III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-347/2025

Processo - TC/001289/2021
Interessados - Fundação Theatro Municipal de São Paulo e Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina
Termo de Colaboração 01/FTMSP/2020 R$ 65.680.000,00
Objeto - Realização de atividades, fomento e gerenciamento do Complexo Theatro Municipal e dos corpos artísticos a ele vinculados, compreendendo os objetos culturais descritos no Termo

3.368ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. TERMO DE COLABORAÇÃO. FTMSP. EMERGÊNCIA. PANDEMIA. FOMENTO E GERENCIAMENTO. OBJETOS CULTURAIS. 1. A definição de metas e objetivos devem ser traçadas trimestralmente. Neste caso essa definição foi feita com a totalidade da vigência do contrato, qual seja, seis meses, em função das inúmeras mudanças nos regramentos para utilização de espaços públicos impostos pelo Plano São Paulo do Governo do Estado e da Prefeitura em face da pandemia de COVID-19. REGULAR excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. 1. Aprimore procedimentos em sua atuação, atentando com maior rigor para as disposições normativas. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001289/2021 e TC/001593/2021, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, acolhendo as justificativas da Fundação Theatro, da Organização Social Santa Marcelina, da Procuradoria da Fazenda Municipal e, no que couber, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral desta Corte, e lastreado nas constatações da Auditoria de regularização das falhas apontadas e, ainda, diante da inexistência de indícios ou comprovação de irregularidades na aplicação dos recursos na execução do plano de metas e atividades, tampouco de prejuízos à fiscalização e controle dos repasses e da execução do objeto, somados ao contexto pandêmico, em julgar excepcionalmente regular o Termo de Colaboração 01/FTMSP/2020.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em converter as falhas apontadas em recomendação para que a Origem aprimore procedimentos em sua atuação, atentando com maior rigor para as disposições normativas.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, julgou irregular o Termo de Colaboração, considerando as irregularidades remanescentes.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda *ad hoc* JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 04 de junho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro com declaração de voto

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

1) TC/001289/2021 – Fundação Theatro Municipal de São Paulo e Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina – **Termo de Colaboração 01/FTMSP/2020 R$ 65.680.000,00** – Fomento e o gerenciamento do Complexo Theatro Municipal e dos corpos artísticos a ele vinculados, compreendendo os objetos culturais descritos no Termo

2) TC/001593/2021 – Fundação Theatro Municipal de São Paulo e Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina – **Acompanhamento** – Execução Contratual – Verificar se o Termo de Colaboração 01/FTMSP/2020 (R$ 65.680.000,00), cujo objeto é a realização de atividades e gerenciamento do Theatro Municipal de São Paulo e seus complexos, a Praça das Artes e a Central Técnica de Produções Artísticas Chico Giacchieri, o Centro de Documentação e Memória, os corpos artísticos profissionais e semiprofissionais da Orquestra Sinfônica Municipal, do Coral Paulistano, do Quarteto de Cordas de São Paulo, do Balé da Cidade e da Orquestra Experimental de Repertório, bem como a execução das ações necessárias para estruturação, produção e disponibilização ao público da programação artística, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

ANÁLISE. TERMO DE COLABORAÇÃO EMERGENCIAL Nº 1/2020. REGULARIDADE. RECOMENDAÇÕES. ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO DO TERMO EMERGENCIAL DE COLABORAÇÃO 1/2020. Fundação Theatro Municipal de São Paulo e Organização Social Santa Marcelina. Ausência de divergência entre recursos declarados pela OS e pela Fundação. Ausência de irregularidade na utilização de metodologia contábeis diversas. Não comprovação de desatendimento de sugestões propostas pela Comissão. Regulamento de Compras. Ausência de definição de metas em plano trimestral, suprida por plano semestral (tempo de vigência do contrato). REGULARIDADE. RECOMENDAÇÕES

RELATÓRIO

TC/001289/2021

Cuida o presente da análise do **Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020**, celebrado entre a Fundação Theatro Municipal de São Paulo - FTMSP e a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, tendo por escopo o fomento e o gerenciamento do Complexo Theatro Municipal e dos corpos artísticos a ele vinculados, compreendendo os objetos culturais descritos no Termo: (a) o edifício histórico e todos os bens móveis do Theatro Municipal de São Paulo; (b) o Edifício Praça das Artes, assumindo a programação da Orquestra Experimental de Repertório; (c) o Centro de Documentação e Memória; (d): a Central Técnica de Produções Artísticas Chico Giacchieri; (e) a Orquestra Sinfônica Municipal; (f) o Coral Lírico; (g) o Coral

Paulistano; (h) o Quarteto de Cordas; (i) o Balé da Cidade de São Paulo; e a execução das ações necessárias para os fins especificados.

O referido termo foi celebrado em 24/10/2020, no valor de R$ 65.680.000,00 (sessenta e cinco milhões seiscentos e oitenta mil reais), com vigência de 01/11/2020 a 30/04/2021, sem possibilidade de prorrogação, e publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 29/10/2020 (peças 7/8).

A **Secretaria de Controle Externo** elaborou o Relatório de Análise no qual concluiu que o Termo de Colaboração n° 01/FTMSP/2020 apresenta as seguintes irregularidades (peças 12/13 – 22/02/2021):

> *"2.1. O valor por extenso no termo consta como sessenta e cinco milhões, cento e oitenta mil reais (peça 04, fls. 16/17), em que pese a representação numérica e o somatório dos valores empenhados ser R$ 65.680,000,00 (sessenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta mil reais) (itens 1.7, 3 e 4.14);*
> *2.2. Não foram localizadas no sítio oficial da FTMSP as seguintes informações referentes ao termo de colaboração: valores liberados, situação da prestação de contas e remuneração e funções da equipe de trabalho, em infringência à LF 13.019/14, art. 11, incisos IV, V e VI (item 4.9);*
> *2.3. Não foi encontrada, nos autos do processo administrativo, a declaração de inexistência dos impedimentos, em infringência ao artigo 39, da LF 13.019/2014, C/C inciso V do art. 33 do DM nº 57.575/16 (item 4.12.10);*
> *2.4. A declaração, para os efeitos do artigo 7º do DM nº 53.177/2012, atestando que não incidem nas vedações constantes do artigo 1º do referido decreto, não foi assinada por todos os diretores da OSC, apenas pela diretora presidente, infringindo o inciso VI do art. 33 do DM nº 57.575/16 (item 4.12.11);*
> *2.5. Não consta nos autos do processo administrativo a designação de Comissão de Monitoramento, composta por pelo menos um servidor de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal, em infringência ao inciso XI do art. 2º da LF nº 13.019/14 (item 4.17);*
> *2.6. Em que pese o termo de colaboração prever a prestação de contas ao final do primeiro trimestre e no encerramento da parceria (cláusula sétima), no anexo I (quadro de metas) não há definição de atividades, metas e objetivos a serem cumpridos no primeiro trimestre, impossibilitando a efetiva análise da prestação de contas neste período (itens 4.10.2 e 4.18);*
> *2.7. Não há previsão de as contas específicas abertas para gerenciamento dos recursos públicos serem isentas de tarifa bancária, em infringência ao art. 51, da LF 13.019/14 (item 4.19);*
> *2.8. Não consta cláusula de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio,*

de investimento e de pessoal, em infringência ao inciso XIX do art. 42 da LF nº 13.019/14. (item 4.22.15);
2.9. A cláusula 3.1.10 do termo de colaboração prevê uma hipótese de assunção da responsabilidade pelo Poder Público, em caso de dívidas liquidas e certas, de natureza trabalhista, previdenciária, cível ou tributária, que não encontra respaldo legal e infringe o inciso XX do art. 42 da LF 13.019/2014 (item 4.22.16)."

Em decorrência das conclusões alcançadas pela Auditoria, foram oficiadas para ciência e manifestação, a Secretaria Municipal de Cultura - SMC, a Fundação Theatro Municipal de São Paulo – FTMS e a responsável pela celebração do instrumento (Maria Emília Nascimento Santos - peças 23/29).

Em resposta, a FTMSP encaminhou os Ofícios nºs 43 e 59/FTMSP/2021 (peças 23 e 25), a responsável enviou cópia do referido Ofício 43 e informou que sua exoneração ocorreu em 21/01/2021 (peças 26/28), enquanto a Secretaria Municipal de Cultura deixou de manifestar-se (peça 30).

A **Origem**, justificou os nove apontamentos de forma sucinta, nos seguintes termos:

Conclusão 2.1. *"De fato houve erro de digitação no numeral por extenso da cifra do somatório dos valores para serem empenhados, contudo, o mesmo valor, dessa vez corretamente redigido, aparece no anexo li - Cronograma de desembolsos e no programa de trabalho apresentado pela parceira, ambas partes integrantes do Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020. Sugerimos que sejam levados em consideração a redação dessas duas cifras."*
Conclusão 2.2*. "Informamos a inserção das informações no sitio oficial da FTMSP, no link:https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/fundacaotheatromunicipaI/acessoainformacao/index.php?p=28366."*
Conclusão 2.3. *"Juntamos às fls. SEI nº 041005205 do processo SEI nº 8510.2020/0000355-0."*
Conclusão 2.4*. "Juntamos a referida declaração assinada por todo corpo diretivo da parceria às fls. SEI nº 041005513 do processo SEI nº 8510.2020/0000355-0."*
Conclusão 2.5. *"Encaminhamos em anexo a esse expediente a Portaria nº 04/FTMSP/2021, publicada no DOC de 05/03/2021, página 10, que designa a comissão de monitoramento e acompanhamento."*
Conclusão 2.6*. "Preliminarmente é preciso consignar que a definição de atividades, metas e objetivos para o primeiro trimestre teve que levar em conta a conjuntura trazida pela pandemia de COVID-19 e seus impactos no mercado cultural. O Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020 não define metas estritas a serem cumpridas pela parceira justamente pelo cenário de incerteza do cumprimento destas mesmas em razão de eventuais restrições causadas pela pandemia. Desse modo, a FTMSP optou por pactuar com a parceira a possibilidade de definição das*

atividades conforme as circunstâncias assim o permitam. Desse modo, a análise das prestações de contas leva em consideração essas circunstâncias, não havendo qualquer empecilho para o efetivo monitoramento do contrato."
Conclusão 2.7. *"Irá solicitar a parceira que solicite junto ao Banco do Brasil a isenção de tarifas nas contas bancárias vinculadas a parceria, contudo, cumpre-nos ressaltar que a concessão de isenção tarifária ficará a critério do Banco do Brasil e da legislação e regulamentos internos aplicáveis a instituição."*
Conclusão 2.8*. "Embora não haja no termo de colaboração nº 01/FTMSP/2020 a transcrição ipsis litteris do inciso XIX, do artigo 42 da Lei Federal nº 13.019/2014, as responsabilidades exclusivas da organização da sociedade civil estão previstas em inúmeras cláusulas do instrumento, conforme transcrevemos abaixo: "2.1 (...); 2.1.1. (...); 2.1.9. (...)."*
Conclusão 2.9*. "A assunção de responsabilidade pelo Poder Público, nas palavras da própria auditora, decorre de condenações judiciais imputadas à organização da sociedade civil, a qual, apesar de gerir os recursos do termo com a devida diligência, perícia e prudência, poderão, ainda assim, ocorrer em razão de constituição de débitos com efeitos retroativos. Nesse caso, tais débitos judiciais nada mais são do que verdadeiros custos de execução da parceria, que, como tais, devem ser custeados com recursos públicos. A análise do enquadramento da situação em concreto à hipótese abstratamente prevista para utilização de recursos para essa finalidade será realizada mediante crivo da FTMSP, o qual poderá proceder às medidas necessárias para restituição dos valores, se for o caso."*

A **Secretaria de Controle Externo** (peça 33 – 20/05/2021), ante as justificativas apresentadas, considerou superado somente o apontamento 2.1, tendo em vista que a Origem reconheceu o equívoco na digitação do numeral por extenso e reiterou as demais conclusões.

A FTMSP e a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, oficiadas para ciência e manifestação acerca do parecer técnico, apresentaram, respectivamente, as respostas de peças 44 e 45/46.

Sobre as alegações da Origem e responsáveis, a **Auditoria** (peça 53 – 01/09/2022) no tocante aos itens 2.2 a 2.9, apontou:

Apontamento 2.2. "A FTMSP divulgou as informações requeridas no art. 11 incisos IV e V da LF 13.019/14. No entanto, não encontramos a informação sobre o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício..."

Apontamento 2.3. "O documento SEI nº 041005205 foi juntado ao processo SEI nº 8510.2020/0000355-0 em 15.03.2021 [e]... o Termo de Colaboração foi assinado em 24.10.2020."

Apontamento 2.4. "Foi juntado ainda o documento 041574756, em 25.03.2021, constando a assinatura dos diretores da OSC (peça 25, fls. 04/07). Entretanto, uma vez que o Termo de Colaboração foi assinado em 24.10.2020..."

Apontamento 2.5. "Conforme publicação no DOC em 05.03.2021 (peça 23, fl. 07), a Portaria 04/FTMSP/2021 designou a comissão de monitoramento e acompanhamento. Entretanto, uma vez que o Termo de Colaboração foi assinado em 24.10.2020..."

Apontamento 2.6. "A conjuntura trazida pela pandemia não pode ser usada como justificativa para ausência de definição de atividades, metas e objetivos a serem alcançados pela parceira e avaliados na primeira prestação de contas trimestral pela FTMSP. Isso porque as atividades foram realizadas principalmente de modo virtual, conforme relatado no acompanhamento de execução contratual nos autos do TC 1593/2021.

Ademais, se a situação pandêmica fosse impeditiva para a pactuação de atividades e metas, não teria como defini-las nem para todo período de vigência do termo, visto que a situação ainda perdura.

Apontamento 2.7. "...trata de exigência legal, cujo cumprimento não foi exigido no termo, tampouco foi comprovado pela parceira..."

Apontamento 2.8. "Tendo em vista que se trata de imposição estabelecida no inciso XIX do art. 42 da LF nº 13.019/14, a sua ausência [de obrigações legais] implica em irregularidade."

Apontamento 2.9. "Nos autos do acompanhamento do Edital de Chamamento Público 001/2020 (TC 011173/2020, peça 94, fl. 4), foi autorizada a retomada do certame, que continha esta mesma cláusula", com a condicionante de sua retificação, não realizada pela Origem."

Ao final, reiterou os apontamentos 2.2, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9 e pela reiteração dos apontamentos 2.3 e 2.4 ressaltando que houve a correção pela Origem, às vésperas do encerramento do ajuste.

A **Assessoria Jurídica** (peças 55/56 – 24/01/2023) acompanhou o entendimento da Auditoria no tocante aos itens 2.1, 2.3 e 2.4.

Igualmente em relação aos demais apontamentos, endossou as conclusões da Especializada, ressaltando os seguintes aspectos:

> *"..itens 2.2, 2.5 e 2.6, as justificativas apresentadas pelas defendentes concernentes à incompletude de informações relativas ao presente Termo de Colaboração no site oficial da FTMSP5 , à não designação de Comissão de Monitoramento em tempo hábil e à indefinição de atividades, metas e objetivos a serem cumpridos no primeiro trimestre no Termo de Colaboração* ***não foram capazes de afastar as falhas identificadas pela Auditoria****."*
>
> *"itens 2.7, 2.8 e 2.9 ...as informações prestadas pela Origem e pela Entidade Contratada...* ***não foram suficientes para sanar as***

> ***impropriedades atinentes*** *à falta de previsão de contas específicas abertas para gerenciamento dos recursos públicos serem isentas de tarifa bancária, à ausência de cláusula de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos e à previsão de cláusula de hipótese de assunção da responsabilidade pelo Poder Público em infringência ao disposto inciso XX do artigo 42 da Lei Federal nº 13.019/2014."*

Assim, opinou pela irregularidade do Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020, com a observação de submeter a critério superior a relevação das falhas identificadas nos itens 2.1, 2.3 e 2.4.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** – PFM (peça 59 – 10/02/2023) a partir dos elementos fornecidos pela Origem, requereu que o ato analisado seja considerado regular, relevando-se eventuais impropriedades, posto que de cunho formal ou, o reconhecimento dos respectivos efeitos financeiros.

Por sua vez, a **Secretaria Geral** (peças 61/62 – 13/05/2024) entendeu solucionado o apontamento 2.1 e passíveis de relevação os de números 2.3 e 2.4.

Em relação às irregularidades consignadas nos apontamentos 2.2 e 2.5 ao 2.9, destacou que "as justificativas apresentadas pelos interessados não foram capazes de afastar as falhas identificadas pela Auditoria".

Ao final opinou pela irregularidade do termo de colaboração, pontuando que a análise dos efeitos financeiros, pleiteada pela PFM será realizada em sede de execução contratual.

É o relatório do TC 1289/2021.

TC/001593/2021

Cuida o presente do acompanhamento da execução do **Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020**, celebrado entre a Fundação Theatro Municipal de São Paulo - FTMSP e a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, tendo por escopo o fomento e o gerenciamento do Complexo Theatro Municipal e dos corpos artísticos a ele vinculados, compreendendo os objetos culturais descritos no Termo: (a) o edifício histórico e todos os bens móveis do Theatro Municipal de São Paulo; (b) o Edifício Praça das Artes, assumindo a programação da Orquestra Experimental de Repertório; (c) o Centro de Documentação e Memória; (d): a Central Técnica de Produções Artísticas Chico Giacchieri; (e) a Orquestra Sinfônica Municipal; (f) o Coral Lírico; (g) o Coral Paulistano; (h) o Quarteto de Cordas; (i) o Balé da Cidade de São Paulo; e a execução das ações necessárias para os fins especificados.

No TC 1.289/2021 antes relatado deu-se a análise formal do referido termo, firmado em 24/10/2020, no valor de R$ 65.680.000,00 (sessenta e cinco milhões seiscentos e oitenta mil reais), com vigência de 01/11/2020 a 30/04/2021 (*até 27/09/24, na Unid. de Pauta*).

A **Secretaria de Controle Externo** elaborou o Relatório de Preliminar de acompanhamento da execução do Termo de Colaboração (peça 18 – 19/03/2021), no qual apresentou as seguintes constatações:

> *"4.1. O Regulamento de compras, alienações e contratação de obras e serviços, o Manual de recursos humanos e o Plano de cargos, salários e benefícios foram objeto de questionamentos pela área de monitoramento da FTMSP. No entanto, a parceira não realizou as correções necessárias nos documentos, em que pese ter recebido ofício em 22.12.2020. Os referidos documentos foram publicados no DOC em 09.03.2021, sem os ajustes necessários. Ademais, não houve análise/ aprovação pelo Conselho Deliberativo. (Item 3.4);*
>
> *4.2. No anexo I (quadro de metas), não há definição de atividades, metas e objetivos a serem cumpridos no primeiro trimestre, impossibilitando a efetiva análise do alcance de metas e objetivos neste período, conforme apontado na análise do termo de colaboração (TC 001289/2021). Entretanto, salientamos que dos quinze indicadores previstos para a vigência do termo de colaboração (semestre), durante o primeiro trimestre um teve cumprimento acima da meta (indicador 1.2); um teve cumprimento de 50% da meta (indicador 3.1); oito tiveram cumprimento menor que 50% da meta (indicadores 1.1, 1.3, 4.1, 5.1, 6.1, 7.1, 7.2 e 10.1); e quatro não tiveram percentual de desenvolvimento da meta estabelecida no período analisado (indicadores 2.1, 2.2, 8.1 e 9.1). O indicador 8.2 apresenta divergência no relatório da parceira. (Item 3.6.1);*
>
> *4.3. A FTMSP, ao analisar as informações sobre Recursos Humanos que foram enviadas nos meses de novembro, dezembro e janeiro, verificou um total de despesas de R$ 26.403.605,14 (vinte e seis milhões e quatrocentos e três mil e seiscentos e cinco reais e quatorze centavos). Entretanto, esse montante diverge do valor declarado pela parceira no relatório de execução orçamentária do trimestre, que foi de R$ 18.892.580,00 (SEI 039471003). (Item 3.6.3).*
>
> *4.4. Há divergências na prestação de contas da parceira quanto à captação de recursos. O valor informado no relatório de captação de recursos (SEI 039471554) não confere com o valor que consta no relatório de execução orçamentária do trimestre (SEI 039471003) e com a movimentação bancária da parceira (R$ 109.526,47, R$ 108.890,00 e R$ 108.944,47, respectivamente). (Item 3.6.4).*
>
> *4.5. A FTMSP realizou diversos questionamentos e solicitações de documentos adicionais, conforme delineado nos itens 3.3.2, 3.3.5 e 3.6.4, quanto aos relatórios mensais enviados pela parceira e a prestação de contas do primeiro trimestre. A análise das pendências ainda não foi concluída pela FTMSP. (Item 3.8)."*

Em decorrência das conclusões alcançadas pela Auditoria, responderam os ofícios recebidos a Fundação Theatro Municipal de São Paulo, representada pelo responsável indicado à peça 18, a Contratada e a Secretaria Municipal de Cultura, que encaminharam os documentos de peças 35, 43/44 e 48, respectivamente.

A Origem argumenta que a área de monitoramento da FTMSP apenas realizou sugestões para a Contratada, como forma de colaboração, porquanto a Administração Pública não poderia exercer influência ou alterar as regras e condições definidas pela entidade privada que contrata. A Contratada adotou a mesma linha, acrescentando que a fundamentação legal do Termo de Parceria, não comtempla a hipótese de atuação do Conselho Deliberativo no âmbito da gestão da entidade parceira.

A Origem alegou que a definição de atividades, metas e objetivos estabelecido para o período de 6 meses corresponde à vigência total do Termo de Colaboração Emergencial, não comportando avaliação fracionada, além das restrições impostas por regras municipais e estaduais para utilização de espaços públicos durante a fase de pandemia decorrente do coronavírus, argumentos igualmente invocados pela entidade parceira.

A Origem justificou que as despesas de recursos humanos nos meses de novembro a janeiro/21, somam R$ 26.403.605,14 (vinte e seis milhões e quatrocentos e três mil e seiscentos e cinco reais e quatorze centavos), considerando que abrangem período 10/12 do período aquisitivo de férias e 13º salário e encargos relativos ao anterior Termo de Colaboração 01/FTMSP/2017, suportados pelo Fundo de Provisionamento de Direitos Trabalhistas, por isso não contabilizados pela parceira em seu relatório de execução orçamentária.

Por sua vez, a entidade parceira invocou as diretrizes do Manual de Procedimentos para Elaboração de Prestações de Contas, para a elaboração do relatório de execução orçamentária, que pelo método de escrituração caixa (regime de caixa) resultou o valor de R$ 18.892.580,00 (dezoito milhões oitocentos e noventa e dois mil quinhentos e oitenta reais), enquanto se adotado o regime de competência, obtém-se o valor apontado pela FTMSP.

A Origem afirmou que o valor de R$ 109.526,47, apresentado no relatório de captação de recursos, em comparação com o valor de R$ 108.944,47 apresentado nos extratos bancários do mês de janeiro de 2021, apresenta uma diferença de valor no total de R$ 582,00, decorre do valor da bilheteria de evento realizado em 28/01/2021 e repassado para a conta de movimentação bancária da parceira, em 04/02/2021.

A entidade parceira afirmou que o valor correto de captação ocorrida no primeiro trimestre de 2022, é de R$ 108.944,47 e o e o valor da execução (R$ 108.889,52) decorre do débito de Tarifa de Manutenção de Conta Ativa no valor de R$ 54,95 enquanto o extrato bancário aponta o valor de R$ 108.894,99, devido ao rendimento financeiro de R$ 5,47. E o valor da bilheteria de evento referido pela FTMSP foi contabilizado no 2º trimestre.

Analisados pela **Auditoria**, foram considerados superadas integralmente a constatação 4.4 (peça 74) e parcialmente a constatação 4.2 (peça 113), excluindo-se a parte final: "O indicador 8.2 apresenta divergência no relatório da parceira" (item 3.6.1) e expressar que o item 4.5 "não se trata de constatação de irregularidade".

A **Assessoria Jurídica** (peças 124/125 – 07/05/2024) ponderou que o conteúdo do apontamento 4.1 não implica ilegalidade ou prejuízo à validade do contrato, mas demanda maior clareza à finalidade da cláusula 3.1.7, ensejando recomendações para futuros ajustes.

Quanto ao apontamento 4.2, entendeu tratar-se da ausência de definição das atividades, metas e objetivos a serem cumpridos no primeiro trimestre que, embora reflita neste acompanhamento de execução, está relacionada com a formalização do termo de colaboração e consta como irregularidade na análise do ajuste realizada no TC 1289/2021.

Ao final, **acompanhou a Auditoria em relação ao item 4.3, devido ao seu teor técnico e opinou no sentido da manutenção dos apontamentos 4.1, 4.2 e 4.3,** com as ponderações feitas acima, e pela superação do item 4.4, nos termos do relatório de SCE (peça 74), com a observação de que o item 4.5 configura mera constatação (peça 113).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 131 – 10/06/2024) endossou o entendimento de AUD quanto à superação do item 4.4, bem como da AJ relativamente aos itens 4.1, 4.2 e 4.5. Sobre a constatação 4.3, considerou "mera divergência no uso de metodologias contábeis igualmente válidas (regime de caixa ou regime de competência), circunstância esta que, forçoso reconhecer, afasta a ocorrência de qualquer ilegalidade", razões pelas quais requereu o acolhimento da execução contratual ou, a aceitação dos respectivos efeitos financeiros.

Por sua vez, a **Secretaria Geral** (peças 133/134 – 26/09/2024) destacou os fundamentos expostos no parecer da AJ ao tratar das constatações 4.1 a 4.3 e, com base nas manifestações dos órgãos técnicos, posicionou-se "pelo não acolhimento da execução do Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020, diante das infringências constatadas pela SCE em relação aos itens 4.1, 4.2 e 4.3, com as devidas ponderações, deixando a critério superior o acolhimento dos efeitos financeiros do referido Contrato."

É o relatório do TC 1593/2021.

V O T O

1.Em julgamento o **Termo de Colaboração nº 01/2020**, celebrado entre a Fundação Theatro Municipal de São Paulo e a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina**,** tendo por escopo o fomento e o gerenciamento do Complexo Theatro Municipal e dos corpos artísticos a ele vinculados, e **sua respectiva execução**, relativa ao período de 01/11/2020 a 30/04/2021.

2.Inicialmente, importante delinear o contexto em que o presente Contrato de gestão, firmado por emergência, se deu.

3. Em 24/07/2013, foi pactuado o Contrato de Gestão nº 1/2013, celebrado entre a FTMSP e o Instituto Brasileiro de Gestão Cultural – IBGC, rescindido em 31/08/2017 em razão da constatação de graves irregularidades, desvio de recursos, falta de fiscalização, não cumprimento de metas e objetivos, pagamentos indevidos, sendo objeto de ações no âmbito de CPI instalada na Câmara Municipal, de ações populares, Inquérito instaurado pelo Ministério

Público e fiscalizações no âmbito deste Tribunal de Contas, culminando em processo de intervenção por parte do Executivo.

4.Na sequência, em 01/09/2017, formalizou-se o Termo de Colaboração nº 01/2017, com o Instituto Odeon, igualmente rescindido (em 31/10/2020) por graves irregularidades, incluindo superfaturamento, não cumprimento de metas, renúncia dos membros da Comissão de Acompanhamento que se recusaram a emitir parecer sobre as contas da Organização Social, sendo novamente objeto de acompanhamento pelo Ministério Público no âmbito de ação civil pública, bem como pela Controladoria do Município, tudo reportado na mídia, incluindo a contratação de Auditoria Independente para apurar os prejuízos e responsabilidades.

5.Foi nessa conjuntura que o Termo de Colaboração em julgamento foi firmado, enquanto era processado novo chamamento, lançado em 11.09.2020 pela Fundação Theatro.

6.O referido Edital de Chamamento Público nº 001/2020 para seleção de nova Organização gestora foi analisado nos autos do TC 11173/2020 por este Tribunal, sendo cautelarmente suspenso em 5/10/2020, com posterior autorização de retomada pelo Pleno 17/03/2021, condicionada à correção das irregularidades pela Origem.

7.Como resultado do Chamamento 1/2020, foi celebrado o contrato de gestão nº 2/2021 com a Sustenidos Organização Social de Cultura em 29.05.2021 (ainda vigente a despeito da determinação feita em dezembro de 2020 por este Tribunal no sentido de revisão de todo o procedimento licitatório em razão de irregularidades apontadas pela Auditoria no processo de classificação e habilitação das licitantes - TC 4480/2019) – determinação essa não atendida até a presente data, ainda que mantida em sede de recurso e em que pese a **própria Origem** tenha informado no início de janeiro de 2021 que procederia a abertura de novo edital.

8.Finalmente, e ainda delineando o contexto que envolveu a contratação em tela, tem-se que o contrato em julgamento, com vigência de 6 meses, também foi firmado no auge da Pandemia do Coronavirus, fato que impôs a necessidade de medidas urgentes na adaptação de metas, planos e objetivos por parte da Administração.

9.Feito esse introito, no que tange à análise formal do Termo de Colaboração, os apontamentos relacionados à ausência de informações **no sítio oficial da Fundação Theatro** (a exemplo dos valores liberados, situação da prestação de contas e remuneração e funções da equipe de trabalho), ausência de documentos no processo SEI (tal como declarações de não incidência da Organização Social nos impedimentos e vedações legais, ata de designação de Comissão de Monitoramento) foram, ainda que a destempo, sanadas pela Origem, durante a instrução processual, regularização essa constatada pela Auditoria no relatório de peça 53, vejamos:

> *1-"Em consulta ao sítio da Secretaria Municipal de Cultura **verificamos a existência da informação** relativa ao valor total da parceria e valores liberados (art. 11, inciso IV da LF 13.019/14),*
> *2-"A **Fundação divulgou as informações requeridas** no art. 11 incisos IV e V da LF 13.019/14."*

> *3- **Encontramos também a situação da prestação de contas** (art. 11, inciso V da LF 13.019/14 – peça 51)*
>
> *4-"Conforme publicação no DOC em 05.03.2021 (peça 23, fl. 07), **a Portaria 04/2021 designou a comissão de monitoramento e acompanhamento ratificando a composição da comissão constituída pela Portaria nº 01/2020, publicada no DOC de 15.01.2020**, página 16.*
>
> *5- **A Fundação Theatro Municipal juntou a declaração de inexistência de impedimentos** às fls doc 041005205 do processo SEI nº 8510.2020/0000355-0 em 15.03.2021."*
>
> *6- **A Fundação juntou** às fls. doc nº 034774363 do processo SEI nº 8510.2020/0000355-0, **a declaração prevista no inciso VI do artigo 33 do Decreto Municipal nº 57.575/16 assinada pela Diretora Presidente da Associação Santa Marcelina e juntou no doc nº 041574756 as declarações assinadas por cada uma das diretoras**."*

10.A ausência dos referidos atos configura falha formal. Contudo, para além da regularização posterior, é certo que **não há** nos autos nenhum apontamento, indício ou constatação de que tais impropriedades comprometeram a execução do objeto, a sua fiscalização pela Comissão e o pleno exercício do controle externo e a participação do usuário na Administração Pública, previstos, respectivamente, nos artigos 70 e 37, § 3º da Constituição Federal.

11.Sobre a fiscalização do cumprimento do plano de metas, a Origem demonstrou que a Portaria 4/2021, de designação dos Membros da Comissão e publicada em 05.03.2021, reconstituiu os membros antes designados pela Portaria 01/2020, publicada no DOC de 15.01.2020, de forma que os responsáveis pelo Monitoramento estavam devidamente constituídos e exercendo a sua função ao tempo da assinatura do Termo e até o término de sua vigência.

12. Assim, é possível relevar os achados dos itens 2.3, 2.4 e 2.5.

13.No tocante ao **apontamento 2.6.** atinente à suposta não definição de atividades, metas e objetivos a serem cumpridos no primeiro trimestre, a Fundação Theatro informou que a definição de atividades, metas e objetivos foram definidos para o período total previsto para parceria emergencial, ou seja, 6 meses.

14. Com efeito, a definição de metas e objetivos foi feita para a totalidade da vigência do contrato com duração de 6 meses, tendo explicado a Origem que a não definição por trimestre ocorreu em face das inúmeras mudanças nos regramentos para utilização de espaços públicos impostos pelo Plano São Paulo do Governo do Estado e da Prefeitura do Município de São Paulo em face da pandemia de COVID-19.

15.Nesses termos, asseverou que a realização de programação virtual ocorreu dentro da esfera do possível, não só levando em consideração a segurança do público, mas, também, a dos artistas e colaboradores do Theatro Municipal, razão pela qual, até mesmo a realização da programação teve que ficar adstrita aos protocolos sanitários fixados pelas autoridades de saúde.

16. E, no âmbito destes autos, não houve apontamento referente a eventual não cumprimento de metas, sendo inclusive **aprovadas as contas da Organização Social Santa Marcelina** nos termos do inciso XIV do art. 1º da LF nº 13.019/2014, que define a prestação de contas como o "procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, verificando o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos."

17.Nesse diapasão, importa mencionar, também, que o Balanço da Fundação Theatro relativo ao exercício de 2020 foi aprovado, por regular, conforme processado no TC 5727/2021.

18. Sobre o **item 2.7**, referente ao não estabelecimento no contrato de isenção de tarifa bancária nas contas abertas para gerenciamento dos recursos públicos transferidos no âmbito da parceria, a Associação Santa Marcelina informou que, na qualidade de gestora do Complexo Theatro Municipal, enviou ofício ao Banco do Brasil solicitando a imediata isenção e estorno dos valores eventualmente cobrados nas contas vinculadas ao Termo de Colaboração, fato que demonstra a regularização do apontamento.

19. Por sua vez, os apontamentos **2.8 e 2.9,** afetos à necessidade de inserção de cláusulas contratuais que resguardem a Administração Pública de arcar com responsabilidades que competem exclusivamente à organização social e à necessidade de adequação da redação da cláusula 3.1.10, para eliminar qualquer hipótese de assunção de responsabilidade pelo Poder Público, em caso de dívidas liquidas e certas, de natureza trabalhista, previdenciária, cível ou tributária, tem-se que, de fato, configuram impropriedades, pois em desacordo com disposições legais.

20.Todavia, no caso em questão, considerando o encerramento e extinção do termo de colaboração emergencial em 30/04/2021 e tendo em vista que ainda que não previstas em contrato, tratam-se de disposições expressamente previstas em Lei, somado ao fato de não ter sido apontado dano ou prejuízo à execução do objeto ou à Administração, é possível converter os apontamentos em recomendações para a Origem.

21. De outro turno, no que diz respeito **à execução contratual**, a Auditoria emitiu relatório conclusivo considerando sanado o item 4.4 do seu relatório inicial, pois comprovou-se não haver divergências entre a prestação de contas da parceira quanto à captação de recursos e o valor informado no relatório de captação de recursos, tampouco entre o valor que consta no relatório de execução orçamentária do trimestre e a movimentação bancária da parceira.

22. Entretanto, manteve os apontamentos dos itens 4.1, 4.2 e 4.3, enquanto o item 4.5 configurou tão somente constatação sobre a situação das análises de prestação de contas realizadas pela FTMSP até a data de 21.10.2021, **sem implicar atraso ou irregularidade**.

23. Neste sentido, no tocante ao **item 4.1**, relativo à necessidade de adoção do Regulamento de compras, alienações e contratação de obras e serviços, o Manual de recursos humanos e o Plano de cargos, salários e benefícios, em atendimento aos requerimentos formulados pela área de monitoramento da Fundação, filio-me ao entendimento da Assessoria Jurídica, no sentido de que a clausula 3.1.7 do ajuste "atribuiu um caráter de mera sugestão ou colaboração", sendo possível a sua conversão em recomendação para a Origem, especialmente porque as

observações da Fundação não levantaram óbices que pudessem comprometer a lisura ou a probidade do ajuste,

24. Em relação ao **item 4.2**, referente à suposta falta de definição de atividades, metas e objetivos a serem cumpridos no primeiro trimestre, o apontamento afeto ao tema na análise formal do ajuste foi relevado por meio da apresentação de plano de metas pela Origem pelo período integral de vigência do ajuste, ou seja, semestral, de forma que não houve indefinição de objetivos a serem cumpridos. Tal fato se comprova pelo relatório da Auditoria, que indica o porcentual de metas atingidas, ao tempo de sua elaboração, também se comprovando pela aprovação da prestação de Contas da Organização Social pela Fundação.

25. Por último, o **item 4.3** questiona o uso de metodologias contábeis diversas entre a parceira e a origem (regime de caixa e de competência).

26. A entidade parceira informou haver utilizado o **método de escrituração de caixa (regime de caixa**) para a elaboração do relatório de execução orçamentária, indicado no Manual de Procedimentos para Elaboração de Prestações de Contas.

27.Por essa razão, invocando as diretrizes do Manual de Procedimentos para Elaboração de Prestações de Contas e do relatório de execução orçamentária, pelo método de escrituração caixa (regime de caixa) resultou o valor de R$ 18.892.580,00 (dezoito milhões oitocentos e noventa e dois mil quinhentos e oitenta reais), enquanto se adotado o regime de competência, obtém-se o valor apontado pela Fundação.

28. A questão foi confirmada pela Fundação que, por entender não estar vinculada ao referido Manual, afirmou ter adotado o regime de competência para efetuar o cálculo das despesas sob a rubrica de Recursos Humanos no trimestre de novembro/20 a janeiro/21, incluindo verbas e encargos relativos ao rescindido Termo de Colaboração 01/2017, substituído, em caráter emergencial, pelo presente Termo de Colaboração nº 01/2020 em julgamento.

29.Assim, justificou que as despesas de recursos humanos nos meses de novembro a janeiro/21 somam R$ 26.403.605,14 (vinte e seis milhões e quatrocentos e três mil e seiscentos e cinco reais e quatorze centavos), considerando que abrangem período 10/12 do período aquisitivo de férias e 13º salário e encargos relativos ao anterior Termo de Colaboração 01/FTMSP/2017, suportados pelo Fundo de Provisionamento de Direitos Trabalhistas, por isso não contabilizados pela parceira em seu relatório de execução orçamentária.

30.Com efeito, não há divergência de valores[1], mas sim, conclusões diversas decorrentes de diferentes metodologias contábeis, agravada por falha na demonstração da metodologia utilizada.

31. Por fim, importa consignar que a análise do Balanço da Fundação Theatro do exercício de 2020, foi julgada regular nos autos do TC 5.727/2021, sendo constatado pela

[1] R$7.511.025,14.

Auditoria "que as verificações não revelaram inconsistências ou distorções relevantes nas demonstrações contábeis".

32**.** Quanto a este ponto, observo que ocorreu, na espécie, impropriedade formal, uma vez que não foi atendido o manual de prestação de contas. Contudo, a citada impropriedade, por si só, não tem o condão de tornar irregular a presente execução, sobretudo por não configurar desvio ou prejuízo financeiro, mormente ao considerarmos o cenário anteriormente retratado no presente voto, a respeito do momento e condições do acompanhamento ora em julgamento.

33. Nesse contexto, acompanho manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal, à peça 131, no seguinte sentido:

> **"10. Por sua vez, no que concerne ao apontamento 4.3, verifica-se uma mera divergência no uso de metodologias contábeis igualmente válidas (regime de caixa ou regime de competência), circunstância esta que, forçoso reconhecer, afasta a ocorrência de qualquer ilegalidade."**

34. Ante o exposto, acolhendo as justificativas da Fundação Theatro, da Organização Social Santa Marcelina, da Procuradoria da Fazenda Municipal e, no que couber da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, e lastreado nas constatações da Auditoria de regularização das falhas apontadas e, ainda, diante da inexistência de indícios ou comprovação de irregularidades na aplicação dos recursos, na execução do plano de metas e atividades, tampouco de prejuízos à fiscalização e controle dos repasses e da execução do objeto, somados ao contexto Pandêmico e de sucessão de contratos rescindidos por graves irregularidades em que firmado o presente termo emergencial, **JULGO EXCEPCIONALMENTE REGULARES o Termo de Colaboração nº 01/2020 e sua respectiva EXECUÇÃO, no período e valores auditados.**

35. As falhas apontadas ficam convertidas em recomendação para que a Origem aprimore procedimentos e sua atuação, atentando com maior rigor para as disposições normativas.

36. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

II - DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processos:	TC/001289/2021 e TC/001593/2021
Interessados:	Theatro Municipal de São Paulo (FTMSP) e a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina (Parceira)
Objeto:	**Item 1**: Análise formal do Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020, celebrado entre a Fundação Theatro Municipal de São Paulo (FTMSP) e a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina. **Item 2:** Acompanhamento da execução do termo de colaboração nº 01/FTMSP/2020, celebrado entre a Fundação Theatro Municipal de São Paulo e a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, cujo objeto é a realização de atividades e o gerenciamento do Theatro Municipal e seus complexos
Valor:	R$ 65.680,00
Relator:	Conselheiro Eduardo Tuma
Revisor:	Conselheiro Ricardo Torres

DECLARAÇÃO DE VOTO

No que toca ao item 1, alicerceado nas conclusões alcançadas pelas áreas técnicas desta Corte, relevo os apontamentos 2.3 e 2.4 e JULGO IRREGULAR o Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2020, considerando as irregularidades remanescentes.

Com relação ao item 2, DEIXO DE ACOLHER A SUA EXECUÇÃO, no período e valores auditados, diante dos apontamentos remanescentes no relatório de SCE. ACEITO, contudo, os efeitos financeiros produzidos, conquanto não foi evidenciado prejuízo ao Erário.

TCM, 4 de junho de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

FBC/RB