [...] entendo que no presente caso não houve excesso de formalismo por parte da Unidade Gestora, já que a Unidade oportunizou um prazo adicional à empresa, a qual não cumpriu o estabelecido no instrumento convocatório.
> Ademais, a própria documentação acostada pela autora à fl. 132, datada de 24/08/2022, aponta que o processo foi colocado em pauta para homologação da inscrição da Pessoa Jurídica, em sessão plenária do corpo de conselheiro, dia 29/08/2022, o que evidencia que até aquela data a empresa não tinha nenhum documento capaz de comprovar quando estaria (de fato) inscrita e habilitada junto ao CRM/SC.
> Logo, ainda que a contratação decorrente do Pregão em apreço não tenha sido a mais vantajosa dentre as propostas apresentadas, conclui-se que a decisão da Unidade Gestora em desclassificar a empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda. está em conformidade com a legislação e com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. (fls. 382 e 465)

O Parecer Ministerial MPC/DRR/801/2024 também reforça o entendimento de que inexiste irregularidade no ato de desclassificação da reclamante (fl. 474).

Por outro lado, o Coordenador da Divisão 5 da DLC[8] manifestou o seu entendimento contrário à inabilitação ocorrida, com excesso de formalismo por parte da administração:

> Assim, resta claro que, ao inabilitar empresa que poderia economizar relevante soma de recursos ao município, mesmo diante de informações de que os documentos necessários seriam obtidos em tempo hábil ao início da prestação do serviço, a administração agiu com excesso de formalismo. (fl. 430)

A DLC, após registrar que há argumentos jurídicos distintos e consistentes para sustentar qualquer sentido da decisão, diante da prorrogação do contrato até 1/10/2024, opinou por fazer determinação à Unidade Gestora, para se abster de promover nova prorrogação contratual, além de determinar o lançamento de nova licitação, conforme segue:

> Em consulta ao Portal da Transparência de Videira, obteve-se a informação de que o Município firmou, com a empresa vencedora da licitação (JDN MEDICAL GROUP LTDA), o Contrato CT 190/2022, que teve sua vigência prorrogada até 01/10/2024, por intermédio do Termo Aditivo nº 135/2023.
> Diante desse cenário e do que foi posto neste Relatório, e considerando a possibilidade de que a diferença entre as propostas possa gerar um prejuízo

[8] Auditor Fiscal de Controle Externo Cássio Severo Rodrigues.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

> total no valor de R$1.762.722,00 (fl. 428 a 429), entende-se que a melhor solução jurídica ao caso concreto é a determinação para que a Unidade Gestora se abstenha de promover nova prorrogação contratual. Em paralelo, necessário se faz a expedição de determinação para que seja lançada, com a maior brevidade possível, licitação para o objeto em questão, isto é, contratação de serviços de atendimento médico ambulatorial em regime de plantão presencial na UPA 24 horas da Secretaria de Saúde. (fl. 468)

A conclusão final da Área Técnica foi pela procedência da representação, "em razão da desclassificação da empresa que ofertou a proposta economicamente mais vantajosa para a Administração" (fl. 468).

Embora o *Parquet* de Contas acolha o posicionamento da Área Técnica, no sentido de que cabe determinar à Unidade Gestora que se abstenha de prorrogar o contrato atualmente vigente, opinou pela improcedência da representação, por entender que não há irregularidades atinentes ao caso concreto.

Não se trata aqui apenas de um conflito de princípios, mas também há que se considerar o que seria mais vantajoso para a municipalidade, bem como as consequências da presente decisão no caso em tela e a própria situação concreta, com todas as suas particularidades.

Os princípios da licitação estão dispostos no art. 5º da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021:

> **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelece que o edital, na condição de lei interna da licitação, vincula os seus termos tanto em relação aos licitantes quanto em relação à Administração que o lançou.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

Conforme Lucas Rocha Furtado (2010)[9], a "vinculação ao instrumento convocatório não significa, no entanto, obrigar o administrador a adotar formalidades excessivas ou desnecessárias". E completa:

> Não agir com excesso de formalismo ou não se ater a interpretações literais não significa violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Ao contrário, deve o administrador usar o seu poder discricionário – nunca arbitrário – e a sua capacidade de interpretação para buscar as melhores soluções para as dificuldades concretas. (p. 429)

No presente caso, entendo que não há que se falar em excesso de formalismo por parte da administração. Na hipótese de desclassificação da empresa autora participante por lapsos em documentos não essenciais, aí sim teríamos um formalismo exarcerbado, mas não é este o caso dos autos. O julgamento se deu conforme a previsão editalícia.

Entendo oportuno transcrever aqui trecho da decisão que indeferiu a liminar pleiteada (ver anexo) pela representante. Da referida decisão da 2ª Vara Cível da Comarca de Videira, nos autos do Mandado de Segurança n. 5005411-81.2022.8.24.0079, de 26/8/2022, extrai-se:

> A Lei n. 8.666/1993 estabelece expressamente que o processo administrativo licitatório obedecerá, dentre os outros, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.
> Segundo o princípio da vinculação ao edital "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada" (art. 41 da Lei nº 8.666/93).
> O instrumento é considerado pela jurisprudência como "lei interna", "lei entre as partes envolvidas no certame" (STF - AI-AgR: 106192 DF, Relator: DJACI FALCAO, Data de Julgamento: 29/10/1985, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 29-11-1985 PP-21923 EMENT VOL-01402-03 PP00569; STJ - Resp: 354977 SC 2001/0128406-6, Relator: Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Data de Julgamento: 18/11/2003, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 09.12.2003 p. 213). Sendo o procedimento licitatório ato administrativo formal (art. 4º, parágrafo único da Lei nº 8.666/93) e devendo observância ao princípio da legalidade e da isonomia, cabe à Administração Pública observância fiel das prescrições normativas, a fim de atender aos preceitos fundamentais regentes da contratação pública.
> [...]
> Cabível, no entanto, a aplicação do formalismo moderado quando a mitigação das formas prescritas se prestarem a cassar excesso de formalidade que atenta contra outros princípios fundamentais da licitação,

[9] FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**, 2ª ed., editora Fórum, Belo Horizonte, 2010. p. 428-429.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

a exemplo da busca pela proposta mais vantajosa e o seu caráter competitivo. A própria Lei de Licitações tornou mais brando o apego ao formalismo procedimental quando estabeleceu, por exemplo, que "o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo" (art. 12, III). A despeito de ostentar importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 3° da Lei de Licitações, o formalismo moderado não implica no desmerecimento descomedido ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou negativa de vigência do caput do art. 41 da lei n. 8.666/93.

No caso, a desclassificação da impetrante ocorreu porque não apresentou, dentro do prazo para assinatura do contrato, o documento exigido no item 5 do termo de convocação, e item 1.23.5 do Edital, [...]

Como se vê, no procedimento licitatório foi estabelecido que no ato da contratação o licitante vencedor deveria comprovar possuir inscrição junto ao Conselho Regional de Medicina no Estado de Santa Catarina. Por motivos lógicos: a prestação dos serviços será feita no Município de Videira, localizado no Estado de Santa Catarina. Logo, razoável a exigência, pois a atuação médica sem registro de sua circunscrição caracteriza, inclusive, prática ilegal da Medicina, com o que o Poder Público não pode coadunar. A exigência feita pelo Município de Videira não se configura, a meu ver, desarrazoada. Pelo contrário, trata-se de garantia para a Administração Pública de que a empresa interessada esteja capacitada a dar cumprimento do objeto do certame, e atuará de forma regular. A exigência está relacionada não só à aptidão técnica (no sentido de possuir corpo clínico médico), mas, sobretudo, de poder exercer as atividades dentro do Estado de Santa Catarina. Não se trata de mera irregularidade formal.

Veja-se o diz o objeto licitatório:

"CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAR SERVIÇOS MÉDICOS DE ATENDIMENTO MÉDICO AMBULATORIAL EM REGIME DE PLANTÃO PRESENCIAL NA UPA 24 HORAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE VIDEIRA."

As empresas, instituições, entidades ou estabelecimentos prestadores e/ou intermediadores de assistência à saúde com personalidade jurídica de Direito Privado devem registrar-se nos CRM da jurisdição em que atuarem, nos termos das Leis n. 6.839/1980 e n. 9.656/1998. Por outro lado, de acordo com o Código de Ética Médica, o médico não pode receitar, atestar ou emitir laudos sem a identificação de seu número de registro no conselho regional de medicina onde estiver trabalhando. Assim, de pouca valia a contratação de empresa para prestação de serviços médicos se a empresa ou os profissionais não puderem atuar no local onde os serviços deverão ser prestados.

O próprio TCU considera que a decisão da administração sob a premissa do formalismo moderado tem guarida quando houver exigências pouco relevantes, situações absolutamente banais que pudessem ferir o princípio da razoabilidade (TCU. Acórdão 357/2015 – Plenário e TCU. Decisão 695/99 – Plenário)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

Não é o que ocorre no presente. Chancelar a pretensão contida na impetração, sobretudo em liminar, implicaria em desvirtuar a essência do formalismo moderado (garantir a competividade) e, por via oblíqua, alterar as regras licitatórias que prescreveram a necessidade de estar em regularidade junto ao Conselho Médico Regional no ato da contratação.

A propósito, não me convence o argumento de que a demora no procedimento junto ao CRM-SC não pode ser atribuída à impetrante.

Realmente, o procedimento para inscrição ocorre interna corporis. Ao solicitante incumbe apenas cumprir as exigências do órgão, e respeitar eventuais prazos a que a autarquia dispõe para atender à solicitação.

Porém, estreme de dúvidas que ao manifestar interesse em participar de licitação, o interessado deve se salvaguardar de que cumprirá, satisfatória e tempestivamente, as condições do ente público contratante no ato da contratação. Especialmente em se tratando de objeto de notória urgência e importância (serviços médicos).

É fato notório que o edital previu a inscrição no CRM/SC no ato da contratação, [...].

Se, por outro lado, a licitante não teria tempo hábil para angariar a regularidade perante o Conselho da Classe, precipitado foi o seu interesse em participar do certame.

O edital do pregão presencial foi veiculado no DOM/SC, Edição N° 3886 (p. 2012), de **14.06.2022** (terça-feira), disponível em https://edicao.dom.sc.gov.br/pdfjs/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fedicao.dom.sc.gov.br%2F2022%2F06%2F1655229094_edicao_3886_assinada.p df#page=2012.

Portanto, em tempo consideravelmente antes ao pedido de inscrição formulado pela impetrante junto ao CRM/SC, que só veio a ser formulado em 27.06.2022, dia seguinte à liminar por mim concedida nos autos do Mandado de Segurança n. 5003914- 32.2022.8.24.0079.

Assim agindo, a impetrante assumiu o risco de não cumprir a exigências para a contratação tempestivamente, mesmo tendo dela ciência (presumidamente) desde a publicação do edital.

Ressalto, neste ponto, que aquela ação mandamental, a todo tempo teve como escopo a alegada ilegalidade em exigir a inscrição no Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina como requisito de habilitação (e não para a assinatura do contrato), porque delimitaria a concorrência, evidenciando assim, a ciência inequívoca pelo impetrante de ser necessário o cumprimento da providência no ato da contratação.

Por isso, tenho que não houve ilegalidade quando da prolação da decisão pela autoridade coatora, haja vista que não preencheu o requisito do item 1.23.5 do Edital de PREGÃO PRESENCIAL Nº 02/2022, c/c TERMO DE RETIFICAÇÃO Nº 02, de modo que inexiste direito líquido e certo manifestado por prova pré-constituída apta a autorizar a concessão da medida liminar. (grifos originais)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

Após pedido de reconsideração da empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., o Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Videira (Mandado de Segurança n. 5005411-81.2022.8.24.0079) acrescentou em nova decisão (ver anexo):

> Consoante fundamentos alhures adotados, considerei não haver ilegalidade na decisão da autoridade coatora de desclassificar a impetrante por não ter cumprido a exigência prevista no edital, consistente em possuir inscrição no CRM/SC no ato da contratação.
> E, sem que haja ilegalidade, não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir no mérito das decisões adotadas pelo Poder Executivo e alterar as regras da licitação, como pretende o impetrante ao alegar que referida exigência deve ceder em primazia ao interesse público na contratação pela proposta mais vantajosa.
> Agir de modo diverso, a pretexto de satisfazer os fluidíssimos "princípios da razoabilidade e proporcionalidade" – não raro utilizados até mesmo por cortes de justiça como pretexto para as mais terríveis arbitrariedades, num nefasto ativismo judicial -, implicaria em inequívoca violação à tão combalida separação dos poderes (art. 2º, CR/88).
> As regras editalícias - das quais a autora possuía conhecimento - foram lançadas muito antes de formalizar o requerimento junto ao CRM/SC.
> Assim:
> "[...] no caso de processo administrativo da licitação, cada licitante sabe, em face das exigências do edital, quais os documentos e informações que deverão estar nos respectivos envelopes. Não os trazer significa descumprir o edital, acarretando-lhe a inabilitação ou a desclassificação da proposta. A proibição de serem aceitos posteriormente respeita o direito dos demais licitantes ao processamento do certame de acordo com a exigência do edital" (Jessé Torres Pereira Júnior, "Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública", 8ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2009, pág. 526).
> A obtenção superveniente de inscrição no CRM/SC, independentemente do lapso temporal transcorrido entre ela e a adjudicação para a terceira colocada é irrelevante, pois a condição deveria estar presente no ato da contratação.
> É crível, ademais, que também tinha conhecimento do trâmite burocrático-administrativo para a inscrição no órgão Regional. [...]

Afasto, assim, a alegação de que a desclassificação seria ilegal ou que teria havido excesso de formalismo por parte do responsável.

Por outro lado, cumpre ressaltar que o instituto da licitação não busca apenas selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, mas envolve também os

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

princípios da eficiência, da razoabilidade e da economicidade, entre outros (art. 5º da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021).

Conforme a DLC, às fls. 467-468,

> [...] a licitação [...] busca atender a finalidade pública, buscando para tanto a seleção da proposta mais vantajosa para a administração a qual será alcançada obedecendo os princípios expressos na norma legal, com julgamento pela Administração de forma objetiva, observado os demais princípios que lhe são correlatos como razoabilidade, economicidade e formalidade moderada entre outros.
> [...] sugere-se ao Relator que a decisão a ser proferida seja no sentido de modular a decisão, para determinar ao responsável e a Unidade Gestora, a adoção de boa prática administrativa no julgamento de licitações por ela promovidas, norteada sempre, no sentido de alcançar a finalidade pública e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, atendendo aos princípios correlatos como razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e formalidade moderada.
> [...] sugere-se que se deva levar em consideração para o presente feito o disposto no art. 20, c/c art. 21, e Parágrafo único do Decreto 4.657/1942, (LINDB), considerando as consequências práticas da decisão a ser tomada, e a situação concreta decorrente da licitação em exame o que acarretará consequências jurídicas e administrativas, devendo a regularização ocorrer de modo normal e equânime, sem ruptura da continuidade do serviço administrativo prestado.

Conforme ressaltou a DLC (fl. 467), tem-se, nos presentes autos, um conflito de princípios. Houve a justa desclassificação de uma empresa que poderia economizar relevante soma de recursos ao município caso, na condição de vencedora da licitação, contratasse com o município.

Dessa forma, cabe ao julgador construir a solução mais adequada para a questão enfrentada, o que pode ser feito conciliando os princípios em colisão, para um melhor alcance da justiça no presente caso.

Entendo que é possível uma harmonização de princípios, modulando a decisão.

Quanto ao princípio da razoabilidade, ensina José dos Santos Carvalho Filho (2010)[10],

> Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valore que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. [...] (p. 42)

[10] FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**, 23ed., Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2010, p. 42.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

Na lição de Lucas Rocha Furtado (2010),

> O princípio da razoabilidade foi construído pelo Direito Administrativo [...] para controlar a legitimidade dos atos administrativos. A razoabilidade se apresenta como mecanismo de controle da discricionariedade administrativa e pode ser representada pela seguinte expressão: adequação entre meios e fins.
> É possível que a lei administrativa, considerada em tese, apresente ampla liberdade ao gestor. O processo de interpretação e aplicação, que parte da norma em tese, e que resulta na construção da norma do caso, aquela que será aplicada à situação concreta e que apresenta a solução normativa a ser adotada, deve considerar todas as particularidades do caso que reclama solução. Esse processo de construção da norma do caso, que parte da norma em abstrato, resulta invariavelmente em restrição da discricionaridade administrativa. [...] Pode-se observar que, no Direito Administrativo, somente é possível utilizar o princípio da razoabilidade para situações concretas, com o propósito de definir se a solução adotada é compatível com as peculiaridades que o caso concreto comporta (p. 122)

Além dos princípios expressos na Constituição Federal de 1988 e no art. 5º da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, a Administração Pública se orienta também por outros princípios reconhecidos, tais como a supremacia do interesse público, a autotutela, a indisponibilidade, a precaução, a continuidade dos serviços públicos, entre outros.

No presente caso, há que se ponderar também que os serviços públicos não podem ser interrompidos, pois a contratação aqui diz respeito a serviços de atendimento médico ambulatorial, em regime de plantão presencial, na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24 horas, da Secretaria Municipal de Saúde.

Em relação ao princípio da continuidade dos serviços públicos, ensina José dos Santos Carvalho Filho (2010):

> Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é o de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo ao contrário, ter normal continuidade. [...] a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência. (p. 37)

Desse modo, embora não se vislumbre nenhuma irregularidade na desclassificação da empresa autora, em razão da previsão editalícia, devem ser consideradas as

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 22800066860 e o codigo: BC4B7

consequências práticas da decisão a ser tomada e a situação concreta decorrente da licitação em exame.

Considerando as particularidades do processo, entendo que cabe aqui fazer um juízo de ponderação, a fim de julgar improcedente a representação, mas, por outro lado, determinar à Unidade que se abstenha de promover nova prorrogação contratual, considerando que o Contrato CT 190/2022 teve sua vigência prorrogada até 1/10/2024 e que existe a possibilidade de que a diferença entre as propostas possa gerar um prejuízo total no valor de R$ 1.762.722,00 (um milhão e setecentos e sessenta e dois mil e setecentos e vinte e dois reais) (fl. 428-429).

Destarte, corroboro parcialmente com o entendimento da DLC e acolho a conclusão final do MPC, no sentido de que não há irregularidade relativa ao ato de desclassificação da representante, sendo improcedente a representação.

3. VOTO

Diante do exposto, proponho ao egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

3.1. JULGAR IMPROCEDENTE a representação formulada pela empresa Alphamed Serviços de Saúde Ltda., em face do Pregão Presencial n. 02/2022 promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Videira, em razão da ausência de irregularidade relativa ao ato de desclassificação da representante.

3.2. DETERMINAR à Unidade Gestora que:

3.2.1. abstenha-se de prorrogar o Contrato CT 190/2022, decorrente do Pregão Presencial n. 02/2022; e

3.2.2. promova nova licitação para a contratação de serviços de atendimento médico ambulatorial, em regime de plantão presencial na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24 horas, da Secretaria de Saúde.

3.3. DAR CIÊNCIA da Decisão à autora da representação, Alphamed Serviços de Saúde Ltda., e aos seus procuradores, ao Responsável, Senhor Fabiano Luiz Marafon,

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

Secretário Municipal, à Unidade Gestora, na pessoa do Senhor Prefeito Municipal Dorival Carlos Borga, e à responsável pelo Controle Interno do Órgão, Senhora Sandra Baldo.

Gabinete, data da assinatura digital.

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:45:21

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 03/06/2024 14:30.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2280066860 e o codigo: BC4B7

LCC 23/00118291

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

GAB. CONS. JOSÉ NEI ALBERTON ASCARI

PROCESSO Nº:	@LCC 23/00118291
UNIDADE GESTORA:	Consórcio Interfederativo Santa Catarina - CINCATARINA
RESPONSÁVEL:	Elói Rönnau
INTERESSADOS:	Elói Rönnau Consórcio Interfederativo Santa Catarina (CINCATARINA)
ASSUNTO:	Edital de Pregão Eletrônico n. 22/2022 - acerca de supostas irregularidades referentes a licitação compartilhada promovida pelo Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA
RELATOR:	José Nei Alberton Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 5 - DLC/CAJU I/DIV5
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/JNA - 791/2023

ANÁLISE DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. LICITAÇÃO COMPARTILHADA. CINCATARINA. REGISTRO DE PREÇOS. EMPRESA ESPECIALIZADA NO GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREDITIVA, PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E EQUIPAMENTOS. IRREGULARIDADES. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO. REVOGAR CAUTELAR. RECOMENDAR.

I. INTRODUÇÃO

Cuida-se de análise do **Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022**, licitação compartilhada promovida pelo Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA, com vistas ao registro de preços para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado, de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preditiva, preventiva e corretiva de veículos automotores e equipamentos, incluindo pneus, óleos lubrificantes e lavação, no modelo de autogestão, para uso dos entes da federação consorciados ou referendados ao CINCATARINA, seus órgãos e entidades, em uma ampla rede credenciada de oficinas, autopeças ou concessionarias, no valor máximo de R$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

Em cumprimento à Instrução Normativa TC nº 21/2015, o referido Edital foi enviado ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina por meio do Protocolo nº 13.432/2022.

A abertura da sessão do Pregão Eletrônico ocorreu no dia 22/04/2022, na plataforma eletrônica Portal de Compras Públicas. Do procedimento, sagrou-se vencedora a empresa TICKET GESTAO EM MANUTENCAO EZC S.A, a qual assinou a Ata de Registro de Preços no valor de R$ 131.100.000,00 (cento e trinta e um milhões e cem mil reais), que corresponde a uma taxa de administração negativa de 12,60% (doze inteiros e seis décimos por cento negativos). Ficou estipulado que o prazo máximo de vigência da Ata de Registro de Preços seria de até 12 (doze) meses e que os contratos firmados em decorrência da Ata teriam vigência de até 12 (doze) meses, podendo ser prorrogados até o limite legal do art. 57, da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e suas alterações.

Instruindo o processo, a Diretoria de Licitações e Contratações analisou o Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022 e o procedimento dele decorrente e, por meio do **Relatório DLC nº 200/2023** (fls. 133-173), apontou 8 (oito) irregularidades, as quais justificariam a sustação cautelar dos atos administrativos vinculados à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico nº 22/2022, promovido pelo Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA.

Ato contínuo, por meio da **Decisão Singular CAG/JNA nº 192/2023** (fls. 174-182), determinei cautelarmente, ao Sr. Elói Rönnau, Diretor Executivo do Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA e subscritor do Edital, a sustação dos atos administrativos vinculados à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico nº 22/2022, promovido pelo CINCATARINA, de modo a interromper a assinatura de novos contratos pelos órgãos participantes, até manifestação ulterior que revogasse a medida ex officio, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das seguintes irregularidades: 1) Ausência de análise da vantajosidade, por meio de estudo comparativo entre as diferentes possibilidades (como a aquisição, a locação, ou a remuneração por quantidade de

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

serviços prestados), com a demonstração da adequação, da eficiência e da economicidade da utilização do modelo para os municípios consorciados e referendados ao CINCATARINA, devidamente registrado no estudo técnico preliminar, elaborado na fase de planejamento, em desacordo com o art. 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) e com o art. 3º, III, Lei Federal nº 10.520/2002 (Lei do Pregão); 2) Ausência de estudo acerca da vantajosidade da utilização da menor taxa de administração como critério de julgamento, devidamente registrada no estudo técnico preliminar, elaborado na fase de planejamento, em desacordo com o art. 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e o art. 3º, III, Lei Federal nº 10.520/2002; 3) Ausência de previsão de quantidade mínima de estabelecimentos credenciados, elevando o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993; 4) Ausência de credenciamento do quantitativo mínimo de tipos de estabelecimentos, pela empresa Ticket Log, previsto no Termo de Referência, podendo caracterizar inexecução parcial do serviço, em descumprimento aos itens 12.1, XI, e 22.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022; 5) Possível inobservância do critério para a escolha do estabelecimento credenciado, previsto no item 12.21 do Termo de Referência, que estabelece a escolha do prestador do serviço que ofertou o menor valor dentre os 3 (três) orçamentos coletados, uma vez que há indícios de que a rede credenciada está restrita a poucos estabelecimentos por Município, elevando o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993; 6) Ausência de ampla pesquisa de preços que subsidie a fixação de descontos mínimos sobre os preços constantes na Tabela de Orçamentação Eletrônica (Audatex, Orion, Cília ou similares) no patamar de 20% (vinte por cento) para peças originais e 5% (cinco por cento) para peças genuínas, elaborado na fase de planejamento, em desacordo com o art. 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e com o art. 3º, III, Lei Federa nº 10.520/2002; 7) Ausência de justificativa dos quantitativos com base em estudos e projeções da demanda da Administração Pública, em afronta ao do art. 7º, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993; 8) Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos serviços licitados, em contrariedade ao art. 3º, III da Lei Federal nº 10.520/02, e ao art. 7º, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Na ocasião, também determinei audiência do Responsável para apresentar justificativas quanto às supostas irregularidades.

Devidamente notificado, o Sr. Eloi Ronnau, Diretor do CINCATARINA, apresentou justificativas (fls. 192 a 277), com documentos juntados de fls. 278 a 1.669.

Analisando as justificativas apresentadas, a DLC, por meio do **Relatório DLC nº 398/2023** (fls. 1676-1726) considerou estarem **confirmadas** as 8 (oito) irregularidades apontadas no relatório inicial. Por oportuno, levando consideração as consequências práticas da decisão (arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/1942), sugere revogar a cautelar antes deferida pela Decisão GAC/JNA nº 192/2023 e manter a vigência dos contratos celebrados com fundamento na Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico nº 22/2022. Em contrapartida, sugere algumas determinações e recomendações à Unidade Gestora, com fixação de prazo para atendimento. São elas:

> [...] **5.5. Determinar** ao CINCATARINA a adoção de medidas preventivas para evitar a ocorrência de irregularidades na execução contratual em relação aos Contratos celebrados:
>
> **5.5.1.** Ausência de credenciamento do quantitativo mínimo de tipos de estabelecimentos pela empresa Ticket Log, previsto no Termo de Referência, podendo caracterizar inexecução parcial do serviço, em descumprimento aos itens 12.1, XI, e 22.1 do Edital de Pregão Eletrônico no 22/2022 (item 2.2.3.2 do Relatório DLC no 200/2023);
>
> **5.5.2.** Possível inobservância do critério para a escolha do estabelecimento credenciado, previsto no item 12.21 do Termo de Referência, que estabelece a escolha do prestador do serviço que ofertou o menor valor dentre os 3 (três) orçamentos coletados, uma vez que há indícios de que a rede credenciada está restrita a poucos estabelecimentos por Município, elevando o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao artigo 3o da Lei Federal no 8.666/1993 (item 2.2.3.3 do Relatório DLC no 200/2023);
>
> **5.6. Fixar prazo de 60 (sessenta) dias**, para o CINCATARINA comprovar ao Tribunal de Contas de Santa Catarina a adoção de medidas saneadoras para evitar as irregularidades descritas nos itens 5.5.1 e 5.5.2, comprovando a regular execução contratual decorrente do Pregão Eletrônico n. 22/2022.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

> **5.7. Determinar** que o CINCATARINA promova a ciência da Decisão por meio eletrônico a todos os Municípios que celebraram Contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 22/2022;
>
> **5.8.** Realizar as seguintes **Recomendações** para o CINCATARINA adotar na eventual elaboração de um próximo edital com objeto semelhante:
>
> **a)** coletar e consolidar as informações recebidas pelos Municípios para realizar o estudo técnico preliminar para atualizar o modelo adotado e assegurar as condições de vantajosidade ao CINCATARINA e aos entes consorciados; e
>
> **b)** estruturar e exigir a adoção da transparência de todos os procedimentos realizados, dentre eles, exemplificativamente: contratos firmados pelos entes consorciados; taxas a serem cobradas pela empresa Credenciada dos estabelecimentos; valor das peças e serviços praticados, disponibilizando todas as informações na rede mundial de computadores do CINCATARINA.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Cotas, por meio do **Parecer MPC/DRR nº 2164/2023** (fls. 1728-1749), opina em consonância com as conclusões expostas no relatório técnico.

Vieram os autos conclusos para minha análise.

É o relato do essencial.

II. DISCUSSÃO

Como dito, cuida-se de análise do **Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022**, licitação compartilhada promovida pelo Consórcio Interfederativo Santa Catarina –CINCATARINA, com vistas ao registro de preços para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado, de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preditiva, preventiva e corretiva de veículos automotores e equipamentos, incluindo pneus, óleos lubrificantes e lavação, no modelo de autogestão, para uso dos entes da federação consorciados ou referendados ao CINCATARINA, seus órgãos e entidades, em uma ampla rede credenciada de oficinas, autopeças ou concessionarias, no valor máximo de R$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

Analisando o que dos autos consta, observo que a Diretoria de Licitações e Contratações, fundamentadamente, comprovou estarem configuradas as 8 (oito) irregularidades detectadas no **Relatório DLC nº 200/2023**, tendo o Representante do Ministério Público a acompanhado em todos os seus termos.

Assim, com base no **artigo 224 do Regimento Interno desta Corte**, utilizo-me dos fundamentos da Área Técnica como razão de decidir, procedendo algumas considerações sobre o assunto abordado.

De plano, o Estudo Técnico confirmou que o Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022 **não** foi precedido de realização de estudos técnicos preliminares, bem como **não** houve a realização da análise da vantajosidade da contratação aos entes consorciados, em descumprimento aos requisitos da Lei Federal nº 8.666/1993 e (Lei de Licitações) e da Lei Federal nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Ilegalidades caracterizadas!

Por outro lado, em sua defesa, o CINCATARINA demonstrou que o Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022 seguiu um modelo adotado por diversos órgãos públicos, inclusive por este TCE.

Dessa forma, levando em consideração as consequências práticas da decisão, com base nos arts. 20, 21 e 22 da LINDB, a DLC, entendeu, acertadamente, não ser o caso de declarar a ilegalidade do Edital em apreço, sendo mais eficiente a utilização do instituto da recomendação, com orientações para o planejamento adequado do próximo certame.

Conforme demonstrado pela Área Técnica, os problemas decorrentes da ausência de um planejamento adequado estão intimamente relacionados com a execução dos contratos, em especial com a evidência do não cumprimento da exigência de realização de 3 (três) orçamentos prévios, o que eleva o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao art. 3º da Lei de Licitações.

São as competentes recomendações para o CINCATARINA adotar na elaboração de futuro edital com objeto semelhante: a) coletar e consolidar as

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

informações recebidas pelos Municípios para realizar o estudo técnico preliminar para atualizar o modelo adotado e assegurar as condições de vantajosidade ao CINCATARINA e aos entes consorciados; e b) estruturar e exigir a adoção da transparência de todos os procedimentos realizados, dentre eles, exemplificativamente: contratos firmados pelos entes consorciados; taxas a serem cobradas pela empresa Credenciada dos estabelecimentos; valor das peças e serviços praticados, disponibilizando todas as informações na rede mundial de computadores do CINCATARINA.

Seguindo, com relação à cautelar antes determinada para interromper a assinatura de novos contratos pelos órgãos participantes, observa-se que a vigência da ata de registro de preços foi encerrada em **16/05/2023**, o que importa na ineficácia da medida cautelar, devendo ser revogada.

A Área Técnica registra que há contratos celebrados com fundamento na Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico nº 22/2022 (fls. 380-382) com vigência até o ano de 2024. Para esses, o entendimento é que devam ser mantidos, sendo eles objeto de acompanhamento e controle diretamente pelo órgão de controle interno das Unidades Gestoras.

Ainda, para o caso desses contratos, a Instrução determina ao CINCATARINA a adoção de medidas para evitar a ocorrência de irregularidades na execução contratual, fixando-se o prazo de 60 (sessenta dias) para comprovar a este Tribunal a adoção das medidas saneadoras. São elas: a) ausência de credenciamento do quantitativo mínimo de tipos de estabelecimentos pela empresa Ticket Log, previsto no Termo de Referência, podendo caracterizar inexecução parcial do serviço, em descumprimento aos itens 12.1, XI, e 22.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022; e b) possível inobservância do critério para a escolha do estabelecimento credenciado, previsto no item 12.21 do Termo de Referência, que estabelece a escolha do prestador do serviço que ofertou o menor valor dentre os 3 (três) orçamentos coletados, uma vez que há indícios de que a rede

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

credenciada está restrita a poucos estabelecimentos por Município, elevando o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.

Para tanto, considerando que o CINCATARINA não se furtou em atender a decisão deste TCE, apresentando fundamentadas justificativas para os apontamentos, tanto que reconhecido pela Área Técnica de que o modelo precisa ser aprimorado, julgo ser suficiente o instituto da recomendação.

Por fim, importante o registro trazido no relatório técnico de que a Diretoria de Informações Estratégicas – DIE está analisando a execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico n° 17/2021, realizado pelo CINCATARINA, com objeto e teor semelhante ao edital em apreço. Nesse processo, consta que a Unidade Gestora e a empresa envolvida estão apresentando informações e documentos que poderão resultar em novas recomendações para a utilização do modelo de quarteirização.

III. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

1. Conhecer o **Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022**, licitação compartilhada promovida pelo Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA, com vistas ao registro de preços para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado, de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preditiva, preventiva e corretiva de veículos automotores e equipamentos, incluindo pneus, óleos lubrificantes e lavação, no modelo de autogestão, para uso dos entes da federação consorciados ou referendados ao CINCATARINA, seus órgãos e entidades, em uma ampla rede credenciada de oficinas, autopeças ou concessionarias, no valor máximo de R$ 150.000.000,00

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

(cento e cinquenta milhões de reais), nos termos do art. 7°, I, da Instrução Normativa TC 21/2015.

2. Indicar, nos termos do art. 7º, II, da Instrução Normativa TC 21/2015, os dispositivos legais violados, bem como as condutas identificadas:

2.1. Ausência de análise da vantajosidade frente as alternativas possíveis existentes no mercado, e justificativa da escolha do tipo de solução contratada, com a demonstração da adequação, da eficiência e da economicidade da utilização do modelo para os municípios consorciados e referendados ao CINCATARINA, devidamente registrado no estudo técnico preliminar, elaborado na fase de planejamento, em desacordo com o art. 7° da Lei Federal n° 8.666/1993 (Lei de Licitações) e com o art. 3°, III, Lei Federal nº 10.520/2002 (Lei do Pregão);

2.2. Ausência de estudo acerca da vantajosidade da utilização da menor taxa de administração como critério de julgamento, devidamente registrada no estudo técnico preliminar, elaborado na fase de planejamento, em desacordo com o art. 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e o art. 3º, III, Lei Federal nº 10.520/2002;

2.3. Ausência de previsão de quantidade mínima de estabelecimentos credenciados, elevando o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993;

2.4. Ausência de credenciamento do quantitativo mínimo de tipos de estabelecimentos, pela empresa Ticket Log, previsto no Termo de Referência, caracterizando a inexecução parcial do serviço, em descumprimento aos itens 12.1, XI, e 22.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022;

2.5. Inobservância do critério para a escolha do estabelecimento credenciado, previsto no item 12.21 do Termo de Referência, que estabelece a escolha do prestador do serviço que ofertou o menor valor dentre os 3 (três) orçamentos coletados, elevando o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993;

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

2.6. Ausência de ampla pesquisa de preços que subsidie a fixação de descontos mínimos sobre os preços constantes na Tabela de Orçamentação Eletrônica (Audatex, Orion, Cilia ou similares) no patamar de 20% (vinte por cento) para peças originais e 5% (cinco por cento) para peças genuínas, elaborado na fase de planejamento, em desacordo com o art. 7º da Lei Federal n° 8.666/1993 e com o art. 3º, III, Lei Federal nº 10.520/2002;

2.7. Ausência de justificativa dos quantitativos com base em estudos e projeções da demanda da Administração Pública, em afronta ao art. 7º, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993;

2.8. Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos serviços licitados, em contrariedade ao art. 3º, III da Lei Federal nº 10.520/02, e ao art. 7º, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

3. Revogar a cautelar antes deferida pela Decisão GAC/JNA nº 192/2023.

4. Manter a vigência dos contratos celebrados com fundamento na Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico nº 22/2022, levando em consideração as consequências práticas da decisão, nos termos dos arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

5. Recomendar ao CINCATARINA a adoção de medidas preventivas para evitar a ocorrência de irregularidades na execução contratual em relação aos Contratos celebrados e com vigência até 2024:

5.1. Ausência de credenciamento do quantitativo mínimo de tipos de estabelecimentos pela empresa Ticket Log, previsto no Termo de Referência, podendo caracterizar inexecução parcial do serviço, em descumprimento aos itens 12.1, XI, e 22.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2022;

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

5.2. Possível inobservância do critério para a escolha do estabelecimento credenciado, previsto no item 12.21 do Termo de Referência, que estabelece a escolha do prestador do serviço que ofertou o menor valor dentre os 3 (três) orçamentos coletados, uma vez que há indícios de que a rede credenciada está restrita a poucos estabelecimentos por Município, elevando o risco de contratações antieconômicas, em afronta ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.

6. Determinar ao CINCATARINA que promova a ciência dessa Decisão, por meio eletrônico, a todos os municípios que celebraram contratos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 22/2022.

7. Recomendar ao CINCATARINA a adoção das seguintes medidas para a elaboração dos próximos editais e contratos deles decorrentes com objeto semelhante ao aqui analisado:

a) coletar e consolidar as informações recebidas pelos Municípios para realizar o estudo técnico preliminar para atualizar o modelo adotado e assegurar as condições de vantajosidade ao CINCATARINA e aos entes consorciados; e

b) estruturar e exigir a adoção da transparência de todos os procedimentos realizados, dentre eles, exemplificativamente: contratos firmados pelos entes consorciados; taxas a serem cobradas pela empresa credenciada dos estabelecimentos; valor das peças e serviços praticados, disponibilizando todas as informações na rede mundial de computadores do CINCATARINA.

8. Dar ciência dessa Decisão ao Responsável e ao Controle Interno do Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA, encaminhando-lhes cópia do Relatório DLC nº 398/2023.

Florianópolis, 23 de novembro de 2023.

José Nei Alberton Ascari
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:44:08

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 26/04/2024 22:01.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300118291 e o codigo: 2ACE2

PAP 23/80073087

PROCESSO Nº:	@PAP 23/80073087
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Florianópolis
RESPONSÁVEL:	Rafael Hahne
ASSUNTO:	Licitação - obras e serviços de engenharia
PROPOSTA DE VOTO:	GCS/GSS - 613/2024

PROCEDIMENTO APURATÓRIO PRELIMINAR. SELETIVIDADE. REQUISITOS. NÃO ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.
Considerando o não atendimento da pontuação mínima da análise da seletividade quanto à Matriz GUT, cabe o arquivamento do Procedimento, nos termos do art. 9º da Resolução nº TC – 0165/2020.

I – RELATÓRIO

Trata-se de comunicação de irregularidade, endereçada anonimamente à Ouvidoria do Tribunal de Contas. Foi protocolada no dia 24.07.2023, sob o número 22733/2023 e autuada como Procedimento Apuratório Preliminar, nos termos do parágrafo único do art. 100 do Regimento Interno do TCE e da Resolução nº TC-165/2020.

O comunicante insurgiu-se quanto a vários pontos do Pregão Eletrônico nº 264/SMLCP/SULIC/2023, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de obras/serviços de engenharia consistentes na conservação das vias públicas com recuperação e revitalização de pavimentação asfáltica com concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ) para o Município de Florianópolis, com valor estimado de R$ 5.996.675,12 (cinco milhões, novecentos e noventa e seis mil, seiscentos e setenta cinco reais e doze centavos), e da Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para execução de obras/serviços de engenharia consubstanciados na revitalização da rua São Vicente de Paula, na Agronômica, Florianópolis, com valor estimado de R$ 3.347.876,45 (três milhões, trezentos e quarenta e sete mil, oitocentos e setenta e seis reais e quarenta e cinco centavos).

As supostas irregularidades dizem respeito a exigências contidas nos mencionados editais relativas a atestados de capacidade técnica que restringiriam a competitividade dos certames.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

A Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) analisou a seletividade das informações encaminhadas pelo representante, conforme a Resolução nº TC-0165/2020[1] e, no Relatório nº 699/2023 (fls. 105-115), sugeriu:

> Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:
>
> **3.1. CONHECER DO PRESENTE RELATÓRIO.**
>
> **3.2. CONSIDERAR** não atendido no critério de seletividade pelo Procedimento Apuratório Preliminar, uma vez que obteve 68,80 pontos no índice RROMa e 36 pontos na matriz GUT, em atenção aos artigos 5º e 7 º da Portaria nº TC-0156/2021 e no art. 9° da Resolução TC-0165/2020 (item 2.2 do Relatório).
>
> **3.3. DETERMINAR** o **ARQUIVAMENTO** do presente PAP, nos termos do artigo 9º da Resolução TC-0165/2020, considerando que para o Pregão Eletrônico N.º 264/SMLCP/SULIC/2023 a denúncia não prospera e a falta de provas para análise da Concorrência Nº 215/SMLCP/SULIC/2023 (item 2.2 do Relatório).
>
> **3.4. DAR CIÊNCIA** ao chefe do Controle Interno da Unidade no tocante às irregularidades noticiadas, para apuração e adoção das providências cabíveis no âmbito do controle interno, considerando que a demanda não atingiu a pontuação na seletividade para autuação de processo de representação neste Tribunal de Contas, conforme Portaria n. TC-0156/2021 e Resolução n. TC-0165/2020.
>
> **3.5. DAR CIÊNCIA** do relatório ao demandante.
>
> **ALTERNATIVAMENTE,**
>
> **3.1. CONHECER DO PRESENTE RELATÓRIO.**
>
> **3.2. DETERMINAR** a promoção de diligência à Unidade Gestora, de acordo com previsto no inciso II, do art. 25, da Instrução Normativa n.º TC-0021/2015, a fim de subsidiar a análise de mérito do objeto, através da apresentação dos seguintes documentos/informações em meio digital, de modo a compreender se os argumentos apresentados pelo Denunciante são válidos referente à Concorrência n° 215/SMLCP/SULIC/2023, do município de Florianópolis:

[1] Institui o procedimento de seletividade e altera o Regimento Interno para dispor sobre o Procedimento Apuratório Preliminar.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

a) Justificar o porquê não foi possível localizar o referido edital no portal de licitações da prefeitura municipal[2];

b) Justificar a ausência de remessa do referido edital ao TCE em afronta ao art. 2 da Instrução Normativa n.º TC-0021/2015;

c) Projeto básico integrante do Edital, caso houver;

d) Orçamento detalhado do custo global da obra.

DAR CIÊNCIA deste Relatório e da Decisão à Prefeitura Municipal de Florianópolis, ao Controle Interno, ao Responsável e ao Interessado

Por meio da Decisão Singular de fls. 116-119, determinei a diligência sugerida no item 3.2 da Conclusão do Relatório nº 699/2023 (fls. 105-115), como reproduzo:

1 – Determinar diligência à Unidade Gestora, de acordo com previsto no inciso II, do art. 25, da Instrução Normativa n.º TC-0021/2015, a fim de subsidiar a análise de mérito do objeto, através da apresentação, **no prazo de 05 (cinco) dias**, dos seguintes documentos/informações em meio digital, de modo a compreender se os argumentos apresentados pelo Denunciante são válidos referente à Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023, do Município de Florianópolis:

1.1 - Justificar o porquê não foi possível localizar o referido edital no portal de licitações da prefeitura municipal[3];

1.2 - Justificar a ausência de remessa do referido edital ao TCE em afronta ao art. 2 da Instrução Normativa n.º TC-0021/2015;

1.3 - Projeto básico integrante do Edital, caso houver;

1.4 - Orçamento detalhado do custo global da obra.

2 – Dar ciência da Decisão e do Relatório Técnico nº DLC – 699/2023 ao responsável, à Prefeitura de Florianópolis, à assessoria jurídica e ao controle interno.

Feitas as devidas comunicações e publicada a Decisão (fls. 120-127), a Secretaria Geral informou que não foi enviada documentação no prazo estabelecido (fl. 128). A seguir, vieram aos autos documentos remetidos pela unidade gestora (fls. 406-411).

A DLC, no Relatório nº 1199/2023, examinou a documentação e sugeriu o seguinte encaminhamento (fls. 412-426):

3.6. CONHECER DO PRESENTE RELATÓRIO.

[2] https://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=licitacoes&menu=8
[3] https://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=licitacoes&menu=8

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

3.7. CONSIDERAR não atendido no critério de seletividade pelo Procedimento Apuratório Preliminar, uma vez que obteve 69,80 pontos no índice RROMa e 36 pontos na matriz GUT, em atenção aos artigos 5º e 7 º da Portaria nº TC-0156/2021 e no art. 9° da Resolução TC-0165/2020 (item 2.2 do Relatório).

3.8. DETERMINAR o **ARQUIVAMENTO** do presente PAP, nos termos do artigo 9º da Resolução TC-0165/2020, considerando que para a Concorrência Nº 215/SMLCP/SULIC/2023 a denúncia não prospera (item 2.2 do Relatório).

3.9. DAR CIÊNCIA ao chefe do Controle Interno da Unidade no tocante às irregularidades noticiadas, para apuração e adoção das providências cabíveis no âmbito do controle interno, considerando que a demanda não atingiu a pontuação na seletividade para autuação de processo de representação neste Tribunal de Contas, conforme Portaria n. TC-0156/2021 e Resolução n. TC-0165/2020.

3.10. DAR CIÊNCIA do relatório ao demandante.

Determinei a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas (MPC), que, no Parecer nº MPC/DRR/540/2024 (fls. 428-434), opinou também pelo arquivamento do processo, ante o não atingimento dos requisitos de seletividade, mas acrescentou sugestão para formular determinação "(…) ao Município para que se abstenha de incorrer novamente nas práticas relatadas nestes autos, bem como ao Controle Interno para que se atente aos pontos destacados pela área técnica no Relatório nº 1199/2023, exercendo seu papel orientador e fiscalizador, assim como adotando as providências cabíveis quando da constatação de irregularidades" (fl. 433-434).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Foram atendidas as condições prévias para a análise da seletividade previstas no art. 6º da Resolução nº TC-165/2020[4], concernentes na competência do TCE/SC para exame da matéria, referência a objeto determinado e situação-problema

[4] "**Art. 6º** São condições prévias para análise da seletividade: I – competência do TCE/SC para apreciar a matéria; II – referência a um objeto determinado e a uma situação-problema específica; e III – existência de elementos de convicção razoáveis quanto à presença de possíveis irregularidades para o início da atividade fiscalizatória".

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

específica e existência de elementos de convicção sobre a presença de irregularidades para permitir o início da atividade fiscalizatória. Na Decisão Singular de fls. 116-119, decidi postergar o exame para a eventual conversão em processo específico, na forma do art. 10, I, da Resolução nº 165/2020[5].

Após a análise de toda a documentação, inclusive aquela recebida em sede de diligência, a DLC considerou que foi atingida a pontuação mínima no Índice RROMa, passando, então, à pontuação da Matriz GUT, necessário para que o procedimento seja considerado apto à conversão em Representação, nos termos do art. 10 da Resolução nº TC165/2020. A pontuação mínima não foi atingida (fls. 422-423):

Etapa	Pontuação Mínima	Pontuação atingida
Índice RROMa	50 pontos	69,8 pontos
Matriz GUT	48 pontos	36 pontos

Assim, o corpo técnico sugeriu o arquivamento do feito, por não atingida a pontuação mínima na Matriz GUT. No entanto, opinou por dar ciência ao controle interno da unidade gestora, para apuração e adoção de providências (fls. 424-425).

A diretoria técnica, **no mérito**, tomou como parâmetro o Acórdão nº 2429/2019 do Tribunal de Contas da União, que fixou o teto de 50% do quantitativo de bens e serviços para os atestados técnico-operacionais, e assim concluiu quanto ao Pregão Eletrônico nº 264/SMLCP/SULIC/2023:

> Os serviços exigidos para apresentação de atestado de capacidade técnico-operacional, de acordo com o item 19 do Edital, foram os abaixo:

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UNIDADE	QTDE
1	Fresagem de pavimento – item2.1.1 - 96001 – orçamento.	m²	18.000,00
2	Recomposição de capa asfáltica CBUQ incluindo corte, pintura. Item 2.1.2 - PMF/COMP – orçamento.	m²	18.000,00

> Quanto aos quantitativos, o Acórdão 2924/2019 do TCU estabelece ser irregular a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50%. Dessa forma, após conferência do orçamento obtido no portal de compras eletrônicas, observou-se que o quantitativo exigido para ambos os serviços foi de 45.000,00 m², assim os serviços exigidos representam 40% do valor total.

[5] "**Art. 10** Nos casos em que a demanda alcance a pontuação mínima da análise de seletividade, o órgão de controle competente encaminhará ao relator, que decidirá: I – pela conversão do PAP em processo específico, na forma do Regimento Interno; (...)"

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

> Ademais, verificou-se que o serviço de fresagem e recomposição da capa asfáltica representavam 7,20% e 35,55%, respectivamente, do valor total estimado, além de ambos pertencerem a parcela A da curva ABC. (...)
> Além disso, o Denunciante apontou que a exigência de equipe técnica prevista no item 11.4.6 do edital seria exacerbada, o que também não aparenta ser o caso, pois as exigências indicadas no referido item se mostram razoáveis, quando se analisa as composições dos serviços mais relevantes previstos. Ressalta-se que o estabelecido no Acórdão 2924/2019 do TCU com relação a irregularidade de um quantitativo mínimo superior a 50% dos serviços, não se aplica da mesma maneira para as composições de equipes e equipamentos mínimas, sendo fundamental a análise dos serviços que se propõem a executar, conforme é possível observar na Figura abaixo referente a composição dos equipamentos previsto para o serviço de recomposição de capa asfáltica CBUQ.

No que se refere à Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023, destinada à "contratação de empresa especializada para execução de obras/serviços de engenharia: Revitalização da Rua São Vicente de Paula, na Agronômica, valor estimado de R$ 3.347.876,45", os documentos foram recebidos em diligência, uma vez que não foram encontrados pela área técnica no Portal da Transparência do Município. Segundo a DLC, já houve homologação, com duas empresas vencedoras, uma para o Lote 01 e outra para o Lote 02, com desconto de 5,00% e de 8,65%, respectivamente.

A irregularidade comunicada diz com a exigência de um quantitativo alto de atestados de capacidade técnica, além de não serem eles relacionados aos serviços de maior relevância.

A DLC manteve como parâmetro o Acórdão 2924/2019 do TCU e concluiu:

> Dessa forma, após conferência do orçamento para o Lote 01 - Pista, observou-se que o quantitativo exigido para os serviços representava em torno de 40% dos seus valores totais, conforme figura a seguir:

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇOS	Quantidade Atestado	Quantidade Orçamento	Percentual
01	ASSENTAMENTO DE TUBO DE CONCRETO PARA REDES COLETORAS DE ÁGUAS PLUVIAIS, DIÂMETRO DE 1000 MM, JUNTA RÍGIDA, INSTALADO EM LOCAL COM ALTO NÍVEL DE INTERFERÊNCIAS (INCLUI FORNECIMENTO).	203	509,5	39,84%
02	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE MACADAME SECO - EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE. AF_11/2019	450	1.125,00	40,00%
03	CONCRETO FCK = 20MPA, TRAÇO 1:2,7:3 (EM MASSA SECA DE CIMENTO/ AREIA MÉDIA / BRITA 1) - PREPARO MECÂNICO COM BETONEIRA 400 L. AF_05/2021	90	255,5	35,23%
04	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES - EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE. AF_11/2019	34	844	4,03%
05	USINAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM CAP 50/70 PARA CAMADA DE ROLAMENTO, PADRÃO DNIT FAIXA C, EM USINA DE ASFALTO GRAVIMÉTRICA DE 150 TON/H. AF_03/2020_P	288	720,5	39,97%
06	DEMOLIÇÃO PARCIAL DE PAVIMENTO ASFÁLTICO, DE FORMA MECANIZADA, SEM REAPROVEITAMENTO. AF_12/2017	2250	5625	40,00%
07	ESCORAMENTO DE VALA, TIPO PONTALETEAMENTO, COM PROFUNDIDADE DE 1,5 A 3,0 M, LARGURA MAIOR OU IGUAL A 1,5 M E MENOR QUE 2,5 M. AF_08/2020	960	2401	39,98%
08	CAIXA COLETORA COM GRELHA DE FERRO FUNDIDO PMCG 02 D=0,40M H=1,50M	14	35	40,00%

Assim, com a ressalva do item 04, que aparenta conter um erro de digitação, que não infringiria a jurisprudência, mas tornaria a exigência desse atestado pouco relevante, uma vez que o exigido seria de apenas 4,03%.

Por sua vez, com relação ao orçamento do Lote 02 – Passeios, observou-se que três dos itens exigidos representavam em torno de 40% dos seus valores totais, no entanto, o item 04 – Demolição de concreto simples, corresponderia a 68,84%, o que violaria o Acórdão 2924/2019 do TCU, como apresentado na figura abaixo:

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇOS	Quantidade Atestado	Quantidade Orçamento	Percentual
01	ASSENTAMENTO DE GUIA (MEIO-FIO) EM TRECHO RETO, CONFECCIONADA EM CONCRETO PRÉ-FABRICADO, DIMENSÕES 100X15X13X30 CM (COMPRIMENTO X BASE INFERIOR X BASE SUPERIOR X ALTURA), PARA VIAS URBANAS (USO VIÁRIO). AF_06/2016	641	1604,6	39,95%
02	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, NÃO ARMADO. AF_08/2022	40	100,20	39,92%
03	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 8 CM, ARMADO. AF_08/2022	252	630	40,00%
04	DEMOLIÇÃO DE CONCRETO SIMPLES	95	138	68,84%

Ademais, outro ponto apontado pelo denunciante seria a exigência de atestados de capacidade técnica para serviços que não seriam de maior relevância, tal fato aparenta possuir fundamento, quando se observam alguns dos serviços exigidos. Por exemplo, não se vislumbra uma relevância técnica para os serviços de Demolição de concreto simples, item

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

04 – Lote 02, e concreto fck 250 Mpa – preparo em betoneira, item 03 – Lote 01.

Os serviços supramencionados são recorrentes em praticamente qualquer obra de engenharia e não necessitariam de atestados de capacidade técnica por sua simplicidade na execução, contudo não parece existir óbice à competição, por serem serviços corriqueiros a grande variedade de empresas – objetivamente, revela-se formalismo e burocracia desnecessária. Assim sendo, os atestados de capacidade técnica são comumente exigidos em processos de licitação para garantir que a empresa concorrente possui a experiência e a competência necessárias para executar o objeto do contrato, assegurando a qualidade e eficiência na prestação de serviços.

Além disso, a Lei n. 8666/1993 no seu inciso I do §1º do art. 30 estabelece que a comprovação da capacidade técnico-operacional é relativa às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. Assim, não basta o cumprimento de uma ou de outra condição; ambas as condições devem ser atendidas. Então, somente podem ser cobrados atestados em relação a itens que, simultaneamente, representem parcelas de maior relevância técnica da obra e que possuam valor significativo em relação ao objeto da licitação. As Figuras a seguir apresentam a relevância financeira dos itens com atestados cobrados na referida licitação para ambos os lotes:

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇOS - LOTE 01	Quantidade Orçamento	Preço Unitário	Preço total	Relevância financeira
01	ASSENTAMENTO DE TUBO DE CONCRETO PARA REDES COLETORAS DE ÁGUAS PLUVIAIS, DIÂMETRO DE 1000 MM, JUNTA RÍGIDA, INSTALADO EM LOCAL COM ALTO NÍVEL DE INTERFERÊNCIAS (INCLUI FORNECIMENTO).	509,5	R$ 819,87	R$ 417.723,77	14,36%
02	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE MACADAME SECO - EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE. AF_11/2019	1.125,00	R$ 194,09	R$ 218.351,25	7,51%
03	CONCRETO FCK = 20MPA, TRAÇO 1:2,7:3 (EM MASSA SECA DE CIMENTO/ AREIA MÉDIA / BRITA 1) - PREPARO MECÂNICO COM BETONEIRA 400 L. AF_05/2021	255,5	R$ 758,67	R$ 193.840,19	6,66%
04	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES - EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE. AF_11/2019	844	R$ 217,33	R$ 183.426,52	6,31%
05	USINAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM CAP 50/70 PARA CAMADA DE ROLAMENTO, PADRÃO DNIT FAIXA C, EM USINA DE ASFALTO GRAVIMÉTRICA DE 150 TON/H. AF_03/2020_P	720,5	R$ 290,82	R$ 209.535,81	7,20%
06	DEMOLIÇÃO PARCIAL DE PAVIMENTO ASFÁLTICO, DE FORMA MECANIZADA, SEM REAPROVEITAMENTO. AF_12/2017	5625	R$ 23,40	R$ 131.625,00	4,53%
07	ESCORAMENTO DE VALA, TIPO PONTALETEAMENTO, COM PROFUNDIDADE DE 1,5 A 3,0 M, LARGURA MAIOR OU IGUAL A 1,5 M E MENOR QUE 2,5 M. AF_08/2020	2401	R$ 40,44	R$ 97.096,44	3,34%
08	CAIXA COLETORA COM GRELHA DE FERRO FUNDIDO PMCG 02 D=0,40M H=1,50M	35	R$ 2.389,00	R$ 83.615,00	2,87%

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇOS - LOTE 02	Quantidade Orçamento	Preço Unitário	Preço total	Relevância financeira
01	ASSENTAMENTO DE GUIA (MEIO-FIO) EM TRECHO RETO, CONFECCIONADA EM CONCRETO PRÉ-FABRICADO, DIMENSÕES 100X15X13X30 CM (COMPRIMENTO X BASE INFERIOR X BASE SUPERIOR X ALTURA), PARA VIAS URBANAS (USO VIÁRIO). AF_06/2016	1604,6	R$ 67,26	R$ 107.925,40	24,56%
02	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, NÃO ARMADO. AF_08/2022	100,20	R$ 899,63	R$ 90.142,93	20,52%
03	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 8 CM, ARMADO. AF_08/2022	630	R$ 118,08	R$ 74.390,40	16,93%
04	DEMOLIÇÃO DE CONCRETO SIMPLES	138	R$ 473,58	R$ 65.354,04	14,87%

> Assim sendo, exigir a qualificação para itens que poderiam ser financeiramente relevantes, mas que qualquer licitante pudesse fazê-los, por sua simplicidade, quebraria a própria finalidade da restrição, qual seja a garantia da perfeita e tempestiva consecução do objeto. Tal situação é a que ocorre para os serviços de Demolição de concreto simples, item 04 – Lote 02, e concreto fck 250 Mpa – preparo em betoneira, item 03 – Lote 01. Ambos os serviços possuem um percentual de relevância financeira, no entanto, pela sua simplicidade executiva não poderiam ser considerados como tecnicamente relevantes. Isto posto, boas propostas poderiam ser obstadas em razão de mera formalidade no não cumprimento de encargo tecnicamente irrelevante.

Assim, pese embora a DLC tenha afirmado que "boas propostas poderiam ser obstadas" por exigência do Edital de Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023, quanto à parcela tecnicamente irrelevante, a baixa pontuação na Matriz GUT levaria ao arquivamento do feito. A isso, somou as seguintes considerações:

> No entendimento desta Diretoria, de fato, foi possível observar algumas irregularidades formais no procedimento licitatório da Concorrência n. 215/SMLCP/SULIC/2023, com relação as exigências de qualificação técnica-operacional. No entanto, observando o imprescindível consequencialismo das decisões administrativas, as irregularidades apontadas podem ter sido suprimidas pelo mercado, uma vez que os referidos serviços são recorrentes para as empresas do setor, sendo o prejuízo a competitividade atenuado.
>
> Além disso, considerando os valores envolvidos; considerando o percentual de desconto de 5,00% para o Lote 01 e 8,65% para o Lote 02; considerando que o procedimento licitatório está homologado com contratos assinados; e considerando o não atingimento da pontuação mínima para o prosseguimento da denúncia pela Matriz GUT propõe-se o arquivamento do

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

PAP com ciência do Interessado, por força do Art. 7º da Resolução Nº TC-0165/2020.

Considerando o não atendimento da pontuação mínima na análise da seletividade quanto à Matriz GUT e os fundados argumentos da DLC, que indicam a inexistência de elementos que possam indicar efetiva violação ao interesse público, **cabe arquivar o Procedimento**, nos termos do art. 9º da Resolução nº TC – 0165/2020[6].

Entretanto, a diligência versou sobre outros dois pontos, indiretamente ligados àqueles ventilados pelo comunicante: (a) justificação diante da impossibilidade de o Edital de Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023 ser localizado no Portal de Licitações da Prefeitura Municipal; (b) justificação diante da ausência de remessa do Edital de Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023 ao TCE/SC, em desrespeito ao art. 2º da Instrução Normativa n.º TC-0021/2015.

No primeiro, **justificação diante da impossibilidade de o Edital de Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023 ser localizado no Portal de Licitações da Prefeitura Municipal**, a unidade gestora informou que o sistema utilizado era o da empresa Betha, que disponibiliza a ferramenta *Fly Transparência*, na qual estão as informações sobre compras e contratações públicas. Além disso, afirmou que emprega também o CIASC, para cobrir eventuais falhas na *Fly Transparência*. Indicou que, de fato, o documento solicitado em diligência não estava disponível via *Fly Transparência*, mas estava no CIASC. Por fim, salientou que "Em relação à transparência e divulgação dos processos licitatórios, informamos que atualmente lançamos uma nova e única plataforma de divulgação dos nossos processos licitatórios disponível no link https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/florianopolis/portal/compras/licitacaoTable?entidade=2002" .(fl. 407).

A DLC teceu considerações sobre o tema e realçou que ainda há necessidade de aprimoramentos, sugerindo, até mesmo, adoção de boas práticas para o aprimoramento da transparência ativa (fls. 415-416). Em sua conclusão, a DLC referiu que as falhas na transparência ativa causaram óbice ao controle externo (fl. 425).

No segundo, **justificação diante da ausência de remessa do Edital de Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023 ao TCE/SC, em desrespeito ao art. 2º da Instrução Normativa n.º TC-0021/2015**, a unidade gestora asseverou que, desde setembro de 2023, passou a ter algumas dificuldades na remessa de informações. Por isso, realizou

[6] Art. 9º Nos casos em que a demanda não alcance a pontuação mínima da análise de seletividade, o órgão de controle submeterá de imediato ao relator proposta de arquivamento do PAP.

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

reunião presencial com a equipe do TCE/SC responsável por receber dados do e-Sfinge. Após as orientações, adotou medidas corretivas para rever e ajustar seus procedimentos (fl. 409).

A DLC gizou que, embora louvável a realização de reunião, a remessa é obrigatória desde o ano de 2015, de sorte que, embora imprevistos possam ocorrer, não é aceitável que uma unidade gestora permaneça um período sem realizar as remessas obrigatórias (fl. 416).

Desse modo, a DLC sugeriu a ciência ao controle interno da unidade, tanto em relação às falhas no Edital de Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023, quanto às falhas na transparência ativa e na remessa de dados ao TCE/SC. Estou de acordo com a DLC, especialmente no que toca aos dois últimos itens, a transparência e o hiato na remessa de informações ao TCE/SC.

Deixo de adotar a sugestão do MPC para formular determinação à unidade gestora, uma vez que o conteúdo dos relatórios da DLC, do Parecer do MPC e da fundamentação da proposta de voto já dão a conhecer as irregularidades que devem ser evitadas em futuros certames, bem como os pontos defectivos na transparência ativa e na remessa de dados ao TCE/SC.

III – PROPOSTA DE VOTO

Estando os autos instruídos na forma regimental, submeto a presente matéria ao Egrégio Plenário, propugnando pela adoção da seguinte proposta de voto:

1 – Determinar o arquivamento do Procedimento Apuratório Preliminar, nos termos do artigo 9º da Resolução nº TC 0165/2020, autuado em face de protocolo anônimo de número 22733/2023, apontando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 264/SMLCP/SULIC/2023, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de obras/serviços de engenharia consistentes na conservação das vias públicas com recuperação e revitalização de pavimentação asfáltica com concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ) para o Município de Florianópolis, com valor estimado de R$ 5.996.675,12 (cinco milhões, novecentos e noventa e seis mil, seiscentos e setenta cinco reais e doze centavos), e da Concorrência nº 215/SMLCP/SULIC/2023, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para execução de obras/serviços de engenharia consubstanciados na revitalização da rua São Vicente de Paula, na Agronômica,

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

Florianópolis, com valor estimado de R$ 3.347.876,45 (três milhões, trezentos e quarenta e sete mil, oitocentos e setenta e seis reais e quarenta e cinco centavos).

2 – Dar ciência ao chefe do Controle Interno da Unidade das irregularidades noticiadas, para apuração e adoção das providências cabíveis no âmbito do controle interno, considerando que a demanda não atingiu a pontuação na seletividade para autuação de processo de representação neste Tribunal de Contas, conforme Portaria n. TC-0156/2021 e Resolução n. TC-0165/2020.

3 – Dar ciência desta Decisão e do Relatório Técnico n° DLC – 1199/2023 ao Sr. Topázio Silveira Neto, Prefeito Municipal de Florianópolis, e ao órgão de assessoramento jurídico da unidade gestora.

Florianópolis, em 19 de Abril de 2024.

Gerson dos Santos Sicca
Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:43:16

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 21/05/2024 12:55.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380073087 e o codigo: 14D5F

LCC 23/00409504

=PROCESSO Nº:	@LCC-23/00409504
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura de São José
RESPONSÁVEL:	Rosemeri Bartucheski, Maria Helena Kruger
INTERESSADOS:	Prefeitura de São José Secretaria Municipal de Educação de São José Rodrigo Joao Machado Orvino Coelho de Ávila Leonardo Reis de Oliveira Iriberto Antônio Moschetta Junior
ASSUNTO:	Dispensa de Licitação nº 58/2023 - Procedimentos de contratação de construção de unidades escolares CEI Flor de Nápolis, CEI José Nitro e CEM José Nitro
RELATOR:	Aderson Flores
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/AF - 1155/2024

I. EMENTA

EXAME DE EDITAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO EDITAL E DO CONTRATO DECORRENTE. ANTERIOR REVOGAÇÃO DA DISPENSA. RESCISÃO CONTRATUAL. PERDA DO OBJETO QUANTO À DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

A revogação do certame e a rescisão do contrato declarados ilegais por este Tribunal de Contas implicam a perda do objeto em relação à determinação nesse sentido, a ensejar o arquivamento dos autos, permanecendo hígidos os demais termos da Decisão Definitiva.

II. RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório acerca de possível irregularidade na Dispensa de Licitação nº 58/2023 da Prefeitura de São José, que possui como objeto a "contratação de empresa para fornecimento de materiais e mão de obra para construção de escola com sistema modular do Centro de Educação Infantil Flor de Nápolis, Centro de Educação Infantil José Nitro e Centro Educacional José Nitro".

O procedimento referido resultou no Contrato nº 110/2023,[1] firmado com a empresa *One Up Construções e Incorporações LTDA*, com valor total de R$ 34.711.296,43.

[1] Fls. 178/189.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:42:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 20/08/2024 10:27.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300409504 e o codigo: 341F1

Realizada a instrução processual, apresentou-se a proposta de voto nº GAC/AF – 133/2024, a qual, acolhida pelo Tribunal Pleno, deu origem ao Acórdão nº 123/2024, nos seguintes termos:[2]

> 1. Conhecer do Relatório DLC/COSE/Div.1 n. 997/2023, que trata do Edital de Dispensa de Licitação n. 58/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São José, cujo objeto consiste na contratação de empresa para fornecimento de materiais e mão de obra para construção de escola com sistema modular do Centro de Educação Infantil Flor de Nápolis, Centro de Educação Infantil José Nitro e Centro Educacional José Nitro.
> 2. Declarar a ilegalidade do Edital de Dispensa de Licitação n. 58/2023 e do Contrato n. 110/2023, com supedâneo no art. 8º, I, da Instrução Normativa n. TC-21/2015, em face das seguintes irregularidades:
> 2.1. Projeto básico inexistente, em afronta aos arts. 6º, IX, e 7º, § 2º, I, da Lei n. 8.666/93 e ao Prejulgado 810 do TCE/SC;
> 2.2. Ausência de orçamento detalhado e itens estimados mediante indicação de unidades genéricas, como "verba", e sem especificação dos Benefícios e Despesas Indiretas – BDI -, vulnerando o art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93 e a Súmula 258 do TCU; e
> 2.3. Dispensa de licitação irregular, tendo em vista que a falta de projeto básico e orçamento detalhado contribuíram para a ausência de comparecimento de interessados na licitação anterior (licitação deserta), em violação aos arts. 7º, § 6º, e 24, V, da Lei n. 8.666/93.
> 3. Determinar à Sra. Rosemeri Bartucheski, atual Secretária Municipal de Educação de São José, ou quem vier a substituí-la ou suceder-lhe, que promova a anulação da Dispensa de Licitação n. 58/2023 e de todos os atos dela decorrente, inclusive o Contrato n. 110/2023, nos termos dos arts. 49 da Lei n. 8.666/93, 71, IX, c/c art. 75, da Constituição Federal e 59, IX, da Constituição Estadual, e comprove a medida a este Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, bem como encaminhe demonstração de sua publicação no Diário Oficial do Município.
> 4. Alertar a Secretaria de Educação de São José e o Executivo daquele Município, nas pessoas da atual Secretária e do atual Prefeito Municipal, de que o não cumprimento da determinação do item 3 desta deliberação implicará a cominação das sanções previstas no art. 70, III e VI e § 1º, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 e, conforme o caso, o julgamento irregular das contas, na hipótese de reincidência no descumprimento de determinação, nos termos do art. 18, § 1º, do mesmo diploma legal.
> 5. Aplicar à Sra. Maria Helena Krueger, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 c/c art. 109, II, da Resolução n. TC-06/2001, as multas adiante elencadas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para comprovar a este Tribunal o recolhimento das multas aos cofres do Município de São José, ou interpor recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo

[2] Fls. 312/313.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:42:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 20/08/2024 10:27.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300409504 e o codigo: 341F1

autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II, e 71 da citada Lei Complementar:

5.1. R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais, em razão da irregularidade descrita no item 2.1 deste Acórdão;

5.2. R$ 1.990,60 (mil, novecentos e noventa reais e sessenta centavos), em virtude da restrição detalhada no item 2.2 desta deliberação; e

5.3. R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais, devido à irregularidade insculpida no item 2.3 deste Acórdão.

6. Dar ciência deste Acórdão à Responsável supranominada, à Prefeitura Municipal de São José e à Secretaria de Educação, à Assessoria Jurídica e ao Controle Interno daquele Município.

Em seguida, vieram aos autos informação acerca da revogação do processo licitatório em análise,[3] bem como da rescisão contratual dele decorrente.[4]

Diante disso, auditores da Diretoria de Licitações e Contratações – DLC sugeriram os seguintes encaminhamentos:[5]

3.1. CONSIDERAR PREJUDICADA a análise do mérito das irregularidades apontadas no Relatório n. DLC 685/2023, em face da revogação da Dispensa de Licitação n. 058/2023 e do Contrato n. 110/2023, conforme publicações no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, em 11 de outubro de 2023, e consequente perda do objeto.

3.2. DETERMINAR o ARQUIVAMENTO dos autos com fundamento no parágrafo único do artigo 6º da Instrução Normativa nº TC-0021/2015 do Tribunal de Contas do Estado.

3.3. DAR CIÊNCIA à Prefeitura Municipal de São José e ao seu Controle Interno.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas – MPC manifestou-se no mesmo sentido proposto pela área técnica.[6]

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:42:33

[3] Fls. 329/330.
[4] Fls. 331/332.
[5] Relatório Técnico nº DLC – 683/2024 (fls. 333/336).
[6] Parecer nº MPC/CF/949/2024 (fl. 337).

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 20/08/2024 10:27.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300409504 e o codigo: 341F1

III. FUNDAMENTAÇÃO

Por meio de consulta formulada ao Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina,[7] verificou-se que a Unidade Gestora promoveu a revogação da Dispensa de Licitação nº 58/2023, questionada nestes autos, como se vê:

> ESTADO DE SANTA CATARINA
>
> PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ
>
> SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
>
> AVISO DE REVOGAÇÃO: PROCESSO DIGITAL Nº 23549/2023. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 176/2023. DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 058/2023. **REQUERENTE:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **OBJETO:** DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E MÃO DE OBRA PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLA COM SISTEMA MODULAR DO CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL FLOR DE NÁPOLIS, CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL JOSÉ NITRO E CENTRO EDUCACIONAL JOSÉ NITRO, EM SÃO JOSÉ/SC. O Município de São José informa a todos os interessados que está REVOGANDO o Processo Digital nº 23549/2023, Processo Administrativo nº 176/2023, modalidade Dispensa de Licitação nº 058/2023, na forma da decisão proferida nos autos da @REC 23/00461697 – Tribunal de Contas de Estado de Santa Catarina. São José (SC), 11 de outubro de 2023. Adriana Isolete de Souza. Secretária Municipal de Administração.

Do mesmo modo, procedeu-se à rescisão do Contrato nº 110/2023:

> ESTADO DE SANTA CATARINA
> PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ
> SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
>
> **TERMO DE RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO N.º 110/2023** – Proc. Digital. Nº 23549/2023. **CONTRATADO:** ONE UP CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA. **DO OBJETO:** Em cumprimento da decisão definitiva proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nos autos da @REC 23/00461697, a Secretaria Municipal de Administração, de ofício, determina a rescisão do contrato em epígrafe, cujo objeto consistia na "DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E MÃO DE OBRA PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLA COM SISTEMA MODULAR DO CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL FLOR DE NAPOLIS, CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL JOSÉ NITRO E CENTRO EDUCACIONAL JOSÉ NITRO, EM SÃO JOSÉ/SC". Data da Assinatura: 11 de outubro de 2023.

[7] Disponível em: https://www.diariomunicipal.sc.gov.br/. Acesso em: 23 jul. 2024.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:42:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 20/08/2024 10:27.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300409504 e o codigo: 341F1

Ainda que exaurido o objeto do feito, observa-se que, em razão do apontamento de irregularidades pela Corte de Contas, a Prefeitura de São José realizou a revogação da licitação, em vez de promover a sua anulação, encaminhamento este mais tecnicamente adequado.

É sabido que a revogação de atos administrativos se dá por razões de conveniência e oportunidade, ao passo que a anulação decorre de casos de ilegalidades. Sobre o tema, assim dispõe a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

A Lei nº 8.666/93 trilhou igual senda, veja-se:

> Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado. [...].

Não é diferente a disciplina legal estabelecida pela Lei nº 14.133/2021:

> Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: [...].
> II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;
> III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; [...].

No entanto, a impropriedade do uso dos termos é verificada até mesmo em julgados do Pretório Excelso,[8] de modo que não se justifica determinação de providências corretivas, muito embora cabível recomendação para observância em casos futuros, consoante exposto na conclusão.

Superada essa questão, constata-se que ambos os atos administrativos foram realizados após o Tribunal Pleno negar provimento ao Recurso de Agravo nº @REC-

[8] A propósito, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 594.296, fixou-se tese de Repercussão Geral que, embora trate de tema mais abrangente, consigna: "Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; [...]" (RE nº 594.296, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21-9-2011, Repercussão Geral – Mérito, publicado em 13-2-2012).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:42:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 20/08/2024 10:27.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300409504 e o codigo: 341F1

23/00461697,[9] que atacou a Decisão Singular nº GAC/AF – 367/2023,[10] exarada nestes autos, por meio da qual se determinou cautelarmente a sustação da referida Dispensa de Licitação.

Quando proferida a Decisão Definitiva (Acórdão nº 123/2024),[11] o certame já havia sido revogado pela Unidade Gestora, porém essa informação não foi trazida aos autos no momento oportuno, haja vista a responsável ter se quedado inerte a propósito da audiência determinada no item *2* da Decisão Singular suprarreferenciada, consoante informação à altura da fl. 255, de modo que houve o julgamento de mérito, com reconhecimento das irregularidades e aplicação de multa à responsável, ponto contra os quais não houve insurgência pelos meios processuais adequados, culminando no trânsito em julgado (fl. 327).

Sendo assim, considera-se prejudicada apenas a análise da determinação contida no item *3* do Acórdão nº 123/2024, para que a Sra. Rosemeri Bartucheski procedesse à anulação da Dispensa de Licitação e do Contrato dela decorrente, e não o mérito das irregularidades apontadas no Relatório nº DLC 685/2023, como aventou a área técnica, permanecendo hígidos os demais termos da Decisão.

IV. VOTO

Diante do exposto, propõe-se ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1 – CONSIDERAR PREJUDICADA a análise do item *3* do Acórdão nº 123/2024, devido à perda do objeto, tendo em vista a revogação da Dispensa de Licitação nº 58/2023 e a rescisão do Contrato nº 110/2023, conforme publicações no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, em 11 de outubro de 2023.

4.2 – RECOMENDAR à Prefeitura de São José que, em futuros casos envolvendo irregularidades em editais de licitação, promova a anulação do certame, em vez de sua revogação, em atenção à Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal e ao art. 71, II e III, da Lei nº 14.133/2021;

4.3 – DAR CIÊNCIA à Prefeitura de São José e ao seu Controle Interno.

4.4 – DETERMINAR o ARQUIVAMENTO dos autos com fundamento no parágrafo único do artigo 6º da Instrução Normativa nº TC-21/2015 deste Tribunal de Contas do Estado.

[9] Fl. 256.
[10] Fls. 230/238.
[11] Fls. 312/313.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:42:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 20/08/2024 10:27.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300409504 e o codigo: 341F1

Florianópolis, 29 de julho de 2024.

(assinado digitalmente)

ADERSON FLORES

Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:42:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 20/08/2024 10:27.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2300409504 e o codigo: 341F1

REP 23/80081349

PROCESSO Nº:	@REP 23/80081349
UNIDADE GESTORA:	Fundo Municipal de Saúde de Jaborá
RESPONSÁVEL:	Clevson Rodrigo Freitas
ASSUNTO:	Representação acerca de supostas irregularidades referentes ao Pregão Presencial n. 04/2023 - Eventual e futura contratação de serviços de consultas médicas nas especialidades de genecologia, obstetrícia e pediatria.
DECISÃO SINGULAR:	GCS/GSS - 512/2025

DECISÃO SINGULAR

Trata-se de verificação de cumprimento da determinação constante no Acórdão nº 96/2024[1], em processo de Representação interposta pela empresa Leonardo A C de Albuquerque e Silva., a qual versou sobre irregularidades referentes ao Edital de Pregão Presencial nº 04/2023, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Jaborá, que visa ao registro de preços para a eventual e futura contratação de serviços de consultas médicas nas especialidades de ginecologia, obstetrícia e pediatria, para atendimento de demanda reprimida de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município.

A determinação teve o seguinte teor (fl. 327-328):

> **1.** Considerar procedente a Representação, que trata do edital do Pregão Presencial n. 04/2023, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Jaborá, que visa ao registro de preços para a eventual e futura contratação de serviços de consultas médicas nas especialidades de ginecologia, obstetrícia e pediatria, para atendimento de demanda reprimida de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município, para considerar irregulares, nos termos do art. 36, § 2º, "a", da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, os seguintes atos:
>
> **1.1.** Ausência de justificativas para utilização da modalidade Pregão na forma "presencial", em detrimento da forma "eletrônica", levando em consideração os princípios previstos no *caput* do art. 3º da Lei n. 8.666/93, bem como o art. 1º, §4º, do Decreto (municipal) n. 2.059/2021 (item 2.2 do ***Relatório DLC/CAJU I/Div.5 n. 895/2023***);

[1] Certidão de publicação de Decisão constante à fl. 329.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:38

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 08/07/2025 15:32.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380081349 e o codigo: 9186E

1.2. Restrição à impugnação do certame, que deverá ser protocolada no Setor de Protocolo do Município, previsto no item 14.1.1 do Edital, situação que restringe a participação do cidadão, contrariando o disposto no art. 41 da Lei n. 8.666/93 c/c o art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal (item 2.1 do Relatório DLC).

2. Aplicar ao Sr. ***Clevson Rodrigo Freitas***, Prefeito Municipal de Jaborá e subscritor do edital, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 c/c o art. 109, II, da Resolução n. TC-06/2001, ***multa no valor de R$ 1.990,60*** (mil e novecentos e noventa reais e sessenta centavos) em face da irregularidade constante do item 1.1 desta deliberação, fixando-lhe o ***prazo de 30 (trinta) dias*** para comprovar ao Tribunal o ***recolhimento aos cofres do Município da sanção pecuniária cominada***, ou interpor recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, I, II, e 71 da citada Lei Complementar.

3. Determinar à ***Prefeitura Municipal de Jaborá*** que se abstenha de prorrogar a ata de registro de preços decorrente do Pregão Presencial n. 04/2023.

4. Recomendar à Prefeitura Municipal de Jaborá que, em futuros certames, possibilite a impugnação de maneira eletrônica dos editais, em atenção ao inciso VI do art. 12 da Lei n. 14.133/2021.

5. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como do ***Relatório DLC/CAJU I/Div.5 n. 895/2023***, à Interessada supranominada, aos procuradores constituídos nos autos, ao Sr. Clevson Rodrigo Freitas, Prefeito Municipal de Jaborá e subscritor do edital, bem como à Assessoria jurídica e ao Controle Interno da Unidade Gestora em tela.

O responsável foi devidamente notificado para atendimento do estabelecido no item acima reproduzido (fls. 334-336)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:38

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 08/07/2025 15:32.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380081349 e o codigo: 9186E

Em face da deliberação, foi interposto Recurso de Reexame[2] pelo Sr. Clevson Rodrigo Freitas, Prefeito Municipal de Jaborá, tendo o Tribunal Pleno exarado o Acórdão n. 417/2024 negando provimento ao recurso (fl. 343).

À fl. 344, a Secretaria Geral juntou aos autos a certidão de trânsito em julgado.

A Diretoria de Licitações e Contratações (DLC), em consulta ao sítio da Unidade Gestora na internet, verificou os registros de pagamento com a empresa vencedora do certame, Pedrosa Serviços Médicos Ltda., nas datas entre 29.08.2023 e 22.08.2024. Na mesma consulta, encontrou informação de que a Unidade Gestora lançou para o mesmo objeto o Edital de Pregão nº 66/2024 (fls. 350-351), restando, portanto, comprovado o cumprimento do item 3 do Acórdão nº 96/2024.

O Ministério Público de Contas (MPC) aquiesceu com a conclusão da área técnica, mediante o Parecer nº MPC/CF/568/2025 (fl. 356-359).

Vieram os autos conclusos. É o relatório. Passo a decidir.

Entendo corretos, acolhendo como razões de decidir, os fundamentos expostos pela diretoria técnica, ratificados pelo MPC, para encerrar o processo, uma vez que restou comprovada a não prorrogação da ata de registro de preços decorrente do Pregão Presencial n. 04/2023, em cumprimento ao Acórdão nº 96/2024.

Diante do exposto e estando os autos apreciados na forma regimental, **DECIDO**:

1 – Arquivar o processo, em razão do cumprimento do Acórdão nº 96/2024.

2 – Dar ciência da Decisão à representante e aos seus procuradores, ao Fundo Municipal de Saúde de Jaborá, ao controle interno e à assessoria jurídica da Unidade Gestora.

Publique-se.

Gabinete, data da assinatura digital.

Gerson dos Santos Sicca
Relator

[2] @REC n. 24/00417630, Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:38

Esse documento foi assinado digitalmente por Gerson dos Santos Sicca em 08/07/2025 15:32.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380081349 e o codigo: 9186E

REP 23/80124927

PROCESSO Nº:	@REP 23/80124927
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de São Pedro de Alcântara
RESPONSÁVEL:	Charles da Cunha e Kerollen Priscilla Silva
INTERESSADOS:	Marcia Regina Muller Junckes Leandro Rangel dos Santos Energy Light Comércio e Engenharia Ltda. (Eletro Comercial Energiluz Ltda) Sergiluz Manutenção de Redes Ltda Sergio Murilo de Campos Tatiani Isabel Gonçalves de Campos Karolina Guedes da Fonseca
ASSUNTO:	Representação acerca de supostas irregularidades envolvendo o Pregão Presencial 109/2023 - Contratação de empresa de engenharia para manutenção preventiva, corretiva e emergencial, modernização do parque de iluminação pública
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/LRH - 668/2024

I. EMENTA

REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO COM PRAZO. SOBRESTAMENTO.
A decisão preliminar de sobrestamento pode ter por objetivo aguardar o prazo de cumprimento da determinação do Tribunal de Contas do Estado.

II. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Representação protocolada pela empresa SERGILUZ MANUTENÇÃO DE REDES LTDA., comunicando possíveis irregularidades no edital de Pregão Presencial nº 109/2023 - PMSPA, promovido pelo Município de São Pedro de Alcântara/SC, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia para manutenção preventiva, corretiva e modernização do parque de iluminação pública do citado município.

Após o Relatório DLC - 1132/2023 (fls. 288-304), a Decisão Singular GAC/LRH - 948/2023 (fls. 305-315), converteu o Procedimento Apuratório Preliminar – PAP em processo de Representação – REP, sustou cautelarmente o Edital de Pregão Presencial Nº 109/2023 – PMSPA e determinou a audiência aos

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:24

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 06/09/2024 18:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380124927 e o codigo: BB4FF

responsáveis, senhor Charles da Cunha, Prefeito Municipal de São Pedro de Alcântara e subscritor do Edital e à senhora Kerollen Priscilla Silva, Pregoeira do Município.

Juntou-se aos autos a manifestação e documentos da Prefeitura Municipal de São Pedro de Alcântara (fls. 331-354).

O Relatório DLC - 222/2024 (fls. 356-369), sugeriu conhecer parcialmente da Representação, revogar a medida cautelar e aplicar multa aos responsáveis, no que foi acompanhado pelo Parecer MPC/CF/449/2024 (fls. 370-382) e Voto GAC/LRH-313/2024 (fls. 395-406), resultando no Acórdão n. 148/2024 (fls. 407-408).

Após as comunicações de praxe, os autos foram encaminhados à Diretoria de Licitações e Contratações – DLC que, por meio do Relatório DLC - 746/2024 (fls. 426-431), sugeriu o sobrestamento do processo, sendo acompanhado pelo Parecer do Ministério Público de Contas MPC/CF/1113/2024 (fls. 434-437).

É o relatório.

III. DISCUSSÃO

Conforme mencionado na Introdução, a Decisão Singular GAC/LRH-948/2023 (fls. 305-315) determinou, além de outras providências, a sustação do Edital de Pregão Presencial Nº 109/2023 – PMSPA, em razão das seguintes irregularidades:

1. qualificação técnica restritiva – prévia exigência (no ato da habilitação) de autorização para operar nas redes das concessionárias de distribuição de energia elétrica, contrariando o previsto nos art. 3º, § 1º, I c/c o art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93, assim como o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 (item 2.4.2 do Relatório Técnico);

2. não realização de prévia diligência documental, contrariando o §3º do art. 43 da Lei Federal nº 8.666/1993, as jurisprudências do TCU e deste TCE/SC, além do princípio do formalismo moderado (item 2.4.3 do Relatório Técnico).

Após regular tramitação processual, com manifestação do responsável (fl. 331-353), a Diretoria de Licitações e Contratações – DLC, por meio do Relatório

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:24

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 06/09/2024 18:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380124927 e o codigo: BB4FF

DLC - 222/2024 (fls. 356-369), Ministério Público de Contas – MPC por meio do Parecer MPC/CF/449/2024 (fls. 370-382) e Voto GAC/LRH - 313/2024 (fls. 395-406), sobreveio o Acórdão n. 148/2024 (fls. 407-408):

> 1. Considerar parcialmente procedente a Representação encaminhada pela empresa Sergiluz Manutenção de Redes Ltda., acerca de supostas irregularidades no processo licitatório Pregão Presencial n. 109/2023–PMSPA, promovido pelo Município de São Pedro de Alcântara, visando à contratação de empresa de engenharia para manutenção preventiva, corretiva e modernização do parque de iluminação pública daquele município, em razão da exigência prévia (como condição de habilitação) de autorização para operar nas redes das concessionárias de distribuição de energia elétrica.
>
> 2. Revogar a medida cautelar de sustação do edital do Pregão Presencial n. 109/2023-PMSPA, objeto da Decisão Singular n. GAC/LRH - 948/2023, com fundamento no art. 114-A, § 13, da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno deste Tribunal).
>
> 3. Aplicar ao Sr. Charles da Cunha, Prefeito Municipal de São Pedro de Alcântara e subscritor do edital, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 c/c o art. 109, II, da Resolução n. TC-06/2001, a multa no valor de R$ 1.990,60 (mil, novecentos e noventa reais e sessenta centavos), em razão da exigência de qualificação técnica restritiva, de autorização para operar nas redes das concessionárias de distribuição de energia elétrica, como condição para habilitação, contrariando o previsto nos art. 3º, § 1º, I, c/c o art. 30 da Lei n. 8.666/93, assim como o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal (item 2.1 do Relatório DLC/COSE/Div.3 n. 222/2024), fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para comprovar a este Tribunal de Contas o recolhimento aos cofres do Município da multa cominada, ou interpor recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II, e 71 da citada Lei Complementar.
>
> 4. Recomendar à Prefeitura Municipal de São Pedro de Alcântara, especialmente aos membros da Comissão de Licitação e Pregoeiros, que, nos processos de licitação, evitem formalismos excessivos no julgamento de propostas e da documentação de habilitação e quando se tratar de falhas e omissões formais, a fim de ampliar a competitividade e a busca da seleção mais vantajosa, desde que o preço global ofertado inicialmente não seja majorado, nos termos do Prejulgado n. 2262 desta Corte de Contas.
>
> 5. **Determinar** à Prefeitura Municipal de São Pedro de Alcântara e ao atual Prefeito daquele município, ou quem venha a substituí-lo, que se **abstenham de promover prorrogação do Contrato n. 48/2023**, decorrente do Pregão Presencial n. 109/2023–PMSPA, **ao final do prazo inicial previsto no referido Contrato**, promovendo-se novo processo licitatório sem a exigência de comprovação de autorização para operar nas redes das concessionárias de distribuição de energia elétrica como condição de habilitação, sem prejuízo da exigência para execução do contrato. (grifou-se)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:24

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 06/09/2024 18:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380124927 e o codigo: BB4FF

Os autos foram remetidos à Diretoria de Licitações e Contratações – DLC para controle do cumprimento do item 5 do Acórdão n. 148/2024.

Denota-se do item 5 que a determinação é para a Prefeitura Municipal de São Pedro de Alcântara e ao atual Prefeito, se abster de prorrogar o Contrato n. 48/2023 **ao final do prazo inicial** previsto no referido Contrato.

Dispõe a Cláusula Sétima do Contrato n. 48/2023 (fl. 344):

> CLÁUSULA SÉTIMA – DA VIGÊNCIA DO CONTRATO E GARANTIA DOS SERVIÇOS E PRODUTOS
> 7.1. A **vigência** do contrato inicia com a **assinatura** do referido instrumento, a partir da emissão da ordem de serviço, e estende-se **por até 12 (doze) meses**. O prazo poderá ser prorrogado com a Autorização do Setor responsável e devidamente justificado através de termo aditivo. (grifou-se)

O Contrato n. 48/2023 foi assinado em **14/11/2023** (fl. 348).

Portanto, findo o prazo contratual em **14/11/2024**, a Prefeitura Municipal de São Pedro de Alcântara e o atual Prefeito daquele município, ou quem venha a substituí-lo, (1) devem se abster de promover prorrogação do Contrato n. 48/2023, decorrente do Pregão Presencial n. 109/2023–PMSPA, bem como, (2) devem promover novo processo licitatório sem a exigência de comprovação de autorização para operar nas redes das concessionárias de distribuição de energia elétrica como condição de habilitação, sem prejuízo da exigência para execução do contrato, tudo de acordo com a determinação do item 5 do Acórdão n. 148/2024.

Considerando que não foi ultrapassado o prazo concedido pelo item 5 do Acórdão n. 148/2024, concluo pela procedência dos argumentos apresentados pela Diretoria de Licitações e Contratações – DLC no Relatório DLC - 746/2024 (fls. 426-431), corroborados pelo Ministério Público de Contas no Parecer MPC/CF/1113/2024 (fls. 434-437), pelo que proponho ao E. Plenário o sobrestamento do feito até 14/11/2024.

A decisão de sobrestamento é preliminar ao mérito do cumprimento da determinação do item 5 do Acórdão n. 148/2024, conforme dispõe o item art. 45, § 1º, "a"[1] da Res. N. TC-06/2001.

[1] Art. 45. A decisão do Tribunal de Contas em processos de fiscalização de atos administrativos, inclusive contratos e atos sujeitos a registro, pode ser preliminar ou definitiva.
§ 1º **Preliminar** é a decisão pela qual o Tribunal:

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 06/09/2024 18:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380124927 e o codigo: BB4FF

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:24

Os autos devem aguardar na Diretoria de Licitações e Contratações – DLC, que, após o prazo, adotará as providências que entender necessárias.

Salvo a publicação no Diário Oficial eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado, dispenso a ciência via correspondência ou comunicação virtual, conforme proposto pela Diretoria de Licitações e Contratações – DLC no item 3.3 (fl. 431) da Conclusão do Relatório DLC - 746/2024, por não haver nesta decisão comando de cumprimento externo.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte decisão preliminar:

4.1. Sobrestar o feito até o dia 14/11/2024, nos termos do art. 45, § 1º, "a" da Resolução n. TC-06/2001;

4.2. Determinar que o processo permaneça na Diretoria de Licitações e Contratações – DLC que, após 14/11/2024, adotará as providências que entender necessárias.

Florianópolis, data da assinatura digital.

LUIZ ROBERTO HERBST
CONSELHEIRO RELATOR

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:41:24

a) antes de se pronunciar quanto ao mérito, resolve **sobrestar** o feito, ordenar a audiência dos responsáveis ou determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo; (grifou-se)

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 06/09/2024 18:48.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380124927 e o codigo: BB4FF

REP 23/80013343

PROCESSO Nº:	@REP 23/80013343
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de São João do Sul
RESPONSÁVEL:	Moacir Francisco Teixeira
INTERESSADOS:	Betha Sistemas Ltda. IPM Sistemas Ltda.
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no Pregão Presencial 87/2022, contratação de empresa especializada para fornecimento de solução de gestão pública integrada.
RELATOR:	Luiz Roberto Herbst
UNIDADE TÉCNICA:	Coord de Fiscalização de Tecnologia da Informação - DIE/CFTI e Diretoria de Licitações e Contratações/DLC
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/LRH - 391/2023

I. EMENTA

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE FORNECIMENTO DE SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA. QUESTIONAMENTO DE CONDIÇÕES PREVISTAS NO EDITAL. POSSÍVEIS RESTRIÇÕES AO CARÁTER COMPETITIVO. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. LICITAÇÃO HOMOLOGADA E CONTRATO EM EXECUÇÃO. RISCO DE DANO REVERSO. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÕES.
A sustação do contrato, mesmo diante de confirmação de parte das irregularidades representadas, quando não há evidente prejuízo ao erário e a contratação está em execução. Risco de dano reverso (*periculum in mora* inverso) diante da necessidade dos serviços contratados.

II. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de representação apresentada pela empresa Betha Sistemas Ltda., representada por seus procuradores (fls. 36 e 37), acerca de supostas irregularidades ocorridas no Pregão presencial n. 87/2022, promovido pelo Município de São João do Sul para a contratação de empresa especializada para fornecimento de solução de gestão pública integrada, no modo de locação mensal

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

de licenças de uso de programas por tempo determinado, sem limite de usuários (Edital constante às fls. 71-219).

Alega a representante que o edital contém exigências técnicas incompatíveis com o objeto licitado, com aglutinação do objeto licitado (módulo administrativo, saúde e educação em lote único), itens técnicos excessivos e injustificados, além da ausência de estudo preliminar à elaboração do termo de referência.

Dentre as irregularidades apontadas, indica: (a) a penalização desarrazoada do licitante que deixar de atender 20 itens do certame fls. 07 e 08 - item 8.19.1.10 do edital - fl. 77); (b) ilegalidades nas exigências que compõe o Anexo I - Termo de Referência (fls. 08 a 18), na medida em que não há justificativas técnicas, estudo técnico preliminar ou avaliação mercadológica que as justifiquem, citando: modelo específico de hospedagem, que exige firewall interno disponível exclusivamente para o Município (item 7.3 do Termo de Referência - fl. 98); tempo máximo de execução de serviços a título de performance, conforme se detém da tabela de Parâmetros de Tempo Máximo de Resposta (item 16.21 do Termo de Referência - fl. 211); e aglutinação do objeto licitado (item 1.1. do Termo de Referência - fls. 85 e 86). Ao final, requereu a expedição de medida cautelar e a procedência do pedido para o efeito de declarar a nulidade do pregão presencial nº 087/2022, promovido pelo Município de São João do Sul, bem como de todos os atos que lhe sejam decorrentes, inclusive possível contrato firmado.

Considerando as disposições do parágrafo único do art. 100 da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno), da Resolução nº TC-0165/2020 e da Portaria nº TC.156/2021, o presente processo foi autuado como Procedimento Apuratório Preliminar (PAP).

Em exame, a Diretoria de Licitações e Contratações (DLC), através do Relatório n. 171/2023 (fls. 920-936), manifestou posicionamento pelo preenchimento das condições de seletividade; conversão do Procedimento Apuratório Preliminar em

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

PAP; conhecimento da representação; posicionamento inicial pelo indeferimento da medida cautelar (com possibilidade alternativa pelo deferimento); e determinação para remessa dos autos para DIE – Diretoria de Informações Estratégicas.

Este Relator, através da Decisão Singular GAC/LRH 104/2023 (fls. 937/943), conheceu da representação; considerou postergar a análise da medida cautelar de sustação do certame, ante a necessidade de esclarecimentos por parte da diretoria técnica; anuiu ao encaminhamento dos autos à DIE (Diretoria Informações Estratégicas) para exame acerca dos questionamentos.

A decisão foi disponibilizada no DOTC-e nº 3563, de 09/03/2023 e considerada publicada, em 10/03/2023. Os ofícios para ciência da decisão foram expedidos (fls. 945-949).

A Diretoria de Informações Estratégicas, por sua vez, manifestou-se através do Relatório Técnico DIE 22/2023 (fls. 950-956) concluindo pela procedência da reclamação quanto aos seguintes itens:

a) requisitos de infraestrutura: considera que não cabe à Prefeitura especificar detalhes técnicos uma vez que a solução de gestão pública integrada a ser contratada será disponibilizada na modalidade SaaS, criando restrições excessivas, irrelevantes e desnecessárias, contrariando art. 33, inc. II, da Lei Federal 10.520/2002, nos moldes do item 2.1 do referido relatório;

b) tempo máximo de resposta para funcionalidades do sistema: não foi identificado nos autos as justificativas técnicas para o quantitativo exigido no Anexo I – Termo de Referência (fl. 85). Ademais, a resposta da Prefeitura ao pedido de impugnação (fls. 48 a 51), realizado pela represente contra esse item do edital, não contém elementos técnicos que justifiquem o tempo máximo de resposta para as funcionalidades solicitadas, criando restrições excessivas, irrelevantes e

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

desnecessárias, contrariando art. 33, inc. II, da Lei Federal 10.520/2002, nos moldes do tem 2.2 do referido relatório;

A DIE considerou parcialmente procedente à reclamação quanto à **aglutinação do objeto:** não existem evidências documentais que demonstrem que a aglutinação é técnica e economicamente mais vantajosa. Em que pese a Prefeitura utilizar argumentação legitima de que haveria economia de escala, não há comprovação nos autos, situação em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, nos moldes do item 2.3 do referido relatório.

Com base no exame da DIE foi determinada a realização de audiência através do Despacho GAC/LRH 138/2023 (fls. 957-968), a fim de que o senhor Moacir Francisco Teixeira, Prefeito Municipal e subscritor do edital, se manifestasse quanto às irregularidades verificadas e apontadas no relatório DIE 22/2023, já referidas.

Também foi expedida diligência à Prefeitura Municipal de São João do Sul para que envie a este Tribunal de Contas documentação complementar relacionada às fases interna e externa do Pregão Presencial n. 87/2022, especialmente em razão do termo de referência e julgamento das propostas e lances (atas), à homologação e à adjudicação do objeto da licitação (para o caso de já ter ocorrido); além de justificativas e esclarecimentos sobre a configuração do sítio eletrônico da Unidade (Portal de Transparência), uma vez que a plataforma não disponibiliza as informações sobre as peças do processo licitatório até a fase em que se encontra, em desacordo com os princípios da publicidade e da transparência.

O Prefeito Municipal foi devidamente notificado, conforme termos do Ofício de fl. 969, AR de fls. 970, bem como a procuradora da empresa autora, AR de fls. 971.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Vieram a estes autos os documentos objeto do protocolo n. 9378/2023, apresentados pela empresa IPM Sistemas Ltda., acostados conforme Despacho GAC/LRH-192/2023 (973 e 974), considerando a homologação da licitação e a adjudicação à empresa IPM Sistemas Ltda, situação que poderia elegê-la à qualidade de interessada.

Constam os avisos de recebimento das comunicações de fls. 2070-2073. O senhor Moacir Franciso Teixeira apresentou manifestação de fls. 2074-2112 e documentos de fls. 2.113 a 4377.

Em análise à documentação acostada, através do Relatório 353/2023 (fls. 6714-6723), a DLC sugeriu a manutenção da postergação do exame da medida cautelar e encaminhamento à DIE para exame de mérito acerca das considerações dos responsáveis.

A Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), por sua vez, através do Relatório DIE-49/2023 (fls. 6730-6743), enfrentou as razões apresentadas pelo Sr. Moacir Francisco Teixeira acerca das irregularidades apontadas e reiterou as conclusões expressas no Relatório DIE 22/2023. Considerou irregular as seguintes exigências: (a) requisitos de infraestrutura para hospedagem em soluções do tipo Software (SaaS) por restringem a competitividade do certame, em afronta ao artigo 3º, III, da Lei Federal 10.520/2002 e ao princípio da eficiência previsto expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (item 2.1); (b) tempo máximo de resposta para funcionalidades sem justificativas técnicas, em desacordo com artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002, em afrontando o artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002 (item 2.2); e (c) inadequada aglutinação do objeto sem evidências econômicas, em afronta ao art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da eficiência previsto expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal de n. 1988 (item 2.3).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Os autos foram oportunamente encaminhados ao exame do Ministério Público de Contas, conforme Despacho GAC/LRH 337/2023 (fls. 6744), que se manifestou através do Parecer MPC/1219/2023, da lavra da Procuradora Cibelly Farias, concluindo pela procedência parcial da representação, considerando as irregularidades anotadas nos itens 3.1 a 3.3 da conclusão do Relatório n. DIE 49/2023; pela continuidade do certame e pela determinação à Prefeitura Municipal de São João do Sul a fim de que se abstenha de prorrogar a execução do contato que vier a ser firmado a partir do Pregão Presencial n. 87/2022.

O processo foi pautado, inicialmente, para a Sessão Telepresencial de 24/07/2023, quando foi adiado pelo Relator para viabilizar pedido de sustentação oral.

Na sessão telepresencial de 31/07/2023, o procurador da empresa IPM Sistemas Ltda., Rafael de Assis Horn, apresentou sustentação oral ratificando informações e argumentos já apresentados e analisados nestes autos.

O processo retornou à sessão virtual de 13/09/2023, quando foi retirado de pauta, com pedido de vistas, pelo Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior.

Na sequência, foi anexado Adendo do Revisor, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, conforme Proposta n. 134/2024, e o processo foi pautado para a sessão telepresencial de 26/03/2024.

É o relatório.

III. DISCUSSÃO

Questão inicial a ser enfrentada diz respeito à manifestação da empresa IPM Sistemas Ltda (fls. 975-2068), juntada aos autos nos moldes do Despacho

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

GAC/LRH 192/2023, sob o qual resta tecer manifestação quanto à efetiva legitimidade e interesse em figurar como parte/interessada nos autos.

Nesse momento, a empresa IPM Sistemas Ltda. detém, na qualidade de licitante vencedora, contrato formalizado com o Município, estando em fase de implantação, situação que lhe dá legitimidade para figurar como terceira interessada no processo, razão pela qual passo ao exame das razões apresentadas.

Em breve síntese, aduz que a representante não vem mantendo as condições de execução técnica em seus contratos, situação que vem motivando a concorrência em licitações e a insatisfação da representante, que busca ações para inabilitar os certames ou ainda prolongar o tempo máximo de seu contrato, sendo essa a situação de São João do Sul. Nesse sentido reporta-se ao Município de São José, onde foi apresentado Agravo de Instrumento n. 5036456-49.2022.8.24.0000, rejeitado pelo Tribunal de Justiça; considera que as irregularidades apontadas não são restritivas ao certame, não inibem a participação de empresas e tampouco da representante. Nesse sentido, aponta contrato formalizado com o Município de Ipumirim (Contrato 132/2022), Itaiópolis (Contrato 53/2020), com exigências similares, em que a empresa representante sagrou-se vencedora e sob o qual não há representação neste Tribunal de Contas; que as exigências editalícias estão alinhadas ao padrão de segurança exigidos no mercado, anexando contratos formalizados com Ipumirim/SC; Balneário Camboriú/SC e Santa Rosa do Viterbo/SP, Iracemápolis/SP, Gaurama/RS, Governo do Estado do Paraná, SABESP e mesmo este Tribunal de Contas; destaca que as exigências técnicas estão em consonância com as praticadas e devem ser consideradas como modernização dos sistemas integrados de gestão pública e não mera manutenção de serviços, não havendo exigência que não pudesse ser cumprida ou lastreada tecnicamente. Ao final, postula o indeferimento da medida cautelar, o arquivamento do processo e requer a realização de sustentação oral.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Entende-se que a IPM Sistemas Ltda., neste momento, pode ser considerada interessada, eis que figura como contratada em razão do resultado final do Pregão presencial n. 87/2022, promovido pelo Município de São João do Sul, e a deliberação definitiva deste Tribunal pode afetar diretamente seus interesses. Considerada a legitimidade e o interesse da parte, defiro o pedido de sustentação oral apresentado, devendo a Secretaria Geral adotar as medidas necessárias.

As razões apresentadas pela empresa IPM Sistemas Ltda. serão examinadas em conjunto com o exame de mérito.

Em que pese a representante (Betha Sistemas Ltda.) ter postulado a suspensão do certame através da expedição de medida cautelar, o exame inicialmente apresentado pela Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) não concluiu pela presença de elementos que pudessem justificar, de forma indubitável, a expedição da medida, situação que culminou na postergação do exame da medida cautelar, nos moldes do § 5º do art. 114-A do Regimento Interno, e na remessa dos autos à Diretoria de Informações Estratégicas (DIE) para manifestação acerca das irregularidades apontadas sob os aspectos técnicos da tecnologia da informação.

Nota-se que a representante trouxe insurgência em face de três pontos principais do edital, quais sejam: **(a)** Da ilegalidade do item 8.19.1.10. (fls. 07 e 08); **(b)** Das indevidas exigências de hospedagem (fls. 09 a 13); e **(c)** Da inadequada aglutinação do objeto licitado (fls. 13 a 18).

A suposta ilegalidade da previsão editalícia contida no item 8.19.1.10, que se refere às sanções relacionadas à prática de má-fé e à excessiva penalização, foi objeto de exame pela Diretoria de Licitações e Contratações. O item do edital referido estabelecia que eventual demonstração fraudulenta, ausência de módulo a ser demonstrado ou a ausência confessada de mais de vinte funcionalidades por parte da empresa classificada em primeiro lugar a sujeitaria às sanções por comportamento inidôneo (art. 7º da Lei Federal n. 10.520/2002).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Sobre essa irregularidade, a DLC ponderou que a empresa participou do certame, tanto que teceu impugnação ao edital, com indicação de irregularidade quanto ao item 8.19.1.10 (fls. 57-70) e apresentou proposta. Contudo, não buscou recorrer da decisão. Assim, considerou a instrução técnica que a irregularidade, por si só, não justificaria a expedição da medida cautelar, dado que eventual imputação de ato ilegal deve ser objeto de prévio processo administrativo, sob pena de nulidade, não sendo situação que causou ou possa causar, restrição à competitividade.

As regras do item 8.19.1.10 se aplicaria a qualquer empresa participante do certame, inclusiva à empresa considerada vencedora.

Reitera-se que a representante participou da licitação, o que implica na tácita aceitação dos termos do edital. Nesse aspecto, a empresa Betha Sistemas Ltda. (representante) disse que "participou do certame na condição de interessada - sabendo que tecnicamente não teria a menor chance, visto que os requisitos técnicos de hospedagem do sistema são anticompetitivos". Cabe ressaltar que não existe a figura de participante de licitação na "condição de interessado".

A apresentação de proposta, já é condição que permite considerar como parte participante da licitação (licitante). Inclusive, nos termos do art. 7º da Lei nº 10520/2002, "quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (...) pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais".

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Em relação aos demais fatos apontados como irregulares, dada a necessidade de conhecimentos especializados, o exame foi encaminhado à Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), com expertise em tecnologia da informação.

Assim, a especificidade do tema acabou gerando a necessidade de mais informações e esclarecimentos, ao ponto de a medida cautelar depender do próprio exame de mérito, razão pela qual a análise da cautelar dar-se-á em conjunto com as irregularidades.

A Diretoria Informações Estratégicas (DIE) em exame acerca do edital, nos termos do Relatório nº DIE 22/2023 (fls. 950-956), considerou as seguintes irregularidades: exigências de hospedagem em soluções do tipo Software as a Service (SaaS), com indicação de restrição à competitividade do certame, em afrontando o artigo 3º, III da Lei Federal 10.520/2002; tempo máximo de resposta para funcionalidades sem justificativas técnicas, em desacordo com artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002 e inadequada aglutinação do objeto sem evidências documentos de resposta para funcionalidades sem justificativas técnicas, em afronta ao art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Sobre as exigências de hospedagem concluiu pela procedência das alegações da representante, considerando-as excessivas, conforme excerto em destaque:

> **Procede a alegação da represente quanto às exigências de hospedagem**. Entende-se que a necessidade da prefeitura é a contratação de solução de gestão pública integrada (item 3.1.1 – fl. 88) e hospedagem em datacenter. Nesse sentido, diante dos requisitos técnicos, a solução deverá ser disponibilizada na modalidade SaaS (Software as a Service). Conforme consta no NIST[1], não há a necessidade de gerenciamento no que se refere a questões de infraestrutura. SaaS, ou Software as a Service, é capacidade fornecida ao usuário para usar os aplicativos do provedor executados em uma infraestrutura de nuvem. Os aplicativos podem ser acessados a partir de vários dispositivos clientes por meio de uma interface "thin client", navegador da Web ou uma interface de programa. O usuário não gerencia ou controla a infraestrutura de nuvem subjacente, incluindo rede, servidores, sistemas operacionais, armazenamento ou mesmo

[1] National Institute of Standards and Technology (https://csrc.nist.gov/glossary/term/software_as_a_service)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

> recursos de aplicativos individuais, com a possível exceção de configurações limitadas de aplicativos específicos do usuário. (grifos nossos)
>
> Dessa forma, tratando-se de solução do tipo SaaS, a infraestrutura fica sob responsabilidade do fornecedor. Verifica-se na justificativa da contratação apresentada pela Prefeitura (fls. 89 a 91) que não há menção sobre a exigência dos requisitos existentes no item 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3, 7.2.5 e 7.3, abaixo transcritos:
> 7.2.1. Enlace eBGP (Protocolo de Roteamento Dinâmico) através dos roteadores com no mínimo 2 (duas) operadoras distintas a fim de garantir a alta disponibilidade do seu bloco IP;
> 7.2.2. Possuir firewall de borda com técnicas redundantes a fim de prevenir invasão por falhas nos protocolos TCP/IP;
> 7.2.3. Realizar análise do tráfego a fim de inibir ataques do tipo SQL Injection e Negação de Serviço, ou seja, esta análise deverá atuar na camada de aplicação; (...)
> 7.2.5. Deverá possuir serviço de validação indicando que o domínio possui um certificado digital SSL, garantindo que o software é AUTENTICO e que as informações são CRIPTOGRAFADAS. Essa validação deverá ser realizada periodicamente e emitida por empresa terceirizada especializada em segurança, a cargo da CONTRATADA.
> 7.3. Além do firewall de borda, é necessário também o fornecimento de firewall interno, disponível exclusivamente para a CONTRATANTE a fim de permitir a criação de regras NAT (Network Address Translation) para portas acessíveis externamente conforme necessidade das aplicações, ex. 80 (http) e 443 (https), desta forma fornecendo uma estrutura virtual exclusiva, garantindo assim isolamento necessário dos eventuais demais clientes da CONTRATADA. Assim, neste contexto, diante da solução a ser contratada ser do tipo SaaS, não existe a necessidade de especificação de requisitos infraestrutura. Sendo assim, a Prefeitura Municipal de São João do Sul criou uma restrição excessiva, irrelevante e desnecessária que poderá impedir a participação de mais empresas na licitação. Dessa forma, verifica-se o descumprimento do art. 33, inc. II, da Lei Federal 10.520/2002.

O Prefeito Municipal de São João do Sul, subscritor do edital, defendeu que as exigências são compatíveis com a necessidade e obrigação dos órgãos públicos de proteção à privacidade das informações pessoais dos cidadãos. Assim, elenca requisitos que devem estar atendidos em sistema em nuvem do tipo SaaS: a) conformidade regulatória com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); b) proteção de dados em trânsito e repouso; c) gerenciamento de acesso por meio de autenticação forte e por função; d) monitoramento e detecção de ameaças; e) backups e recuperação de desastres; f) transparência e responsabilidade e conformidade com padrões de segurança, citando a ISO 270011.

Também traz justificativas acerca dos itens 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3, 7.2.5 e 7.3 do Anexo I do Termo de Referência. Considera necessário *possuir firewall de borda*

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

com técnicas redundantes a fim de prevenir invasão por falhas nos protocolos TCP/IP e 7.3. Além do firewall de borda, o fornecimento de firewall interno, disponível exclusivamente para a CONTRATANTE a fim de permitir a criação de regras NAT (Network Address Translation) para portas acessíveis externamente conforme necessidade das aplicações, ex. 80 (http) e 443 (https), desta forma fornecendo uma estrutura virtual exclusiva, garantindo assim isolamento necessário dos eventuais demais clientes da contratada.

Acrescenta que um firewall de borda é um dispositivo de segurança de rede que é colocado na borda da rede, geralmente entre a rede interna e a Internet, para controlar e monitorar o tráfego de rede. Considera que o firewall de borda é uma das principais medidas de segurança usada por empresas e organizações para proteger contra ameaças externas, como ataques cibernéticos, malware, spam e phishing.

Por fim, sustenta que o firewall de borda usa uma variedade de técnicas para controlar o tráfego de rede, incluindo filtragem de pacotes, inspeção de estado de sessão, detecção de intrusões, autenticação e criptografia e que, ao examinar o tráfego de entrada e saída da rede, aplica as regras de segurança definidas para permitir ou bloquear o tráfego de acordo com as políticas de segurança da empresa ou organização.

Acerca da manifestação, a instrução técnica bem enfrenta todos os argumentos trazidos, reforça que não procede a alegação da Prefeitura Municipal e esclarece que o requisito de **firewall de borda (7.2.2)** encontra-se no modelo de nuvem denominado "Infrastructure as a Service (IaaS)", conforme demonstrado na figura disponibilizada no sítio eletrônico do governo federal[2]:

[2] https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/computacao-em-nuvem/caracteristicas-essenciais-de-computacao-em-nuvem

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

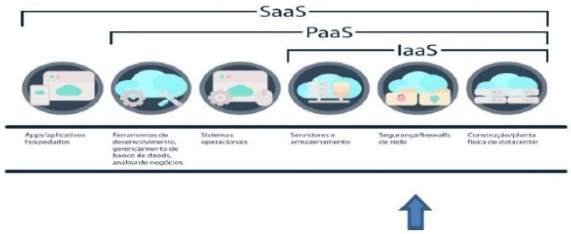


Figura 1 – Modelos de serviço de computação em nuvem

De acordo com a figura 1, refere a DIE que não cabe à Prefeitura incluir exigências técnicas detalhadas de firewall nos requisitos de contratação. **Essas questões relativas à segurança da informação estão inseridas na camada IaaS**.

Portanto, ao incluir no edital requisitos de firewall no processo licitatório, a Prefeitura Municipal de São João do Sul cria uma restrição excessiva, irrelevante e desnecessária que limita a competição, afrontando o artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002.

Quanto à exigência do item 7.2.1 do Termo de Referência, Enlace eBGP (Protocolo de Roteamento Dinâmico) através dos roteadores com no mínimo 2 (duas) operadoras distintas, a fim de garantir a alta disponibilidade do seu bloco IP, observou a instrução técnica, reportando-se ao relatório DIE n. 22/2023 (fls. 952/953), que não procede a exigência reportada, considerando que o sistema será realizado na modalidade Software as a Service (SaaS), não havendo necessidade de especificação detalhado dos requisitos de infraestrutura.

Nas justificativas apresentadas pela Prefeitura (fls. 2088-2089), o enlace eBGP é importante em razão da alta disponibilidade – possibilidade de o tráfego ser roteado por operadoras alternativas, em caso de falhas; redundância de roteamento por rota alternativa, caso haja falha na rota principal; aumento da largura da banda

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

em razão de duas operadoras distintas, possibilidade de aumento da largura e desempenho do sistema; redução de custos e segurança.

Sobre essas alegações, observou a DIE que apesar da validade da preocupação com a disponibilidade, essa não é exclusiva do enlace do tipo eBGP. Refere a área técnica que o importante é que o sistema fique disponível e seja independente de requisito técnico relacionado ao roteador utilizado (já há previsão editalícia de cláusulas de alta disponibilidade, 24 horas, 7dias por semana).

Ademais, esclarece que o enlace eBGP faz parte do sistema IaaS, cabendo a empresa contratada fornecer a tecnologia adequada para cumprir os requisitos editalícios.

Diante dos elementos postos, assentado no exame pormenorizado do corpo técnico deste Tribunal, é possível concluir que o enlace exigido eBGP (Protocolo de Roteamento Dinâmico), criou uma restrição excessiva, afrontando o artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002.

Em relação à previsão editalícia descrita no item **7.2.3 do Termo de Referência**, de realizar análise do tráfego a fim de inibir ataques do tipo SQL Injection e Negação de Serviço, destacou o Prefeito Municipal que a previsão compreende a necessidade de inibir ataques do tipo SQL Injection e Negação de Serviço. Refere que a análise de tráfego é essencial, sendo prática recomendada para segurança do sistema; identificação e tráfego malicioso, bloqueio de solicitações maliciosas e viabiliza a proteção de dados e da privacidade dos usuários. Também contribui para mitigar riscos para a segurança nacional, detectando possíveis ameaças cibernéticas.

Aponta a instrução técnica que, diferentemente do defendido, os ataques de SQL Injections não são inibidos unicamente por análise de tráfego. Conforme é citado no OWASP[3] (Open Worldwide Application Security Project), existem outros

[3] https://owasp.org/Top10/A03_2021-Injection/

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

mecanismos para evitar esse tipo de tentativa de invasão, destacando dentre esses: a) a opção preferencial é usar uma API segura, que evita totalmente o uso do interpretador, fornece uma interface parametrizada ou migra para Object Relational Mapping Tools (ORMs); b) usar a validação de entrada positiva do lado do servidor (essa não é uma defesa completa, pois muitos aplicativos exigem caracteres especiais, como áreas de texto ou APIs para aplicativos móveis); c) para quaisquer consultas dinâmicas residuais, escape de caracteres especiais usando a sintaxe de escape específica para esse interpretador; d) usar LIMIT e outros controles SQL nas consultas para evitar a divulgação em massa de registros em caso de injeção de SQL.

Nesse sentido, conclui DIE que a indicação de análise de tráfego, como forma exclusiva de inibir ataques do tipo SQL Injection, é previsão que extrapola os limites que garantiriam a ampla concorrência, nos moldes do artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002.

Esse posicionamento é o mesmo em relação à justificativa da análise do tráfego a fim de inibir ataques do tipo Negação de Serviço, ou seja, não procede. Refere a área técnica que o ataque DDOS (Distributed Denial of Service) poderá ser realizado em outras camadas, sendo assim, não cabe à Prefeitura explicitar unicamente a aplicação. De acordo com a OWASP[4], existem ataques também à camada de sessão e à camada de rede, conforme refere:

> Os ataques de aplicativos concentram-se em tornar os aplicativos indisponíveis esgotando recursos ou tornando-os inutilizáveis de maneira funcional. **Os ataques de sessão** (ou protocolo) concentram-se em consumir recursos do servidor ou recursos de equipamentos intermediários, como firewalls e balanceadores de carga. **Os ataques de rede** (ou volumétricos) concentram-se em saturar a largura de banda do recurso de rede. É importante entender que cada uma dessas três categorias de ataque precisa ser considerada ao projetar uma solução resiliente de DoS.

Portanto, na conclusão técnica, exigir apenas análise na camada de aplicação para ataques do tipo DDOS cria uma fragilidade na segurança da

[4] https://cheatsheetseries.owasp.org/cheatsheets/Denial_of_Service_Cheat_Sheet.html

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

aplicação, em desacordo com o princípio da eficiência previsto expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Passo ao exame da exigência relacionada ao item 7.2.5 do Termo de Referência "possuir serviço de validação indicando que o domínio possui um certificado digital SSL, garantindo que o software é AUTÊNTICO e que as informações são criptografadas, com validação periódica e emitida por empresa terceirizada especializada em segurança, a cargo da contratada".

Nos moldes apresentados pelo corpo instrutivo, a criptografia estabelece um canal seguro e todas as informações transmitidas entre o servidor e o navegador são mascaradas. Isso significa que as informações são transformadas em um formato que não pode ser lido por terceiros não autorizados. As informações criptografadas só podem ser descriptografadas através de chave privada do servidor. Nesse aspecto, aponta a instrução que a alegação da Prefeitura Municipal quanto a sua necessidade é parcialmente procedente.

Refere o órgão técnico, contudo, que a versão utilizada deve ser atualizada, indicando que a versão SSL é considerada vulnerável, sendo indicada a TLS. Nesse sentido esclarece:

> SSL x TLS
> Secure Socket Layer (SSL) foi o protocolo original usado para fornecer criptografia para o tráfego HTTP, na forma de HTTPS. Havia duas versões do SSL lançadas publicamente - as versões 2 e 3. Ambas têm sérias deficiências criptográficas e não devem mais ser usadas.
> Por várias razões, a próxima versão do protocolo (efetivamente SSL 3.1) foi denominada Transport Layer Security (TLS) versão 1.0. Posteriormente, as versões 1.1, 1.2 e 1.3 do TLS foram lançadas.

Também é apontado como irrazoável a exigência de validação periódica do certificado a ser realizada por empresa terceirizada. Acrescenta a instrução técnica que "atualmente, os navegadores[5] mais utilizados do mercado, entre eles: chrome, edge e mozilla e firefox possuem uma validação automática do certificado utilizada no sítio eletrônico, informando da sua validade. Além disso, a própria

[5] https://www.ssl.com/article/browsers-and-certificate-validation/

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

empresa que fornece o sistema poderá realizar a validação do certificado sem ter a necessidade de contratar uma terceira."

Dessa forma, no entender da Diretoria técnica, a exigência sob exame cria restrição excessiva, em afronta ao artigo 3º, II, da Lei Federal 10.520/2002.

Pois bem. Da análise das alegações da representante, dos esclarecimentos da Unidade Gestora e das manifestações da Diretoria de Informações Estratégicas (DIE) denota-se que o edital do Pregão presencial nº 87/2022 foi mal estruturado, o que causou alegações de exigências desnecessárias e restritivas.

O item 7.1 do Termo de Referência previa que a contratada estava obrigada a "p*rover a contratante de* ***sistema de computação 100% (cem por cento) em nuvem****, desenvolvido em linguagem para a internet, cujo padrão tecnológico e de segurança deve atender aos seguintes requisitos, que poderão ser aferidos em POC*". E neste caso, conforme a manifestação de DIE a solução deverá ser disponibilizada na modalidade SaaS (Software as a Service), não havendo necessidade de gerenciamento no que se refere a questões de infraestrutura, inclusive em relação ao firewall, pois esta fica integralmente sob a responsabilidade do fornecedor.

De outro lado, apesar de exigir hospedagem em nuvem (datacenter de terceiros especializados - sistema SaaS), os itens 7.2.1 a 7.2.5 e 7.3 fizeram exigências de infraestrutura que seriam aplicáveis apenas para empresas que utilizam armazenamento dos dados em datacenter próprio.

Aparentemente, havia exigências incompatíveis entre si. Algumas desnecessárias em razão do armazenamento em nuvem, outras com sistemas desatualizados e ainda sistemas que não apresentam necessária segurança contra violações por terceiros.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

As exigências dos citados itens do Termo de Referência poderiam coexistir no edital caso fosse definido que caberia ao interessado (licitante) definir qual a forma de armazenamento (nuvem ou datacenter próprio).

Contudo, o fato de certas exigências serem irrelevantes ou desnecessárias ante a exigência de armazenamento em nuvem, o que poderia ser interpretado como restritivas, não significa necessariamente que impediriam a participação de empresas que assim operam. Não restou claro nos autos que haveria tal impedimento.

Nesse sentido, no Relatório DLC-153/2022, no processo PAP 22/80007694 (Prefeitura de Imbituba), onde também se questionava exigências semelhantes, a Diretoria técnica anotou que "embora a exigência de firewall exclusivo entre a hospedagem do sistema e o município dificulte a participação de empresas que contratem a hospedagem de seus sistemas em provedores na nuvem (caso específico da Betha Sistemas), não se pode afirmar que essa exigência, por si só, direcione o processo licitatório exclusivamente para a empresa IPM Sistemas. Todavia, pode ser um elemento que afaste, ou dificulte a participação de outras empresas fornecedoras desse tipo de sistema".

No presente caso concreto, ainda que o edital contivesse exigências não compatíveis com o modelo de contratação e armazenamento de dados (em nuvem) não há elementos concretos que convalidem, de forma definitiva, que houve efetiva restrição à competitividade, mormente porque a própria Representante apresentou proposta.

Além disso, a licitação já foi encerrada (homologada em 27.03.2023), com valor 41% inferior ao orçamento da Administração, o contrato foi assinado e a execução já se iniciou. Não há indícios de dano ao erário municipal.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

A anulação do processo licitatório - e por decorrência, do contrato – pode trazer maiores prejuízos à municipalidade. Como se sabe, a troca de fornecedor de sistemas de tecnologia da informação traz diversas consequências práticas ao dia a dia da gestão, pois envolve adequações de sistemas, migração de dados e diversos outros elementos. Isso se mostra ainda mais preocupante no caso do sistema integrado de gestão, que abarca toda a administração municipal, pois envolve todas as áreas, inclusive saúde e educação. Uma abrupta substituição de fornecedor poderia até prejudicar a regular execução de atividades essenciais. É que se chama de perigo de dano reverso.

Cita-se o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ao estabelecer que na esfera controladora não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, devendo estar demonstrada a necessidade e a adequação da invalidação de ato ou contrato, inclusive em face das possíveis alternativas. E o art. 21 determina que a decisão que decretar a invalidação de ato ou contrato deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

As restrições apontadas não justificariam a invalidação da licitação, ante o acima exposto, ainda que mereçam correção.

Nesse sentido, cabe aduzir que este Tribunal tem recebido diversas representações apontando irregularidades e supostos direcionamentos nas licitações para empresas que atuam no fornecimento de sistemas de gestão pública.

Percebe-se a existência de editais de diferentes municípios com redações quase idênticas em relação aos requisitos dos sistemas e das exigências das propostas e de habilitação. Todavia, cada ente possui suas peculiaridades, o que, em princípio, induziria ao entendimento que cada edital deve atender às necessidades e demandas próprias, não sendo factível editais padronizados ou cópias de outros municípios.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Em diversos processos examinados nesta Corte foram apontadas irregularidades, inclusive com expedição de medida cautelar de sustação de processos licitatórios.

Considerando que as contratações de sistemas de gestão pública envolvem praticamente todos os municípios do Estado, com gastos totais de milhões de reais anuais, parece pertinente que este Tribunal de Contas promova estudo e exame de editais sobre essa espécie de contratação, com o fim de determinar os parâmetros aceitáveis relativos às exigências neles contidas, de forma a evitar exigências restritivas e direcionamento de licitações. Além disso, tal medida pode ter o condão de reduzir questionamentos e paralisação de processos licitatórios, que constitui uma das táticas dos prestadores dos serviços para adiar conclusões de licitações e, assim, manter vigentes os contratos, mesmo através de contratações emergenciais.

Cumpre ressaltar que este Tribunal possui mecanismos para a orientação aos entes públicos quanto aos parâmetros de adequabilidade de editais de licitação, como é o caso da Nota Técnica, já disponibilizada para dar diretrizes em outros objetos comumente contratados pelos municípios.

Quanto à previsão de **tempo máximo de resposta para a funcionalidades**, confirmou a área técnica que não há justificativas técnicas acerca dos quantitativos de tempo exigidos para as funcionalidades. Os argumentos apresentados, relacionados ao que seria exigível e aceitável em termos de tempo de resposta para o sistema SaaS não encontra guarida, mesmo se considerado o volume de dados que a administração reconhece movimentada na realização de cada uma das operações.

Em exame, a DIE observou que não há elementos nos autos referentes à volumetria de dados e ao impacto ao usuário, principalmente termos de resposta

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

distintos para funcionalidades semelhantes. Igualmente, destacou que não há referências bibliográficas para divisão do desempenho informado em três categorias "excelente – abaixo de 1 segundo; aceitável - entre 1 e 3 segundos e lento, acima de 3 segundos". Inclusive, a maioria das funcionalidades, segundo a tabela de parâmetros máximo, estaria na categoria lento.

Em suma, a inclusão do tempo máximo de resposta sem justificativa técnica pode ser considerado elemento restritivo, afrontando o artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002.

Não obstante, pelas razões apontadas no item anterior, tal previsão editalícia não se revela suficiente para se determinar a anulação da licitação e do contrato.

Quanto à aglutinação do objeto em lote acrescentou o Prefeito Municipal em sua manifestação que visa tão somente melhorar a contratação pública, haja vista os diversos benefícios por ela proporcionados, citando a economia de escala (situação que levaria a preços mais competitivos); redução de custos administrativos (redução de processos licitatórios); simplificação da gestão de contratos (a aquisição de sistema SaaS em único contrato simplificaria a gestão e a manutenção, facilitando o controle, acompanhamento e desempenho); padronização e interoperabilidade (aglutinação favorece a adoção de padrões e a interoperabilidade entre diferentes sistemas SaaS, buscando solução integrada direcionada pelo objeto do Pregão Presencial nº 87/2022, razões que justificariam a exigência de uma única fornecedora. Ressalta, ainda, que prevalecendo o posicionamento pela irregularidade, haverá a necessidade de a municipalidade contratar uma empresa especializada para elaboração do referido estudo, o que oneraria ainda mais a referida contratação.

Acerca da manifestação, a DIE refere que apesar da indicação de elementos vantajosos relacionados à econômica de escala, não há nos autos

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

qualquer prova nesse sentido, situação que representou restrição editalícia, em dissonância ao art. 23, § 1º da Lei n. 8.666/93[6].

A instrução técnica afastou o argumento de que a contratação de empresa especializa, em caso de fracionamento dos lotes, poderia aumentar o valor final da contratação, especialmente porque não há nos autos informações como memória de cálculos, orçamentos, que demonstrassem que o custo de contratação dos lotes de forma individualizada seria maior.

De fato, a aglutinação em um lote único todos os sistemas (Sistemas de Gestão Educacional, Gestão de Saúde e Gestão Administrativa) mereceria prévia análise do aspecto econômico, na etapa de planejamento da contratação, pois a Lei de Licitações exige demonstração de que a aglutinação é técnica e economicamente mais vantajosa, que não restou demonstrado nos autos, como mencionado pela Diretoria técnica, o que pode ter impacto negativo na eficiência da gestão pública (caput do art. 37 da Constituição Federal).

O gestor municipal justificou a opção por lote único, embora sem apresentar um robusto estudo para comprovar de forma categórica a maior vantajosidade. Ao seu modo, cumpriu a legislação. Consta do Termo de Referência:

> **3.7. Da justificativa do agrupamento dos itens em lote:**
>
> 3.7.1. É cediço que o art. 15, inc. IV e o art. 23, § 1º, ambos da Lei Federal nº 8.666, de 1993, trazem a previsão de que "as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias", e as obras, serviços e compras, serão divididas "em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis". Em outras palavras, a Administração deve realizar uma análise em que se coteje a necessidade/vantajosidade de licitar o objeto de forma conjunta, sob o enfoque da inviabilidade técnica ou econômica; ou ao contrário, proceder contratações individualizadas, utilizando-se do critério de julgamento "menor preço" por item (item de lote, grupo, a depender da nomenclatura comumente utilizada no Órgão/Entidade).

[6] "as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala", ou seja, em regra, o objeto será dividido.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

3.7.2. Dois aspectos devem ser considerados, então, previamente à decisão de licitar o objeto como um todo, ou de modo individualizado/parcelado: primeiramente, se o objeto comporta materialmente a divisão, sem qualquer prejuízo?; e segundo, se a divisão é a opção mais vantajosa para a Administração, do ponto de vista técnico e econômico?

3.7.3. Não se discute que, em determinadas situações, o fracionamento do objeto licitado em vários itens permitirá a participação de um maior número de licitantes e que tal fato democratiza o acesso às contratações públicas. Quanto a tal fato, não resta a menor dúvida, todavia, apesar da competição e acirrada disputa entre os particulares serem objetivos traçados na norma regulatória em comento, tal não permite prejuízos ao erário com o único fim de possibilitar maior acesso aos particulares. O que se pretende com o processo licitatório, além da democratização da participação, é a maior vantajosidade para a Administração.

3.7.4. A licitação que se pretende levar a termo, por certo, se realizada por itens, conduzirá a sérios riscos ao resultado final do objeto ora pretendido, podendo principalmente trazer sérios prejuízos ao erário.

3.7.5. Em que pese à possibilidade de se obter maior competitividade com a divisão do sistema em lotes e/ou consórcios o resultado a ser atingido e pretendido pela administração poderia restar frustrado, com inúmeras empresas sagrando-se vencedoras cada uma de determinado lote, sem que houvesse, no entanto, compatibilidade entre os sistemas por elas ofertados, o que não permitiria a integração dos sistemas de informática do Município.

3.7.6. Além disso temos a perda de economia de escala decorrente dos custos para cada item. Se a licitação for realizada por itens, cada licitante irá propor, para cada item, um custo, ao passo que se o licitante obtiver a adjudicação de todos os itens, na forma global que se pretende, tais custos serão sensivelmente diluídos, posto que suportados por apenas um licitante, qual seja, aquele que se sagrar vencedor. Logo, ao propor, sua respectiva proposta considerará tal realidade, qual seja, a adjudicação e todo o objeto e não apenas parte dele, fazendo com que proponha custos mais reduzidos para mencionadas etapas.

3.7.7. Além disso, merecem destaque os riscos inerentes à própria execução, pois, não restam dúvidas, o objeto pretendido, quando executado por vários contratados, poderá não ser integralmente executado, tendo em vista possíveis problemas nas relações jurídicas mantidas com diversos contratados, bem como o ponto principal que é a INTEGRAÇÃO e FUNCIONALIDADE dos sistemas de informática do Município, posto que, contratando diversas plataformas teremos possíveis incompatibilidades entre eles.

3.7.8. Neste contexto, a licitação tendo como critério o "menor preço global" é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, para se manter a qualidade dos serviços a serem executados, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Nesse ponto, as vantagens podem ser localizadas no maior nível de controle pela Administração na execução do objeto, a

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

maior interação entre as diferentes fases dos serviços executados, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados.

3.7.9. Tanto é assim que, nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto. O TCU, no Acórdão nº 732/2008, se pronunciou no sentido de que "a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto".

3.7.10. O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

> "Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido".

3.7.11. No mesmo sentido, destaca-se, ainda, a lição de Justen Filho, para quem:

> [...] a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. [...] a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento" JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 207)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Caberia discussão se a justificativa é adequada e suficiente. Contudo, a área técnica desta Corte não informou quais seriam os elementos técnicos e econômicos mínimos a serem considerados nesse estudo. Sabe-se que os pequenos municípios possuem grande dificuldade para elaboração de estudos técnicos mais complexos. Por isso a importância da disponibilização de orientações mais precisas por parte deste Tribunal de Contas.

De outra forma, não parece totalmente condenável a opção da Administração, porquanto pretendia a contratação de um sistema de gestão abrangendo todas as áreas, ou seja, uma "solução de gestão integrada". As áreas de saúde e educação, embora guardem alta relevância em um município, não estão dissociadas de toda a gestão municipal. Não são áreas isoladas ou autônomas. A exemplo de todas as demais áreas, estão envolvidas nas questões orçamentárias, financeiras, pessoal, aquisição de materiais, contratação de serviços etc., aspectos que de uma forma ou outra requer a participação de diversos setores da Administração. Quer dizer, há necessidade de integração de sistemas de tecnologia da informação.

A contratação de sistemas distintos, que poderiam ser fornecidos por empresas diferentes, teria elevado potencial de causar prejuízos de diversas ordens à gestão (falta de integração/conexão entre sistemas, atrasos de implantação e de resolução de falhas, dificuldade de controle etc.). E poderia até resultar em maior custo.

Dado o exposto, sem divergir integralmente do posicionamento da Diretoria de Informações Estratégicas, os elementos dos autos não se mostram suficientes para adoção de medida drástica de considerar ilegal a licitação, o que implicaria na determinação de sua anulação e do contrato dela decorrente, notadamente ante a situação fática atual (licitação homologada, contrato assinado e em execução).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

No que se refere à medida cautelar pleiteada e inicialmente postergada em razão da necessidade de esclarecimentos e exame acerca da matéria, considera-se prejudicada, ante a proposição de deliberação definitiva.

Nesse sentido, cumpre trazer o posicionamento apresentado pelo Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior na Manifestação GAC/AMF 134/2024, adotado por este Conselheiro, a fim de que o encaminhamento contemple determinação à instrução técnica para elaboração de Nota Técnica que elucide diretrizes e recomendações visando à mitigação dos problemas identificados, conforme excerto em anexo:

> Dessa forma, a elaboração da Nota Técnica se mostra como uma importante
> ferramenta para promover uma mudança estrutural que contribua para a melhoria contínua das práticas de contratação de sistemas de gestão pública, visando sempre o interesse público e o bom uso dos recursos disponíveis, com a proposição de soluções eficazes e sustentáveis.
> Ademais, e com o intuito de enriquecer os elementos a serem abordados na nota técnica, importante que sejam delineados alguns tópicos, com base na análise das ocorrências deste processo e de outros casos representativos. Sob esse aspecto, cito itens que invariavelmente constam em editais de licitação para contratação dos serviços ora examinados, cuja análise prévia contou com a colaboração de especialistas pertencentes ao corpo deste Tribunal, além de outras diretrizes a serem observadas na formulação da Nota Técnica:
>
> **1) Contratação de software como Serviço (SaaS)**
>
> Em um edital de licitação para contratação de software como serviço (SaaS), incluir requisitos de segurança da informação é fundamental para assegurar a integridade, a confidencialidade e a disponibilidade dos dados e dos sistemas, delineando aspectos como (i) Criptografia de Dados; (ii) Segurança de Rede e Firewall; (iii) Auditoria e Monitoramento; (iv) Gerenciamento de Vulnerabilidades e Patching; (v) Continuidade de Negócios e Recuperação de Desastres; (vi) Testes de Segurança (Pentest); (vii) Privacidade e Proteção de Dados; (viii) Gestão de Incidentes de Segurança; Procedimentos de Resposta a Incidentes (ix) Responsabilidades e Compromissos do Fornecedor; (x) Termos de Encerramento de Contrato, incluindo requisitos sobre o que acontece com os dados ao término do contrato, como a exclusão segura de dados e a transferência de dados de volta para a organização contratante; (xi) Gerenciamento de Acesso e Identidade; e (xii) Certificações e Normas de Segurança.
>
> **2) Exigência de dump restaurável**
>
> A inclusão de uma cláusula em um edital de licitação que exige que o backup dos dados seja fornecido em formato "restaurável" em uma

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

instalação do Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados (SGBD) pode levantar questões complexas relacionadas ao direcionamento de licitação ou à restrição à competição, além de potenciais preocupações sobre violação de direitos autorais. A análise desses aspectos depende do contexto específico, incluindo o escopo do projeto, as necessidades da entidade licitante e o mercado de fornecedores.

3) Disputa em outros Estados

Na nota técnica a ser elaborada, é importante realizar um estudo sobre o comportamento e a replicação dessa disputa em outros estados da federação. Nessa linha, deve-se pesquisar como a jurisprudência dos respectivos estados vem se comportando em relação aos conflitos instaurados relacionados a questões similares. A análise comparativa das práticas adotadas em outros estados pode fornecer elementos valiosos sobre abordagens e sobre soluções para o caso em questão, contribuindo para uma fundamentação mais robusta e abrangente na elaboração da nota técnica. Além disso, compreender como as jurisprudências locais têm sido construídas e aplicadas pode auxiliar na antecipação de possíveis desdobramentos e na identificação de precedentes relevantes para embasar a argumentação.

4) Abertura de consulta pública

Deve-se avaliar a submissão da minuta da nota técnica à consulta pública, com o objetivo de permitir que os agentes interessados contribuam para o aprimoramento das diretrizes propostas pelo Tribunal, garantindo a legitimidade por meio da participação dos atores envolvidos e o próprio aprimoramento do texto final do documento técnico em si. Após o encerramento do período de consulta, as contribuições recebidas deverão ser analisadas para finalizar a proposta e para definir seu texto final, que será submetido à deliberação superior do Plenário.

E ao final, concluiu pela seguinte sugestão de determinação:

4.3 Determinar à Diretoria-Geral de Controle Externo que promova um estudo aprofundado e detalhado acerca das condições que vêm sendo previstas nos editais para contratação de sistemas de gestão pública, dada a relevância (abrangência a todos os municípios), a materialidade (elevados valores globais anuais envolvidos) e o risco (possível desconsideração do interesse público), com o fim de identificar práticas inadequadas e de estabelecer parâmetros aceitáveis e recomendáveis relacionados às exigências contidas nos editais, de forma a evitar exigências restritivas e direcionamento de licitações, bem como a preservar o interesse público e os princípios da Administração Pública, com a expedição de orientações, inclusive por meio de uma Nota Técnica, que observe as diretrizes fixadas ao longo da Manifestação.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

Dessa forma, adoto as considerações e a determinação na forma encaminhada pelo Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, as quais passam a compor esta proposta de voto.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1. Considerar parcialmente procedente a representação apresentada por Betha Sistemas Ltda. acerca de supostas irregularidades no Edital de Pregão Presencial n. 87/2022, promovido pela Prefeitura Municipal de São João do Sul, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de solução de gestão pública integrada, ante as seguintes restrições:

4.2. incompatibilidade de exigências de requisitos de infraestrutura de hospedagem aplicáveis a datacenter próprio da contratada, quando a contratação da solução é do tipo Software as a Service (SaaS), onde a hospedagem de dados ocorre em nuvem, o que pode resultar em restrição à competitividade do certame para as empresas que operam com hospedagem em nuvem, em desacordo com o artigo 3º, III, da Lei Federal 10.520/2002;

4.2.1 exigência de tempo máximo de resposta para funcionalidades sem justificativas técnicas, em desacordo com artigo 3º, II, da Lei Federal 10.520/2002.

4.2.2 Recomendar à Prefeitura Municipal de São João do Sul que adote as medidas necessária para evitar que as citadas irregularidades apontadas venham a se repetir em futuros certames.

4.3 Determinar à Diretoria-Geral de Controle Externo que promova um estudo aprofundado e detalhado acerca das condições que vêm sendo previstas nos editais para contratação de sistemas de gestão pública, dada a relevância

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

(abrangência a todos os municípios), a materialidade (elevados valores globais anuais envolvidos) e o risco (possível desconsideração do interesse público), com o fim de identificar práticas inadequadas e de estabelecer parâmetros aceitáveis e recomendáveis relacionados às exigências contidas nos editais, de forma a evitar exigências restritivas e direcionamento de licitações, bem como a preservar o interesse público e os princípios da Administração Pública, com a expedição de orientações, inclusive por meio de uma Nota Técnica, que observe as diretrizes fixadas nesta decisão.

4.4 Dar ciência da Decisão à Prefeitura Municipal de São João do Sul, ao Sr. Moacir Francisco Teixeira (Prefeito Municipal), à empresa Betha Sistemas Ltda., à empresa IPM Sistemas Ltda. e ao responsável pelo Controle Interno do Município.

Florianópolis, data e assinatura digital.

Luiz Roberto Herbst,
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:40:08

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Roberto Herbst em 01/04/2024 18:36.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380013343 e o codigo: B8743

LCC 24/00509918

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR

PROCESSO N.:	@LCC 24/00509918
UNIDADE GESTORA:	SCPar Porto de Imbituba S/A
RESPONSÁVEL:	Urbano Lopes de Souza Netto
INTERESSADOS:	SCPar Porto de Imbituba S/A
ASSUNTO:	Controle concomitante sobre a alteração de projeto básico da contratação semi-integrada (Contrato n. 87/2022) conforme Despacho GAC/AMF-606/2024
RELATOR:	Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 – DLC/COSE/DIV1
VOTO:	GAC/AMF – 1234/2024

CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA. ADITAMENTO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. CONDIÇÕES DE MEIO. MALFERIMENTO.
É vedado o aditamento contratual em regime de contração semi-integrada, quando as alterações propostas modificam as condições de meio e afrontam o princípio da isonomia.
CONSEQUENCIALISMO. CONSENSUALISMO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO.
Vislumbrando-se consequências prejudiciais ao contratante, à sociedade e à administração pública, em decorrência do exercício da atividade controladora, é viável a propositura por este Tribunal de Contas de resolução consensual entre as partes, em benefício de todos, sem prejuízo aos interesses gerais.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:33:32

1. RELATÓRIO

Cuida-se de fiscalização concomitante relacionada à alteração do projeto básico da contratação semi-integrada, regida pelo Contrato n. 87/2022, por mim determinada nos termos do Despacho GAC/AMF – 606/2024, considerando consulta precedente sobre o tema realizada pela SCPar Porto de Imbituba.

Em síntese, esta Corte de Contas foi inicialmente demandada a responder consulta formulada pela SCPar Porto de Imbituba, subscrita pelo Senhor Urbano Lopes

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

de Souza Netto, Diretor-Presidente da unidade, tratando da alteração do projeto básico em contratação semi-integrada, que foi autuada sob o n. @CON 24/00295268.

A referida peça indagativa foi respondida, em tese, pela Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) e constituiu o Prejulgado n. 2459, cuja redação é a seguinte:

> 1. É possível a alteração de projeto básico de obras sob o regime de contratação semi-integrada, respeitando as seguintes condições:
> 1.1. Deverá ser aprovada pela Administração, e demonstrada de maneira objetiva a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, levando sempre em consideração o interesse público e o interesse da contratante;
> 1.2. Devem ser preservadas a isonomia do certame, a melhor proposta para a administração, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo, durante toda a contratação;
> 1.3. Não pode servir para corrigir falhas ou omissões na proposta do licitante;
> 1.4. As condições de meio estabelecidas no instrumento convocatório devem ser mantidas;
> 1.5. Todos os riscos relacionados à alteração do projeto, por iniciativa da contratada, devem ser alocados à contratada, inclusive o risco inerente à proposta de preços, caso a administração não aceite a solução proposta ou não atenda o interesse público ou da contratante;
> 2. Nas contratações semi-integradas é possível celebrar aditivos contratuais de adição ou supressão de serviços para atender a nova solução, respeitando os seguintes quesitos:
> 2.1. Devem ser respeitados os limites estabelecidos na legislação (art. 81, §2º da Lei (federal) n. 13.303/2016 e art. 125 c/c 133, II da Lei (federal) n. 14.133/2021);
> 2.2. Nas contratações regidas pela Lei das Estatais, os preços estabelecidos de itens não previstos no orçamento original devem ser verificados e aprovados pela administração para evitar sobrepreços e jogos de planilha, conforme estabelece o art. 81, § 3º do diploma legal;
> 2.3. Nas contratações regidas pela Lei (federal) n. 14.133/2021, os preços de itens não contemplados na planilha orçamentária original serão definidos segundo a prioridade estabelecida no art. 23, §2º, mantendo o desconto ofertado na licitação, conforme art. 127.

O exame realizado pela DLC nos presentes autos examina o caso concreto, diante da proposta de alteração de solução técnica, originalmente prevista para a execução das fundações da obra de reforço do aumento do calado do cais.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:32

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

A metodologia original previu a cravação de estacas metálicas, a solução ora apresentada consiste na técnica denominada cortina de *jet-grounting*.

Ocorre que a proposta de alteração formulada pela empresa Cejen Engenharia Ltda., vencedora do certame, coincide com a metodologia sugerida pela empresa Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, que, na ocasião entrou com representação, resultando na autuação do Processo @REP 22/80067832.

No curso da representação, tanto a empresa Cejen Engenharia Ltda. quanto a SCPar Porto de Imbituba SA. sustentaram a viabilidade técnica da metodologia original, bem como das condições para a execução do contrato.

Em resumo, o que antes era tecnicamente inviável e ambientalmente incorreto (cortina de *jet-grounting*), agora se demonstra como a melhor solução para a conclusão da obra.

Essa mudança radical de concepção técnica e ambiental como solução resolutiva para a finalização da obra causou estranheza para a DLC, como verifica-se em seu Relatório de n. DLC-884/2024. A Diretoria Técnica realça, nesse sentido, a grande disparidade de preço cotado pela empresa vencedora diante dos demais licitantes, atingindo 56% em relação ao segundo colocado e 219% em relação ao sexto e último.

Daí a razão de a DLC questionar a real viabilidade de execução do contrato, embora reconheça tratar-se de fase já superada diante da manifestação da capacidade firmada pela vencedora e o aceite do agente público acerca das razões apresentadas.

Contudo, assentou a DLC que:

> No entanto, o caso concreto traz dúvidas quanto a real capacidade de cumprir as obrigações contratuais pela solução de engenharia apresentada, restando dúvidas se já havia intenção por parte da contratada em propor alteração. Cumpre informar que a licitação ocorreu considerando um orçamento básico de R$ 97.817.106,40, sendo que a vencedora foi a única proposta em conformidade com este orçamento paradigma, contudo essa informação era sigilosa quando da elaboração das propostas.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:32

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

> Por mais que a empresa apresente a alegação de que houve alterações significativas nos perfis de sondagem, há poucos esclarecimentos no processo referente ao real impacto desta mudança e a inviabilidade de inovação nos termos iniciais da licitação. Além do mais, estranha-se o fato de o projetista adotar um eixo de sondagem que apresenta resultados tão diferentes do previsto em licitação, ou com alto risco de inviabilidade do projeto. Estranha-se também a SCPar limitar a inovação na solução de engenharia sabendo das possíveis incertezas envolvidas. Estranha- se mais ainda que a empresa Cejen informa em sua justificativa que a solução por meio de cortina de jet-grouting é o "estado da arte" em obras portuárias e foi descartada pelo projetista e pela SCPar, por fim, estranha-se o fato de a empresa Cejen apresentar uma proposta bem inferior à das concorrentes, mesmo justificando ser exequível, e pouco tempo depois do contrato em andamento sugerir uma solução mais "barata".

Assim, a DLC concebe como inviável a proposta de alteração apresentada pela Cejen Engenharia Ltda., via aditivo contratual, por ferir o princípio da isonomia, o que fica flagrante diante da sustentação e da defesa da metodologia original na fase da licitação. Em outras palavras, o que não foi permitido aos demais participantes antes, agora não pode ser deferido à vencedora da licitação.

Diante desse quadro e considerando que a empresa Cejen Engenharia Ltda. já informou que não dará continuidade ao contrato se não forem aceitas as modificações propostas, a DLC pondera o risco de judicialização e o tardamento da conclusão da obra, sem olvidar a sujeição à penalização da contratada em face da inexecução contratual, nos termos do art. 83 da Lei n. 13.303/2016.

Focada em uma perspectiva alternativa para assegurar a continuidade da obra, alinhada com os arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), decidindo em benefício do Porto de Imbituba, atendendo ao interesse público e com o respeito ao princípio da isonomia entre todos os que participaram da licitação, a DLC propõe uma solução inovadora, com uma resolução consensual.

Aventa, inicialmente, uma alternativa para solução do imbróglio, com base na Lei n. 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados,

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:32

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

do Distrito Federal e dos Municípios, mais especificamente em seu art. 29, que dispõe o seguinte:

> Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:
> [...]
> VI - na contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições do contrato encerrado por rescisão ou distrato, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

A DLC pondera, entretanto, que há riscos na solução encetada, posto que não houve a rescisão contratual, bem como de as demais participantes da licitação não aceitarem o preço ofertado inicialmente pela vencedora, que, conforme já referenciado, destoa bastante daquele proposto pelo segundo colocado (56%), inviabilizando o êxito na negociação.

Finalmente, sugere a hipótese de obter-se uma solução consensual, inspirada no art. 90 da Lei n. 14.133/2021, na medida em que não se aplica às estatais. Esta é a redação do citado dispositivo:

> Art. 90. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei.
> [...]
> § 2º Será facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor.
> [...]
> § 4º Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do § 2º deste artigo, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital, poderá:
> I - convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de preço melhor, mesmo que acima do preço do adjudicatário;
> II - adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:32

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

> § 5º A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade licitante.
> § 6º A regra do § 5º não se aplicará aos licitantes remanescentes convocados na forma do inciso I do § 4º deste artigo.
> § 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo.

Concebendo que não houve a rescisão contratual, aplicar-se-ia o § 7º do art. 90, com o rito previsto no § 4º do mesmo dispositivo, com a convocação de todos os licitantes, inclusive o vencedor, para uma nova fase de negociação.

A DLC justifica essa proposição inovadora por entender que ela assegura o princípio da isonomia, por conceber a participação de todos os participantes do processo licitatório, o da eficiência, dada a maior celeridade que proporciona se comparada à feitura de uma nova licitação e, resguarda o interesse público, na medida em que a conclusão da obra se daria em período mais exíguo.

Não ignora que a senda traçada também apresenta riscos para a administração, pelos seguintes fatos:

> [...] primeiramente porque agora todas as licitantes têm acesso ao orçamento da vencedora, e não se trata mais de uma licitação sigilosa nos termos iniciais. Há ainda o risco de judicialização do pleito por parte da empresa vencedora, caso outra oferte uma proposta melhor que a oferecida pela empresa Cejen. Obviamente, destaca-se que a empresa Cejen terá vantagem competitiva, visto que já possui uma equipe mobilizada, apesar de já ter a desvantagem de ter seu orçamento apresentado.

Finalmente, na conclusão de seu relatório, após alinhar uma série de considerações, a DLC propõe o seguinte:

> 3.1. CONHECER do presente relatório.
> 3.2. FIXAR O PRAZO DE 120 (CENTO E VINTE) DIAS, para que que a SCPar promova uma solução consensual entre os participantes do Edital n. 49/2021, retomando a fase de negociação com as seguintes considerações:

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:32

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

> 3.2.1. Possibilidade de inovação na solução de engenharia proposta, desde que demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou operação, nos termos do art. 42, IV, respeitando ainda o exposto no Prejulgado n. 2459;
> 3.2.2. Apresentar propostas atualizadas para a data do chamamento, alterando inclusive a data-base do contrato para a data da nova proposta;
> 3.2.3. Informar os licitantes que não será possível pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por eventos anteriores a nova data das propostas.
> 3.3. DECORRIDO o prazo elencado em 3.2, retornem os autos a esta DLC para
> verificação do cumprimento da solução consensual proposta.
> 3.4. DAR CIÊNCIA do Relatório à SCPar Porto de Imbituba, sua Procuradoria Jurídica e Controle Interno.

Submetido os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), houve a manifestação da douta Procuradora Cibelly Farias, nos termos do Parecer n. MPC/CF/1490/2024.

Cumprindo o papel de fiscal da lei, o MPC ressalta o risco de optar-se por uma saída que adota solução inusitada, combinando dispositivos não aplicáveis diretamente ao caso, consubstanciando uma inovação legislativa, o que é também admitido pela DLC.

Reconhece e alinha-se, contudo, à solução engendrada pela DLC, por concebê-la como recepcionada pela LINDB e pelo Decreto 9.380/2019. Nesse sentido, sustenta que:

> Entretanto, por outro lado, afigura-se igualmente premente ratificar integralmente todas as ponderações registradas pela área técnica nas diversas arestas albergadas pela questão submetida a exame, vislumbrando-se todos os possíveis desdobramentos de cada saída sopesada. Tendo-se em vista as consequências referidas em cotejo com a observância do regramento de motivação e decisão que devem pautar a solução almejada – atentando-se para o Decreto n. 9.830/19, que regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB – entende-se que a Diretoria de Licitações e Contratações motivou sua proposta de decisão com a contextualização dos fatos, a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos e apresentou congruência entre as normas e os fatos que a embasam de forma argumentativa, indicando-se as normas, interpretação jurídica e jurisprudência que a embasaram, atentando-se para as consequências práticas da decisão

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:32

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

> e baseando-se em valores jurídicos abstratos, com especial destaque para a busca pela equalização entre o respeito ao princípio da isonomia entre os licitantes e o atendimento ao interesse público. Reitera-se que a solução proposta tem por escopo a manutenção da isonomia em compasso com a garantia da obtenção da melhor proposta para a Administração Pública, visando ao mesmo tempo garantir o direito da empresa contratada no sentido de ter seu contrato reequilibrado e evitar que eventual continuidade da obra pela empresa permita reequilíbrio baseado em fatos anteriores à solução consensual. Trata-se de caso concreto complexo e marcado por peculiaridades ínsitas à própria especificidade do objeto licitado, que inclusive envolve valores vultosos que também não podem ser desconsiderados.

Postas essas razões, o *Parquet* de Contas acompanhou de forma integral a proposta constante na conclusão do Relatório n. DLC-884/2024.

Supervenientemente, vieram aos autos os documentos juntados no Protocolo 23541/2024, datado de 23/10/2024, que tratam de procedimentos a serem realizados pela SCPar Porto de Imbituba, bem como questionamentos acerca do Relatório DLC 884/2024.

Em razão do ingresso desses documentos, determinei o encaminhamento dos autos à DLC para devida manifestação e, ato contínuo, ao MPC, para posterior remessa a este gabinete.

Em relação às providências a serem adotadas, a SCPar Porto de Imbituba informou que procederá da seguinte forma:

> 1. Reabertura do procedimento licitatório a partir da fase de apresentação de propostas, oportunizando a apresentação de novas propostas em lance único. O sistema classifica automaticamente e a proposta de menor preço será declarada vencedora.
> 2. Concessão do prazo de 15 (quinze) dias úteis para apresentação de propostas ou lances, contados a partir da divulgação do edital retificado.
> 3. Divulgação do valor referência, considerando que, apesar de inicialmente a licitação ter sido realizada com valor sigiloso, no caso em tela já é de conhecimento de todos os licitantes os valores apresentados pela atual contratada, o que prejudica eventual abertura de sessão novamente com valor sigiloso.
> 4. Divulgação da planilha contendo os valores de referência, inclusive referente às etapas e valores já executados, medidos e faturados no atual contrato (aproximadamente 8 % do total da obra). Porém, as

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:32

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

> proponentes deverão apresentar proposta global referente somente ao remanescente, ou seja, somente para as etapas/itens ainda não executados.
> 5. Os valores de referência serão atualizados para a data atual, utilizando-se como base aqueles apresentados na última proposta apresentada pela atual contratada Cejen, atualizados pela inflação do contrato.
> 6. A data base do contrato será a data da nova proposta.
> 7. Não será possível pedido de reequilíbrio econômico financeiro por eventos anteriores à nova data das propostas.

A DLC, em relação aos procedimentos expostos anteriormente, entende, nos termos do Relatório n. DLC – 1297/2024, que eles estão de acordo com o propósito de viabilizar-se uma solução consensual para a obra do Cais 3 do Porto de Imbituba.

Outrossim, a SCPar Porto de Imbituba fez indagações acerca desses procedimentos, sendo que essas e as respectivas respostas apresentadas pela DLC, no mesmo relatório já citado, estão descritas a seguir:

> 2.1.2.1. Questionamento A "Buscando os princípios isonomia e igualdade, sem descuidar do interesse público, o edital retificado deve franquear a participação para qualquer interessado ou somente àqueles que apresentaram proposta na licitação?"
> A proposta sugerida pela DLC propõe uma solução consensual entre os participantes do Procedimento de Licitação n. 49/2021. A solução consensual busca resolver a controvérsia de determinada pendência entre as partes envolvidas a fim de prevalecer o interesse público e obter uma solução célere e com razoável segurança jurídica, obtendo ganhos para ambos os lados, ou o menor prejuízo a depender do caso. No geral, as soluções consensuais ocorrem entre duas partes, o contratante e o contratado. Neste caso específico, o conjunto das partes envolve todos os participantes do Procedimento Licitatório n. 49/2021, ou seja, as 6 empresas e a SCPar Porto de Imbituba, tendo em vista que a controvérsia envolve a isonomia do certame e não a execução do contrato em si. Por si só, este universo de participantes já pode trazer dificuldades em obter uma solução pacífica que agrade a todos, dada a diversidade de interesses individuais envolvidos. Ao abrir a solução consensual para qualquer interessado, o procedimento pode criar muitas incertezas, por exemplo, qual seria o número de participantes? Quantos interesses individuais seriam levados em consideração? Qual a probabilidade e o risco de não se chegar a uma solução? Neste sentido, entende-se que abertura do chamamento para que qualquer interessado foge do propósito do consensualismo proposto. Caso a unidade entenda pela abertura a qualquer interessado, esta diretoria entende que o caminho mais

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

adequado é a rescisão contratual convencional e publicação de uma nova licitação.

2.1.2.2. Questionamento B

"Mirando a segurança, a conclusão da obra em tempo menor, a economicidade e a eficiência, é possível franquear à CEJEN, caso não seja ela a empresa que apresentar proposta de menor valor, a possibilidade de cobrir a oferta mais barata ao final? Tendo em vista o tempo mais alongado envolvido com desmobilização e mobilização de uma nova empresa, bem como maior período com restrições e riscos operacionais."

Entende-se que não seria adequado, pois a isonomia proposta seria quebrada. Caso a SCPar entenda necessário uma etapa competitiva, deve-se renunciar ao lance único previsto no item 1 da proposta de reabertura apresentada e dar oportunidade para que todas as empresas participem da etapa de competitiva de lances. O objetivo da solução consensual, da mesma forma que a licitação, é a busca pela melhor proposta para a administração. Porém, a melhor proposta deve ser vista de modo mais amplo, não se restringindo ao preço, ou mesmo no prazo, já que existem muitos riscos envolvidos que podem prejudicar ainda mais o andamento da obra, como o próprio risco de judicialização do pleito, caso alguma das empresas se sinta prejudicada. Por este motivo, entende-se que a isonomia deve ser preservada, mesmo que acarrete eventualmente algum custo (financeiro, ou de prazo) maior à administração. Pelo fato de estar mobilizada e ter o contrato em andamento, a Empresa CEJEN possui vantagens competitivas que as outras não possuem, fato que por si só já pode afastar o interesse das outras empresas. Ao criar qualquer outro tipo de vantagem para a CEJEN, o interesse tende a ser ainda menor. Se não houver adesão das outras empresas, a proposta de solução consensual pode ficar prejudicada, aumentando consideravelmente o risco de judicialização do pleito. Mesmo com a participação de todas as empresas, não há garantias de que não haverá judicialização, porém, entende-se que com a adesão do maior número de interessados este risco acaba sendo mitigado, visto que as empresas se mostram interessadas em formular propostas e resolver consensualmente o pleito, trazendo mais força para a decisão administrativa decorrente desta solução. Por fim, entende-se que os riscos de demora da execução dos serviços e dos custos relativos à rescisão contratual com a CEJEN, caso outra empresa apresente a melhor proposta, devem ser suportados pela SCPar, já que foi uma deficiência no edital que gerou esta situação.

2.1.2.3. Questionamento C

"Uma vez que restou demonstrada a inviabilidade de execução do método previsto para a cortina de contenção no projeto básico original (seja pela impossibilidade de execução ou o custo demasiadamente elevado), assim como foi identificada a necessidade de inclusão de serviço complementar relativo a muro contenção, indaga-se se o projeto básico a ser levado em conta no edital de

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

licitação retificado deve ser o original ou o apresentado pela empresa CEJEN? Quais serão os valores a serem considerados, o valor atualizado com base no saldo remanescente da CEJEN (Tabela 1) ou o valor atualizado com base no saldo remanescente do projeto básico original (Tabela 2)? Pode ser consignada a liberdade de inovação na solução de engenharia a ser proposta, desde que demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, Quanto à primeira parte do questionamento, entende-se que o projeto básico original se mostrou inviável tecnicamente, não cabendo a utilização deste para continuidade da licitação. A SCPar pode adotar o projeto elaborado pela empresa CEJEN com o saldo remanescente da mesma, ou elaborar um novo projeto, com uma outra tecnologia, caso entenda necessário. Cabe destacar que o projeto desenvolvido pela empresa CEJEN para a referida inovação é de propriedade da SCPar Porto de Imbituba conforme estabelece o art. 80 da Lei (federal) 13.303/2016, visto que foi executado no âmbito do Contrato n. 87/2022. Cabe a SCPar solicitar o termo de cessão dos direitos, caso não tenha feito.

Art. 80. Os direitos patrimoniais e autorais de projetos ou serviços técnicos especializados desenvolvidos por profissionais autônomos ou por empresas contratadas passam a ser propriedade da empresa pública ou sociedade de economia mista que os tenha contratado, sem prejuízo da preservação da identificação dos respectivos autores e da responsabilidade técnica a eles atribuída. Quanto a continuidade do questionamento, no que se refere a possibilidade de permitir inovação tecnológica na proposta de solução consensual, esta instrução entende que esta possibilidade deve ser incluída na proposta de chamamento, a fim de evitar que o problema discutido neste processo volte a ocorrer. O instrumento convocatório deve trazer de maneira explicita, na matriz de risco, o estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no projeto básico da licitação, bem como o estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no novo projeto básico da licitação.

2.1.2.4. Questionamento D

"Em caso de rescisão do contrato com a empresa CEJEN, as obrigações de cunho trabalhista e previdenciário, conforme consta no inciso V da Cláusula Décima Quarta, assim como as relativas a sanções, Cláusula Décima Segunda, correrão por conta da CEJEN?"

Esta instrução entende que o pleito pode gerar os seguintes resultados:

Situação 1: Empresa CEJEN apresentar a melhor proposta e ser vencedora da disputa:

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

> Não haverá rescisão contratual e os serviços remanescentes ocorrerão nos termos da nova proposta apresentada.
> Situação 2: Outra empresa apresentar a melhor proposta e ser declarada vencedora, com o aceite da empresa CEJEN:
> Deverá ocorrer a rescisão amigável do contrato com a empresa CEJEN (prevista no §2º da cláusula décima primeira) e celebrar um novo contrato com a empresa vencedora. A rescisão com a empresa CEJEN ocorrerá nos termos estabelecidos no contrato, cabendo a cada parte cumprir com suas obrigações financeiras e trabalhistas previstas. Neste cenário, não cabe a aplicação das sanções administrativas previstas na cláusula décima segunda do contrato à empresa CEJEN, por inexecução contratual, visto que houve uma solução consensual. O novo contrato ocorrerá nos termos da proposta apresentada pela empresa vencedora.
> Situação 3: Outra empresa apresentar a melhor proposta e a empresa CEJEN não aceitar o resultado:
> Não ocorrerá solução consensual. Deverá ocorrer a rescisão contratual por inexecução do contrato, tendo em vista que a empresa manifestou que não dará continuidade ao contrato nos termos iniciais pactuados. A rescisão deverá ocorrer mediante processo administrativo, ou judicial, com a apuração da responsabilidade de quem deu causa. Deverá ocorrer a aplicação das sanções previstas na Cláusula Décima Segunda do contrato com a aplicação da multa de 10% por atraso e 20% por inexecução parcial do contrato, ambas aplicadas sobre o saldo remanescente6 e suspensão de contratação com a SCPar Porto de Imbituba pelo período de até 2 anos. O procedimento de contratação do remanescente deverá ocorrer por uma nova licitação. Será necessária a instauração de uma Tomada de Contas Especial para apuração do dano.
> Situação 4: Não ocorrer a solução consensual:
> Neste caso, o cenário é o mesmo da situação 3.
> 2.1.2.5. Questionamento E
> "Visando a evitar riscos jurídicos e pedidos, como deve ser regrada a participação da CEJEN, uma vez que a própria existência de contrato poderia ser uma condição conflitante com a reabertura do edital de licitação? caberia a solicitação de rescisão contratual como condição de participação da contratada no certame?"
> Entende-se que não se trata de uma nova licitação, mas sim de uma proposta de resolução consensual da quebra de isonomia gerada com a proposta de alteração de projeto. Neste sentido, entende-se a rescisão contratual não seria necessária como requisito para a reabertura da etapa de lances, porém, ela será obrigatória caso outra empresa seja vencedora da disputa.

Novamente instado a se manifestar, o MPC o fez por meio do Parecer n. MPC/CF/1734/2024.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

Entende, no que respeita às providências a serem implementadas pela SCPar Porto de Imbituba, com base nas considerações delineadas no Parecer n. MPC/CF/1490/2024 e no relatório técnico anterior, que as adequações mencionadas pela Unidade Gestora cumprem o que fora proposto. Aderindo, assim, ao entendimento albergado pela DLC.

Quanto às respostas, também ratifica os encaminhamentos sugeridos pela DLC, o que consolida o total alinhamento com a Área Técnica, no que determinou o retorno dos autos a este Gabinete.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

As condições para a alteração contratual no regime de contratação semi-integrada estão consignadas no Prejulgado n. 2459, em resposta à consulta formulada pela SCPar Porto de Imbituba, autuada sob o n. @CON 2400295268.

O item 1.2 do prejulgado em referência estabelece que é necessário preservar "a isonomia do certame, a melhor proposta para a Administração, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo, durante toda a contratação".

Afirma, ainda, que as condições de meio estabelecidas no instrumento convocatório devem ser mantidas.

Ambas as condicionantes inviabilizam o aditamento contratual pretendido pela empresa Cejen Engenharia Ltda., por malferir a isonomia e por viabilizar condição de execução diversa daquela firmada inicialmente (condição de meio).

Nesse curso, inviabilizado o aditamento contratual, a empresa manifestou-se no sentido de que não dará continuidade à execução contratual, alegando sua inexequibilidade.

A solução tradicional recai no rompimento contratual, na penalização da empresa pela inexecução do contrato e em uma nova licitação, o que apresenta alto

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

risco de judicialização do caso e, invariavelmente, atraso na conclusão da obra do Cais 3 do Porto de Imbituba.

Como salientado pela DLC, isso não é bom para o Porto de Imbituba e tampouco para a empresa Cejen Engenharia Ltda., bem como para a sociedade e para a economia catarinenses, o que torna pouco interessante optar por essa solução.

A proposta inovadora da DLC, por sua vez, respeita as diretrizes estabelecidas no Prejulgado n. 2459, por assegurar a isonomia de todos aqueles que participaram da licitação, atende ao interesse público e proporciona celeridade na conclusão da obra.

Merece destaque a acuidade da DLC ao atentar para as consequências que podem advir da atividade controladora desta Corte Contas no caso concreto. Confere primazia a uma interpretação aderente ao consequencialismo jurídico realçado pela LINDB, assegurando o viés de uma relação de controle dialógico, com o propósito de se assegurar o direito fundamental à boa administração.

Fica patente o prestígio conferido pela DLC ao art. 21 da LINDB, que mereceu o seguinte comentário por parte de Marques Neto e Freitas[1], notadamente sobre seu parágrafo único:

> [...] parágrafo do art. 21 consagra no nosso sistema um regime de responsabilidade pelas consequências de uma decisão invalidadora. Como dito anteriormente, retirar um ato, contrato, processo ou norma do ordenamento é decisão grave, relevante e que enseja necessariamente regular seus efeitos seja em relação ao desfazimento do passado, seja no tocante à proteção de efeitos para o futuro. Antes da alteração propiciada pela nova LINDB, o decisor (controlador) era instado a analisar eventual invalidade sob o prisma formal e abstrato, relegando ao administrador o encargo de desfazer o que já perpetrara e de distribuir os ônus da invalidação. Como o direito não opera efeitos no éter, nem o agir jurídico se resume à abstração, o dispositivo impõe ao decisor os ônus de indicar como serão distribuídos os ônus e reguladas as consequências da decisão invalidadora.

[1] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. **Comentários à Lei n. 13.655/2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 55- 56.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

Concebo como adequado o encaminhamento ofertado pela DLC e esposado integralmente pela Procuradora Cibelly Farias, por se mostrar inovador e por viabilizar a resolução entre as partes de forma célere e segura, prestigiando interesses gerais.

A complementação realizada pela DLC em atenção aos procedimentos elencados pela SCPar Porto de Imbituba, verificando se estão aptos a uma resolução consensual, assim como as respostas elaboradas diante dos questionamentos, tornam mais segura a busca do entendimento entre todas as partes, favorecendo a contratante e a contratada, com respeito à isonomia entre todos que participaram da licitação. Além disso, atendendo o interesse público por visar a celeridade da execução da obra e o reinício das atividades portuárias do Cais 3 do Porto de Imbituba, o que também reflete em ganhos econômicos para o Estado que podem ser revertidos em benefícios para a sociedade.

Nessa senda, outra solução não há além daquela proposta pela DLC e albergada pelo MPC, o que autoriza o emprego do art. 241 Regimental, para adotar suas razões como fundamento do Voto que ora apresento, que agregam, também, as considerações traçadas pela Área Técnica.

3. VOTO

Considerando os autos da fiscalização concomitante sobre a alteração de projeto básico da contratação semi-integrada, regida pelo Contrato n. 87/2022, por mim determinada no Despacho GAC/AMF – 606/2024;

Considerando, especificamente, o caso concreto envolvido na alteração do projeto básico da contratação semi-integrada regida pelo contrato em análise;

Considerando os princípios que norteiam a administração pública, principalmente os que tratam da eficiência, da economicidade e do interesse público;

Considerando a possibilidade de buscar negociação via solução consensual, previamente ao encaminhamento para a adoção de providências que visem ao apontamento de irregularidade na execução do contrato em tela;

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

Considerando a viabilidade de se buscar mecanismos para soluções que auxiliem a Unidade Gestora na execução das políticas públicas;

Considerando a busca de um viés propositivo e assertivo por parte desta Corte de Contas, objetivando um resultado positivo concreto que trará benefícios para a sociedade;

Considerando que a decisão administrativa de prosseguir com a solução consensual cabe à administração do Porto;

Considerando que eventual não prosseguimento da solução consensual proposta ensejará um processo de controle externo no sentido de promover a anulação do contrato e a apuração das responsabilidades no âmbito deste Tribunal de Contas; e

Considerando tudo mais que dos autos consta, propugno ao egrégio Plenário a seguinte proposta de voto:

3.1. CONHECER do presente relatório.

3.2. FIXAR O PRAZO DE 120 (CENTO E VINTE) DIAS, para que a SCPar promova uma solução consensual entre os participantes do Edital n. 49/2021, retomando a fase de negociação com as seguintes considerações:

3.2.1. Possibilidade de inovação na solução de engenharia proposta, desde que demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou de operação, nos termos do art. 42, inciso IV, da Lei das Estatais, respeitando, ainda, o exposto no Prejulgado n. 2459;

3.2.2. Apresentar propostas atualizadas para a data do chamamento, alterando inclusive a data-base do contrato para a data da nova proposta; e

3.2.3. Informar os licitantes que não será possível pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por eventos anteriores a nova data das propostas.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

3.3. DECORRIDO o prazo elencado em 3.2, retornem os autos à Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) para verificação do cumprimento da solução consensual proposta.

3.4. DAR CIÊNCIA dos Relatórios à SCPar Porto de Imbituba, a sua Procuradoria Jurídica e ao Controle Interno.

Gabinete, em 29 de novembro de 2024.

Conselheiro **Adircélio de Moraes Ferreira Júnior**
Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Adircélio de Moraes Ferreira Júnior em 06/12/2024 18:12.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2400509918 e o codigo: FA86D

REP 23/80127519

PROCESSO Nº:	@REP-23/80127519
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura de São José
RESPONSÁVEL:	Orvino Coelho de Ávila
INTERESSADOS:	Rosemeri Bartucheski Prefeitura de São José Valdemar Ábila Eliza Tiyoko Cavalcante Trauczynski Iriberto Antônio Moschetta Junior Onda Pró Importadora de Multi Variedades e Suprimentos Ltda. Claudia Marcia Muniz da Silva
ASSUNTO:	Representação acerca de supostas irregularidades referentes ao Pregão Presencial nº 6/2023 - Eventual Aquisição de *kits* escolares destinados aos alunos e professores da rede de ensino do Município para o ano letivo de 2024
RELATOR:	Aderson Flores
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 5 - DLC/CAJU I/DIV5
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/AF - 504/2024

I. EMENTA

PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE *KITS* ESCOLARES. EXIGUIDADE DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS E LAUDOS. IRREGULARIDADE.

A exigência de apresentação de amostras dentro de 10 (dez) dias corridos após a solicitação, juntamente com os laudos de material com requisitos específicos, embora irregular, não configura erro grosseiro a ponto de justificar a aplicação de sanção por parte deste TCE/SC, sendo suficiente recomendação à Unidade Gestora, a fim de que estabeleça prazos razoáveis para apresentação das amostras, visando selecionar a proposta mais vantajosa, conforme o previsto no art. 3º, *caput* e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 (atual art. 9º, I, *'a'*, da Lei nº 14.133/2021).

AGLUTINAÇÃO SEM ANÁLISE TÉCNICA PRÉVIA OU ESTUDO QUE DEMONSTRE A VANTAGEM ECONÔMICA. IRREGULARIDADE. MULTA.

A aglutinação de produtos para formação dos *kits* escolares sem análise técnica prévia ou estudo que demonstre a vantagem econômica, contraria o disposto no art. 15, IV, e art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º, *caput* e § 1º, da mesma Lei, a ensejar a aplicação de multa por parte desta Corte de Contas.

AGLUTINAÇÃO DE ITENS DE RAMOS COMERCIAIS DISTINTOS. IRREGULARIDADE. MULTA.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

A aglutinação de produtos para formação dos *kits* escolares com produtos de diferentes ramos comerciais limita a participação de interessados, contrariando o disposto no art. 3°, II, da Lei n° 10.520/2002, c/c art. 3°, § 1°, I, da Lei n° 8.666/93, a ensejar a aplicação de multa.

PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DO ELETRÔNICO. RECOMENDAÇÃO.

Considerando que a Lei 8.666/93 e a Lei n° 10.520/2002 não estabeleciam preferência pela modalidade eletrônica, resta afastada a restrição no ponto, sem prejuízo de recomendar à Unidade Gestora que, diante do regramento estabelecido na Nova Lei de Licitações, realize preferencialmente as licitações sob a forma eletrônica e, em casos excepcionais, ao utilizar a forma presencial, apresente justificativa formal previamente, bem como registre em ata e promova gravação da sessão pública em áudio e vídeo, tal como prescreve o art. 17, § 2°, da Lei n° 14.133/2021.

PARCIAL PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. RECOMENDAÇÕES.

Considerando o lapso temporal entre a suspensão da licitação e a data atual, a vultosa quantia de recursos públicos envolvidos, o manifesto prejuízo à competitividade e a recorrência das irregularidades, necessária determinação para anulação do certame, mantendo a coerência com a Decisão Singular que determinara sua suspensão.

II. RELATÓRIO

Trata-se de Representação decorrente de conversão de Procedimento Apuratório Preliminar – PAP originário de expediente encaminhado pela empresa *Onda Pro importadora de Multivariedades e Suprimentos Ltda.*, com fundamento no art. 113, § 1°, da Lei n° 8.666/93.

A representante insurgiu-se contra o Edital de Pregão Presencial n° 6/2023, promovido pela Prefeitura de São José, que visa ao registro de preços para a aquisição de *kits* escolares destinados aos alunos, professores e demais profissionais da rede de ensino do Município, no valor previsto de R$ 17.977.119,10 (dezessete milhões, novecentos e setenta e sete mil, centro e dezenove reais e dez centavos).

Em suma, a autora apontou 4 (quatro) irregularidades no Edital, quais sejam: descrição excessiva de alguns materiais; exiguidade de prazo para apresentação das amostras e laudos; aglutinação indevida; e adoção do pregão presencial em detrimento do eletrônico sem justificativa.[1]

[1] Fls. 4/10.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

Diante disso, requereu a sustação do procedimento licitatório, bem como a republicação do Edital com a correção das alegadas irregularidades.

Inicialmente, auditores da Diretoria de Licitações e Contratações – DLC analisaram a seletividade das informações encaminhadas pela representante, conforme a Resolução nº TC-165/2020, e sugeriram: considerar atendidas as condições prévias para análise de seletividade; converter o PAP em processo de Representação; conhecer desta; conceder a medida cautelar; determinar audiência; solicitar à Unidade documentos relacionados ao certame; e dar ciência aos interessados e responsáveis.[2]

Ao analisar os autos, decidi encampar o encaminhamento proposto pela área técnica.[3]

Após os procedimentos de praxe para intimação da responsável e cientificação dos interessados,[4] a deliberação da medida cautelar foi ratificada pelo Tribunal Pleno.[5]

Em seguida, após solicitação de prorrogação de prazo, deferida à fl. 150, o procurador-geral do Município de São José/SC encaminhou a resposta da Sra. Rosemeri Bartucheski quanto aos apontamentos realizados nos autos.[6]

Em 26-3-2024, a Divisão de Controle de Prazos – DICO expediu Informação noticiando que o termo fixado para a remessa da documentação requisitada transcorreu *in albis* em relação à Sra. Claúdia Márcia Muniz da Silva.[7]

No derradeiro Relatório Técnico, a DLC sugeriu considerar parcialmente procedente a Representação, aplicar multas, fazer recomendações à Unidade Gestora e, por fim, dar ciência aos responsáveis e interessados.[8]

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas – MPC, o *Parquet* fiscal manifestou-se por acompanhar parcialmente o encaminhamento proposto pelo corpo técnico, acrescentando determinação à Unidade Gestora quanto à adoção do pregão presencial, sugerindo que as recomendações alvitradas pela área técnica sejam implementadas na forma de determinações, e, por fim, propondo alertar o Controle Interno acerca da situação em apreço.[9]

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

[2] Relatório nº DLC - 1163/2023 (fls. 88/115)
[3] Decisão Singular nº GAC/AF – 867/2023 (fls. 116/130).
[4] Fls. 131/141.
[5] Certidão à fl. 143.
[6] Fls. 154/168.
[7] Fl. 170.
[8] Relatório nº DLC – 334/2024 (fls. 171/188).
[9] Parecer nº MPC/DRR/800/2024 (fls. 189/198).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

III. FUNDAMENTAÇÃO

Como relatado, cinge-se a controvérsia acerca de supostas irregularidades no Edital de Pregão Presencial nº 6/2023, promovido pela Prefeitura de São José, visando ao registro de preços para a aquisição de *kits* escolares destinados aos alunos, professores e demais profissionais da rede de ensino do Município.

Os questionamentos da representante referem-se a: ***a)*** descrição excessiva dos seguintes materiais: agenda permanente, caderno de desenho, caderno meia pauta, caderno universitário e do *kit* – esquadro, transferidor e régua; ***b)*** exiguidade de prazo para a apresentação das amostras e laudos; ***c)*** aglutinação no mesmo lote de itens de forma incomum no mercado; ***d)*** adoção do pregão presencial em detrimento do eletrônico sem justificativa.

A suposta irregularidade concernente à descrição excessiva de alguns materiais restou afastada no âmbito da Decisão Singular nº GAC/AF – 867/2023,[10] não sendo objeto de audiência para fins de contraditório e ampla defesa, razão pela qual será desconsiderada na análise dos apontamentos remanescentes.

3.1 – DO PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS E LAUDOS

A representante questionou o prazo para a apresentação de amostras previsto no item *6.1* do Termo de Referência, nos seguintes termos:[11]

> 6. Da apresentação das amostras e laudos
> 6.1 As amostras deverão ser apresentadas dentro de 10 (dez) dias ocorridos após a solicitação. Ademais, juntamente com as amostras, deverão ser apresentados os laudos conforme especificados na tabela abaixo:
> [...].

Sustentou que "nas especificações do estojo e bolsa – está sendo exigido tecido diferenciado com composição não disponível no mercado, acompanhado de laudos laboratoriais, sendo que esses tecidos necessitam ser produzidos sob encomenda, necessitando de no mínimo 30 dias para produção e obtenção de laudos, com essas especificações exclusivas, sendo que o edital exige amostras no prazo inexequível de 10 dias".[12]

[10] Fls. 116/130.
[11] Fl. 39.
[12] Fls. 7/8.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

Em resposta, a responsável aduziu que o prazo exigido seria suficiente, pois as personalizações naquela fase poderiam ser diferentes, desde que atendessem as especificações.[13]

Além disso, teceu considerações acerca da pertinência da exigência dos laudos, ressaltando que o certame foi alicerçado nas diretrizes legais, sobretudo quanto à vinculação ao instrumento convocatório.

A despeito disso, o corpo técnico registra que o apontamento em análise não possui relação com a exigência ou não das amostras e laudos, e sim com a exiguidade do prazo estabelecido.

Pois bem. O prazo para apresentação de amostras e laudos é tema recorrente neste Tribunal, havendo precedentes que consideram exíguos os prazos de 5 (cinco)[14] e 7 (sete) dias úteis,[15] os quais se aproximam dos 10 (dez) dias corridos previstos na hipótese em tela.

No âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU, há jurisprudência determinando que a Unidade "fixe o prazo para apresentação de amostras suficiente a não restringir a participação de potenciais competidores situados em outros estados da federação, de modo a não restringir a competitividade e a isonomia da licitação."[16]

Na mesma linha, o manual de Pregão Eletrônico elaborado pelo TCU estabelece que a definição do prazo para apresentação da amostra deve ser compatível com a complexidade do objeto licitado e deve considerar a possibilidade de os licitantes se encontrarem em Estados da Federação distintos daquele em que realizado o certame.[17]

No caso em apreço, a exigência, em conjunto com as amostras de laudos com requisitos específicos, conforme previsto no item *6.1* do Termo de Referência,[18] demonstra não ser razoável o prazo de 10 (dez) dias corridos, tal como exigido pela Unidade Gestora.

Dito isso, considerando os precedentes desta Casa e a orientação do TCU, enquadra-se em cláusula restritiva à participação a exigência de apresentação de amostras dentro de 10 (dez) dias corridos após a solicitação, juntamente com os laudos de material com requisitos específicos, conforme previsto no item *6.1* do Termo de Referência, vulnerando a previsão do art. 3º, *caput* e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93.

[13] Fls. 161/162.
[14] Decisão nº 917/2018, proferida nos autos nº @REP-18/00860908.
[15] Decisão Singular nº COE/GSS – 925/2022, proferida nos autos nº @PAP-22/80050867.
[16] Item *9.2.6* do Acórdão nº 808/2003/TCU-Plenário.
[17] Item *14* do Manual (fl. 38).
[18] Fl. 39.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

De todo modo, considerando que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções, com base no art. 12 do Decreto nº 9.830/2019,[19] o apontamento não enseja a aplicação de multa por parte desta Corte de Contas, pois o estabelecimento de prazo de 10 (dez) dias para apresentação das amostras, embora inadequado, não configura erro grosseiro, sendo suficiente recomendação à Unidade Gestora a fim de que estabeleça prazos razoáveis para apresentação das amostras dos produtos, visando selecionar a proposta mais vantajosa, conforme o previsto no art. 3º, *caput* e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 (atual art. 9º, I, *'a'*, da Lei nº 14.133/2021).

3.2 – DA AGLUTINAÇÃO SEM ANÁLISE TÉCNICA PRÉVIA OU ESTUDO QUE DEMONSTRE A VANTAGEM ECONÔMICA

Em suma, a representante questiona a aglutinação dos itens e *kits* em lote único, no valor de R$ 17.977.119,10, com o critério de julgamento pelo menor preço global.[20] Pondera que o procedimento não deveria ser por lote único e que o critério de julgamento deveria ser menor preço por item e não menor preço global.

Compulsando a documentação do procedimento licitatório, não se encontrou análise técnica prévia ou estudo que demonstrasse a vantagem econômica da adoção dos *kits* com critério de julgamento menor preço por lote (único) em detrimento da constituição do objeto por item com julgamento menor preço por item, que constituía a regra geral prevista na Lei de Licitação vigente à época.[21]

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

[19] Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.
[20] Fl. 22.
[21] O art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 assim disciplinava a matéria:
Art. 23. [...]. § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

A propósito, ao incluir as previsões do art. 18 e incisos na Lei nº 14.133/2021,[22] a necessidade do estudo técnico preliminar foi reforçada pelo legislador, embora o diploma não tenha aplicação ao caso em tela.

Em resposta, a responsável informou que foram realizados estudos prévios, quando restou evidente o melhor benefício para a administração com a forma de aquisição estabelecida no edital, mas não juntou aos autos nenhum documento corroborando a alegação.[23]

Além disso, buscou justificar a opção realizada com base na eficiência, na logística, na discricionariedade, na necessidade de padronização e na economicidade que a aquisição pelo menor preço global supostamente traria à Administração, como ilustra o seguinte excerto:[24]

> [...] após os devidos e necessários estudos prévios, ficou evidente que o melhor benefício para a administração em relação à aquisição de *kits* escolares a serem destinados aos alunos, professores e demais profissionais, da forma relacionada no edital e seus anexos, não deixa dúvidas que o melhor interesse do Município de São José/SC neste tocante diz respeito à aquisição dos *kits* escolares no menor preço global, dado as características dos objetos, montagem, entrega, logística, custo de pessoal, demanda de tempo para adequação, separação, entrega e toda logística, sendo esses custos totalmente ao encargo do licitante vencedor, fundamentando ainda mais a correta eleição da via aplicada, qual seja, menor preço global.

Nesse ponto, não se olvida que a aglutinação em lotes possa trazer diversos benefícios para a Unidade, como na logística de recebimento dos objetos, na segurança jurídica, no controle de qualidade, enfim, diversos benefícios que poderiam justificar sua adoção pela Administração.

A respeito disso, nos autos nº @REP-22/80095372,[25] auditores do Tribunal teceram considerações sobre o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, segundo o qual "na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os

[22] Da Instrução do Processo Licitatório
Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; [...].
§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
[...]
V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; [...].
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; [...].
[23] Fl. 164.
[24] Fls. 164/165.
[25] Fls. 268/269 daqueles autos.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados".

Contudo, as vantagens mencionadas não podem se sobrepor de forma absoluta aos ditames legais, sobretudo aos princípios da economicidade e da isonomia, à busca pela proposta mais vantajosa e à ampla competitividade do certame.

Nesse cenário, ponderando os valores em conflito, revela-se evidente a falta de razoabilidade na aglutinação de todos os itens e *kits* em um só lote com a utilização do critério de julgamento pelo menor preço global.

Conquanto a aglutinação em *kits* para as diversas etapas da educação básica (ensino fundamental, médio etc.), ou a aglutinação de *kits* para professores e objetos específicos, não se mostre irregular, podendo se considerar, inclusive, pressuposto necessário para viabilizar a gestão operacional do recebimento dos objetos por parte do Ente público, não é razoável aglutinar todos esses *kits* em um só lote, como o fez a Unidade, restringindo sobremaneira a competitividade do certame para as poucas empresas capazes de ofertá-los de forma simultânea, cuja soma beira a significativa quantia de 18 (dezoito) milhões de reais.

Ganha relevo a alternativa aventada pelo corpo técnico às fls. 103/104, em que sugere a constituição do objeto em 13 (treze) itens (10 *kits* e 3 itens separados), com julgamento por menor preço por itens, e não 18 (dezoito) itens num lote único com julgamento pelo menor preço global.

Vale dizer, revela-se irrazoável aglutinar todos os *kits* e itens em um só lote, pois tal medida possui o condão de inviabilizar a participação de diversos licitantes que poderiam ofertá-los separadamente, o que certamente levaria à contratação mais vantajosa economicamente para a administração.

Observa-se que a Unidade não apresentou justificativas concretas para demonstrar a vantajosidade da aglutinação. E destaca-se que os valores dos *kits* variam de R$ 300 mil a R$ 5 milhões,[26] fato que, por si só, justificaria licitá-los individualmente, com vistas à ampla participação e disputa em cada item.

Considerando que a responsável não juntou aos autos nenhum documento comprovando análise técnica ou estudo prévio que demonstrasse a vantagem econômica na licitação por lote único, mantém-se a restrição quanto à aglutinação de produtos para formação dos *kits* escolares sem análise técnica prévia ou estudo que demonstre a vantagem econômica,

[26] Veja o Quadro *6* à fl. 103.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

contrariando o disposto no art. 15, IV, e art. 23, § 1°, da Lei n° 8.666/93 c/c art. 3°, *caput* e § 1°, da mesma Lei, a ensejar a aplicação da multa conforme item *3.5* deste voto.

3.3 – DA AGLUTINAÇÃO DE PRODUTOS DE DIFERENTES RAMOS COMERCIAIS

A representante alegou suposto direcionamento no processo licitatório, pois no mesmo (único) lote estariam produtos de diferentes ramos comerciais, o que restringe a competitividade do certame e inviabiliza a seleção da proposta mais vantajosa pela Administração.[27]

Nesse ponto, o corpo técnico considera que os *kits* que formam o objeto pretendido são compostos de materiais cuja natureza se origina de distintas atividades comerciais ou produtivas, os quais, pela própria natureza, implicam a real possibilidade de serem fornecidos de forma divisível ou parcelada, sem que com isso desnature a sua finalidade ou aplicação regular, como, por exemplo, cadernos, mochilas, aventais para pintura, *kit* normógrafo e *kit* espirográfico.

A esse respeito, frisam-se as condições estabelecidas pelo TCU para fins de aglutinação em lotes, conforme o Acórdão n° 5.260/2011 – 1ª Câmara: "inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si". No mesmo sentido, o Acórdão n° 861/2013 – Plenário: "É lícito o agrupamento em lotes de itens a serem adquiridos por meio de pregão, desde que possuam mesma natureza e que guardem relação entre si".

Não se questiona a constituição do *kit* que, desde que constituído de material comum de mercado, traz vantagens para a administração, como na operacionalização e na logística, mas não há justificativa nos autos para a aglutinação num só lote de 10 (dez) *kits* com outros 8 (oito) itens,[28] que não são da mesma natureza, cujo valor total, frisa-se, chega a quase 18 (dezoito) milhões de reais,

Como demonstrado pelo corpo técnico, somente com justificativa técnica e plausível é que se poderia proceder à aglutinação de itens que, em tese, são incompatíveis entre si, tais como cadernos, pincéis e aventais, o que não se verificou no caso concreto.

[27] Fl. 8.
[28] A quantidade de cada item individualmente também é relevante. Por exemplo, constam no lote 5.750 cadernos, 5.750 massas de modelar e 1.750 aventais (fl. 22).

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

Logo, agrupar todos os *kits* e itens em um único lote apenas para melhor comodidade e logística da Unidade não é uma medida que atende ao interesse público primário, que visa, primordialmente, à isonomia e à busca pela proposta mais vantajosa.

Por tais razões, mantém-se a irregularidade quanto à aglutinação de produtos para formação dos *kits* escolares com produtos de diferentes ramos comerciais, caracterizando limitação à participação de interessados, em afronta ao disposto no art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, a ensejar a aplicação da multa conforme item *3.5* deste voto.

3.4 – DA ADOÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DO ELETRÔNICO

Nesse último ponto, a DLC analisou o questionamento sobre a realização do pregão na forma presencial em detrimento do pregão de forma eletrônica, sem justificativa por parte da Unidade.

Inicialmente, registra-se que a matéria também é recorrente nesta Corte de Contas.

Enquanto a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/2002 são silentes no ponto, a Lei nº 14.133/2021 previu expressamente que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, exigindo motivação para utilização da forma presencial,[29] na linha do que já prescrevia o Decreto nº 10.024/2019, aplicável à administração pública federal.

No âmbito deste Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC, prevalece o entendimento de ser apenas recomendável (preferência) o procedimento eletrônico, não se verificando ilegalidade na adoção do pregão presencial, contanto que o órgão justifique a preterição da modalidade eletrônica, conforme se observa nos autos nº @REP-21/00195144.

Em suas razões, a Sra. Rosemeri Bartucheski, que subscreveu o Edital e o Termo de Referência, alegou que a opção pela modalidade de pregão presencial ocorreu por diversos motivos, como a possibilidade de maior celeridade e esclarecimentos imediatos, inibição de propostas inexequíveis, facilidade na negociação, fortalecimentos das empresas regionais, dentre outros.[30]

[29] Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
[...].
§ 2º **As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a utilização da forma presencial, **desde que motivada** devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.
[...] (grifou-se).
[30] Fl. 107.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

No entanto, há diversos outros benefícios na adoção do pregão eletrônico que não podem ser desconsiderados, a exemplo da ampliação da competitividade, maior agilidade, economicidade, eficiência, transparência, controle social etc. Assim, deve-se dar preferência, sempre que possível, à modalidade eletrônica.

No caso em apreço, considerando que a Lei 8.666/93 e a Lei nº 10.520/2002 não estabeleciam preferência pela modalidade eletrônica, fica afastada a restrição no ponto, sem prejuízo de recomendação à Unidade Gestora que, diante do regramento estabelecido na Nova Lei de Licitações, realize preferencialmente as licitações sob a forma eletrônica e, em casos excepcionais, ao utilizar a forma presencial, apresente justificativa formal previamente, bem como registre em ata e promova gravação da sessão pública em áudio e vídeo, tal como prescreve o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

3.5 – DA RESPONSABILIZAÇÃO

Observa-se, inicialmente, que não houve resposta quanto à solicitação prevista no item *3.6* da Decisão Singular nº GAC/AF-867/2023, em que se requereu à Unidade o encaminhamento das propostas, das atas, dos recursos eventualmente apresentados pelos licitantes, respectivas manifestações e decisões, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Em razão disso, a equipe técnica chegou a aventar a possibilidade de aplicação de multa, com base no art. 109, III, do Regimento Interno.[31]

Entretanto, julga-se descabida a aplicação de penalidade no ponto, pois não houve reiteração da diligência ou, ainda que dispensável, alerta quanto à eventual sanção no caso de descumprimento da solicitação.

Em relação aos apontamentos realizados nos autos, restaram configuradas 3 (três) irregularidades, quais sejam: *i)* exiguidade de prazo para a apresentação das amostras e laudos*; ii)* aglutinação sem análise técnica prévia ou estudo que demonstrasse a vantagem econômica; *iii)* aglutinação no mesmo lote de itens de forma incomum no mercado.

Em razão disso, a equipe técnica sugeriu a aplicação de multa à Sra. Cláudia Muniz, diretora de ensino, e à Sra. Rosemeri Bartucheski, secretária municipal de educação, por serem,

[31] Art. 109. O Tribunal poderá aplicar a multa estabelecida no caput do art. 70, observado o disposto no seu § 4º, ambos da Lei Complementar (estadual) n. 202, de 2000, aos responsáveis por: (Redação dada pela Resolução n. TC-245/2023 – DOTC-e de 06.12.2023)
[...]
III - não atendimento, no prazo fixado, à diligência ou determinação do Tribunal, no valor compreendido entre quatro por cento e cinqüenta por cento do montante referido no caput deste artigo;
[...]

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

em tese, ambas subscritoras do Edital e do Termo de Referência, em face das três irregularidades supramencionadas.

No que concerne à exiguidade de prazo para apresentação das amostras, embora mantida a restrição, a responsabilização e consequentemente a aplicação de sanção restou afastada por não estar configurado, no caso concreto, erro grosseiro, conforme exposto no item *3.1* deste voto.

Quanto à aglutinação, tanto por falta de análise técnica prévia quanto por agrupar no mesmo lote itens de forma incomum no mercado, a aplicação de sanção é medida que se impõe.

A despeito disso, verifica-se que a Sra. Cláudia Muniz subscreveu apenas o Termo de Referência,[32] não constando como signatária do Edital,[33] enquanto a assinatura da Sra. Rosemeri Bartucheski constou em ambos os documentos.

Ao que tudo indica, o Termo de Referência, no caso em apreço, teve como função precípua a descrição individual dos materiais escolares, bem como o prazo para apresentação das amostras e laudos, não havendo referência à aglutinação dos itens licitados, bem como ao critério de julgamento pelo menor preço global.

Nesse contexto, conforme a Decisão Singular nº GAC/AF – 867/2023, a suposta irregularidade concernente à descrição excessiva de alguns materiais foi afastada e, como dito, a exiguidade do prazo para amostras não implicou na aplicação de sanção, de modo que não subsiste nenhuma irregularidade decorrente da elaboração desse documento específico, a afastar a penalização da Sra. Cláudia Muniz.

Ademais, ainda que se pudesse questionar eventual deficiência na sua elaboração, por não contemplar a análise técnica prévia ou estudo para se adotar a aglutinação, a responsabilidade deve recair sobre a autoridade máxima do certame, a secretária municipal de educação, Sra. Rosemeri Bartucheski, que não cumpriu com o dever de solicitar a análise/estudo referidos previamente à publicação do Edital e optou por aglutinar os itens no instrumento convocatório.

Nessa linha, a aglutinação de todos os itens em lote único sem análise técnica prévia e com a adoção do critério de julgamento das propostas pelo menor preço global constou exclusivamente no Edital do certame, de modo que a responsabilidade pelas irregularidades constatadas deve recair apenas sobre a subscritora da peça, Sra. Rosemeri Bartucheski.

[32] Fl. 43
[33] Fl. 21.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

Com efeito, a sua responsabilidade decorre de ser a signatária do edital,[34] e por ser a principal responsável pelo processo licitatório, consubstanciando sua omissão e conduta, no mínimo, culpa grave/erro grosseiro, com consequente necessidade de aplicação de multas em seu desfavor, sendo uma para cada irregularidade.

Diante da literalidade da lei e da ausência de justificativas capazes de sustentar as alegações de defesa, não há falar em existência de obstáculos e dificuldades reais da gestora (art. 22, *caput*, da LINDB)[35] que afastem a sua responsabilidade.

Dito isso, passa-se à dosimetria das penas, com fulcro no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000,[36] c/c art. 109, II, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº TC-6/2001).[37]

A propósito da gradação de multas pela Corte de Contas catarinense, consabido que, nos termos do artigo supramencionado, sua fixação não atende a critérios quantitativos pré-fixados. Pelo contrário, cabe aos julgadores, atentos às peculiaridades do caso concreto, arbitrar o valor das multas no parâmetro legal estabelecido, em atuação discricionária legalmente autorizada.

Atualmente, tem-se que este Tribunal poderá aplicar multa de até R$ 24.882,47, já considerando o teto sancionatório, recentemente atualizado por força da Resolução nº TC-228/2023.

Tendo em vista que os atos em análise enquadrarem-se em grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e em atenção aos limites impostos pelo art. 109, II, do Regimento Interno deste Tribunal - RITCE (entre 8 e 80%), as sanções pecuniárias devem partir de R$ 1.990,60, não podendo romper a casa dos R$ 19.905,98.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

[34] Fl. 21.
[35] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
[36] Art. 70. O Tribunal poderá aplicar multa de até cinco mil reais aos responsáveis por: (Vide Resolução N.TC-0228/2023 – DOTC-e de 14.04.2023 – alteração do valor máximo da multa para R$ 24.882,47 (vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta e dois reais e quarenta e sete centavos)
[...]
II — ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
[37] Art. 109. O Tribunal poderá aplicar a multa estabelecida no caput do art. 70, observado o disposto no seu § 4º, ambos da Lei Complementar (estadual) n. 202, de 2000, aos responsáveis por: (Redação dada pela Resolução n. TC-245/2023 – DOTC-e de 06.12.2023)
[...]
II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no valor compreendido entre oito por cento e oitenta por cento do montante referido no caput deste artigo;

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

Especificamente no tocante à dosimetria da reprimenda pecuniária, diante do silêncio tanto da Lei Orgânica – LOTCE quanto do Regimento Interno – RITCE, há de se invocar as recentes disposições incluídas na LINDB por meio da Lei nº 13.655/2018, que, em seu art. 22, § 2º, traz a seguinte previsão: "Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente."

No caso, tanto a natureza quanto a gravidade das infrações referentes à aglutinação sem análise técnica prévia e aglutinação de itens com produtos de diferentes ramos comerciais justificam o aumento da pena, porquanto restringiram sobremaneira a competitividade do certame e a busca pela proposta mais vantajosa, princípios basilares do processo licitatório. Ademais, as irregularidades ocorreram em licitação voltada para a área da educação, campo de atuação estatal relacionado a direitos fundamentais e com notória carência de recursos.

Por outro lado, não se verificam nos autos circunstâncias atenuantes/agravantes e informações a respeito dos antecedentes da responsável com o condão de influenciar na mitigação/exasperação da reprimenda pecuniária. Além disso, não é possível quantificar os danos decorrentes da infração, que foram mitigados pela suspensão do certame.

Sendo assim, na linha das considerações traçadas, propõe-se a aplicação de multa de R$ 3.000,00 para cada uma das irregularidades, correspondentes a aproximadamente 12% do valor de referência, acima do mínimo legal (8%) mais ainda distante de seu patamar máximo (80%), a evidenciar a proporcionalidade da reprimenda.

3.6 – DA ANULAÇÃO DO CERTAME

Considerando ser o objetivo do certame a aquisição de *kits* escolares para o ano corrente, o corpo técnico e o MPC entenderam que a sua eventual anulação poderia trazer prejuízos aos alunos da rede municipal de São José, de modo que o dano decorrente desse ato poderia ser maior que aquele causado pela sua continuidade, em afronta ao interesse público.

A fim de analisar a viabilidade de determinação para anulação do Pregão Presencial nº 6/2023, faz-se necessário considerar as consequências práticas da decisão, nos termos dos arts. 20 e 21 da LINDB.[38]

[38] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

Nesse ponto, ainda que se pudesse considerar eventual prejuízo ao ano letivo, observa-se que a Decisão concedendo a medida cautelar para suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 6/2023 foi comunicada à Unidade Gestora há aproximadamente 5 (cinco) meses, no dia 14-12-2023,[39] de modo que, nesse ínterim, houve tempo hábil para a Unidade readequar o edital e republicá-lo com a correção das irregularidades que motivaram a suspensão.

Além disso, registra-se que os 3 (três) apontamentos considerados irregulares tiveram como principal consequência a restrição à competitividade do certame, limitando a participação de interessados. Como consequência, apenas 3 (três) empresas participaram da disputa, não havendo nenhuma redução em relação ao valor previsto inicialmente pela Unidade Gestora, conforme consulta na Ata da Sessão Pública.[40]

Outrossim, faz-se necessário considerar a recorrência das irregularidades ora analisadas, como no processo nº @REP-22/80085814, da mesma Unidade, em que estão sendo analisados apontamentos semelhantes aos aqui relatados, inclusive com Relatório Técnico final pela procedência da Representação.[41]

Logo, considerando o lapso temporal entre a suspensão da licitação e a data atual, a vultosa quantia de recursos públicos envolvidos, o manifesto prejuízo à competitividade e a recorrência das irregularidades, entendo necessária a determinação para anulação do Pregão Presencial nº 6/2023, da Prefeitura de São José, mantendo coerência com a Decisão Singular nº GAC/AF-867/2023, que suspendeu o certame em dezembro de 2023.

3.7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MPC sugeriu formulação de determinações à Unidade Gestora para que, em seus processos licitatórios futuros, atente-se ao disposto no art. 17, § 2º, Lei 14.133/2021, e, ao optar pela realização do processo licitatório na forma presencial, apresente justificativas, motivando a razão da escolha pela realização do certame nessa forma.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

[39] Fl. 131.

[40] Disponível no link: https://egov.paradigmabs.com.br/saojose/portal/Mural.aspx?nNmTela=E buscando pelo "Pregão Presencial 6/2023". Acesso em 9-5-2024.

[41] Relatório nº DLC/2023 (fls. 781/794 daqueles autos).

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

Além disso, quanto às recomendações exaradas nos itens *3.3.1* a *3.3.2* do Relatório Técnico, propôs que sejam implementadas na forma de determinações.

Em que pese a argumentação do *Parquet* fiscal, entendo que o instituto da recomendação é mais apropriado para o caso, pois não se trata de medidas específicas, com prazo certo para cumprimento, ou cuja comprovação se faça necessária posteriormente perante esta Corte de Contas.

Por fim, ratifica-se a sugestão de alertar o Controle Interno para se atentar para os apontamentos dos autos, exercendo seu papel fiscalizador e adotando as providências cabíveis quando da constatação de irregularidades semelhantes.

IV. VOTO

Diante do exposto, propõe-se ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1 – CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a representação apresentada pela empresa *Onda Pro Importadora de Multivariedades e Suprimentos Ltda.*, com fundamento § 1° do art. 113 da Lei n° 8.666/93, contra o Edital de Pregão Presencial n° 6/2023, promovido pela Prefeitura de São José, que visa ao registro de preços para eventual aquisição de *kits* escolares destinados aos alunos(as), professores(as) da rede de ensino do município, com valor previsto de R$ 17.977.119,10, em face das seguintes irregularidades:

4.1.1 – exigência de apresentação de amostras dentro de 10 (dez) dias corridos após a solicitação, juntamente com os laudos de material com requisitos específicos, conforme previsto no item *6.1* do Termo de Referência, vulnerando a previsão do art. 3°, *caput* e § 1°, I, da Lei n° 8.666/93;

4.1.2 – aglutinação de produtos para formação dos *kits* escolares sem análise técnica prévia ou estudo que demonstre a vantagem econômica, contrariando o disposto no art. 15, IV, e art. 23, § 1°, da Lei n° 8.666/93 c/c art. 3°, *caput* e § 1°, da mesma Lei; e

4.1.3 – aglutinação de produtos para formação dos *kits* escolares com produtos de diferentes ramos comerciais, caracterizando direcionamento da licitação e limitação à participação de interessados, contrariando o disposto no art. 3°, II, da Lei n° 10.520/2002, c/c art. 3°, § 1°, I, da Lei n° 8.666/93.

4.2 – DETERMINAR à Sra. Rosemeri Bartucheski, secretária municipal de educação, ou a quem vier a substitui-la, que promova a **ANULAÇÃO** do Edital de Pregão Presencial n°

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

6/2023, da Prefeitura de São José, com fundamento no art. 49, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (atual art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021), encaminhando cópia do ato de anulação a este TCE/SC no prazo de 10 (dez) dias, em face das irregularidades mencionadas no item anterior.

4.3 – APLICAR MULTAS à Sra. Rosemeri Bartucheski, secretária municipal de educação, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000 c/c art. 109, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução nº TC-6/2001), fixando o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação do Acórdão no Diário Oficial Eletrônico - DOTCe, para que a responsável comprove ao Tribunal de Contas o recolhimento ao Tesouro do Município, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II, e 71 da citada Lei, conforme valores que seguem:

4.3.1 – R$ 3.000,00 (três mil reais) pela restrição detalhada no item *4.1.2*, conforme dosimetria realizada no item *3.5*; e

4.3.2 – R$ 3.000,00 (três mil reais) pela restrição detalhada no item *4.1.3*, conforme dosimetria realizada no item *3.5*.

4.4 – RECOMENDAR à Unidade que:

4.4.1 – estabeleça prazos razoáveis para apresentação das amostras dos produtos, visando selecionar a proposta mais vantajosa, conforme previsto no art. 3º, *caput* e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 (atual art. 9º, I, *'a'*, da Lei nº 14.133/2021);

4.4.2 – realize a análise técnica prévia ou estudo, que demonstre a vantagem econômica quando da adoção da aglutinação de produtos, conforme disposto no art. 15, IV, e art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º, *caput* e § 1º, da mesma norma (atual art. 18, I, § 1º, VIII, e art. 40, V, *'b'* e § 2º, II e III, da Lei nº 14.133/2021, combinado com art. 9º, I, *'a'*, da mesma norma); e

4.4.3 – realize preferencialmente as licitações sob a forma eletrônica e, em casos excepcionais, quando utilizar a forma presencial, apresente justificativa formal previamente, bem como registre em ata e promova gravação da sessão pública em áudio e vídeo, tal como prescreve o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

4.5 – ALERTAR o Controle Interno para se atentar aos apontamentos dos autos, exercendo seu papel fiscalizador e adotando as providências cabíveis quando da constatação de irregularidades semelhantes.

4.6 – DAR CIÊNCIA ao representante, à Unidade Gestora e ao responsável pelo Controle Interno da Unidade Gestora.

Florianópolis, 21 de maio de 2024.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

(assinado digitalmente)
ADERSON FLORES
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:39:04

Esse documento foi assinado digitalmente por Aderson Flores em 17/06/2024 17:35.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380127519 e o codigo: 5536D

REP 23/80092626

PROCESSO Nº:	@REP 23/80092626
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú
RESPONSÁVEL:	Gelásio de Souza, Clézio José Fortunato
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú Fundo Municipal de Saúde de São João do Itaperiú BK Instituição de Pagamento Ltda Caio Henrique Hyppolito Galvani Bianca Regina Schutz Danilo Augusto Tonin Elena
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 09/2023 - contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento e fornecimento de vale-alimentação do tipo cartão magnético
RELATOR:	Luiz Eduardo Cherem
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 5 - DLC/CAJU I/DIV5
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/LEC - 88/2024

I. EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ATA DE REGISTRO DE PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA NOMINAL A REDE DE CREDENCIADAS SEM JUSTIFICATIVA PRÉVIA. VALOR QUE SUPLANTA O LIMITE LEGAL PARA PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE. POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO. CERTAME HOMOLOGADO. CAUTELAR INDEFERIDA. INTERESSE PÚBLICO. DETERMINAÇÃO.
O risco de prejuízos para a Administração pode excepcionalmente justificar a convalidação de atos irregulares ocorridos na licitação, em razão da prevalência do interesse público (Acórdão 988/2022 TCU).

II. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo de representação proposto por BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob o CNPJ n.º 16.814.330/0001-50 (fls. 88/102), em face do Pregão Eletrônico n° 09/2023, da Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú, cujo objeto visa a contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento e fornecimento de vale-alimentação do tipo cartão magnético/eletrônico com chip de segurança para aquisição de gêneros alimentícios.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

Em sua exordial (fls. 6/17), a representante sustentou haver irregularidade na exigência nominal à rede de credenciadas, bem como no fato do certame ser destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Postulou, ao final, a concessão de medida cautelar, a fim de sustar o certame e a retificação do Edital.

A Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) emitiu o Relatório nº 860/2023 (fls. 103/119), oportunidade em que sugeriu: a) considerar atendidos os critérios de seletividade; b) a conversão do PAP em Representação (REP), com seu conhecimento; c) o diferimento da análise da medida cautelar pleiteada; d) realizar-se audiência do Responsável.

Na Decisão Singular GAC/LEC 1383/2023, decidi:

> 4.1. Considerar atendidos os critérios de seletividade pelo Procedimento Apuratório Preliminar protocolado por BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, já qualificada, em face do Pregão Eletrônico n° 09/2023, da Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú, uma vez que se obteve 52,6 no RROMa e 125 pontos na matriz GUT, nos termos do art. 7º da Portaria nº TC-0156/2021 e do art. 10, inciso I, da Resolução nº TC-0165/2020.
>
> 4.2. Converter o procedimento PAP em processo de Representação, previsto no art. 65 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, regulamentada pela Instrução Normativa TC n. 021/2015, conforme disposto no seu art. 22, Parágrafo único.
>
> 4.3. Conhecer a Representação formulada pela Representante já qualificada supra, por atender os requisitos de admissibilidade para a sua apreciação, previstos na Instrução Normativa nº TC-21/2015 (item 2 da presente Decisão).
>
> 4.4. Diferir a análise do pleito cautelar suspensivo, para após a audiência.
>
> 4.5. Determinar a audiência do responsável Sr. Clezio José Fortunato, Prefeito Municipal signatário do Edital, nos termos do art. 29, § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, para, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c art. 124 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (Resolução nº TC 06/01), apresentar justificativas, adotar as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da Lei ou promover a revogação/anulação da licitação, se for o caso, em razão das irregularidades descritas nos itens 3.1 e 3.2 do presente relatório.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

> 4.6. Dar ciência do relatório técnico e desta Decisão ao Prefeito Municipal, ao responsável pelo Controle Interno da Unidade Gestora, e à Representante, na pessoa de seu responsável legal.

A decisão foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, DOTCe n. 1383/2023, do dia 02/10/2023 e os responsáveis devidamente notificados (fls. 128/130 e 132).

A Unidade Gestora protocolou nos autos as justificativas e os documentos de fls. 135/143.

No Relatório nº DLC 1032/2023, a Diretoria de Licitações e Contratos sugeriu:

> 3.1. JULGAR PROCEDENTE a representação proposta a teor do art. 113. § 1º, da Lei Federal n. 8.666/93, pela empresa BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA, em face do Edital Pregão Eletrônico n. 09/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú/SC, em face das seguintes irregularidades:
> 3.1.1. Formular exigência de número mínimo de estabelecimentos credenciados com indicação expressa de nominata identificando quais estabelecimentos deverão ser credenciados e fixando prazo exíguo para a apresentação de listagem com o quantitativo mínimo exigido sem apresentar justificativa no Edital, em ofensa ao disposto no art. 3º, § 1º inciso I da Lei Federal n. 8.666/93, (item 2.1. deste relatório); e
> 3.1.2. Estabelecer regra para participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, sem observar o limite do valor da contratação prevista no art. 48, inciso I da Lei Complementar Federal n. 123/06, contrariando disposto no art. 3º § 1º inciso I da Lei Federal n. 8.666/93 (item 2.4.2 deste relatório).
> 3.2. Não conceder a medida cautelar suspensiva do procedimento licitatório Edital Pregão Eletrônico n. 09/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú/SC, considerando as circunstâncias examinadas no caso concreto, em vista da irregularidade do item 3.1.1 desta conclusão ser de natureza meramente formal sem gravidade necessária para adoção de medidas que altere o andamento do procedimento licitatório, e ainda, considerando ambas as irregularidades em face das ocorrências do procedimento licitatório passíveis de ser aplicável o disposto no art. 20 do Decreto Lei n. 4.657/1942, modulando a decisão em razão das consequências que acarretaria uma decisão anulatória do processo licitatório neste momento processual. (itens 2.1 e 2.2 deste relatório)
> 3.3. Determinar que a Unidade Gestora nos procedimentos futuros observe os regramentos legais aplicáveis em procedimentos da mesma espécie, adotando medidas necessárias para a adequação dos procedimentos a que estabelece a norma legal.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

> 3.4. Dar ciência desta Decisão a Unidade Gestora, ao interessado e ao seu representante legal, ao responsável senhor Clézio José Fortunato, Prefeito Municipal, e ao responsável pelo órgão de controle interno da Unidade Gestora.

O Ministério Público de Contas, no Parecer MPC/CF/3424/2023, manifestou-se pela parcial procedência da representação, haja vista a irregularidade descrita no item 3.1.2 da conclusão do Relatório n. DLC-1032/2023, assim como pela aplicação de multa ao responsável, pelo indeferimento do pedido cautelar e pela expedição de determinação à Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú.

É o relatório.

III. DISCUSSÃO

Da atenta análise dos autos, verifico que Pregão Eletrônico nº 09/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú, almeja, de acordo com o objeto descrito no edital, a contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento e fornecimento de vale-alimentação do tipo cartão magnético/eletrônico com chip de segurança para aquisição de gêneros alimentícios.

Na Decisão Singular GAC/LEC nº 1383/2023 (fls. 120-126) considerei atendidos os critérios de seletividade e determinei: a conversão do PAP em REP, diferi a análise do pleito cautelar, e a realização de audiência do responsável, Sr. Clezio José Fortunato, Prefeito Municipal, em razão das seguintes irregularidades:

a) exigência nominal a rede de credenciadas;
b) exclusividade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

No que se refere à primeira irregularidade suscitada, relativa à **exigência nominal a rede de credenciados**, verifico que o edital prevê, expressamente que:

> 3.8. A futura contratada deverá ter como credenciado os principais estabelecimentos de alimentos in natura que atendam São João do Itaperiú e região, composto por hipermercados, supermercados, açougues, padarias, hortifrutis/verdureiras, etc.
> 3.9. Dentre os estabelecimentos credenciados, deverão estar elencados, no mínimo: Koch Atacadista, Fort Atacadista, Rede Top, Campestrini, Mini Preço, Dubon supermercados, sendo essas redes

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

> de hiper e supermercados, em um total de no mínimo 10 (dez) estabelecimentos em Barra Velha.
> 3.10. Em São João do Itaperiú/SC por não ter redes de hiper ou supermercados, a empresa vencedora deverá apresentar no mínimo de 05 (cinco) estabelecimentos, contendo supermercados, açougues, padarias, sacolões, etc.
> 3.11. A relação dos estabelecimentos credenciados deverá ser apresentada pelo proponente melhor classificada, conforme definido no edital, através de catálogo com, pelo menos, razão social, nome fantasia, endereço CNPJ e telefones dos estabelecimentos comerciais legalmente estabelecidos dentre hipermercados, supermercados, açougues, padarias, sacolões, etc.
> 3.12. Caso a proponente vencedora não disponha do mínimo exigido para a rede credenciada conforme quantitativo acima, deverá providenciar em até 05 (cinco) dias consecutivos o credenciamento e enviar listagem de credenciados à PMSJI/SC, sob pena de rescisão.

Na Decisão Singular pontuei que se mostrava necessária a análise das justificativas do Responsável para averiguar se tal exigência poderia se consubstanciar em restrição à competitividade.

Na resposta à audiência (fls. 138-143), o responsável informou que a exigência supracitada se trata de um mínimo necessário para atender aos interesses dos servidores da Unidade Gestora, buscando, deste modo, que o certame seja cumprido em sua integralidade. Enfatiza que a medida busca uma maior diversificação na escolha dos locais onde os referidos servidores irão realizar as compras, levando em conta as características do comércio no próprio município, local onde não há qualquer rede de supermercado que detenha ofertas de mercadorias com o preço mais atrativo, possibilitando uma ampliação do benefício concedido.

O corpo técnico pontuou que a justificativa apresentada era a motivação faltante no procedimento administrativo que levou a Unidade Gestora a promover a licitação representada neste feito.

Neste aspecto, acentua que embora inicialmente caracterizada a ausência de justificativa e motivação administrativa para a adoção dos requisitos contestados, é possível classificar a irregularidade no caso examinado como sendo meramente formal sem a gravidade necessária para cautelarmente suspender o presente procedimento licitatório.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

Afirma que a efetiva participação no certame licitatório de 4 (quatro) empresas do ramo leva ao entendimento que o fato inquinado não se configurou efetivamente como restritivo a participação de interessados, ultrapassando o número que usualmente se considera com mínimo admissível para configuração da ampla concorrência.

E, ademais, enfatiza que o preço obtido (R$ 749,89 o valor unitário, de um valor inicial de R$ 750,00), configura a proposta vantajosa para a administração considerando o deságio obtido, motivo pelo qual sugere seja julgada improcedente a irregularidade apontada.

Feitas essas observações, julgo necessário acentuar que a exigência de apresentação da rede de estabelecimentos credenciados é lícita e plenamente adequada à licitação em questão, uma vez que seu objeto trata justamente de contratação de empresa para fornecer cartão de vale alimentação para os servidores públicos do Município de São João do Itaperiú.

Para tanto, além de manter contrato com a Administração Pública, é necessário que a empresa vencedora tenha parceria estabelecida na forma de contrato com terceiros que atuem no ramo alimentício, como supermercados, vendas, restaurantes, padarias e açougues. Não deveria causar estranheza, portanto, a imposição de comprovação de que a empresa que busca contratar com a Municipalidade mantém de fato uma relação de cooperação com os estabelecimentos do ramo, justamente por se tratar do próprio objeto da contratação.

A apresentação da rede credenciada deve de fato ocorrer na ocasião da contratação, de acordo com o que define a jurisprudência do Tribunal de Contas da União[1], de forma que seja concedido ao licitante vencedor prazo razoável para tanto, para garantir uma boa prestação do serviço sem causar qualquer prejuízo à competitividade da licitação.

No caso em análise, verifica-se que o Edital estabelece a exigência da comprovação da rede de estabelecimentos comerciais credenciados em até 5 dias corridos da adjudicação. A determinação de comprovação da rede de

[1] Acórdãos 1.884/2010, 307/2011, 2.962/2012, 3.400/2012, 686/2013 e 1.718/2013, todos do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

estabelecimentos credenciados pelo vencedor no caso em análise é realizada em momento adequado e regular, porquanto foi colocado como condição para a contratação. Assim, embora não especificamente impugnado, considero ser razoável o prazo para que a empresa vencedora comprove a rede de estabelecimentos credenciados, sendo válido ressaltar que não há impedimento para a dilação deste prazo em caso de necessidade justificada. Desta forma, tal exigência não macula a competitividade do certame.

Quanto ao número mínimo de estabelecimentos credenciados exigidos, em suas justificativas o Responsável aduziu que o quantitativo da rede credenciada foi definido buscando uma maior diversificação na escolha dos locais onde os servidores irão realizar as compras, levando em conta as características do comércio no próprio município. De tal maneira, a indicação nominal de determinados estabelecimentos comerciais que devem constar na lista de entidades cadastradas faz sentido, porquanto os servidores têm o direito de utilizar o vale alimentação nos principais supermercados e negócios da região, já que estes costumam oferecer, regra geral, os preços mais competitivos. Importante ressaltar que a Municipalidade exigiu o credenciamento de 6 (seis) grandes redes de supermercados, de um total mínimo de 15 (quinze) no Município de Barra Velha, porque inexistentes grandes redes de supermercados no local, de forma a garantir simultaneamente a discricionariedade da empresa contratada e a melhor escolha para os beneficiários.

Desse modo, compreendo que não se encontra configurada a irregularidade em questão, todavia, conforme sugerido pelo corpo técnico e referendado pelo Ministério Público de Contas, necessário recomendar à Unidade Gestora que, nos futuros processos licitatórios, elabore e divulgue o competente estudo técnico legitimador do quantitativo mínimo de estabelecimentos comerciais credenciados e, sendo o caso, de um rol específico de empresas do ramo.

Em relação à **exclusividade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte**, exigência constante no item 4.1.2[2] do edital, a representante sustenta que o valor da contratação supera os limites legais (art. 48

[2] Esta Licitação é de participação exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

da Lei Complementar nº 123/06) que permitem a destinação do certame apenas para ME/EPP.

A Diretoria Técnica, no primeiro relatório instrutivo, destacou que o item 1 do Termo de Referência trata a contratação em um único item (lote único), com prazo de 12 (doze) meses, com valor total estimado de R$ 2,7 milhões, o que constituiria ofensa à norma da LC 123/06.

Na Decisão Singular GAC/LEC 1383/2023 diferi a análise do pedido cautelar, mas acentuei o teor do Acórdão TCU nº 1.932/2016 – Plenário, por meio do qual o Tribunal de Contas da União firmou o entendimento de que, no caso de serviços de natureza continuada, o valor de R$ 80.000,00, de que trata o inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, refere-se a um exercício financeiro, razão pela qual, à luz da Lei 8666/93, considerando que este tipo de contrato pode ser prorrogado por até 60 meses, o valor total da contratação pode alcançar R$ 400.000,00 ao final desse período, desde que observado o limite por exercício financeiro (R$ 80.000,00).

Na resposta à audiência, o Responsável aduziu que a questão não foi objeto de impugnação, acentuando que a exigência atende ao previsto no art. 3º da Lei Complementar Federal n. 123/06.

O corpo técnico, não obstante, acentuou que a interpretação trazida à lume na referida resposta é equivocada, visto que:

> O art. 3º e seus parágrafos estabelece qual o valor da receita bruta no ano calendário deve ser considerado para o enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte, já o art. 47 combinado com o art. 48, inciso I é que determina o valor a ser observado para determinar a exclusividade da participação das empresas qualificadas no art. 3º da norma legal, em procedimentos licitatórios.
> Ou seja, para estabelecer a exclusividade da participação de microempresas e empresas de pequeno porte em licitação a Unidade Gestora deve observar se o valor da contratação corresponde ao valor fixado no art. 48, inciso I da Lei Complementar Federal n. 123/06, não no valor que caracteriza a empresa como tal, estabelecido no art. 3º da norma legal.
>
> [...]
> Assim, como a licitação examinada previa um valor de contratação de R$2.700.000,00 por exercício financeiro, a previsão de exclusividade conforme foi estabelecida no edital constitui sim uma

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

> regra restritiva a participação de interessados conforme aventado pela autora da Representação. (fls. 144-153)

Com efeito, a despeito do suscitado na resposta à audiência, não há de se confundir a inteligência do art. 48, inciso I, da Lei Complementar Nacional n. 123/06, com as definições técnicas encontradas no art. 3º, incisos I e II[3], do referido diploma legal.

Compulsando o edital e seu termo de referência, item 1.1, observo que a o certame busca a contratação de serviço em um único item, procurando atender 300 servidores, no prazo de 12 (doze) meses, estimando o custo da contratação em R$ 2.700.000,00 por exercício financeiro,

De acordo com o referido art. 48, inciso I da Lei Complementar Federal n.123/06 as licitações processadas por um único item devem ter o valor total do lote levado em consideração, de modo que a previsão de exclusividade para a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, nos moldes em que restou estabelecida constitui regra restritiva a participação de interessados, haja vista que o valor estimado da contratação ultrapassa o valor limite estabelecido na norma complementar.

Contudo, a despeito da irregularidade configurada, verifico que participaram do certame 4 (quatro) empresas do ramo identificadas na Ata de Abertura do Registro de Preço:

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

[3] Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:
I - no caso da microempresa, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e
II - no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

Objeto: 1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento e fornecimento de vale- alimentação do tipo CARTÃO MAGNETICO/ELETRÔNICO COM CHIP DE SEGURANÇA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e detalhadas no Termo de Referência do Anexo I., conforme especificações constantes no edital de Pregão Eletrônico Nº 9/2023

Aberta a sessão, procederam-se ao exame dos documentos oferecidos pelos interessados presentes, visando à comprovação de existência de poderes para a formulação de propostas e prática para os demais atos pertinentes ao certame. O referido credenciamento foi realizado e se obteve o seguinte resultado:

Empresa	Representante
ROM CARD - ADMINISTRADORA DE CARTOES EIRELI	
MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTOES E SERVICOS LTD	
TATOSA ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA-ME	
VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA	

Em seguida foram recebidas as Declarações dos Licitantes de que atendem plenamente os requisitos de Habilitação estabelecidas no Edital e os dois Envelopes contendo as Propostas e os Documentos de Habilitação estabelecidos no Edital, respectivamente. Verificou-se que as empresas estavam de acordo com as exigências do Edital, e ato contínuo, foram abertos o Envelope de n º 1 (Proposta) das empresas participantes e com a colaboração dos membros da Equipe de Apoio, o Pregoeiro examinou a compatibilidade do objeto, prazos e condições de fornecimento, verificando-se que:

Foi considerada vencedora a empresa Ron Card Administradora de Cartões Eireli, com a oferta de R$749,89 o valor unitário:

Em seqüência, o Pregoeiro convidou os presentes a formular lances de forma seqüencial, conforme mapeamento abaixo:

Item: 1 Produto: 33812 - GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE CARTÃO VALE ALIMENTAÇÃO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE VALE- ALIMENTAÇÃO DO TIPO CARTÃO MAGNÉTICO/ ELETRÔNICO COM CHIP DE SEGURANÇA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E DETALHADAS NO TERMO DE REFERÊNCIA DO ANEXO I. Unidade: UNIDADE

Rodada	Fornecedor	Valor Unitário	Situação	Valor Negociado
0	472174 - TATOSA ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA-ME	R$750,00	Proposta	
0	472182 - VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA	R$750,00	Proposta	
0	109096 - MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTOES E SERVICOS LTD	R$749,90	Proposta	
0	103411 - ROM CARD - ADMINISTRADORA DE CARTOES EIRELI	R$749,89	Proposta	

Em razão disso, o Pregoeiro declarou como vencedor do presente Pregão Eletrônico, os licitantes nos itens:

103411 - ROM CARD - ADMINISTRADORA DE CARTOES EIRELI

Item	Produto	Unidade	Valor total
1	33812 - GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE CARTÃO VALE ALIMENTAÇÃO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE VALE- ALIMENTAÇÃO DO TIPO CARTÃO MAGNÉTICO/ELETRÔNICO COM CHIP DE SEGURANÇA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E DETALHADAS NO TERMO DE REFERÊNCIA DO ANEXO I.	UNIDADE	R$749,89

Desse modo, como bem acentuado pela área técnica, embora não se tenha registro de uma disputa de lances sucessivos, ocorreu, de forma efetiva, a participação de 4 (quatro) empresas do ramo que formularam propostas, razão pela qual não é possível se pode aferir ou presumir a ocorrência de conluio entre os concorrentes, por mais que pareça estranho o fato de inexistir disputa de lance.

Assim, acolho a sugestão de aplicação das regras do Decreto Lei n. 4.657/1942, mais especificamente em razão do disposto no artigo 20[4], tendo em vista as consequências administrativas que uma anulação do procedimento licitatório

[4] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

acarretaria neste momento processual e assim, determinar que a Unidade Gestora em procedimentos licitatório futuros observe os ditames legais aplicáveis.

Com efeito, conforme entendimento reiterado do Tribunal de Contas da União, o risco de prejuízos para a Administração pode excepcionalmente justificar a convalidação de atos irregulares ocorridos na licitação e a continuidade da execução do contrato, em razão da prevalência do interesse público. Nesse sentido:

> Contrato Administrativo. Anulação. Avaliação. Interesse público. Prejuízo. Irregularidade. Convalidação.
>
> O risco de prejuízos para a Administração pode excepcionalmente justificar a convalidação de atos irregulares ocorridos na licitação e a continuidade da execução do contrato, em razão da prevalência do interesse público. (Acórdão 988/2022 Plenário (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia) Boletim de Jurisprudência 400)

Logo, considerando todo o contexto fático, a despeito da irregularidade constatada, compreendo que **pleito cautelar** deve ser indeferido, tendo em vista que o certame já foi homologado e o prejuízo de eventual sustação de seus atos, sobretudo porque seu objeto é o fornecimento de vale-alimentação aos servidores municipais.

IV. VOTO

Ante todo exposto, **VOTO** no sentido de submeter à deliberação do Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte **Decisão**:

4.1 CONSIDERAR PROCEDENTE a representação proposta com fulcro no art. 113. § 1º, da Lei Federal n. 8.666/93, pela empresa BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA, em face do Edital Pregão Eletrônico n. 09/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú/SC, em face das seguintes irregularidades:

4.1.1. Formular exigência de número mínimo de estabelecimentos credenciados com indicação expressa de nominata identificando quais estabelecimentos deverão ser credenciados e fixando prazo exíguo para a apresentação de listagem com o quantitativo mínimo exigido sem apresentar

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

justificativa no Edital, em ofensa ao disposto no art. 3º, § 1º inciso I da Lei Federal n. 8.666/93; e

4.1.2 Estabelecer regra para participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, sem observar o limite do valor da contratação prevista no art. 48, inciso I da Lei Complementar Federal n. 123/06, contrariando disposto no art. 3º § 1º inciso I da Lei Federal n. 8.666/93.

4.2 NÃO CONCEDER a medida cautelar suspensiva do procedimento licitatório Edital Pregão Eletrônico n. 09/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú/SC, considerando as circunstâncias examinadas no caso concreto, tendo em vista que a irregularidade descrita no item 4.1.1 é de natureza meramente formal, sem gravidade necessária para adoção de medidas que alterem o andamento do procedimento licitatório, e a constante no item 4.1.2 pode ser convalidada, haja vista o disposto no art. 20 do Decreto Lei n. 4.657/1942, diante das consequências de uma decisão anulatória do processo licitatório neste momento processual.

4.3 DETERMINAR que a Unidade Gestora nos procedimentos futuros observe os regramentos legais aplicáveis em procedimentos da mesma espécie, adotando medidas necessárias para a adequação dos procedimentos a que estabelece a norma legal.

4.4 DAR CIÊNCIA desta Decisão a Unidade Gestora, ao interessado e ao seu representante legal, ao responsável senhor Clézio José Fortunato, Prefeito Municipal, e ao responsável pelo órgão de controle interno da Unidade Gestora.

Florianópolis, 6 de fevereiro de 2024.

LUIZ EDUARDO CHEREM
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 22/07/2025 - 10:38:33

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 22/03/2024 11:49.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2380092626 e o codigo: 0F904

LCC 23/00328423

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CONSELHEIRO LUIZ EDUARDO CHEREM

PROCESSO Nº:	@LCC 23/00328423
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Criciúma
RESPONSÁVEL:	João Batista Belloli
INTERESSADOS:	Aluchan Collodel Felisberto, Ana Cristina Soares Flores, Clésio Salvaro, Mauricio Bacis Guglielme, Prefeitura Municipal de Criciúma
ASSUNTO:	Concorrência 135/PMC/2023 - Contratação de empresa do ramo pertinente para execução dos serviços necessários à realização das obras de recuperação do pavimento asfáltico e de mobilidade urbana (revitalização) da Avenida Luiz Lazzarin.
RELATOR:	Luiz Eduardo Cherem
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 2 - DLC/COSE/DIV2
DECISÃO SINGULAR:	GAC/LEC - 17/2024

DECISÃO SINGULAR

Trata-se de exame do Edital de Concorrência nº 135/PMC/2023 (fls. 2/68), elaborado pela Secretaria de Infraestrutura, Planejamento e Mobilidade Urbana de Criciúma no seu processo nº 667879, cujo objeto visa a contratação de empresa para execução dos serviços necessários à realização das obras de recuperação do pavimento asfáltico e de mobilidade urbana (revitalização) da Avenida Luiz Lazzarin, localizada no bairro Vila Floresta, município de Criciúma/SC, nos termos da Instrução Normativa TC nº 21/2015.

Referido procedimento licitatório adotou a modalidade de concorrência, regida pela Lei nº 8.666/93, prevendo o período até 11/07/2023 para a entrega das propostas. O critério de julgamento é do tipo menor preço global e execução de empreitada por preço unitário. O valor máximo estimado é de R$ 16.770.636,63 (dezesseis milhões setecentos e setenta mil seiscentos e trinta e seis reais e sessenta e três centavos).

Em seu Relatório de Instrução nº 588/2023 (fls. 296/313), a Diretoria de Licitações e Contratações (DLC), sugeriu a audiência do responsável pelo certame, bem como a sustação cautelar do edital em razão de indicativos de: a) ausência de BDI diferenciado no serviço de pavimentação; b) serviço de demolição de pavimento inadequado; c) possível configuração de liquidação irregular de despesa; d)

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:27:23

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 23/01/2024 13:22.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2300328423 e o codigo: 19EB2

ausência de aplicação de BDI diferenciado para os insumos de areia para aterro, emulsão asfáltica e tubo de concreto; e) pesquisas de preços não disponíveis.

Na Decisão Singular GAC/LEC nº 927/2023 (fls. 315/320), concedi a medida cautelar sugerida pela DLC, determinando a sustação do procedimento licitatório, em razão das irregularidades acima apontadas, bem como a audiência do Responsável signatário do Edital.

A medida cautelar foi ratificada em Plenário (fl. 327).

Notificado (fl. 330), o Responsável apresentou resposta às fls. 331/345 noticiando a anulação do certame e juntou documentos (fls. 346/362).

O novo Edital e seus anexos foram juntados (fls. 364/743).

No Despacho GAC/LEC nº 1301/2023 (fl. 747), determinei a juntada do Ofício nº 19/2023 da Prefeitura Municipal de Criciúma (fls. 750/751).

Em análise, a Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) emitiu o Relatório nº 843/2023 (fls. 752/770), em que conclui por sugerir: i) revogar a medida cautelar concedida; ii) determinar o desfazimento do ato de anulação da Concorrência nº 135/2023; iii) determinar que a execução do futuro contrato não dissocie o pagamento mensal do andamento físico-financeiro da obra, devendo-se mensurar o que efetivamente executado; iv) determinar que futuras licitações similares observem o disposto nos itens 3.5.1 a 3.5.6 da Conclusão do Relatório; v) alertar para que as possíveis alterações contratuais observem o equilíbrio da equação financeira, examinando-se a equidade global; vi) determinar o arquivamento dos autos.

O Ministério Público de Contas (MPC) exarou o Parecer nº 2383/2023 (fls. 790/797) acompanhando as conclusões da Diretoria Instrutiva.

A Proposta de Voto GAC/LEC nº 1331/2023 (fls. 799/815) restou corroborada pelo Plenário do TCE/SC na Decisão Definitiva nº 1739/2023 (fls. 819/820), decidindo-se:

> 1. Conhecer do Relatório DLC/COSE/Div.2 n. 843/2023.
>
> 2. Revogar a medida cautelar de sustação do Edital de Licitação Concorrência n. 135/2023, objeto da Decisão Singular GAC/LEC n. 927/2023, com fundamento no art. 114-A, § 13º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:27:23

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 23/01/2024 13:22.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2300328423 e o codigo: 19EB2

3. Determinar ao Sr. Clésio Salvaro, Prefeito Municipal de Criciúma, com base nos arts. 7°, II, e 27 da Instrução Normativa n. TC-21/2015, que proceda à revogação do ato de anulação da Concorrência n. 135/2023, reestabelecendo os efeitos produzidos pelos atos administrativos desfeitos pela referida anulação, retomando o certame ao seu status quo ante, devendo comprovar o seu cumprimento no prazo de 30 (trinta) dias, por se tratar de medida que melhor atende ao interesse público, aos princípios da economicidade e vantajosidade, da eficiência, bem como, estar amparada pelo princípio do formalismo moderado que norteia o processo administrativo de controle externo, e, no necessário sopesamento das consequências administrativas das decisões da esfera controladora, nos termos do art. 21 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB.

4. Determinar ao Município de Criciúma que:

4.1. na execução do futuro contrato, se abstenha do pagamento mensal da administração local sem associação ao andamento físico-financeiro da obra, devendo associar à mensuração do que foi efetivamente executado;

4.2. em futuras licitações, observe os seguintes requisitos para o exato cumprimento da lei:

4.2.1. Na elaboração de orçamentos de obras de infraestrutura utilize prioritariamente o Sistema de Custos – SICRO -, observando os necessários ajustes ao caso concreto;

4.2.2. Na elaboração do orçamento básico, considerar a desvinculação dos ligantes asfálticos das composições de custo dos serviços de pavimentação, apropriando-os em itens autônomos e considerando BDI diferenciado calculado, em atenção ao inciso II do § 2º do art. 7º c/c a alínea f do inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93;

4.2.3. Seguir os ditames do Portaria DNIT n. 1.977/2017 de modo que os preços de referência dos insumos asfálticos sejam definidos em função do binômio "aquisição + transporte";

4.2.4. Precificar a administração local de forma associada à execução financeira da obra e não como custo fixo mensal, de modo a evitar a possível configuração de liquidação irregular de despesa, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964;

4.2.5. Calcule e utilize BDI diferenciado no cômputo dos preços de insumos de relevância financeira e que possam ser caracterizados como mero fornecimento de material;

4.2.6. Realizar pesquisas de preços no mercado local dos materiais pétreos relevantes, segundo o que instrui a técnica orçamentária, porquanto os sistemas de custo regulares (SINAPI, SICRO) atribuem valores gerais para as unidades federativas e não abarcam particularidades locais de fornecimento, disponibilidade e preço.

5. Alertar para que possíveis alterações contratuais não desequilibrem o computo da equação financeira em desfavor da administração pública, sempre pelo exame da equidade global.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:27:23

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 23/01/2024 13:22.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2300328423 e o codigo: 19EB2

6. Após o decurso do prazo para comprovação do cumprimento da determinação constante do item 3 da presente Decisão, o retorno dos autos para análise do arquivamento, com fulcro no art. 20 da Instrução Normativa n. 21/2015.

7. Dar ciência desta Decisão, bem como do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, aos Srs. João Batista Belloli e Clésio Salvaro, Prefeito Municipal de Criciúma, à Assessoria Jurídica, ao procurador constituído nos autos e ao responsável pelo Controle Interno da Unidade Gestora em tela.

A Unidade Gestora apresentou resposta às fls. 830/855.

O Relatório DLC nº 1085/2023 (fls. 856/861) sugeriu o arquivamento do feito, tendo em vista o cumprimento do item 3 da Decisão Definitiva nº 1739/2023.

O *parquet* de contas (Parecer nº 3369/2023) acompanhou a Diretoria Técnica, manifestando-se pelo arquivamento.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

Fundamentação.

Verifico que a Unidade Gestora procedeu conforme determinado no item 3 da Decisão Definitiva nº 1739/2023 (fls. 819/820), revogando o ato de anulação do processo licitatório n. 135/PMC/2023 (fl. 832) e retomando o certame ao *status quo ante*, conforme exposto também pela DLC e pelo MPC.

Consta, inclusive, cópia do Termo de Contrato n. 212/PMC/2023 (fls. 838-852) decorrente da licitação efetuada.

Assim sendo, resta determinar o arquivamento dos autos, em atenção ao item 6 da referida Decisão.

Diante do exposto, **decido:**

1. Conhecer do Relatório DLC nº 1085/2023;

2. Determinar o arquivamento dos presentes autos, com fulcro no art. 20 da Instrução Normativa n. 21/2015.

3. Dar ciência do Relatório e desta Decisão ao Responsável, ao responsável pela Unidade Gestora, à sua Assessoria Jurídica e ao responsável pelo Controle Interno da Unidade Gestora.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:27:23

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 23/01/2024 13:22.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2300328423 e o codigo: 19EB2

Florianópolis, 23 de janeiro de 2024.

Luiz Eduardo Cherem
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:27:23

Esse documento foi assinado digitalmente por Luiz Eduardo Cherem em 23/01/2024 13:22.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2300328423 e o codigo: 19EB2

MCO 25/00059132

PROCESSO:	@MCO 25/00059132
UNIDADE GESTORA:	Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
INTERESSADOS:	Secretaria de Estado da Fazenda Gabinete do Governador do Estado de Santa Catarina Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
ASSUNTO:	Assistência jurídica gratuita no âmbito do Estado de Santa Catarina
RELATOR:	José Nei Alberton Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	ASS. Cons. José Nei Alberton Ascari - GAC/JNA/ASS
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/JNA - 246/2025

MESA DE CONSENSUALISMO. RESOLUÇÃO N. TC-284/2025. SOLICITAÇÃO DE INSTAURAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS TRÂMITES E REQUISITOS PREVISTOS NA NORMA. APROVAÇÃO.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de pedido de instauração de Mesa de Consensualismo, nos termos da recente Resolução n. TC-284/2025, com a finalidade de promover soluções consensuais para o aprimoramento do serviço e do modelo de assistência jurídica gratuita adotado pelo Estado, composto pela Defensoria Pública do Estado (DPE/SC) e pela Assistência Judiciária Gratuita (Defensoria Dativa), objeto de análise do processo @RLA 22/80059490.

A Presidência desta Casa, em atendimento à solicitação apresentada por este Relator (fls. 03-04), determinou à Secretaria Geral a autuação do presente processo (MCO), para posterior exame de admissibilidade e demais atos previstos no art. 3º da Resolução n. TC-284/2025 (despacho de fl. 5).

Autuado, o processo foi encaminhado à Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE), que se manifestou de acordo com o pedido, por entender que está

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:14:13

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 24/04/2025 17:47.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2500059132 e o codigo: 40A05

adequado e em conformidade com os requisitos estabelecidos na mencionada normativa.

Instado a se manifestar, o Mistério Público de Contas (MPC) elaborou o Parecer n. MPC/CF/346/2025 (fls. 11-13), pelo conhecimento e prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É a síntese do essencial.

II. DISCUSSÃO

Conforme dito, a presente Mesa de Consensualismo se refere à matéria que estava sendo examinada na auditoria operacional realizada pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE), com o objetivo de avaliar o modelo híbrido de assistência jurídica gratuita adotado pelo Estado de Santa Catarina, composto pela Defensoria Pública do Estado e pela Assistência Judiciária Gratuita – processo @RLA 22/80059490.

Após analisar a documentação colhida durante o procedimento de auditoria, bem com as justificativas apresentadas pelos gestores, a DAE elaborou o Relatório Técnico n. 47/2024, sugerindo, ao final, determinações às Unidades Gestoras envolvidas - Defensoria Pública Estadual, Tribunal de Justiça, Governo do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda - para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentassem um Plano de Ação contendo as medidas a serem adotadas, os prazos e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento de uma série de recomendações discriminadas ao final do relatório[1].

Conclusos os autos em Gabinete, considerando a complexidade da matéria, a importância do tema e o número de atores evolvidos, e, ainda, levando em consideração a necessidade de se promover um Tribunal que participe de

[1] fls. 2765-2920 do Processo @RLA 22/80059490.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:14:13

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 24/04/2025 17:47.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2500059132 e o codigo: 40A05

maneira mais crítica, construtiva e dialógica na solução dos problemas públicos, solicitei a instauração da presente Mesa de Consensualismo, nos termos da recente Resolução n. TC-284/2025, com a finalidade de promover soluções consensuais embasadas no melhor interesse público.

Submetido o presente processo à Diretoria Geral de Controle Externo (fls. 9-10) e ao Ministério Público de Contas (fls.11-13), em atendimento ao disposto no *caput* do art. 3º da Resolução n. TC-284/2025, ambos concluíram pelo prosseguimento do feito.

Note-se que, em linhas gerais, busca-se a conjugação de esforços materiais e institucionais das Unidades envolvidas - Defensoria Pública do Estado, Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC), Secretaria de Estado da Fazenda (SEF/SC) e Governo do Estado, além da própria Advocacia (OAB-SC) – para a concretização e expansão do serviço de assistência jurídica gratuita à população mais vulnerável.

Assim, considerando a importância e a complexidade da matéria, tanto sob o ponto de vista da gestão, quanto das contas públicas e da natureza dos serviços prestados pelo Estado, voltados à população menos favorecida, pode e deve este Tribunal participar do debate de maneira mais construtiva e dialógica, exercendo o papel de ente conciliador.

Oportuno registrar que as recomendações sugeridas no processo de origem implicam providências que exigem atuação coordenada e conjunta de todas as Unidades Gestoras envolvidas, abrangendo planejamento, estrutura de pessoal, gestão de recursos orçamentários, apoio técnico e logístico. Portanto, a comunicação e a atuação coordenada das instituições envolvidas são primordiais para que as recomendações sejam efetivamente postas em prática.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:14:13

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 24/04/2025 17:47.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2500059132 e o codigo: 40A05

Diante desse cenário, considerando que foram observados os trâmites e os requisitos previstos na Resolução n. TC-284/2025, mostra-se adequada a instauração da Mesa de Consensualismo inicialmente sugerida.

III. VOTO

Dito isso, em atendimento ao disposto no *caput* do art. 3º da Resolução n. TC-284/2025[2], proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

1. Aprovar a instauração da presente **Mesa de Consensualismo**, com a finalidade de promover soluções consensuais para o aprimoramento do serviço e do modelo de assistência jurídica gratuita adotado pelo Estado, composto pela Defensoria Pública do Estado (DPE/SC) e pela Assistência Judiciária Gratuita (Defensoria Dativa), objeto de análise do processo @RLA 22/80059490.

Florianópolis, 8 de abril de 2025.

Jose Nei Alberton Ascari
Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:14:13

[2] Art. 3º A solicitação de instauração de Mesa de Consensualismo será autuada como processo tipo MCO e passará por análise prévia de admissibilidade, a ser realizada pela Diretoria- Geral de Controle Externo (DGCE), seguindo para manifestação do Ministério Público de Contas e do referido relator, sendo, ao final, apreciada pelo Plenário acerca do atendimento dos requisitos contidos neste artigo. (g.n.)

Esse documento foi assinado digitalmente por José Nei Alberton Ascari em 24/04/2025 17:47.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2500059132 e o codigo: 40A05

TAG 24/00595490

PROCESSO N.:	@TAG 24/00595490
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado da Saúde
RESPONSÁVEL:	Beneficência Camiliana do Sul
ASSUNTO:	TAG referente ao convênio n. 2014TR001122, tratado nos autos da TCE 20/00194146
RELATOR:	Wilson Rogério Wan-Dall
UNIDADE TÉCNICA:	ASS. Cons. Wilson Wan-Dall - GAC/WWD/ASS
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/WWD - 99/2025

I. EMENTA

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG). HOMOLOCAÇÃO PLENÁRIA. QUITAÇÃO DO DÉBITO PACTUADO. ARQUIVAMENTO.
Nos termos do § 8º do art. 36-A da LCE n. 202/2000, o Termo de Ajustamento de Gestão deverá ser submetido à homologação do Tribunal Pleno no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da data da sua proposição, sob pena de suspensão definitiva.
Cumpridas as obrigações previstas no TAG, o processo relativo aos atos e procedimentos objeto do Termo será arquivado (art. 36-A, § 7º da LCE n. 202/2000)

II. INTRODUÇÃO

Trata-se de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) autuado a pedido deste Relator, nos termos do Memorando GAC/WWD n. 50/2024 (fls. 2-6), com fundamento na Decisão n. 1447/2024 exarada no processo @TCE 20/00194146.

Em síntese, objetivou-se via celebração de TAG obter um ajuste consensual entre a Secretaria de Estado da Saúde (SES) e a Beneficência Camiliana do Sul, de forma a permitir a continuidade da utilização do aparelho de hemodinâmica por usuários do SUS adquirido "em parte" com recursos do Convênio n. 2014TR001122, bem como ressarcir o erário estadual pelo tempo que o aparelho não foi utilizado para o fim conveniado.

O TAG foi assinado pelos signatários entre os dias 16 e 18 de dezembro de 2024, conforme fls. 81-91 dos autos.

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:15:52

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 21/02/2025 10:31.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2400595490 e o codigo: B9984

O processo foi encaminhado para manifestação do Ministério Público de Contas (MPC) nos termos do Despacho GAC/WWD - 1126/2024 (fl. 92).

Na sequência aportaram nos autos documentos apresentados pela Beneficência Camiliana do Sul (fls. 96-97), que, utilizando-se da Cláusula Segunda, § 6º[1] do TAG, antecipou o pagamento total do valor acordado via TAG.

Em sua manifestação o MPC concordou com os termos do TAG.

Em observância ao art. 36-A, parágrafo 8º da LCE n. 202/2000[2], emite-se o presente voto a fim de encaminhar à homologação plenária os termos do TAG celebrado.

Eis o relato necessário à compreensão do processo na fase em que se encontra.

III. DISCUSSÃO

O TAG celebrado percorreu todos os procedimentos normativos incidentes e estaria em fase de homologação plenária.

Na sequência caberia o monitoramento do cumprimento do TAG.

Diante da antecipação do pagamento total do valor acordado via TAG pela Beneficência Camiliana do Sul (fls. 96-97), resta além da homologação, reconhecer a quitação do débito e determinar o seu arquivamento, conforme prevê o § 7º do art. 36-A da LCE n. 202/2000[3].

[1] Considerando que o TAG pretende regularizar a execução do Convênio n. 2014TR001122, a fim de viabilizar uma solução mais adequada para irregularidade detectada no Processo @TCE 20/00194146 e, dessa forma, garantir a continuidade da utilização do aparelho de hemodinâmica por usuários do SUS no Hospital São Francisco, COMPROMETE-SE a Beneficência Camiliana do Sul a restituir o valor que seria objeto de imputação de débito nos autos do citado processo, por meio do aceite em receber de forma reduzida o valor mensalmente repassado pela SES ao Hospital São Francisco.
§ 1º O **ressarcimento ao erário ocorrerá em 12 parcelas mensais**, por meio de descontos no valor mensalmente repassado pela SES ao Hospital São Francisco, via Programa de Valorização de Hospitais (PVH), sendo a primeira parcela com vencimento para o mês subsequente à assinatura do TAG.
§ 2º A **apuração do valor do débito** que ora se pactua tem por base tanto o tempo que o aparelho de hemodinâmica ficou sem atender os usuários do SUS, quanto o seu tempo de vida útil atestado pelo fabricante. Portanto, considerando o decurso de 159 (cento e cinquenta e nove) meses entre 30/9/2015 e 31/12/2028 (vida útil) e o período de 81 (oitenta e um) meses, relativo ao lapso temporal de 30/9/2015 a junho de 2022 (período sem atendimento ao SUS), tem-se o **percentual de 51% do valor original de R$ 1.200.000,00** (um milhão e duzentos mil reais), repassado em 2014
[...]
§ 6º Fica **autorizado o pagamento antecipado do débito remanescente**, com recursos próprios, pela Beneficência Camiliana do Sul, observado o disposto no art. 17, § 2º, da Resolução n. TC–06/2001 c/c o artigo 44, parágrafo único,
a LCE n. 202/2000, para atualização do valor na data do débito. (Grifei)

[2] § 8º O **Termo de Ajustamento de Gestão** deverá ser submetido à **homologação do Tribunal Pleno** no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da data da sua proposição, sob pena de suspensão definitiva. (Grifei)

[3] § 7º Cumpridas as obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão, o processo relativo aos atos e procedimentos objeto do Termo será arquivado

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 21/02/2025 10:31.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2400595490 e o codigo: B9984

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:15:52

Por sua vez, concedida a homologação plenária e reconhecido o pagamento total do débito acordado, é necessário reconhecer a extinção, sem julgamento do mérito, do processo @TCE 20/00194146, haja vista a perda de seu objeto.

Neste contexto, sugiro ao plenário homologar o TAG de fls. 88-91, arquivar o presente processo e juntar aos autos do processo @TCE 20/00194146 cópias dos documentos de fls. 88-91, 94-97 e da Decisão a ser proferida no presente processo TAG, para então esse relator poder emitir o voto de extinção do feito nos autos do processo que deu origem ao TAG (processo @TCE 20/00194146)

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1. **Homologar**, nos termos do § 8º do art. 36-A da LCE n. 202/2000, **o Termo de Ajustamento de Gestão** de fls. 88-91.

4.2. **Dar quitação** à Beneficência Camiliana do Sul **do débito assumido via TAG**, em razão da comprovação do pagamento antecipado do total do débito apurado, conforme previsto na Cláusula Segunda, parágrafo 6º do TAG.

4.3 Arquivar o processo @TAG 24/00595490, conforme estabelecido pelo §7º do art. 36-A da LCE n. 202/2000.

4.4. Juntar nos autos do processo @TCE 20/00194146 cópias dos documentos de fls. 88-91, 94-97 e da presente Decisão, determinando à SEG que após referidas juntadas encaminhe os autos da TCE ao relator para emissão de voto de extinção do feito.

4.5. Dar ciência do voto e da decisão à SES, à Beneficência Camiliana do Sul e ao MPC.

Florianópolis, na data da assinatura digital.

WILSON ROGÉRIO WAN-DALL

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 21/02/2025 10:31.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2400595490 e o codigo: B9984

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:15:52

Conselheiro Relator

Disponibilizado para Daniel Augusto Rheinheimer - 046.461.559-31 em 13/10/2025 - 09:15:52

Esse documento foi assinado digitalmente por Wilson Rogério Wan-Dall em 21/02/2025 10:31.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o número do processo: 2400595490 e o codigo: B9984

APÊNDICE A – ENTREVISTAS COM CONSELHEIROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO HERNEUS JOÃO DE NADAL

Data: 21/2/2025
Nome: Herneus João De Nadal
Cargo: Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: Julho/2009

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Houve mudanças significativas.

Nós tínhamos um caráter, e que ainda permanece por conta de dispositivo constitucional, de ser um órgão fiscalizatório. Mas nós éramos órgãos que cuidavam mais da contabilidade, do orçamento. E, com o passar do tempo, nós sentimos que precisávamos atuar na governança e, também, com ações preventivas. Não se utilizavam as cautelares, era só a decisão do mérito que vinha depois. Então, não eram decisões nada pedagógicas e nem orientativas.

Hoje, nós temos esse trabalho na gestão e esse trabalho preventivo, e continua também uma missão constitucional, também fiscalizatória.

Essa mudança na forma de atuação, por certo, reflete na forma que o Tribunal passou a fundamentar suas decisões.

1.2) Houve alterações qualitativas?
R: Sim.

1.3) Houve alterações quantitativas?
R: Sim.

Isso porque o Tribunal avançou em diversos aspectos, sendo de destaque as novas ferramentas que dispomos, permitindo que a atuação gere resultados práticos no dia a dia e que esses resultados possam ter ações concretas em favor do controle do dinheiro público, do gasto, da arrecadação, também, como um todo, através da TI, toda essa estrutura, sendo certo que tudo isso igualmente reflete na qualidade da fundamentação das decisões, bem como na própria quantidade das decisões proferidas.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e art. 21, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Sim.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?

R: Sim, em todos os casos.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?

R: É uma matéria que sempre desperta muita discussão.

No entanto, é sempre importante que tenhamos presente que as nossas decisões implicam na vida do cidadão e que, muitas vezes, precisamos avaliar até se alguma decisão que proferimos não venha a ter um efeito reverso.

Então, esse é o grande desafio, é um desafio gigante que, modestamente, nós procuramos enfrentar, por meio da colaboração da nossa estrutura. Aqui, na presidência, a estrutura da Casa, uma estrutura robusta, forte, que conhece e estabelece o diálogo com todas as diretorias, as quais são responsáveis por essa matéria que tramita. Nós temos essa estrutura diferente da estrutura do judiciário.

Então, procuramos sempre andar conectados com o nosso pessoal para que a gente avalie o resultado, e o resultado precisa, necessariamente, a meu modo de sentir, considerar aquilo logicamente, sem nos afastar da prova, sem nos afastar da lei, mas saber o que a nossa decisão vai provocar.

Então, nós temos que ter sempre isso em mente, porque nós tratamos aqui matérias que são extremamente sensíveis, e lidamos com todas as políticas públicas, com ações que o executivo, principalmente, desenvolve em favor do cidadão.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?

R: Sim.

Olha, sempre é um desafio, é um desafio muito grande, mas com a estrutura que nós temos e o conhecimento do nosso corpo técnico, que é extraordinário, e mais a vivência dos nossos conselheiros, com a discussão que, às vezes, até é acalorada, dá para se avaliar o alcance da decisão.

E o que nós temos considerado e temos levado sempre com muita responsabilidade é com relação à decisão.

Se a decisão vem a causar uma dificuldade grande para um determinado segmento da sociedade, onde estão aqueles que mais precisam do serviço do Estado, sempre precisamos avaliar as consequências que ela pode trazer.

Até porque, se nós deixarmos desassistidos certos setores, e que é o nosso trabalho checar desde licitações e todos os atos que se praticam, se deixarmos desassistidos, nós corremos um grande risco, mas um grande risco de fazer com que venha se fazer sentir um vácuo do próprio Estado em ações que são imprescindíveis para que o cidadão possa contar com um atendimento mínimo às necessidades que tem, que precisa.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: Sim.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Eu acho que, de uma forma bem equilibrada, é importante falar de decisões que são fundamentais para que a população possa ver atendidas as necessidades que são essenciais.

Não há, no meu modo de sentir e de ver, como compatibilizar decisões que se cobram com a realidade das pessoas que dependem exclusivamente de um determinado atendimento, que elas possibilitem, então, aquelas situações que são diárias e imprescindíveis, necessárias.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?
R: Não influenciam.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?
R: Fundamental.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?
R: Sim.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?
R: Sim.

12) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?
R: Sempre optei por considerar as consequências práticas das decisões tomadas. Então, a lei veio apenas para consolidar aquilo que, muitas vezes, já vinha sendo feito.

13) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão?
R: Nós tivemos algumas situações, por exemplo, do atendimento aos serviços de recolhimento de lixo, em que a gente procurou, então, criar mecanismo, sem abandonar a legalidade do processo, sem deixar de observar as provas, mas procurando não inviabilizar os serviços.

E, ao mesmo tempo, procurando preservar as garantias que são necessárias, que precisam ser dadas ao Estado com relação aos recursos públicos, mas com decisões que considerem situações em que uma cidade possa ficar.

A situação do Aeroporto de Chapecó, que fui relator, foi um caso bastante emblemático. É um exemplo que, na época, nós observamos, na nossa decisão, quando nós cuidamos da legalidade, dissemos que poderíamos aproveitar o certame licitatório, sem causar prejuízo às partes participantes e nem aos cofres públicos, mas foi interessante, porque o Tribunal de Contas, saindo da legalidade, também disse o seguinte: o espaço é muito tímido para atender à necessidade de um futuro próximo, e nós já estamos assim lá.

Então, parece que, às vezes, as decisões dos tribunais, e muitas vezes, além de analisar a legalidade, analisam essas situações que mostram para a população.

E há, ainda, outras situações com que nos deparamos, sendo de destaque aquelas do setor da saúde.

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?
R: Sim.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?
R: Não recordo, no momento, algo específico.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?
R: Eu penso que as decisões foram amadurecendo durante anos.

E para que a gente as altere, que elas podem ser alteradas, nós precisamos estar seguros desses movimentos. Ou teremos conflitos nas decisões. Ora uma decisão caminha por uma determinada direção, ora ela pode caminhar para a outra.

Mas sempre os nossos precedentes, nossos prejulgados, são importantes para que a gente possa se guiar e que as mudanças que porventura sejam feitas, sejam feitas com a devida cautela, até porque todo esse conhecimento é um conhecimento de muito, muito, muito tempo e de muitas e muitas mãos que o construíram, até porque essas decisões orientam, ao longo do tempo, os nossos gestores da forma com que o Tribunal decide.

Então, no tempo em que se verificar necessária uma mudança, nós temos que fazê-la com toda a parcimônia possível, para que não se choque com aquelas decisões que o gestor tomou alguns anos atrás.

Então, temos que preservar, ao longo do tempo, as decisões que guardem relação com a gestão e dos atos praticados e, sendo o caso, somente após muita discussão, se aprofundar muito, se façam as mudanças que são necessárias.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?
R: Eu acredito que esse tema é desafiador. Desafiador e que tem que ser conduzido com cautela. Porque nós não podemos puramente avançar por um caminho, sem levar em conta a legalidade.

Devemos sempre ter em conta a boa aplicação do dinheiro público, sem jamais nos desvincular dos interesses da população.

Então, eu acredito que com relação ao tema temos que buscar esse equilíbrio, preservar a população e preservar o patrimônio público com os mecanismos que nós temos.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO JOSÉ NEI ALBERTON ASCARI

Data: 24/3/2025
Nome: José Nei Alberton Ascari
Cargo: Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: 8/11/2017

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal? Houve mudanças significativas? Quais?
R: Principalmente na qualidade da fundamentação das decisões.

1.2) Houve algumas poucas mudanças? Quais?
R: Prejudicado.

1.3) Houve alterações qualitativas?
a) Sim? Quais?
b) Não?
[Respondido na letra “a”].

1.4) Houve alterações quantitativas?
R: Não.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2**) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?**
a) Sim.
b) Não.
c) Em parte (se sim, pedir para explicar brevemente sua compreensão do conceito).
R: Sim. Na realidade, sempre foi papel do magistrado atentar para as consequências de suas decisões e assim ainda persiste. Mas ele deve, acima de tudo, observar a legislação. Acredito que com a edição da Lei n. 13.655/2018, que introduziu os arts. 20 e 21 na LINDB, o tema ganhou mais notoriedade, especialmente na órbita do Direito Público.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: Sim, em alguns casos.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões? (Explorar se essas considerações são explicitamente mencionadas ou implícitas na decisão final).

R: Por exemplo: nas decisões cautelares acerca de procedimentos licitatórios, tenta-se verificar até que ponto o interesse público é resguardado em eventual suspensão do certame. Há casos em que o *periculum in mora* é reverso, ou seja, trata-se de uma situação em que a concessão de uma medida cautelar pode causar um dano maior do que o que se pretende evitar. As consequências da decisão precisam ser avaliadas.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?

a) Sim (pedir para detalhar).

b) Não.

c) Às vezes (pedir para dar exemplos).

R: Muitas vezes, o julgador não possui todos os elementos técnicos necessários para avaliar a situação.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

a) Sim. Neste caso, de que forma?

b) Não.

c) Talvez (se sim, perguntar como isso poderia ser implementado).

R: [Marcada a letra "A"]. Sim. Tendo a legislação como referência e respeitados os princípios de direito.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante? (Exemplos: decisões envolvendo contratos públicos, penalidades administrativas, auditorias de desempenho etc.)

R: Vai depender do contexto, mas de uma maneira geral as decisões de cognição sumária como as cautelares são os exemplos mais claros da observação do consequencialismo.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC? Tais pressões podem interferir na consideração das consequências de uma decisão?

R: Os tribunais de contas são órgãos peculiares, que têm, dentre as suas funções, a de julgar as contas dos administradores públicos. Em determinadas situações, o TCE pode avaliar o impacto econômico de suas decisões em prol do interesse público. No entanto, não pode se deixar levar pelo clamor da opinião pública porque suas decisões devem ser pautadas pela melhor técnica.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

a) Fundamental.

b) Importante, mas não essencial.

c) Pouco relevante.

R: A fundamentação das decisões do TCE/SC é por demais relevante e atende a vários propósitos desde a sua validação como ato jurídico até como forma de comunicação e posterior assimilação para os seus destinatários diretos. Ademais, a sociedade precisa compreender o que o nosso Tribunal pretende com os seus pronunciamentos.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?
a) Sim.
b) Não.
c) Talvez (se sim, pedir para justificar).
R: Não necessariamente, vai depender do contexto.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?
R: Sim.

12) Em sua visão, o papel da fundamentação em decisões do TCE/SC tem evoluído com o tempo? As decisões estão mais transparentes e detalhadas quanto às suas consequências?
R: [Respondido na parte 1].

13) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?
R: Trouxe uma maior visibilidade no assunto.

14) O(a) senhor(a) acredita que o nível de detalhamento exigido na fundamentação das decisões do TCE/SC é suficiente para expressar todas as consequências práticas previstas?
R: As decisões do TCE devem possuir a melhor fundamentação possível, mas isso não significa necessariamente conseguir prever todas as situações práticas do objeto examinado.

15) Quais dificuldades o(a) senhor(a) enxerga na aplicação do consequencialismo no âmbito do TCE/SC?
R: Não uma dificuldade, mas um alerta: o exame das consequências deve ter um papel argumentativo residual, não pode o magistrado se afastar completamente da lei aliando-se a um empirismo desarrazoado.

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?
a) Sim. Quais, por exemplo?
b) Não.
c) Talvez (pedir sugestões de melhorias).
R: Sim, porquanto maior e mais ágil for o acesso às informações da situação fática, o Tribunal de Contas estará mais apto a desenvolver uma decisão

fundamentada garantidora do interesse público. Nesse sentido, o uso de ferramentas tecnológicas tem um papel relevante.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo? (Explorar possíveis influências filosóficas ou jurídicas que poderiam complementar o consequencialismo).

R: O consequencialismo é uma forma de hermenêutica do direito e está ligado ao pragmatismo ideológico ou utilitarismo e em oposição ao idealismo. Mas como tudo na vida exige equilíbrio, é preciso dosar o consequencialismo com parcimônia, pois uma coisa é considerar as consequências da decisão, outra é adotar o consequencialismo como forma de decisão.

Na interpretação do direito, os conceitos de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida e proibição de excesso devem estar presentes. Dessa forma, todos os métodos hermenêuticos podem ser levados em conta no processo decisório do TCE.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?

R: Os precedentes, de uma maneira geral, são fontes do direito. O TCE respeita deveras os precedentes judiciais vinculantes. No entanto, nosso Tribunal poderia evoluir e ampliar sua gama de súmulas de modo a simplificar o julgamento de temas repetitivos. Trata-se de uma cultura organizacional que precisa ser melhor desenvolvida no âmbito interno.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?

R: O TCE/SC já vem aprimorando a qualidade de seus pronunciamentos e de suas atividades. Trata-se de uma ação permanente que passa pela qualificação do seu pessoal e da correta gestão do seu conhecimento acumulado.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR

Data: 20/5/2025
Nome: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Cargo: Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: Maio/2010.

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. As fundamentações não eram tão bem trabalhadas e passaram a ser melhor trabalhadas nos processos, pelos gabinetes, é um conjunto de fatores. A qualificação dos conselheiros e do corpo técnico, que termina municiando, suprindo os gabinetes com a sua força de trabalho. Eu acho que contribuíram bastante.

A gente tem que acompanhar a jurisprudência dos tribunais superiores, a gente tem que cuidar melhor das nossas fundamentações. Então, para mim, isso é, é fato que melhorou muito a questão da fundamentação dos votos dos relatores como um todo e do plenário.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Sim.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: A gente procura considerar. É claro que naqueles processos mais simples, a gente termina não fazendo essa análise. Mas, principalmente, nos processos que a gente sente que tem uma repercussão maior, que eles são mais relevantes, seja pela temática, seja pelos valores envolvidos, a gente procura fazer essa análise.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?
R: Eu acho que quando a gente faz essa análise consequencialista, isso tem que estar documentado, tem que ser trazido para a fundamentação. Então, não adianta você fazer a análise e ficar na tua cabeça. Eu acho que você tem que traduzir isso em palavras e na fundamentação. Então, acho que tem esse aspecto. Nem sempre isso é feito ou é feito para aqueles processos que não são, né, mais complexos, são mais simples. Isso talvez seja feito de maneira mental e não seja trazido ou não seja feito. Mas quando, o ideal é que seja feito, né, e que seja traduzido na fundamentação.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?

R: Sempre tem. É difícil a gente vislumbrar todas as consequências práticas, até porque existem questões que envolvem um grau de incerteza, essa variante de imprevisibilidade e de incerteza. Mas de certa forma, isso tem que ser verbalizado, tem que ser racionalizado e trazido para o processo, a gente tentou fazer, mas tem um componente aí de incerteza. E aí que a gente não tem o controle. É uma questão que vai ficar em aberto. Mas, é, a dificuldade é em fazer, em procurar fazer essa análise de maneira abrangente, porque também não adianta fazer de maneira focal, pegar um aspecto só da consequência e trabalhar. Não. Tem aspectos positivos, tem aspectos negativos, tem aspectos que devem ser analisados de maneira abrangente, completa e não de maneira individualizada. Então, é difícil, mas eu acho que é um exercício que tem que ser feito. Não só pela exigência legal, mas pela qualidade da nossa decisão. Eu acho que uma decisão que faz ou que procura fazer isso daí, ela tende a ser uma decisão mais bem fundamentada e, enfim, as consequências e a aplicação daquela decisão, ela vai trazer um resultado melhor para a sociedade.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: Sim, até porque é um instituto relativamente novo. É um processo, as instituições, elas passam por um processo de aprimoramento, de maturidade. As instituições são feitas por pessoas. E eu penso que, na verdade, é um aprendizado que tá todo mundo procurando aprender a como fazer isso da melhor forma. Então tem muito campo aí para a gente melhorar.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Me vem à mente um processo, tem alguns processos, mas um em específico me vem à mente, que é a questão, por exemplo, de uma obra no Porto de Imbituba, em que se aplicou o consensualismo. A gente procurou analisar se vale a pena anular essa e abrir uma nova licitação, atrasar uma obra que tem vários, que o porto tá esperando, enfim, o porto tá estrangulado. Então, a gente procurou fazer essa análise consequencialista e procurou construir uma solução nesse contexto.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?

R: Acho que influenciam. Até, como eu te disse, veja, aqueles processos que são mais simples, a gente termina não fazendo. São mais simples. Mas um processo que tem um impacto maior perante a opinião pública, a gente tem que fazer. A gente tem que fazer essa análise consequencialista.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

R: Fundamental.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?

R: Sim.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?
R: Sim.

12) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?
R: Eu acho que a LINDB foi um instrumento importante para aprimorar a atuação dos órgãos de controle, da gestão pública. E o consequencialismo, acho que foi um avanço. E foi bom ter sido colocado lá, na LINDB, senão não seria feito.

13) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão?
R: [Respondido na questão 7].

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?
R: Sim. [Vide questão 6].

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?
R: A questão da responsabilização objetiva *versus* subjetiva. A questão dos vieses, do viés de confirmação, viés de ancoragem. Eu acho que a nossa atuação, ela é muito enviesada, às vezes. A gente vê isso quando, por exemplo, a área técnica afina algo, o plenário decide naquela linha, a diretoria de recursos mantém aquela decisão, às vezes, desprezando os argumentos trazidos pelos interessados, e o plenário embarca. Então, um viés de confirmação.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?
R: Acho que sim. Acho que a gente tinha que cultuar mais os nossos precedentes, trabalhar melhor, usar mais súmulas vinculantes. Acho que o Tribunal é muito tímido nisso daí, a gente deveria fazer mais. Até porque, às vezes, você vê o plenário, né, principalmente depois, com o virtual, mas já era assim antes também, em função de que muitos processos, pelo volume de processo, nem sempre você consegue se debruçar, e pelo viés de confirmação, você tende a acompanhar a área técnica e o parecer, às vezes, vêm posicionamentos distintos.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral?

R: Eu acho que, de certa forma, a gente conversou um pouco sobre isso. Eu acho que a área técnica tem um papel fundamental nisso, o corpo instrutivo. A consciência acerca da importância do consequencialismo e dessas outras teorias, do precedente, da responsabilização subjetiva. Eu acho que, acerca do consequencialismo, se a gente atuar na capacitação com relação a isso e, atuando, a gente tem que criar na Casa uma comissão de qualidade que efetivamente sirva para a gente fazer esses apontamentos. Não tá vindo consequencialismo nos processos, tal faltou, nesse faltou. O que que tá faltando? Não fizeram por quê? Então, a gente tem que ter esse *feedback* da qualidade do nosso trabalho, né? E não tem.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO WILSON ROGÉRIO WAN-DALL

Data: 24/4/2025
Nome: Wilson Rogério Wan-Dall
Cargo: Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: 16 de fevereiro de 2000

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Houve mudanças significativas. A fundamentação passou a ser mais detalhada e contextualizada, com incorporação de fundamentos de direito administrativo contemporâneo, como o consequencialismo e a segurança jurídica.

Do mesmo modo, houve a inclusão de elementos como a razoabilidade, a proporcionalidade e a análise dos impactos das decisões e uma importante evolução para uma linguagem mais acessível, visando maior transparência.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: a) Sim.

O consequencialismo, conforme previsto nos arts. 20 e 21 da LINDB, é a orientação de que o intérprete e o aplicador do direito devem considerar as consequências práticas de suas decisões. Em outras palavras, antes de decidir, é necessário avaliar o impacto concreto que a decisão poderá gerar, especialmente no âmbito da Administração Pública e da sociedade. A ideia central é evitar decisões que, embora formalmente corretas, possam trazer efeitos desproporcionais, onerosos ou inviáveis, afetando a efetividade das políticas públicas ou prejudicando o interesse coletivo. Trata-se de uma evolução no processo decisório, que busca maior responsabilidade e racionalidade na produção dos efeitos jurídicos.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: Sim, em alguns casos.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?
R: As reflexões sobre consequências práticas influenciam a fundamentação na medida em que são consideradas de forma explícita quando há impacto significativo para os jurisdicionados ou para a administração pública, mas, em especial para os interesses da sociedade. Em alguns casos, a análise das consequências é incorporada de forma implícita, orientando a escolha da medida mais adequada.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?

R: c) Às vezes. Em auditorias em que se deve observar e analisar o desempenho, a previsão dos impactos de uma decisão corretiva pode ser incerta, pois depende de variáveis externas e da atuação dos gestores.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: a) Sim. Neste caso, de que forma? Incentivando a inclusão expressa da análise de consequências práticas na fundamentação de todas as decisões relevantes, especialmente nas áreas de fiscalização de contratos e de auditorias.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Sim, em decisões envolvendo contratos públicos, aplicação de penalidades administrativas e auditorias de desempenho.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC? Tais pressões podem interferir na consideração das consequências de uma decisão?

R: Embora o Tribunal deva atuar com independência, tais pressões podem, sim, interferir na consideração das consequências de uma decisão, exigindo maior prudência e equilíbrio na fundamentação.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

R: a) Fundamental.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?

R: a) Sim.

A demonstração explícita da preocupação com os efeitos práticos das decisões contribui para o fortalecimento da confiança da sociedade na atuação do Tribunal.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?

R: a) Sim.

12) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?

R: Sim. Após a alteração da LINDB, passei a considerar de forma mais sistemática os efeitos práticos das decisões, buscando justificar as escolhas com base não apenas na legalidade, mas também na eficiência e na proteção da segurança jurídica.

13) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão?

R: Sim. Em processo envolvendo a rescisão de contrato de prestação de serviços essenciais, a análise das consequências práticas — como a descontinuidade do serviço e seus impactos sociais — foi determinante para optar por medidas de correção contratual, em vez de anulação imediata do ajuste.

O TCE já decidiu nessa linha nos Processos LCC 23/00603408, REP 21/00147093, REP 21/0043497, REP 23/80062204, entre outros.

Da minha relatoria, posso mencionar o Processo REP 24/80080727.

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC? Se sim, quais, por exemplo?

R: a) Sim.

Maior capacitação dos servidores do TCE, do MPC, dos procuradores e membros para a análise de impactos, bem como uma estruturação de pareceres técnicos que avaliem as consequências práticas de forma preliminar.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?

R: Sim. A teoria da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima deveria ser ainda mais incorporada, complementando o consequencialismo com a necessária estabilidade das relações jurídicas.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?

R: Sim. Os precedentes administrativos e judiciais merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro e sua utilização consistente fortaleceria a segurança jurídica e a isonomia na atuação do Tribunal.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?

R: Sim. Sugiro a criação de protocolos internos para análise de impacto das decisões e o estímulo a uma cultura organizacional que valorize a ponderação das consequências práticas. Essas melhorias poderiam ser implementadas por meio de capacitações, atualização dos manuais de auditoria e estímulo à inovação na fundamentação das decisões.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO LUIZ EDUARDO CHEREM

Nome: Luiz Eduardo Cherem
Cargo: Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: Julho/2014

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Houve mudanças significativas.

1.2) Houve alterações qualitativas?
R: Sim.
Eu acho que houve uma mudança muito grande, principalmente em relação ao entendimento do papel do Tribunal. Eu acho que a mudança foi no cerne dessa discussão. Eu vim da área da saúde, e na área da saúde a prevenção é fundamental. E hoje o Tribunal tem feito esse trabalho que eu acho fundamental, que é o trabalho preventivo, o trabalho educativo, o trabalho de acompanhar as ações do serviço público. Então, eu considero que nos últimos anos houve uma mudança muito grande. Nessas questões, isso impacta também os fundamentos das decisões, naturalmente, do próprio plenário.

1.3) Houve alterações quantitativas?
R: Sim.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Em parte.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: Sim, em todos os casos.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?
R: Muitas vezes, o gestor é multado pelo Tribunal quando toma uma decisão por necessidade imperiosa. Então, eu sempre vejo o outro lado do balcão na tomada da decisão, bem como suas consequências práticas.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?

R: Não. As decisões são tomadas com muita tranquilidade.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: Eu acho que sim. Eu sempre digo que por trás de um papel tem uma pessoa. Sim. Por trás de um número, de um processo, tem alguém.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Principalmente na área da saúde, porque é uma matéria totalmente diferente das demais. Saúde não se pode esperar, você tem que tomar decisões muito rápidas. E, às vezes, as decisões muito rápidas, ela confronta com as decisões que o Tribunal quer que se tome em outras matérias. E isso não é possível.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?

R: Não influenciam. O homem público que tem medo das suas decisões não deve ser homem público. O Tribunal pode sofrer pressões externas, mas isso não deve ser levado em conta. Há uma independência bastante grande do Tribunal.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

R: Fundamental.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?

R: Sim.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?

R: Sim.

12) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?

R: Não. Já levava em conta, já aplicava essa questão do consequencialismo. Isso apenas veio fortalecer aquilo que eu acreditava.

13) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão?

R: Quando houve a compra dos respiradores pela Secretaria de Saúde, que houve aquela punição para os envolvidos, eu tive uma preocupação muito grande porque a epidemia da covid era um fato novo. E tinha muitas informações desencontradas. Então, as pessoas tomavam decisões, muitas vezes, levadas pela emoção de querer resolver.

Talvez isso tenha sido cometido em erros, houve precipitações nas decisões, isso acabou impactando a decisão dos nossos votos aqui e, com certeza, as

consequências. Mas é uma coisa que até hoje eu tenho um ponto de interrogação se a nossa decisão foi a mais correta.

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?

R: Eu acho que como está hoje, o julgador tem toda a chance de fazer um bom julgamento.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?

R: Não recordo, no momento, algo específico.

19) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?

R: Hoje eu me sinto muito bem-vindo ao Tribunal por essas mudanças que nós citamos. Mudanças do ato preventivo, do ato educacional. Hoje você caminha junto com o gestor, você pode ser um parceiro na governança pública.

Hoje nós não somos mais apenas um tribunal de contas. Nós somos um tribunal de governança. Por quê? Porque nós estamos exigindo não apenas mais gastos do gestor, mas sim a qualidade desse gasto. Isso tem sido fundamental na virada de chave desse entendimento dos órgãos de controle. Isso é muito interessante.

Às vezes, a gente vê o gestor e fala “eu gastei tantos milhões da saúde, eu apliquei o mínimo”. Mas aplicou em quê? Comprou um notebook em um colégio que não tem saneamento?

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO LUIZ ROBERTO HERBST

Data: 11/7/2025
Nome: Luiz Roberto Herbst
Cargo: Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: Março/2000

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Houve mudanças significativas. Antes, os conselheiros se baseavam mais na literalidade do texto legal. Hoje, se observam também os prejulgados do próprio Tribunal.

1.2) Houve alterações qualitativas?
R: Sim.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Sim.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
a) Sim, em todos os casos.
b) Sim, em alguns casos.
c) Raramente.
d) Não.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?
R: Quando possível, são incluídas na fundamentação das decisões as consequências práticas.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?
R: Sim.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?
R: Sim.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?
R: Licitações.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?
R: Pensamos na comunidade, na sociedade e nos munícipes, sendo importante avaliar as consequências.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?
R: Fundamental.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?
R: Sim.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?
R: Sim.

12) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão? Como esse aspecto influenciou o resultado?
R: Não me recordo no momento de um caso específico.

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

13) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?
R: Sim.

14) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?
R: Os prejulgados estão sendo utilizados com frequência no Tribunal, o que colabora nas decisões.

15) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?
R: Entendo que o consequencialismo deve ser melhor estudado e mais aplicado no âmbito do Tribunal.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO ADERSON FLORES

Data:
Nome: Aderson Flores
Cargo: Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: 11/3/2023

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: a) Evolução nos votos e acórdãos, que antes eram mais simples; b) Melhoria qualitativa e quantitativa; c) Mudança de perfil dos conselheiros e servidores; d) Investimento institucional em qualificação; e) Influência das lideranças institucionais recentes.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Sim.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: As consequências práticas influenciam a decisão. Antes eram consideradas de forma empírica. Hoje são mais explicitadas na fundamentação, especialmente após a LINDB.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?
R: [A fundamentação escrita das decisões ocorre a partir de um raciocínio no campo dos fatos. O conselheiro cita o exemplo da anulação de um contrato administrativo, dizendo:] “sempre há certa relutância em determinar a anulação, em razão do interesse público. Assim, antes não se fundamentava nas consequências práticas, mas empiricamente a gente já tinha a noção de que disso haveria consequências práticas na prestação de serviço. No entanto, ainda assim, buscava-se, na medida do possível, fundamentar com base no consequencialismo, antes mesmo das mudanças da LINDB.”

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?
R: Sim.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: Sim.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Licitações e contratos administrativos.

[Nesse ponto, o Conselheiro destaca que mesmo antes das modificações da LINDB, já notava que na maioria dos casos em que se consideravam argumentos consequencialistas havia correlação com licitações e contratos administrativos, recordando casos em que o TCE/SC, ao constatar irregularidades formais em procedimentos licitatórios, optou por não anular contratos em vigor, valendo-se da fundamentação prevista na LINDB, buscando evitar prejuízos à continuidade do serviço público e à população beneficiária.

Ainda sobre licitações, especificamente a adoção de cautelares, quando desacompanhada de uma análise das consequências práticas, pode paralisar indevidamente a máquina pública e comprometer a continuidade de serviços essenciais. O Conselheiro relatou, ainda, que em diversos casos concretos optou-se pela modulação da medida — como, por exemplo, a vedação da assinatura do contrato sem a suspensão integral do procedimento — como forma de equilibrar o dever de fiscalização com a proteção ao interesse coletivo.]

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?

R: As pressões em si não. Mas a compreensão de determinada necessidade da administração ou da comunidade de determinado local, elas podem ser levadas em consideração. Não em forma de pressão, mas como forma de ser ouvido.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

R: Fundamental.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?

R: Sim.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?

R: Sim.

12) Em sua visão, o papel da fundamentação em decisões do TCE/SC tem evoluído com o tempo?

R: [Vide item 2].

13) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?

R: A edição da nova redação da LINDB não apenas trouxe maior clareza sobre a importância da análise das consequências práticas, mas também impôs aos julgadores a necessidade de refletir e registrar expressamente as razões pelas quais

determinadas decisões foram tomadas, o que não ocorria, ou ao menos ocorria em menor grau, em momento anterior.

14) O(a) senhor(a) acredita que o nível de detalhamento exigido na fundamentação das decisões do TCE/SC é suficiente para expressar todas as consequências práticas previstas?
R: Sim.

15) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão? Como esse aspecto influenciou o resultado?

16) Quais dificuldades o(a) senhor(a) enxerga na aplicação do consequencialismo no âmbito do TCE/SC?
R: [Já respondido].

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?
R: Sim.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?
R: Consensualismo.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC?
R: Sim, sem dúvidas.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?
R: A capacitação é a melhor forma de se difundir ideias no âmbito do TCE/SC.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO-SUBSTITUTO GERSON DOS SANTOS SICCA

Data: 21/2/2025
Nome: Gerson dos Santos Sicca
Cargo: Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: Agosto de 2006

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Houve mudanças significativas.

1.2) Houve alterações qualitativas?
R: Sim.

1.3) Houve alterações quantitativas?
R: Sim.

PARTE 2: CONSEQUENCIALISMO E PROCESSO DECISÓRIO

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Sim.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: Sim, mas aí, para explicar um pouco qual é a minha visão consequencialista, eu trabalho mais numa linha que, digamos, na perspectiva de filósofo, é o consequencialismo de regras.

Eu penso que o primeiro foco numa leitura jurídica, numa decisão, ela é jurídica. O Estado de Direito precisa de uma estruturação jurídica, para que ela possa ser reconhecida como legítima.

O primeiro ponto é que a tua decisão tem que levar as consequências previstas pela regra. Esse é o primeiro ponto.

Eu tenho uma preocupação com o consequencialismo que coloca a regra em segundo plano. Eu acho que ela tem que estar em um ponto de destaque. Ela é o ponto central da análise. Isso não significa que tu não vais estabelecer interpretações que possam ir adequando a realidade, fazendo uma adequação com o mundo dos fatos. Por que eu digo isso? Porque eu tenho uma certa preocupação com o consequencialismo que leva para uma análise puramente econômica do direito. Porque isso pode levar a uma negação da autonomia do direito.

Dizem assim, “olha, essa decisão é antieconômica, o consequencialismo me leva a essa ideia, logo eu não posso tomar essa decisão”. Isso permitiria o julgador decidir contra a lei.

Por isso que eu falo em consequencialismo de regras. O limite sempre vai ser a lei. Por que isso é importante? Porque óbvio que em alguns momentos a lei não oferece a melhor solução do ponto de vista econômico.

O que cabe ao tribunal, ao julgador, a meu ver nesse caso? Ele vai dizer, olha, a lei leva a esta consequência. E eu tenho um mandato constitucional para cumprir a regra nesses termos. Eu posso muitas vezes colocar no óbvio, ter dito, na decisão, “olha, a alternativa melhora e tal, mas não é isso que a lei diz”. Então esse é o limite do consequencialismo que eu entendo.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?

R: Eu acho que tem que analisar sempre o tipo de matéria que está se tratando. Eu vou dar um exemplo que eu acho que fica mais fácil. A licitação já tem os princípios vetores, que é a obtenção da melhor proposta e garantir a ampla competitividade. Então, aí, a lei me dá uma abertura para eu pensar as consequências práticas da decisão de uma maneira mais, digamos, mais concentrada com a realidade do mercado, com a realidade da gestão pública.

Então, digamos que nesse ponto a própria regra está dizendo que eu tenho que trabalhar as consequências práticas dentro dessa lógica. O que eu quero dizer? Eu não fico, a cada caso, verificando qual é a consequência prática.

A primeira coisa que eu penso, qual é o âmbito que eu estou tratando, quais são as normas diretoras daquele ramo, o que elas perseguem. Eu sempre procuro pensar as consequências práticas, quais são as consequências para a gestão pública, às vezes. Você pode tomar uma decisão que pode gerar um dano erário, às vezes, um efeito colateral. Então ela é sempre pensada, mas sempre pensada dentro do contexto normativo.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?

R: Eu acho que esse é o termo que é interessante trabalhar quando se fala em consequencialismo. É a assimetria de informação. Esse é um conceito que vem da economia, mas ele é fundamental para a gente quando vai discutir consequencialismo.

Porque eu, enquanto julgador, ou técnico, enquanto estou na diretoria fazendo relatório, ele tem uma gama de informações. São basicamente as informações que vieram ao processo e aquilo que ele conhece daquela realidade, que muitas vezes é um conhecimento limitado que nós temos. Porque a gente não começou uma licitação, a gente não fez o termo de referência, a gente não fez análise de mercado, a gente não fez a solicitação da demanda, prestação. A gente pega coisa que já não está mais adiantada.

Então, a gente tem um volume de informações limitado. Assim como a administração tem, todo mundo tem. Qual é o grande problema? É a assimetria de informação.

Eu acho que essa é a grande dificuldade que nós temos para trabalhar a consequência prática da decisão.

Por isso que é sempre importante quando vai fazer um relatório, um voto, penso eu, é você dizer quais são as premissas que você está trabalhando, quais são os fatos

que você está trabalhando, mas nunca descartando que podem existir outros fatos que podem mudar o cenário que você está trabalhando.

Então, eu acho que isso é uma dificuldade, mas é uma linha que só nos permite que a gente estabeleça uma linha também de análise. Vou olhar um orçamento de licitação.

Depois que abriu a licitação, como eu já vi casos aqui, você abriu uma licitação de qualquer coisa que seja, tem quatro propostas, tem diferença muito grande de preço, você vai ver, às vezes, você não conhece a realidade do mercado. Por que esse aqui está baixando tanto o preço? Às vezes, ele tem um benefício tributário, às vezes, ele está realmente andando para mergulhar o preço para pegar o contrato e ver como é que vai fazer depois e acaba depois abandonando o contrato. Só que essa informação, muitas vezes, a gente não tem, a gente não está no mercado. Quem conhece o preço é quem está no mercado.

A suspensão de licitações via cautelar, muitas vezes, resulta, na prática, na adoção de contratações diretas por dispensa de licitação, o que pode ser mais danoso à legalidade e à economicidade do que a manutenção provisória do certame. É justamente esse tipo de risco — frequentemente ignorado sob uma ótica puramente formal — que deve ser considerado pelo julgador, com base na ponderação de consequências práticas e na análise da realidade concreta do processo decisório.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: Assim, é uma pergunta difícil porque depende muito do objeto que você está tratando. Talvez quando vá trabalhar no enfoque da fiscalização operacional eu acho que o consequencialismo seria importante. Porque a gente vai analisar gestão e a melhoria dos processos da gestão, nível da eficiência e eficácia.

Eu acho que esse seria a primeira grande porta nossa para aprofundar o consequencialismo.

Quando a LINDB me diz para avaliar as consequências práticas da decisão, a gente pensa em como processos de gestão podem ser melhorados para chegar a melhores resultados. Eu acho que nesse ponto fica bem claro que a gente pode melhorar bastante. Eu acho que aí sim.

Nos aspectos de regularidade, eu penso que na parte de licitações e contratações a gente tem um espaço, mas a gente precisa ter mecanismos para reduzir a assimetria de informação.

O que eu penso que nós poderíamos fazer é a gente aprender a realidade do mercado cada vez mais. Claro, tem licitação de tudo. É quase impossível saber de tudo. Mas a gente selecionar alguns temas que são estratégicos e depois ir avançando em outros. Vou dar um exemplo. Coleta de resíduos sólidos. A gente sabe que tem disputas aqui. A gente tem assimetria de informação clara disso. A gente tem dificuldade de saber a composição de preços. Isso aqui é importante. A gente tem que conhecer o mercado. Como é que o mercado funciona? Como é que eles cotam preços? O que está restringindo a concorrência?

Tem alguns pontos que a gente teria um espaço. Eu vejo esses dois. Operacional e licitação serem pontos de primeira vista que daria para trabalhar.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Licitação e auditoria operacional.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

R: Eu acho que é essencial.

A gente tem que ter uma preocupação de comunicação das decisões da maneira mais simples possível.

Mas ao mesmo tempo a gente também tem que ter cuidado para não perder qualidade na fundamentação. Porque é uma peça técnica.

Então, talvez, o nosso desafio é muito importante, mas a gente vai ter que buscar uma forma de como comunicar cada vez melhor, mas sem perder qualidade de fundamentação.

Acho que esse é o desafio nosso.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?

R: Com certeza.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?

R: Sim.

12) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?

R: Não, para mim não. Eu penso que a LINDB veio para reduzir a insegurança jurídica. E desde o início eu entendi que ela não conseguia fazer isso. Porque não tem como.

Ela disse que tem que analisar as consequências práticas da decisão. Como se faz isso? Vai depender sempre de outras legislações, de como é que funcionam as instituições. Então, inclusive para o tribunal, eu penso que a LINDB tem efeito mais retórico e para estimular o pensamento consequencialista. Essa é a função dela. Mas não como um comando normativo que tenha um impacto real.

Eu acho que essa é a questão. Por que eu digo isso? Quando se falava assim, para os tribunais de contas vai ser importante a LINDB porque vai mudar a forma de aplicar sanção. Mas a nossa lei sempre falou que você aplica sanção em caso de grave infração à norma legal. Então, isso já me leva a uma necessidade de fazer dosimetria, de avaliar as consequências.

Então, o que a LINDB está querendo dizer a nossa lei sempre disse. Talvez na LINDB é dito só um pouco de forma mais clara. Mas aquilo que está na LINDB podia ser dito até não parecer. Muitos anos dizem que ela tem impacto. Eu não enxerguei esse impacto. Nem no nível do aumento da vinculação.

Então, a LINDB é mais uma mensagem. Mas alterar, para mim, não alterou. Não teve nenhum impacto.

13) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão?

R: Tem um caso, na verdade, em licitações, tem vários casos.

Tem muita decisão singular que o consequencialismo é determinante. Perigo na demora, reverso etc. Tem vários.

Mas um que eu me lembro que foi julgado, mais recente, foi o da coleta dos resíduos sólidos de um município do Estado. Eram cinco propostas com muita diferença de preço. E eu me lembro que ali foram avaliadas as consequências. Até no voto tem isso aí.

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?

R: Eu acho que dentro daqueles parâmetros que eu falei, identificar as matérias, eu acho que a parte de licitação a gente tem uma margem grande.

A análise de concessões, eu acho que é outro ponto que é interessante também, que a gente analisa projeto de concessão.

Eu acho que esse aí tem algumas visões consequencialistas que a gente enxerga ali já.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?

R: Eu acho que uma análise econômica que fosse bem sustentada no consequencialismo de regras é interessante. Eu acho que a gente ainda tem que se apegar muito na regra porque até isso permite que você possa apresentar as funcionalidades. E por isso que o consequencialismo tem que ter esse limite.

Eu acho que a análise econômica tem um espaço, mas ela tem que ser bem pensada para não derrubar o edifício normativo da administração pública.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?

R: Eu acredito que podem e a gente tem que fazer isso. Eu acho que a gente tem que evoluir nisso. Esse é um ponto que eu sempre defendi aqui.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?

R: Eu acho que o nosso processo decisório aqui melhorou bastante ao longo dos anos. Realmente melhorou bastante. Até as ferramentas de tecnologia também foram ajudando. Porque a gente tem a sessão virtual que permite que a gente fique uma semana inteira olhando os votos que estão na pauta.

E ligado a isso, a gente tem uma melhoria do trabalho da área técnica ao longo dos anos. A gente tem uma evolução, dá para perceber. Que as ferramentas de

tecnologia, além, claro, entraram mais servidores, o pessoal tem uma qualificação boa.

E as ferramentas de tecnologia vão ajudando. Porque a gente tinha uma montanha de processo, sempre teve. Mas agora a gente está conseguindo automatizar o processo de acesso pessoal, automatização dos PCPs. Então, tudo isso aí vai melhorando também.

A gente conseguiu ter uma melhora da análise de dados. O trabalho da TIDI ali foi ajudando, as divisões de dados. A gente sabe que é um processo isso aí. Tem essa dificuldade sempre, normal. Mas tudo isso aí melhora. A decisão do plenário não vai melhorar se a gente não tiver uma melhoria da instrução. E eu acho que a gente está caminhando para isso.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRA-SUBSTITUTA SABRINA NUNES IOCKEN

Data: 21/2/2025
Nome: Sabrina Nunes Iocken
Cargo: Conselheira-Substituta do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: Agosto/2006

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Houve mudanças significativas.

1.2) Houve alterações qualitativas?
R: Sim. Eu acho que quando eu ingressei, eu estava muito presa a algumas questões jurídicas, e eu acho que eu tinha uma preocupação mais com uma questão muito, uma visão mais formal e legalista.

1.3) Houve alterações quantitativas?
R: Sim. Você pega alguns processos que eram anteriores, a fundamentação era muito curta. Antes, era muito concisa a fundamentação. Muita remissão, só os relatórios. Depois, veio a necessidade de você mostrar que a decisão estava extremamente fundamentada, que você conhecia o direito. Então, eram relatórios mais longos.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Sim.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: Sim, em muitos casos.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?
R: A gente pensa em colocar em papel. A gente tem a preocupação de rastreabilidade do nosso pensamento. Temos a preocupação também de citar a LINDB.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?

R: Há muita dificuldade, principalmente no campo do Tribunal de Contas. A nossa instrução probatória é muito reduzida se considerados os mecanismos disponíveis para auditar as informações. Na verdade, é uma falta de dados, falta de informações. Então, a gente já trabalha no escuro, em certas medidas.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: Eu acho que o consequencialismo, na fundamentação das decisões, é um caminho importante. Mas eu acho que a gente poderia criar estratégias para que a gente consiga realmente ter um alcance maior do impacto das nossas decisões.

Seria essa questão de ter mais dados e mais interoperabilidade de sistemas.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Nos atos de aposentadoria dos professores. Atos de aposentadoria, que às vezes a gente está lidando ali diretamente com o indivíduo. E a gente acaba colocando ele fora dessa relação.

Por exemplo uma professora que assumiu uma coordenação e não preencheu os requisitos, faltando cinco meses e quatro dias. E a gente tem um impacto na vida da pessoa. E qual é a consequência?

Ela vai voltar e não vai trabalhar naquela escola. Vai ficar afastada, sentada.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?

R: Pouco impacto.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

R: Importante.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?

R: Eu acho importante a gente criar um modelo decisório. Como se fosse uma matriz decisória.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?

R: Eu acho que não só as decisões do Tribunal, mas falando do direito como um todo, em que medida a gente saiu daquele extremo legalismo de “para uma eu vou decidir e depois eu arranjo o que justifica”, sabe?

12) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o(a) senhor(a) fundamenta suas decisões?

R: Eu acho que nós começamos a inserir isso, sim, dentro dos nossos votos, mas não em todos os processos, e a inserção ainda é muito pontual. Principalmente quando vai ter alguma sanção pecuniária, ali a gente tem colocado.

[Na atuação já incorporava a análise das consequências de maneira prática, ainda que nem sempre isso fosse explicitado nas fundamentações escritas. Destacou que decisões voltadas, por exemplo, à responsabilização de agentes públicos, como no caso de aposentadorias de professores ou imputações de débito, já eram orientadas por uma lógica consequencialista, mesmo sem menção direta à legislação.
Após as alterações legislativas, passou a inserir de forma mais consciente argumentos consequencialistas em suas decisões, apontando que houve uma mudança de mentalidade, intensificada pela vigência da nova redação da LINDB.]

13) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão?

R: Esses relacionados à aposentadoria de professoras, já mencionados.

PARTE 4: Reflexões finais e sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?

R: Estamos pensando nas consequências práticas e no modelo também europeu, que fala que o débito tem que ser financeiramente e psicologicamente suportável. Essa é a orientação da corte francesa. Por exemplo, você é responsável por um setor. Alguma coisa aconteceu e vem alguém te substituir. Deixou de pagar algum boleto, alguma coisa. E quando você trabalha com milhões, às vezes, o débito. Se você não roubou, você não tem condições financeiras de arcar com aquilo. Faz todo sentido. E a gente imputa o débito. E aí isso inviabiliza a vida da pessoa. A pessoa não agiu com dolo ou culpa. Então, isso, a gente tem pensado muito nisso.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?

R: Tem um livro, que é *O Ruído*, do Caio Santos. Ele fala da variabilidade indesejada das decisões.

E aí ele vê, agora com a inteligência especial, você planilhando todas essas informações, você vê que há uma discrepância

Há fatores que ainda não enxergamos. Então, por exemplo, se tem sol, se não tem sol, se tem chuva, se é perto do almoço, se não é, se eu estou com uma glicose aumentada ou não. Tudo isso impacta no quanto da multa, no quanto eu estou disposta, digamos, a ter uma atuação mais repressiva, mais consensual.

Então, eu acho que a gente estabelecer, talvez, matrizes decisórias que eu já consiga, digamos assim, meio que colocar em parâmetros mais objetivos aquela fundamentação, que você já saiba de antemão, essa é a matriz, “se acontecer isso, vai ser isso, isso, isso e aquilo”.

Eu acho que essa linha é uma linha interessante.

Então, não seria um instituto em específico do direito, mas sim trazer uma objetividade um pouco maior na tomada das decisões.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?

R: Se bem aplicados, os precedentes podem melhorar a fundamentação das decisões. Porque você tem uma perspectiva de uniformidade. Precedentes significa uniformidade. Tratamento igualitário para situações idênticas.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?
R: Nada a acrescentar.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA EMPÍRICA – CONSELHEIRO-SUBSTITUTO CLÉBER MUNIZ GAVI

Data: 19/2/2025
Nome: Cléber Muniz Gavi
Cargo: Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Posse no cargo: Agosto/2006

PARTE 1: Identificação e Contextualização

1) Durante seu tempo no Tribunal de Contas, houve mudanças na forma de fundamentar as decisões?
R: Sim.

1.1) Em caso positivo, como avalia a intensidade das mudanças havidas na forma de fundamentar as decisões do Tribunal?
R: Entre significativas e pouco significativas.

1.2) Houve alterações qualitativas?
R: Sim.

1.3) Houve alterações quantitativas?
R: Sim.

PARTE 2: Consequencialismo e Processo Decisório

2) O(a) senhor(a) está familiarizado(a) com o conceito de consequencialismo, conforme previsto no art. 20 e no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)?
R: Sim.

3) O(a) senhor(a) considera as consequências práticas das decisões monocráticas e na relatoria de acórdãos?
R: Sim.

4) Se o(a) senhor(a) considera as consequências práticas, como essas reflexões influenciam a fundamentação escrita das decisões?
R: Esse cuidado tem que ser tomado principalmente quando se está contrariando uma expressão literal da lei ou quando você está contrariando um entendimento que é muito pacífico no âmbito dos Tribunais de Contas. Nesses momentos, para fundamentar por que eu estou adotando essa postura, eu coloco as consequências dessa decisão.

5) Em sua visão, há alguma dificuldade em prever ou medir as consequências práticas das decisões do Tribunal de Contas?
R: Bastante. Principalmente sob o enfoque econômico. Principalmente porque a gente desconsidera o custo da burocracia administrativa.

6) O(a) senhor(a) acredita que o consequencialismo poderia ser aplicado de maneira mais ampla nas decisões do TCE/SC?

R: Se for algo que só *pro forma,* para constar na decisão, melhor que não tenha. Porque não vai mudar absolutamente nada. É só mais um texto, uma redação ali no papel, que só vai piorar a nossa vida, mais burocracia e não vai resolver.

Agora, se for um conceito realmente percebido, sensibilizado pelas pessoas, é muito interessante que isso seja adotado. Mas tem que ser algo real. Se for apenas formal, prefiro que não faça.

7) Em sua experiência, há algum tipo de decisão em que o consequencialismo se mostra mais relevante?

R: Nas licitações e contratos. Destaca-se, aqui, a análise econômica.

Além disso, o formalismo excessivo aplicado a licitações, como exigências que constam da lei, mas são de difícil aplicação em pequenos municípios, desconsidera a complexidade da realidade local e acaba por gerar custos administrativos elevados, contrariando o próprio interesse público.

8) As pressões externas, como a opinião pública ou o impacto econômico, influenciam (ou não) as decisões do TCE/SC?

R: Não influenciam.

PARTE 3: Fundamentação e Transparência

9) Qual é a sua opinião sobre a importância da fundamentação nas decisões do TCE/SC, inclusive para o diálogo do Tribunal com a sociedade?

R: Depende da situação. É quase da nossa colonização, nesse aspecto de falar demais, às vezes em coisas que não são relevantes. A fundamentação é importante quando o assunto é importante, quando o assunto é novo, quando realmente vai fazer alguma diferença no mundo.

Quando não é o caso fundamentar extensivamente todas as decisões, apenas porque se criou na doutrina e no direito brasileiro essa concepção, eu acho que isso é equivocado, isso é custoso, isso é caro para o Tribunal. Eu acho que isso tem que ser um pouco dosado.

Em algumas questões a gente fala demais, em algumas questões a fundamentação é realmente importante. A fundamentação é importante, mas quando o assunto é importante.

10) O(a) senhor(a) acha que a inclusão de argumentos consequencialistas na fundamentação pode aumentar a transparência e a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados e a sociedade?

R: Sim. Tanto para os jurisdicionados quanto para o cidadão.

11) Em sua percepção, as decisões do TCE/SC são suficientemente transparentes em relação às razões que justificam suas conclusões?

R: Eu acho que todos, de modo geral, procuram deixar bem clara sua motivação.

12) A inclusão do consequencialismo na LINDB trouxe alguma mudança significativa no modo como o senhor(a) fundamenta suas decisões?

R: Não. O simples fato de estar na lei para mim não traz mudança. É um cuidado que eu sempre tive.

13) O(a) senhor(a) pode citar um exemplo concreto de um julgamento em que a consideração das consequências práticas foi determinante para a decisão?

R: Foi a questão da hora-máquina, da contratação de máquinas pesadas, como tratores. Eu também levei em conta essa questão da burocracia administrativa. Eu falei "tudo bem, para um grande município isso é possível, mas para pequenos municípios, como é que você vai planejar isso? O que vai ser necessário?" Tem eventos climáticos que alteram, que tornam necessária a prestação de serviço. Então, dependendo dessa situação, não. Então, nesse caso, devido a essa consequência prática, eu achei que não era razoável esse tipo de contestação.

Um outro que eu peguei foi da Secretaria de Estado da Administração, em que também passou a ser contestado que ela fizesse uma contratação por lote único para todo o Estado. E eu levei em conta a consequência prática disso. Em que sentido? Para efeito de gestão administrativa daquele contrato, seja melhor para a administração lidar com uma empresa do que com várias que estão espalhadas em diversas regionais. Então, a lei estabelece lá que tem que ser fracionado o quanto possível, mas ninguém pensa em como o administrador vai lidar com isso. Isso pode ser mais caro. Ou seja, o contrato é caro, não é barato. Então, devido a essa questão prática, que o Tribunal não avaliou adequadamente, nem que eu soubesse qual era, que não estava adequadamente avaliada, eu também rechacei esse tipo de contestação.

PARTE 4: Reflexões Finais e Sugestões

17) O(a) senhor(a) acredita que há espaço para aprimoramentos na forma como as consequências práticas das decisões são consideradas no TCE/SC?

R: Sim.

18) Na sua opinião, há alguma outra teoria jurídica que deveria ser incorporada ao processo decisório do TCE/SC, além do consequencialismo?

R: Não me recordo de um instituto em específico.

19) Precedentes Administrativos e Precedentes Judiciais de eficácia vinculante poderiam ser melhor utilizados para o aperfeiçoamento da fundamentação das decisões do TCE/SC? Na sua opinião, tais precedentes atualmente merecem ser concebidos como fontes do direito no sistema jurídico brasileiro?

R: O precedente para o Tribunal de Contas é a decisão mais recente. Eu acho que o precedente não é isso. O precedente é um conjunto, uniforme, reiterado, de decisões que levam à consequência geral. E a gente não está aplicando isso direito não. A última decisão é considerada com o precedente, daqui para frente é só isso.

Então, assim, realmente é algo muito importante, mas tem que ser uma coisa sólida, substancial. Eu acho que é importante, mas a gente ainda não está dando as soluções corretas.

20) O(a) senhor(a) vê oportunidades para aprimorar a aplicação do consequencialismo nas decisões do TCE/SC? Gostaria de acrescentar algum comentário ou sugestão sobre a aplicação do consequencialismo no TCE/SC ou sobre o processo decisório em geral? Se sim, de que forma essas melhorias poderiam ser implementadas?

R: Um de nossos problemas aqui é que, às vezes, o gestor não sabe se defender também. Às vezes, as defesas são muito fracas, e essa questão também não é abordada pelo outro lado. Eu não sei como que a gente poderia aprimorar isso, mas é importante que o Tribunal saiba enxergar isso melhor, de uma forma substancial.

Então, essa sensibilização do outro lado também é importante. Porque no final, quando há condenação, é um problema grande, do ponto de vista consequencialista, já que isso repercute bastante.