Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/002869/2016
Inspecionada	-	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (atual Secretaria Municipal de Esportes e Lazer)
Objeto	-	Inspeção para apurar suposta prática de atos de improbidade administrativa praticados pela Diretoria e pelo Conselho Fiscal do Clube da Comunidade – CDC Elísio Siqueira

3.169ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SEME. Apuração de suposta prática de atos de improbidade administrativa praticados pela Diretoria e pelo Conselho Fiscal do Clube da Comunidade. CDC Elísio Siqueira. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Implante procedimentos para o constante aprimoramento dos atos normativos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção, por seu próprio caráter instrumental, recomendando à Origem que implante procedimentos para o constante aprimoramento dos atos normativos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício com cópia deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, bem como a intimação da Origem e dos interessados para ciência, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de agosto de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/002869/2016**
Interessados:	Ministério Público do Estado de São Paulo e SEME – Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação.
Objeto:	Apuração de suposta prática de atos de improbidade administrativa praticados pela Diretoria e pelo Conselho Fiscal do CDC Elísio Siqueira. Demanda originada pelo Ofício 1791/2016 do Ministério Público Estado de São Paulo.

Inspeção. Conhecimento e registro. Recomendações.

Egrégio Tribunal

Em julgamento o **TC/002869/2016** que cuida da Inspeção instaurada em razão de Ofício do Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do qual solicita informações sobre a existência de procedimento de fiscalização em andamento acerca de supostos atos de improbidade administrativa praticados pela Diretoria Gestora e Conselho Fiscal do Clube da Comunidade Elísio Siqueira – CDC Elísio Siqueira.

Instada a se manifestar, Auditoria apresentou relatório de inspeção concluindo que a desativação do Clube da Comunidade Elísio Siqueira foi motivada por irregularidades relativas a:

"*a) mandato da diretoria expirado (item 3.3), b) não entrega das prestações de contas e dos balancetes dos seis últimos anos (item 3.4); c) celebração de contrato de empréstimo firmado entre o CDC e a empresa Zimerman Eventos e Treinamentos Esportivos Ltda., no valor de R$ 317.000,00, cujos sócios são o presidente e o tesoureiro do clube investigado, sendo que os balancetes demonstram que foram pagos R$ 290.000,00 (item 3.5.1); d) terceirização do CDC mediante celebração de contrato de locação firmado com Bruno Rezende Braga e Sílvio Luiz de Andrade Serra, que são sócios da empresa Detecta Talentos Assessoria Esportiva Ltda. ME (item 3.5.2); e) não apresentação do contrato da lanchonete que funciona no CDC (item 3.5.3); e f) utilização onerosa do estacionamento do clube (item 3.5.4)*"

Ao final, a Área Técnica ressaltou que ocorreram falhas de supervisão e fiscalização, "*pois não houve prestação de contas desde o ano de 2010, sendo permitida a eleição de nova diretoria gestora para o biênio de 2012 a 2014 sem a apresentação e análise da prestação de contas, contrariando o artigo 18 do Decreto nº 46.425/05, bem como são parcos os procedimentos de controle e fiscalização do CDC, não atendendo ao Decreto nº 48.267/07, fatos que permitem concluir que a providência de desativação foi tardia, ensejando a apuração de responsabilidade funcional a quem deu causa por omissão (item 3.7).*" Registrou ainda que o CDC Elísio Siqueira, apesar de notificado sobre a desativação, se encontrava em atividade em 14.04.16, ensejando providências para a efetiva desativação (item 3.6). Sugeriu ainda o encaminhamento ao Ministério Público para o cruzamento de dados bancários e da Receita Federal do Brasil em relação às empresas e às pessoas físicas envolvidas de forma a identificar se os recursos públicos foram desviados em favor dos mesmos, com as devidas providências em relação a restituição dos valores

ao CDC ou ao Erário e responsabilização civil e penal cabíveis, por entender que os fatos relatados demonstram indícios de irregularidades com a coisa pública, transcendendo a investigação da competência deste Tribunal

Em seguida, foram oficiados/intimados os responsáveis indicados por Auditoria: Sr. Celso do Carmo Jatene (Secretário SEME à época dos fatos); Sr. José de Lorenzo Messina (Secretário SEME); Sr. Paulo César Vidal Garcia Pavan (Coordenador de Gestão de Estratégica e Equipamentos) e Sr. Miguel Del Busso (Chefe de Gabinete).

A Secretária Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, por seu secretário Sr. José de Lorenzo Messina, afirmou ter instaurado processo administrativo para apuração das práticas tidas por irregulares pelo CDC Elísio Siqueira, o que culminou com a desativação daquele clube e a desocupação da área pública onde o mesmo estava instalado.

Alegou ainda que diante da gravidade dos fatos, foi oficiado ao Ministério Público para que adotasse as medidas devidas para investigações acerca das irregularidades constatadas, o que ensejou o envio de ofício do "*Parquet*" à esta Corte de Contas, com a abertura da presente Inspeção, não sendo razoável que a SEME *"após exercer o poder de polícia, seja punida a pretexto de não exercê-lo, como pretende o órgão auditor"*.

No que tange ao item 3.4 do relatório de auditoria, esclareceu que um dos motivos para a desativação do clube foi justamente a falta de prestação de contas. Registrou que o CDC Elísio Siqueira tentou reverter a desativação, com a entrega de alguns balanços de verificações anuais, mas que após analisados pela área técnica, foram considerados insuficientes, pois não estavam nos moldes estipulados pela Coordenadoria e constavam apenas valores de entradas e saídas sem discriminação dos atos pertinentes e sem aprovação do Conselho Fiscal.

Por fim, após relato da atuação da Secretaria para aprimoramento de seus procedimentos e da legislação aplicável aos clubes da comunidade, requereu que todos os seus atos sejam considerados regulares.

As manifestações do Sr. Celso do Carmo Jatene, Sr. Paulo César Vidal Garcia Pavan e Sr. Miguel Del Busso, apresentaram igual teor, motivo pelo qual serão relatadas englobadamente.

Em sede preliminar, alegaram ausência de individualização de conduta, na medida em que a Auditoria trouxe de forma genérica a imputação de irregularidades, inviabilizando a aplicação de qualquer sanção aos interessados.

Em relação ao CDC Elísio Siqueira, inicialmente explanaram que os Clubes são pessoas jurídicas de direito privado ocupantes de áreas públicas, em regime de lei especial de permissão para proporcionar atividades esportivas e de lazer para a comunidade, não recebendo, nem administrando recursos públicos, motivo pelo qual questionaram a competência desta E. Corte para a presente fiscalização, que deveria apenas analisar o cumprimento dos requisitos da permissão.

Argumentaram ainda a efetiva fiscalização do CDC em comento, que culminou com aplicação da pena mais severa, qual seja a desativação do referido CDC e encaminhamento de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo para apuração das irregularidades praticadas pelos Dirigentes do Clube da Comunidade Elísio Siqueira.

Ao final, arrolaram os seguintes pedidos: 1) anulação do relatório de inspeção, pela

inobservância do princípio da individualização da conduta, ou, 2) alternativamente a) exclusão dos interessados do rol de responsáveis; b) reconhecimento da regularidade dos atos praticados pelos interessados ou c) reconhecimento da boa-fé dos interessados na prática dos atos inquinados de vício e ausência de prejuízo ao erário.

Ao analisar as razões trazidas, Auditoria ratificou as conclusões condensadas em seu relatório inicial, sugerindo nova oitiva da Origem para esclarecimento se houve nomeação de agente fiscalizador e efetivo exercício de suas atribuições a partir do ano de 2006.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo afastou as preliminares arguidas por entender que a legislação de regência permite que os CDCs possam ser supervisionados e fiscalizados pela Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação e que estavam autorizados a receber recursos públicos, o que despertaria a competência do controle externo desta E. Corte de Contas, ressaltando, nesse sentido, a importância da indicação do Agente Fiscalizador de Clube da Comunidade.

Em derradeiro, concluiu pela ausência de razões ou elementos suficientes para anulação do Relatório de Inspeção, exclusão de qualquer interessado do rol, reconhecimento da regularidade dos atos praticados, boa-fé ou ausência de prejuízo ao Erário.

Novamente oficiada, a Origem informou que não houve a indicação de Agente Fiscalizador do Clube da Comunidade Elísio Siqueira desde 2006 até a data da instauração do processo administrativo de apuração dos fatos e que referida indicação era de responsabilidade da Prefeitura Regional, nos moldes do art. 7º do Decreto Municipal nº 46.425/2005.

Remetida a informação acima para análise de Auditoria, esta ratificou integralmente as conclusões iniciais.

Por seu turno, a Assessoria Jurídica de Controle Externo concluiu que:

"*1. O conjunto de irregularidades perpetradas pelos dirigentes do CDC Elisio Siqueira deu origem a processo administrativo que culminou na desocupação do imóvel do Município; 2. Quanto à Ação de Reintegração de Posse nº 1046011- 52.2016.8.26.0053, encontra-se na fase de citação do réu na pessoa do seu presidente, Rodrigo Zimerman, cujos endereços foram fornecidos pela PFM. Anoto, ainda, que após a concessão da liminar nos autos, foi efetivada a reintegração na posse em favor do Município, conforme certidão datada de 18.01.2017 (documentos anexos); 3. Quanto à responsabilização dos agentes, seria necessário para tanto, a meu ver, a individualização de suas condutas o que, no caso concreto, pelo complexo sistema regulamentar da desconcentração da atuação fiscalizatória e pelos elementos contidos nos autos, entendo, s.m.j, impraticável alcançar uma conclusão definitiva sobre a questão para que se possa reconhecer, particularmente, um específico ou alguns específicos agentes como responsáveis pela tardia fiscalização apontada pela Auditoria. 4. Neste contexto, adotando a linha de pensamento da doutrina citada neste parecer, o próprio serviço como um todo é que haverá tido, por negligência, um desempenho insatisfatório, motivo pelo qual deixo a critério do Exmo. Conselheiro Relator eventuais recomendações no tocante à organização da atividade fiscalizatória dos CDCs.*"

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ressaltando o caráter instrumental de que se reveste a presente fiscalização, requereu o conhecimento e registro da presente Inspeção.

Encerrando a instrução, a Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento e registro da presente Inspeção, por ter alcançado seu objetivo de apurar suposta prática de atos de improbidade

administrativa praticados pela Diretoria e pelo Conselho Fiscal do CDC – Elísio Siqueira, cuja conclusão mais razoável é que haja o efetivo aprimoramento dos atos normativos que regulamentam a fiscalização dos CDCs.

O Ministério Público do Estado de São Paulo enviou ofícios informando a existência de Inquérito Civil nº 14.0695.0000145/2016 que apura suposta prática de atos de improbidade administrativa pela Diretoria Gestora e pelo Conselho Fiscal do CDC Elísio Siqueira, requerendo cópias dos relatórios produzidos nesta fiscalização, bem como informações acerca do eventual julgamento definitivo.

É o relatório.

VOTO

A atuação dos Clubes Desportivos Municipais, denominados "Clubes da Comunidade", encontra disciplina na Lei Municipal nº 13.718/2004 e no Decreto Municipal nº 57.260/2016 – que revogou o Decreto Municipal nº 46.425/2005 – que regulamentava a referida lei à época.

De acordo com as normas de regências, os Clubes da Comunidade possuem a natureza jurídica de direito privado, assumindo a forma de sociedade civil, sem fins lucrativos, ficando sua existência legal condicionada ao registro dos atos constitutivos no órgão de registro Civil competente. Seu objetivo é o desenvolvimento de programas municipais de esporte comunitário em área municipal após permissão de uso outorgada pela Administração Municipal.

Em uma perspectiva financeira, os Clubes da Comunidade podem receber custeio público mensal para sua manutenção, inclusive com a participação do Executivo Municipal no custo do investimento necessário à implantação de projetos aprovados de infraestrutura, benfeitorias e equipamentos para as áreas municipais a serem por eles utilizadas, nos moldes preconizados pelos art. 8º e art. 4º, III da Lei Municipal nº 13.718/2004.

Cabe acrescentar ainda que o Decreto Municipal nº 46.425/2005[1], vigente à época dos fatos, atribuía competências e poderes de fiscalização à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação.

Os termos acima expostos possuem o condão de afastar a assertiva de ausência de competência do controle externo desta E. Corte de Contas, pois, em que pese os Clubes de Comunidades serem associações privadas sem fins lucrativos ou econômicos, possuem permissão de uso de bem público e estão autorizados legalmente a receber recursos públicos e sujeitos à efetiva fiscalização sob os aspectos econômicos, finalísticos e formais.

Feitas essas considerações, a instrução processual levada a cabo corroborou as irregularidades apuradas pela própria Origem, quais sejam: mandato de diretoria expirado; não entrega das prestações de contas e dos balancetes dos seis últimos anos; celebração de contrato de empréstimo firmado entre o CDC e a empresa Zimerman Eventos e Treinamentos Esportivos Ltda. no valor de R$ 317.000,00 – cujos sócios são o presidente e o tesoureiro do clube investigado,

[1] Revogado pelo Decreto Municipal nº 57.260 de 26 de agosto de 2016, que manteve também abarcou as referidas competências.

sendo que os balancetes demonstram que foram pagos R$ 290.000,00 –; terceirização do CDC mediante celebração de contrato de locação firmado com Bruno Rezende Braga e Sílvio Luiz de Andrade Serra, que são sócios da empresa Detecta Talentos Assessoria Esportiva Ltda. ME; não apresentação do contrato da lanchonete que funciona no CDC e utilização onerosa do estacionamento do clube.

A discussão trazida aos autos – em estrita observância da própria natureza jurídica da presente inspeção – gira em torno de constatação de irregularidades, as mesmas que levaram a Origem a abrir processo administrativo, com garantia do devido processo legal e ampla defesa e que culminou com a aplicação da penalidade mais severa disposta na Lei Municipal nº 13.718/2004: a desativação do referido Clube e envio de Ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo para apuração das irregularidades em seu âmbito de competência.

Frise-se: não restou caracterizado qualquer apontamento de dano concreto ao Erário, inclusive sem qualquer apontamento de repasse de verba pública.

Todavia, merece destaque o fato de que a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação envidou todas as medidas que estavam ao seu alcance para evitar que a situação posta se perpetuasse, agindo estritamente com base nas disposições legais que regem a matéria, com plena transparência de todos os atos que culminaram com a desativação da Unidade, em homenagem às boas práticas de gestão.

Além disso, a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação esclareceu que desde o primeiro semestre de 2014 providenciou a regularização dos Clubes da Comunidade, realizando reuniões individuais, elaborando cartilha de orientação sobre a legislação e emissão de notificação a todos os clubes, indicando individualmente a documentação necessária para regularização, o que levou a aplicação da pena de desativação a 30 Clubes da Comunidade que se encontravam irregularidades.

Merece destaque ainda a informação trazida pela Origem de que enviou proposta de redação à Secretaria do Governo Municipal, que resultou na edição do novo Decreto Municipal nº 57.260 de 26 de agosto de 2016[2].

Também para fins de controle, desta feita com caráter pedagógico, a Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação informou a existência de plano piloto que tem por objetivo o treinamento dos gestores dos Clubes da Comunidade.

Ainda no campo das diligências, vale registrar ajuizamento pela Municipalidade de São Paulo, de Ação de Reintegração de Posse nº 1046011-52.2016.8.26.0053, em trâmite perante a 1ª Vara da Fazenda Municipal, em que houve julgamento por sua parcial procedência para tornar definitiva a referida reintegração de posse do imóvel onde estava instalado o CDC Elísio Siqueira em favor do Município.

Todas essas providências apontam para um esforço concreto da Origem em aprimorar suas ações e implementar mecanismos de controles em relação a atuação dos Clubes

[2] Referido Decreto introduziu mecanismos eficazes de controle, com destaque para seu artigo 7º que traz ferramentas importantes que possibilitam o controle eficaz pela SEME, com destaque para: (i) supervisionar o atendimento das obrigações dos clubes da comunidade perante o Poder Público; (ii) vistoriar com regularidade as dependências dos clubes da comunidade e relatar as modificações que tenham ocorrido e o estado de conservação dos próprios municipais (iii) manter arquivo, individualizado por clube da comunidade, com os documentos pertinentes devidamente atualizados, sempre que necessário, dentre outras.

Comunitários, o que não pode, nem deve ser rechaçado por essa fiscalização.

Bem se vê que a Origem não agiu com desídia no trato da coisa pública ou deixou de apurar os indícios que se apresentavam. Pelo contrário, resta configurado nos autos que não há que se falar em omissão, já que a Pasta não se limitou a desativar os Clubes das Comunidades que estavam irregulares, como também desenvolveu uma série de mecanismos de controle substanciais para a efetivação das melhores práticas administrativas, o que a meu ver revela-se bem mais condizente com a boa Administração Pública, que não se limita a punir, como principalmente desenvolve atos eficazes de gestão.

Nesse passo, o relatório inicial de auditoria foi categórico ao afirmar que os indícios de irregularidades transcendem a investigação de competência deste Tribunal, registrando necessidade de encaminhamento ao Ministério Público do Estado de São Paulo para apuração civil e penal eventualmente cabíveis.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo em sua manifestação conclusiva ressaltou igualmente o caráter instrumental da presente inspeção, cabendo o aprimoramento dos atos normativos, para que se evite a repetição de situação constatada na presente, registrando ainda que "*sequer dano concreto foi apontado nesta Inspeção"*.

Merece destaque ainda a boa-fé – em sua vertente objetiva e subjetiva – com que agiu o Secretário da Pasta à época, que após proceder a toda a apuração administrativa, encaminhou ao Ministério Público do Estado de São Paulo cópia do processo administrativo, noticiando os fatos para a devida apuração de responsabilidade que transbordava sua competência fiscalizatória.

Sobre o tema trago as preciosas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[3]: "*o princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente*."

Diante do exposto, voto pelo **CONHECIMENTO** e **REGISTRO** da presente inspeção, por seu próprio caráter instrumental. **RECOMENDO** que a Origem implante procedimentos para o constante aprimoramento dos atos normativos.

Oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópia da presente decisão.

INTIMEM-SE a Origem e os interessados.

Arquive-se.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 25 de agosto de 2021.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30.ed. São Paulo: Forense, 2017, p. 119.