

**PROCESSO:** TC-23969.989.24-3  
**CONTRATANTE:** Prefeitura Municipal de Itapevi  
**CONTRATADA:** CONAM – Consultoria em Administração Municipal Ltda.  
**OBJETO:** Contrato nº 51/2024 - inexigibilidade de licitação

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,**

Em exame o contrato em epígrafe, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Itapevi e a CONAM – Consultoria em Administração Municipal Ltda.

A Fiscalização elaborou relatório sobre a matéria, concluindo pela regularidade com recomendações (evento 27.10).

Vêm os autos ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o breve relato.

Em análise preliminar, verifica-se que, não obstante as falhas anotadas pela digna Fiscalização, persistem indagações que o MPC considera relevantes e capazes de impactar consideravelmente as ações e finanças do Município.

Nota-se, de plano, que o objeto do contrato em voga inclui a **consultoria técnica para elaboração de orçamento, diretrizes orçamentárias e plano plurianual** (vide termo de referência ao evento 1.33).

Desde já, cabe lembrar que é, por determinação do art. 165 da Constituição Federal, incumbe ao Poder Executivo dos entes políticos a elaboração dos projetos de lei de Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito, cabe lembrar que a realização do processo orçamentário na Administração Pública possui uma natureza totalmente distinta do que é realizado nas demais organizações, especialmente, no setor privado. Ao contrário do último, em que o processo técnico é levado a cabo para concretizar o desejo dos proprietários; em toda esfera pública, o



processo orçamentário é um processo eminentemente político, em que a sociedade, nas diversas e inúmeras partes legítimas que a compõe se encontra, tanto via Executivo como via Legislativo para a construção do que é o interesse público.

Nas palavras de Salvatore-Schiavo (2017, p. 3):

*orçamentar é escolher, e tais escolhas são inerentemente políticas. Regras técnicas podem ajudar, mas não podem determinar, por exemplo, se é “melhor” construir uma nova escola no distrito A ou uma nova clínica no distrito B. Porque, no primeiro caso, os habitantes do distrito B não ganharão nada e, no segundo caso, os habitantes do distrito A não ganharão nada, a escolha entre uma escola aqui e uma clínica ali é uma escolha política — confrontando a necessidade legítima de um grupo de pessoas com outra necessidade igualmente legítima de um grupo diferente. Isso vale para decidir “objetivamente” se um aumento necessário de receita deve vir de um tipo de imposto ou de outro: as implicações econômicas e financeiras podem ser estimadas, mas o ônus recairá sobre grupos diferentes. Dinheiro também é poder, e o processo orçamentário não pode ser compreendido sem considerar suas implicações para as relações de poder na sociedade. Todas as decisões orçamentárias têm impacto na distribuição de riqueza e oportunidades entre indivíduos e grupos<sup>1</sup>.*

Nesta mesma direção, Giacomoni explica que

<sup>1</sup> Texto original: “To budget is to choose, and such choices are inherently political. Technical rules can help but cannot determine, for example, whether it is “better” to build a new school in district A or a new clinic in district B. Because in the first case the inhabitants of district B will gain nothing and in the second case the inhabitants of district A will gain nothing, the choice between a school here and a clinic there is a political one—confronting a legitimate need of one group of people against another equally legitimate need of a different group of people. Ditto for deciding “objectively” whether a necessary increase in revenue should come from one kind of tax or another: the economic and financial implications can be estimated, but the burden will fall on different groups. Money is power too, and the budget process cannot be understood without also considering its implications for the power relations in society. All budgetary decisions have an impact on the distribution of wealth and opportunities among individuals and groups”. Em SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. **Government budgeting and expenditure management: principles and international practice**. Routledge, 2017.



*acordos são sempre buscados, seja com o objetivo de manter ou, então, de aprovar novas políticas ou programas. Sem os acordos entre os poderes executivo e legislativo e entre os membros do poder legislativo, as escolhas serão difíceis. As negociações tendem a ser facilitadas no caso da manutenção de programas, mas é possível que essa pretensão entre no jogo que se estabelece quando há a proposição de novos programas, cuja aprovação é sempre mais difícil. Nem sempre o consenso total sobre políticas é obtido, determinando os conflitos. As discordâncias, entretanto, não podem ser muito grandes, a ponto de prejudicar o andamento de todo o processo de elaboração do orçamento.*

Em outras palavras, o processo orçamentário não é apenas o produto do uso de um conjunto de técnicas. Requer, sem dúvida alguma, o melhor do saber humano. Contudo, é também um espaço, um local que cabe ao Poder Público estabelecer para que a sociedade discuta o que deseja, seja por meio de audiências públicas, seja pelo próprio sistema representativo ou ainda por outras formas de participação. É, portanto, um processo em que a política, no sentido mais nobre, define as direções e a burocracia competente, com sua técnica, as torna realidade.

Neste aspecto conceitual fundamental, chama atenção uma contratação desta natureza visto que há o perigo de desnaturalizar o que é a essência do orçamento público. Isto decorre em virtude do potencial de substituição da escolha social por uma escolha privada, disfarçada pelo verniz de suposta competência técnica. Deriva também do provável desaparecimento do espaço de negociação e conflito civilizado que caracteriza o orçamento público, de modo que o interesse particular, novamente disfarçado de excelência tecnicista, passível de ser adquirida, domine o uso dos cofres públicos.

Ademais, o Poder Executivo Municipal, ao ser investido na administração do orçamento público, deve possuir capacidade técnica para formular e executar suas próprias peças orçamentárias, sob pena de se evidenciar falha estrutural na gestão. Se não a tem, a tarefa, portanto, é buscá-la e não a substituir por caminhos duvidosos. A ausência de corpo



técnico qualificado para desempenhar essa atribuição essencial compromete a autonomia administrativa e pode configurar indício de desvirtuamento dos princípios republicanos.

Ademais, cumpre destacar que a capacidade é definida de forma condicional aos desafios que se impõe. Seguramente, dentro da enorme máquina pública brasileira, há obstáculos ou mesmos anseios que demandam nível de capacidade elevado, a exemplo da capacidade de inovação tecnológica da Embrapa em face dos desafios climáticos e do risco de insegurança hídrica a eles associados.

No caso em tela, porém, os objetivos e desafios encontrados são questões corriqueiras, cuja burocracia municipal se debruça e resolve cotidianamente. A título de ilustração, por força constitucional, 40% do orçamento municipal deve ser despendido nas áreas da saúde e educação. De imediato, não haveria no município já burocracia instalada, desenvolvendo atividades, ofertando os serviços públicos esperados nas duas áreas há anos? Há de se evitar confundir, por conseguinte, falta de capacidade, com uma gestão orçamentária descuidada, em que recursos humanos valiosos disponíveis na própria Administração Municipal são desperdiçados, não se articulando um planejamento eficaz de baixo para cima.

Não obstante, o MPC está ciente de que a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem admitido, em caráter excepcional, a contratação de empresas especializadas para apoiar a elaboração dessas leis orçamentárias, desde que devidamente justificada a incapacidade temporária da equipe interna para desempenhar a função. E, seguramente, tais casos são exclusivos de municípios de porte restrito, cuja população diminuta e a baixa arrecadação, inclusive, faz com que o próprio número de servidores seja enxuto, havendo dificuldades para se criar um setor de planejamento eficaz. Todavia, tal prática não pode ser utilizada de forma indiscriminada ou como solução permanente para deficiências administrativas, de natureza organizacional, sob pena de configurar terceirização indevida de atividade essencial ao processo democrático.

Dessa forma, ainda que a contratação de terceiros para essa finalidade seja permitida, em casos raros, frise-se, impõe-se que tal procedimento seja realizado com rigor técnico e estrita observância aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade.



Em síntese, mais do que a mera regularidade jurídica de uma contratação, no que toca aos diplomas que determinam os ritos para compras públicas, **preocupa a esta Procuradoria o caráter essencial dos instrumentos orçamentários para a gestão pública municipal.**

Em face à gravidade da questão, central ao Estado de Direito democrático, nunca é excessivo lembrar que o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos de planejamento estratégico e operacional que orientam toda a execução das políticas públicas, definindo as metas, prioridades e limites financeiros da administração em áreas sensíveis como saúde, educação, assistência social e infraestrutura. Em síntese, não são meros documentos formais, mas são o coração do processo democrático.

A negligência na sua elaboração compromete a natureza democrática da Administração Pública, levando ao mais odioso dos riscos que é o descasamento entre a ação estatal e as demandas da sociedade. Neste aspecto, compromete a própria eficiência da gestão pública, podendo gerar descontinuidade nas políticas públicas, desperdício de recursos e descumprimento de obrigações legais.

Nos termos do artigo 165 da Constituição Federal, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública em um período de quatro anos; a LDO define as metas e prioridades da administração para cada exercício financeiro, orientando a elaboração da LOA e garantindo a compatibilidade com o PPA; e a LOA estima as receitas e fixa as despesas, detalhando a programação financeira para a execução das políticas públicas.

Complementarmente, o **artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)** reforça a necessidade de que o planejamento orçamentário seja elaborado com responsabilidade, estabelecendo que a LDO conterá as metas fiscais e os riscos que possam afetar as contas públicas, demonstrando como as receitas e despesas serão equilibradas. Já o **artigo 5º da LRF** determina que a LOA deve ser compatível com o PPA e a LDO, garantindo que a execução orçamentária respeite as diretrizes estabelecidas.

Assim, o orçamento público não é um simples instrumento contábil, mas um verdadeiro plano de governo, servindo como base para a concretização das políticas públicas e a alocação eficiente dos recursos.



Destarte, eventual contratação de empresa especializada para a elaboração das peças orçamentárias não exime o gestor municipal de sua responsabilidade quanto à qualidade e coerência dessas normas. E inequivocamente, não o desobriga de garantir o cumprimento dos devidos ritos democráticos necessários no processo orçamentário.

A insuficiência técnica ou a inconsistência na estruturação desses instrumentos não apenas compromete a transparência e o controle das contas públicas, mas também prejudica a execução de políticas públicas essenciais, refletindo diretamente na vida da população.

Se o município opta por delegar a terceiros a elaboração de seu planejamento orçamentário, o mínimo que se espera é que o faça com a devida diligência, garantindo que os instrumentos resultantes sejam consistentes, realistas e efetivamente capazes de guiar a administração pública na consecução de suas finalidades constitucionais. E que sempre garanta a natureza democrática de todo processo.

Ademais disso, o MPC identificou que a empresa contratada (CONAM – Consultoria em Administração Municipal Ltda.) já foi contratada por diversos outros municípios paulistas nos últimos anos para consultoria ou assessoria em assuntos orçamentários, sempre por valores significativos, e o serviço prestado não teve o impacto positivo esperado analisando os indicadores disponíveis.

A Prefeitura de **Taubaté**, por exemplo, contratou a mencionada empresa para, dentre outros assuntos, prestar consultoria em “Lei de Diretrizes Orçamentárias”, “Plano Plurianual” e orçamento no ano de 2019, conforme objeto detalhado abaixo<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> Contrato nº 38/2019, informações encontradas no site da transparência da Prefeitura: ([https://taubate.meumunicipio.digital/ords/taubate/f?p=839:22::PESQUISAR:::P22\\_DETALHAR\\_PARAMETRO,P22\\_CONTRATO,P22\\_CONT\\_ID,P22\\_TIPO:1,38%2F2019,10042,CONTRATO](https://taubate.meumunicipio.digital/ords/taubate/f?p=839:22::PESQUISAR:::P22_DETALHAR_PARAMETRO,P22_CONTRATO,P22_CONT_ID,P22_TIPO:1,38%2F2019,10042,CONTRATO))



**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO.**

1.1 - O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de consultoria nas áreas de Licitações, Contratos Administrativos, Compras Governamentais, Almoxarifado, Patrimônio, Recursos Humanos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Orçamentos, Contabilidade Pública, Tesouraria, Conciliação Bancária, Tributos e Dívida Ativa.

1.2 - Consideram-se integrantes do presente contrato, como se nele estivessem transcritos, os documentos a seguir relacionados bem como seus eventuais anexos: o instrumento convocatório do certame licitatório acima indicado, e a respectiva proposta, elaborada e apresentada pela CONTRATADA, datada de 22/11/18.

Em retrospectiva, constatamos que a consultoria não teve impacto positivo na organização e gestão do orçamento do Município de Taubaté. Isso porquanto o seu Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM é o pior possível (nota ‘c’) no prisma “planejamento”, mantendo a nota mínima desde 2017:

Referência: **Taubaté**

| Indicador Temático | Ano de Apuração |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 2015            | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| IEG-M              | B               | B    | B    | C    | B    | C+   | C+   | C+   | C    | C    |
| i-Plan             | C               | B    | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    |
| i-Fiscal           | B               | B    | B    | B    | C    | C    | C+   | B+   | C    | C    |
| i-Educ             | A               | B    | B+   | B    | B    | C+   | C    | C+   | C    | C+   |
| i-Saúde            | B+              | B+   | A    | B+   | B    | B+   | B    | C    | B    | B    |
| i-Amb              | A               | A    | B+   | B    | B+   | B+   | B+   | C    | B+   | B    |
| i-Cidade           | A               | A    | A    | B+   | B+   | B    | B    | B    | B    | B    |
| i-Gov TI           | B               | B    | C+   | C    | C    | B    | C+   | B    | C+   | B    |

De igual modo, registre-se que o IEG-M geral se encontra em franca piora a partir de 2019, justamente no ano em que a Prefeitura celebrou o contrato com a CONAM.

Outro caso emblemático é o do Município de **São Carlos**. Constatamos ao menos três contratos<sup>3</sup> celebrados com a aludida empresa de consultoria para prestar os referidos serviços, todos em valores superiores a R\$ 1 milhão e, mais uma vez, sem impacto positivo nos indicadores do TCESP:

<sup>3</sup> Dados colhidos no site da transparência:  
[https://camarasaocarlos.sp.gov.br/contrato/?objeto=&contratado=conam&data\\_contrato\\_ini=&data\\_contrato\\_fim=&data\\_vigencia\\_ini=&data\\_vigencia\\_fim=](https://camarasaocarlos.sp.gov.br/contrato/?objeto=&contratado=conam&data_contrato_ini=&data_contrato_fim=&data_vigencia_ini=&data_vigencia_fim=):



**Contrato 0001/2024 - Fornecimento de Serviços**

**Objeto:** Serviços Técnicos Especializados multiprofissionais de consultoria e assessoria de apoio à Câmara Municipal de natureza preventiva e consultiva nas áreas financeira, incluindo orçamento público e contabilidade pública, de Administração Pública, incluindo pessoal e recursos humanos, organização administrativa, compras governamentais, licitações e contratos administrativos, e de Controle na Administração Pública, compreendendo bens patrimoniais, almoxarifado e controle de estoques, bem como de Transparência dos Atos da Câmara Municipal. **Licitação:** 001/2024 - Compra Direta (Inexigibilidade). **Data de Assinatura:** 01/03/2024 **Data de Início:** 01/03/2024 **Data de Término:** 01/03/2029 **Contratado:** CONAM CONSULTORIA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL LTDA. **Valor:** R\$ 1.686.000,00 **Valor Aditado:** R\$ 0,00 **Anexos:** Contrato\_01\_Inexigibilidade.pdf

**Contrato 0003/2019 - Fornecimento de Serviços**

**Objeto:** Prestação de Serviços Multiprofissionais de Consultoria e Assessoria de apoio à gestão da Câmara Municipal. **Licitação:** 001/2018 - Tomada de Preço **Data de Assinatura:** 28/01/2019 **Data de Início:** 28/01/2019 **Data de Término:** 27/01/2024 **Contratado:** CONAM CONSULTORIA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL LTDA. **Valor:** R\$ 288.000,00 **Valor Aditado:** R\$ 1.268.151,11 **Anexo:** Contrato003-Consultoria-Assinado.PDF

**Contrato 0010/2013 - Fornecimento de Material e Serviços**

**Objeto:** Prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria nas áreas de finanças públicas, incluindo orçamento público, contabilidade pública, de administração pública, compreendendo pessoal, licitações, contratos administrativos e compras governamentais; e de controle na administração pública, abrangendo bens patrimoniais, e, almoxarifados. **Licitação:** 005/2013 - Tomada de Preço **Data de Assinatura:** 30/09/2013 **Data de Início:** 01/10/2013 **Data de Término:** 28/11/2018 **Contratado:** Conam Consultoria em Administração Municipal Ltda. **Valor:** R\$ 220.800,00 **Valor Aditado:** R\$ 1.159.942,76 **Anexos:** Contrato\_10-13\_CONAM\_30.09.2013.pdf

No caso, São Carlos sempre teve a nota mínima no prisma Planejamento do IEG-M desde a criação do indicador, em 2015:

Referência: **São Carlos**

| Indicador Temático | Ano de Apuração |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 2015            | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| IEG-M              | C               | B    | B    | C+   | C+   | C+   | C    | C    | C    | C    |
| i-Plan             | C               | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    |
| i-Fiscal           | C               | B    | C+   | B    | B    | B    | B    | C+   | B    | B    |
| i-Educ             | B               | B+   | B    | C+   | C+   | C    | C    | C    | C    | C    |
| i-Saúde            | B               | A    | B+   | B    | B+   | C+   | C    | C    | C    | C    |
| i-Amb              | B+              | B    | B    | B+   | B+   | C    | C    | C    | C    | C+   |
| i-Cidade           | A               | A    | A    | B+   | B+   | B    | B    | B+   | B    | B    |
| i-Gov TI           | B               | B    | B    | B    | B+   | C    | C+   | C+   | C+   | C+   |

Nota-se, outrossim, uma degradação generalizada nas notas do indicador no último quadriênio, notadamente com índice geral e os prismas ‘saúde’ e ‘educação’ com nota ‘C’. Preocupa-nos, mais uma vez, a aparente ineficácia da consultoria contratada para auxiliar os municípios citados a alcançarem melhores resultados nos âmbitos do planejamento e de outras áreas relevantes.



Por fim, um outro exemplo paradigmático é o da Prefeitura de **Barra Bonita**. Em pesquisa própria, observamos o contrato similar celebrado com a CONAM em 2022 (nº 263/2022<sup>4</sup>), para orientação na área de planejamento e orçamentária:

1.1. A orientação à gestão governamental se dará através da prestação de serviços de orientação preventiva e consultiva, nas áreas de **Planejamento, Programação Orçamentária**, Análise Financeira; Contabilidade, Orçamento, Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Execução Orçamentária; Pessoal, Recursos Humanos e Previdência; Organização Administrativa e Serviços Públicos; Compras Governamentais, Licitações e Contratos Administrativos; Saúde, Educação, Bens Patrimoniais; Tributos; Terceiro Setor; Meio Ambiente; Transparência dos Atos Municipais.

Semelhante aos outros municípios comentados, Barra Bonita teve piora do indicador no prisma ‘planejamento’ no último triênio, exatamente desde a contratação da aludida empresa:

Referência: **Barra Bonita**

| Indicador Temático | Ano de Apuração |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 2015            | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| IEG-M              | B               | B    | B    | B    | B    | B    | B    | B    | B    | C+   |
| i-Plan             | B               | B    | B+   | B    | B    | B+   | B    | C    | C    | C    |
| i-Fiscal           | B+              | B+   | B    | B    | B+   | B+   | B+   | B+   | B+   | C+   |
| i-Educ             | B+              | C+   | C+   | C+   | B    | B    | B+   | B    | B+   | B    |
| i-Saúde            | B+              | B    | B    | B    | B    | C+   | C    | C+   | C+   | C+   |
| i-Amb              | C+              | B    | B    | B+   | A    | B    | B+   | B+   | B    | C+   |
| i-Cidade           | C               | C    | C    | C+   | B    | C    | C    | C    | B    | C+   |
| i-Gov TI           | B               | B    | C+   | C+   | B    | B    | B    | B    | B    | B+   |

Diante da análise realizada, restou evidenciado que diversos municípios que contrataram a mesma empresa de consultoria orçamentária utilizada por Itapevi apresentaram impactos negativos ou piora direta no IEGM, principalmente quanto ao planejamento.

<sup>4</sup> Dados disponível no portal da transparência do município:  
[https://s3.amazonaws.com/arquivos.etransparencia.com.br/3505302\\_1/t00013-2022=contrato\\_263\\_2022\\_\\_conam\\_tp\\_013\\_2022.pdf](https://s3.amazonaws.com/arquivos.etransparencia.com.br/3505302_1/t00013-2022=contrato_263_2022__conam_tp_013_2022.pdf)



Tal cenário demonstra que a mera terceirização da elaboração dos instrumentos orçamentários ou mesmo o auxílio dessa empresa não tem garantido melhorias na qualidade da gestão fiscal e estratégica dessas administrações, comprometendo a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

No caso específico de **Itapevi**, a situação exige ainda mais atenção, visto que seus próprios índices já se encontram em patamares insatisfatórios, denotando fragilidades na condução do planejamento municipal. É que o IEGM apresentou nota 'C' nos últimos cinco anos. Especificamente no prisma Planejamento (i-Plan), Itapevi tem nota mínima desde a criação do índice, em 2015:

Referência: **Itapevi**

| Indicador Temático | Ano de Apuração |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 2015            | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| IEG-M              | C+              | B    | B    | C+   | B    | C    | C    | C    | C    | C    |
| i-Plan             | C               | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    | C    |
| i-Fiscal           | B               | B    | B+   | B    | B    | B    | B    | B    | B    | C+   |
| i-Educ             | B               | B+   | B    | C+   | B    | C    | C    | C    | C    | C    |
| i-Saúde            | B+              | B    | B    | B    | B    | C+   | C    | C    | C    | C+   |
| i-Amb              | B+              | B+   | B+   | B    | B    | C    | C    | C    | C    | C+   |
| i-Cidade           | B               | C    | B+   | B+   | B+   | B    | C+   | C+   | B    | C    |
| i-Gov TI           | B               | C+   | C+   | C+   | B    | C    | C    | C    | C+   | C+   |

Fonte: IBGE e dados fornecidos pelas prefeituras via questionário IEG-M.

Destaque-se, igualmente, a queda do desempenho na seara educacional e de saúde a partir de 2019, regredindo de 'B' para C e C+.

Considerando que o próximo Plano Plurianual (PPA) 2026-2029 será elaborado ainda em 2025, é imperativo que o município avalie com rigor suas escolhas, assegurando que as decisões adotadas estejam alinhadas às boas práticas de planejamento e gestão fiscal.



A ausência de diagnóstico detalhado das reais necessidades locais, aliada à adoção de metas e diretrizes descontextualizadas da realidade municipal, impede a adequada alocação de recursos e a formulação de políticas públicas eficazes. No campo do Planejamento, a precariedade na definição de objetivos específicos e indicadores de desempenho reflete um desalinhamento entre as demandas sociais e a execução orçamentária, resultando em uma gestão ineficaz.

Os gestores municipais se tornam dependentes de consultorias que – direta ou indiretamente – promovem a elaboração e a execução das leis do ciclo orçamentário, a partir de modelos pausterizados. Daí se explica porque as Prefeituras não sabem – com consistência técnica – o que realmente precisam fazer, porque não conhecem adequadamente os problemas locais e, por conseguinte, não elegem aqueles conflitos que serão enfrentados em qual sequência temporal, nem são capazes de precisar quais insumos/meios são considerados faticamente necessários para tentar resolvê-los. Os gestores locais não avaliam adequadamente os gastos públicos em sua série histórica, nem mesmo monitoram os resultados e falhas das políticas públicas verificados anteriormente, de modo que quase sempre reproduzem como normal a trágica repetição dos erros ao longo dos anos e décadas, a exemplo do elevado índice de abertura de créditos adicionais suplementares.

Uma ignorância histórica de tal monta encerra a sociedade em cenário de capturas cumulativas – sofregamente vívidas no curto prazo – que perpassam o capitalismo de compadrio, revelado nas múltiplas e conflituosas demandas por renúncias fiscais, créditos subsidiados, emendas parlamentares, contratos administrativos direcionados, subvenções, auxílios etc. É como se só fosse possível a gestão patrimonialista, porque não se reflete e corrige os erros da Administração Pública, porque o controle não é pedagógico, tampouco retroalimenta o planejamento no ciclo da política pública.

Assim tudo parece caótico, tudo reclama qualquer solução, tudo pode ser alvo de consultorias ou promessas milagrosas de cura pelo mercado ou pelo terceiro setor, diante de um Estado inepto e capturado não só pela cadeia produtiva de fornecedores e variados tipos de intermediários, mas até mesmo por seus agentes públicos insulados burocraticamente.



Diante desse quadro de indagações antigas e ainda pendentes de resolução, alguns caminhos analíticos cobram mudança de postura interpretativa, a começar do próprio faz-de-conta que encerra o planejamento estatal. Nenhuma promessa de aprimoramento da qualidade do gasto público se implementará, de fato, sem que a sociedade brasileira se dedique ao diagnóstico – sempre temporal e territorialmente circunstanciado – dos seus problemas.

Obviamente não há como pensar em soluções sem se conhecer em profundidade os problemas. Infelizmente, porém, a praxe da maioria dos municípios reside na contratação de consultorias contábeis e jurídicas que oferecem modelos padronizados e genéricos de planejamento setorial e/ou orçamentário.

A existência de haver quem venda e quem compre planejamento genérico e padronizado para fins meramente protocolares na Administração Pública brasileira reclama ser reconhecida como uma das causas centrais da inconsistência da maioria das políticas públicas na federação.

As consultorias contábeis e jurídicas que vendem sistemas informatizados com modelos padronizados, por exemplo, de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (PPA, LDO e LOA) precisam ser questionadas do mesmo modo que médicos têm sido demandados em juízo por oferecerem cirurgias sem prévio diagnóstico exaustivo das condições clínicas de cada paciente e sem cumprirem o dever de informação especializado para fins de consentimento específico sobre as soluções contratuais propostas. Esse, por sinal, é o forte entendimento do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial 1.540.580-DF, cuja ementa é a seguinte:

*RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MÉDICO POR INADIMPLEMENTO DO DEVER DE INFORMAÇÃO. NECESSIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E DE CONSENTIMENTO ESPECÍFICO. OFENSA AO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO. VALORIZAÇÃO DO SUJEITO DE DIREITO. DANO EXTRAPATRIMONIAL CONFIGURADO.*



*INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. BOA-FÉ OBJETIVA. ÔNUS DA PROVA DO MÉDICO.*

*[...] 2. É uma prestação de serviços especial a relação existente entre médico e paciente, cujo objeto engloba deveres anexos, de suma relevância, para além da intervenção técnica dirigida ao tratamento da enfermidade, entre os quais está o dever de informação.*

*3. O dever de informação é a obrigação que possui o médico de esclarecer o paciente sobre os riscos do tratamento, suas vantagens e desvantagens, as possíveis técnicas a serem empregadas, bem como a revelação quanto aos prognósticos e aos quadros clínico e cirúrgico, salvo quando tal informação possa afetá-lo psicologicamente, ocasião em que a comunicação será feita a seu representante legal.*

*4. O princípio da autonomia da vontade, ou autodeterminação, com base constitucional e previsão em diversos documentos internacionais, é fonte do dever de informação e do correlato direito ao consentimento livre e informado do paciente e preconiza a valorização do sujeito de direito por trás do paciente, enfatizando a sua capacidade de se autogovernar, de fazer opções e de agir segundo suas próprias deliberações.*

*5. Haverá efetivo cumprimento do dever de informação quando os esclarecimentos se relacionarem especificamente ao caso do paciente, não se mostrando suficiente a informação genérica. Da mesma forma, para validar a informação prestada, não pode o consentimento do paciente ser genérico (blanket consent), necessitando ser claramente individualizado.*

*6. O dever de informar é dever de conduta decorrente da boa-fé objetiva e sua simples inobservância caracteriza inadimplemento contratual, fonte de responsabilidade civil per se. A indenização,*



*nesses casos, é devida pela privação sofrida pelo paciente em sua autodeterminação, por lhe ter sido retirada a oportunidade de ponderar os riscos e vantagens de determinado tratamento, que, ao final, lhe causou danos, que poderiam não ter sido causados, caso não fosse realizado o procedimento, por opção do paciente.*

*7. O ônus da prova quanto ao cumprimento do dever de informar e obter o consentimento informado do paciente é do médico ou do hospital, orientado pelo princípio da colaboração processual, em que cada parte deve contribuir com os elementos probatórios que mais facilmente lhe possam ser exigidos.*

*[...] 9. Inexistente legislação específica para regulamentar o dever de informação, é o Código de Defesa do Consumidor o diploma que desempenha essa função, tornando bastante rigorosos os deveres de informar com clareza, lealdade e exatidão (art. 6º, III, art. 8º, art. 9º).*

*10. Recurso especial provido, para reconhecer o dano extrapatrimonial causado pelo inadimplemento do dever de informação.*

Modelos genéricos e padronizados de PPA-LDO-LOA são como cirurgias realizadas em abstrato, porquanto sem suficiente informação prévia individualizada do paciente (aqui equiparado, no presente caso, à coletividade afetada pela política pública proposta sem prévio diagnóstico circunstanciado). A sociedade não pode permitir que haja, em seu nome, tal horizonte de “consentimento em branco” (*blanket consent*), tal como avisara o belo precedente do STJ acima citado.

Tecnicamente a responsabilidade estrutural da atividade de planejamento sequer pode ser terceirizada para consultorias, vez que só é cabível a execução indireta naquilo que implicar “serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios”. Esse é o teor do artigo 3º, inciso I e § 1º do Decreto 9.507/2018, que regulamentou a execução indireta (terceirização) no âmbito da Administração Pública federal:



*Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:*

*I – que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;*

*[...]*

*§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.[...]*

Assim como o médico não pode promover tratamento genérico para seus pacientes, as consultorias contábeis e jurídicas não podem vender modelos padronizados de planejamento setorial e orçamentário, sob pena de nulidade absoluta dessa terceirização e de responsabilidade extracontratual de tais prestadores de serviço, nos moldes dos artigos 6º e 14 do Código de Defesa do Consumidor.

As consequências da frágil concepção terceirizada e pasteurizada do planejamento estatal vão desde a abertura excessiva de créditos adicionais suplementares e especiais, até a própria ineficiência da gestão pública que realiza gastos fúteis diante de tantos vazios assistenciais em outras áreas prioritárias.

O aprimoramento democrático da concepção sobre qual é o papel do Estado brasileiro e sobre quais são suas prioridades na consecução de políticas públicas deve ser um dos nossos maiores desafios neste ano que ora se inicia. O público precisa ser feito em público, até porque diagnóstico de problemas e prognóstico de possíveis soluções na Administração Pública pressupõe inafastavelmente participação popular, tal como exigido pelo artigo 48, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em face desse contexto, cabe exigir majoradamente a vinculação orçamentária do gestor ao planejamento que ele formula em diálogo com a sociedade. Para tanto, é preciso



retomar a imprescindibilidade do dever de diagnóstico específico que se impõe tanto ao gestor, quanto a todas as consultorias que ele contrata a título de “serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios”.

É preciso diagnóstico circunstanciado e individualizado de cada ente político da federação em cada política pública, para que a população possa – durante o processo legislativo que fomenta o debate das leis do planejamento setorial e orçamentário – exercer seu direito ao consentimento informado específico sobre o que ela reputa democrática e republicanamente ser prioridade da ação governamental.

Sem esse esforço estrutural, a informação genérica (“consentimento em branco”, verdadeiro cheque em branco fiscal ou mesmo “assine aqui”) continuará a ser permissivo de soluções ineptas ou abusivas em nossos instrumentos legais de planejamento protocolar, de onde se originam a má qualidade do gasto público posteriormente executado, a corrupção e a dinâmica reativa do controle que quase sempre se orienta tardiamente para a punição dos delitos e improbidades consumados.

A sociedade de Itapevi precisa de maiores e melhores informações (diagnóstico circunstanciado) para que possa realizar seu direito de consentimento informado sobre as propostas de escolhas que ordenarão as prioridades da ação governamental. Sem isso, o que aguarda os cidadãos locais é ainda mais mal estar nas políticas públicas diante de tratamentos pausterizados vendidos como genéricos sistemas informatizados de gestão, sem lastro na realidade municipal.

Em sede de debate acadêmico (<https://www.conjur.com.br/2025-ago-19/controle-da-ordenacao-legitima-de-prioridades-no-ciclo-orcamentario/>), esta Procuradora tem suscitado o seguinte roteiro de controle da ordenação legítima de prioridades no ciclo orçamentário municipal:

## 1. Diagnóstico no ciclo orçamentário

1.1 Levantamento ativo da população a ser atendida nas hipóteses constitucionais e legais que imponham obrigações de fazer ao ente político e que, concomitantemente, configurem-se como direito subjetivo público;



1.2 Passivos judicializados, sobretudo aqueles que programaticamente imponham obrigações de fazer em caráter intertemporal;

1.3 Série histórica de recomendações e ressalvas das instâncias competentes de controle social, interno e externo no exame das contas dos exercícios anteriores;

1.4 Estágio de (des)cumprimento das metas inscritas nas peças de planejamento orçamentário e setorial (dever de monitoramento e ônus de motivar acerca do executado em face do planejado, na forma do art. 74, incisos I e II da CF/1988 e do artigo 75, III da Lei 4.320/1964)

## **2. Ordenação legítima de prioridades**

2.1 Elenco de obrigações constitucionais e legais, a partir do anexo de despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento (artigo 9º, §2º da LRF, a exemplo do conteúdo da Seção I do Anexo III da LDO federal, Lei 15.080/2024);

2.2 Correlação entre as despesas obrigatórias não contingenciáveis da LDO e os respectivos programas de duração continuada do PPA vigente para fins de avaliação das oportunidades de aprimoramento, de modo a integrar ambos os eixos à luz da impositividade programática prevista no artigo 165, §10 da CF/1988).

## **3. Ciclo orçamentário aderente ao planejamento**

3.1 Gestão da receita suficiente para o cumprimento tempestivo e pleno das prioridades orçamentárias que perfazem despesas obrigatórias não suscetíveis de contingenciamento e programas de duração continuada;

3.2 Controle da inibição da receita (a exemplo de prescrição de dívida ativa, renúncias fiscais etc.) e da assunção de despesas discricionárias que frustrem a ordenação de prioridades estabelecida no tópico anterior;

3.3 Inserção no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de um anexo especificamente destinado à transparência ativa e ao monitoramento bimestral do estágio de execução dos programas de duração continuada que correspondam a despesas obrigatórias não contingenciáveis; bem como

3.4 Imposição do ônus de motivar o custo de oportunidade da execução orçamentária que frustra o cumprimento planejado das prioridades constitucionais e legais.

Ante o exposto, o *Parquet* de Contas considera que a matéria não está em condições de apreciação final, uma vez que subsistem pontos relevantes a serem ainda abordados em sede de assinatura de prazo, especialmente no que se refere aos seguintes quesitos:

a) Diante da natureza do processo orçamentário, quais as razões que levaram a opção por contratar consultoria privada para realização do processo orçamentário, em comparação com a articulação dos saberes do próprio corpo de servidores do município?

b) Quais as razões que geraram a incapacidade técnica que supostamente embasaria decisão de contratação de ente privado? Há elementos que garantam não ser uma deficiência organizacional da Administração, cuja falta de organização interna não permite que conhecimentos das burocracias finalísticas, por exemplo, alicercem as peças orçamentárias?

c) Diante dos resultados insatisfatórios de diversos municípios que também contrataram a referida consultoria orçamentária, **quais foram os critérios técnicos e gerenciais que justificaram a escolha da empresa?** E quais medidas concretas serão adotadas para evitar que os mesmos problemas identificados em outros municípios se repitam em Itapevi?

d) Especificar **quais são os serviços contratados e quais são os produtos entregáveis**, detalhando as etapas do trabalho da empresa e os prazos envolvidos. Adicionalmente explicar **de que maneira a consultoria auxiliará a Prefeitura na elaboração do PPA 2026-2029**, diferenciando sua atuação do trabalho que deveria ser desempenhado internamente pelo corpo técnico municipal.

e) Quais **mecanismos de monitoramento e avaliação** serão aplicados para garantir que os serviços prestados sejam eficazes e resultem em melhorias concretas nos índices de planejamento e gestão fiscal?



f) Considerando que a contratação de consultorias não pode ser solução permanente para falhas estruturais, **quais são as estratégias da administração para capacitar o quadro técnico próprio, de modo a reduzir a dependência de assessorias externas?** A Prefeitura possui um plano estruturado de **qualificação continuada dos servidores responsáveis pelo planejamento orçamentário?** Se sim, detalhar as ações previstas.

Em face do exposto, a fim de complementar a instrução processual, bem como em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas requer, com fundamento no art. 2º, XIII, da LCE 709/93, a notificação dos responsáveis para que se manifestem sobre as considerações suscitadas pelo MPC.

Ao final, pugna o MPC pelo retorno dos autos para nova manifestação na qualidade de *custos legis*.

São Paulo, 31 de outubro de 2025

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO**  
Procuradora do Ministério Público de Contas

/58



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcACq](https://spoti.fi/20QcACq)