TC 6.106/2019

ANÁLISE. TERMO DE RESPONSABILIDADE. PROJETO CULTURAL. SMC. Incentivo Fiscal. Projeto Cantando pelo Mundo. REGULAR. DETERMINAÇÃO. 1. Quando da celebração de Termos de Responsabilidade, no âmbito do Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais, proceda-se à numeração de cada instrumento. 2. Que se providencie no futuro a publicação dos extratos dos termos no Diário Oficial da Cidade. Votação unânime.

23ª Sessão Ordinária Não Presencial - 2ª Câmara

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

DECIDEM os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regular o Termo de Responsabilidade de realização de projeto cultura s/nº firmado entre a Secretaria Municipal de Cultura e Prosperidade Comunicação e Filmes Ltda. (proponente), tendo como incentivadora a empresa Certisign Certificadora Digital S.A.

DECIDEM, à unanimidade, determinar que, quando forem celebrados futuros Termos de Responsabilidade, pactuados no âmbito do Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais (PRO-MAC), a Origem proceda à numeração de cada instrumento, bem como providencie a publicação do extrato dos termos no Diário Oficial da Cidade

DECIDEM, à unanimidade, determinar a intimação e, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 19 de maio de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

EDUARDO TUMA
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos de análise do Termo de Responsabilidade de realização de projeto cultural s/número, firmado entre a Secretaria Municipal de Cultura e Prosperidade Comunicação e Filmes Ltda. (proponente), tendo como incentivadora Certisign Certificadora Digital S.A., visando a concessão de incentivo fiscal municipal para a realização do projeto cultural "Cantando pelo Mundo", com valor de R$ 558.972,00 (quinhentos e cinquenta e oito mil novecentos e setenta e dois reais).

O Edital nº 01/2018 do Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais (PRO-MAC), do qual originou a contratação em análise, foi objeto de acompanhamento no TC 3.994/2018 e acolhido, à unanimidade, pelo Plenário deste Tribunal de Contas na Sessão Ordinária 3.035, realizada em 08.05.2019[1].

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou Relatório[2] e concluiu inicialmente pela existência de duas irregularidades no Termo de Responsabilidade em análise, nos seguintes termos:

"16.1. O Termo de Responsabilidade de realização de projeto cultural não foi identificado com um número (item 14.13).

16.2. O Termo de Responsabilidade de realização de projeto cultural não foi publicado no DOC (itens 14.14 e 14.19), mas apenas a aprovação do projeto (peça 5 - fl. 26) e a emissão da nota de empenho (peça 4 - fl. 80)".

A Origem e os responsáveis foram intimados das conclusões do Órgão Técnico (Ofícios SSG-GAB 9.169/2019 - peça 13 e intimações 1.244/2019) e manifestaram-se nos autos (peça 24 – 29.04.2019). Sobre as irregularidades, com amparo na Lei nº 15.948/13, no Decreto nº 58.041/17, no Decreto nº 58.170/18 e na Portaria SMC nº 69/18, normas próprias do Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais, defenderam a não exigência de publicação do Termo de Responsabilidade no Diário Oficial da Cidade, sustentando que as publicações de todo o processo de aprovação e de eventual captação são suficientes para garantir a publicidade almejada. Aduziram, ainda, que o Termo de Responsabilidade tem o mesmo conteúdo para todos os projetos, alterando-se apenas parte do cabeçalho, informações como nome do projeto, nome do proponente, CNPJ, data de aprovação, percentual de renúncia e valor aprovado para captação, informações publicadas no DOC, não havendo necessidade de publicação do extrato do termo em questão, assim como de numeração de tais instrumentos.

---

[1] - "**ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o edital em análise."**

[2] - Peças 6 e 7 (12.06.2019).

Com o acrescido, a Auditoria procedeu à análise das defesas apresentadas e reiterou as irregularidades detectadas, sob os seguintes fundamentos[3]:

"(...) não há possibilidade de esquivo da publicação do Termo de Responsabilidade no DOC porque as normas de caráter municipal não o exigem, posto que tanto Constituição Federal como Lei de Licitações demandam a publicação com força de princípio. A publicação de todo o processo de aprovação e eventual captação não é suficiente para suplantar ou substituir a obrigatoriedade de se publicar o Termo de Responsabilidade. O fato do § 1° do artigo 41 do Decreto nº 58.041/17 mencionar apenas publicação do Despacho Autorizatório de Empenho não afasta a necessidade de se publicar o Termo de Responsabilidade no DOC, conforme demanda da Constituição Federal e Lei de Licitações explicada acima. Cumpre observar que a SMC administra a res pública, portanto, passível de controle externo, podendo ser realizado pelo cidadão, Ministério Púbico, bem como por este Tribunal de Contas do Município, dentre outros. Uma das formas de se exercitar esse controle é através de publicação no DOC, outra razão para a obrigatoriedade da publicação do extrato do instrumento em questão. A SMC alegar que todos os projetos possuem o mesmo cabeçalho com poucas alterações, tais como nome e CNPJ, não é elemento suficiente para se dispensar a numeração dos termos assinados, na verdade demonstra insuficiência da informação, posto que isso dificulta estabelecer o vínculo com documentos correlatos ao projeto. Por todo o exposto, consideramos as alegações da SMC insuficientes para modificar nossas conclusões. Deste modo, mantemos nossos apontamentos".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo emitiu parecer e opinou pela irregularidade do termo, sob os seguintes fundamentos[4]:

"(...) permito-me acompanhar AUD em seu relatório e conclusão, permanecendo as impropriedades constatadas anteriormente, tendo em vista que as informações apresentadas pela Secretaria Municipal de Cultura são todas de natureza municipal, tanto a lei como os decretos e portaria, tendo em vista que há não como eximir-se da publicidade do Termo de Responsabilidade no DOC. Nesta vertente, reiteramos o posicionamento da Divisão Auditora, sobretudo em sua observação, no sentido que a publicação é obrigatória e exigida por lei, mesmo que as normas municipais não o exigem, a Constituição Federal, assim como a Lei das Licitações demandam a publicidade com força de principio legal. Consignamos que, em sua defesa SMC cita normativos de natureza municipal, e assim há que se observar a Secretaria Municipal de Cultura administra a res pública, onde a publicidade no DOC é uma das formas de exercitar o controle externo, com a obrigatoriedade da publicação do extrato do instrumento".

---

[3] - Peça 28 (03.02.2020).
[4] - Peças 30 e 31 (26.03.2020).

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se nos autos e requereu o acolhimento do termo de responsabilidade em exame[5]:

"(...) No que concerne especificamente as falhas anotadas, muito embora possam ser feitas algumas ressalvas aos procedimentos adotados – alguns dos quais de responsabilidade exclusiva da entidade contratada – elas podem ser tidas por formais, de caráter documental, uma vez que não macularam a entrega do objeto previsto no termo de fomento. A Administração não descurou dos procedimentos capazes de dar validade e eficácia ao ajuste ora examinado (...). Tais circunstâncias demonstram as inconsistências havidas, como se disse, são todas de ordem formal, não tendo comprometido a higidez e a validade do pacto. Portanto, dentro de uma abordagem teleológica, apesar das irregularidades apontadas, é perfeitamente possível o acolhimento dos atos examinados neste processado ou, ao menos, a recepção de seus efeitos financeiros. É indiscutível que a Administração Municipal, observados os critérios de conveniência e oportunidade, após inúmeros estudos de ordem técnica, bem como diante da inviabilidade de gerenciar todo o sistema, houve por bem adotar como política pública a realização de parcerias com renomadas entidades da sociedade civil. E assim o fez como forma de ampliar o acesso à cultura, tendo por escopo buscar a participação de Instituições que têm relevante presença na nossa Cidade, com inúmeros e reconhecidos serviços prestados em tais áreas. Não se pode olvidar que o interesse público é a justificativa do ajuste. E não há nestes autos qualquer elemento que indique ou comprove que não tenha havido a atenção ao interesse público no termo de fomento em exame. (...). Isto posto, à vista de todo o processado nestes autos, esta Procuradoria requer o reconhecimento da regularidade do temo de fomento em exame, aqui chamado de termo de realização de projeto cultural, relevando-se as impropriedades apontadas".

Por derradeiro, a Secretaria Geral, por intermédio de seu Secretário, manifestou-se de forma conclusiva e, na esteira dos pareceres da SFC e AJCE, entendeu pela irregularidade da contratação, sob os seguintes fundamentos:[6]

"(...) A Equipe de Auditoria elaborou o Relatório de Análise de Contratação (Peça 6) apontando como irregularidades a ausência de identificação do Termo com um número e a ausência de sua publicação no DOC, as quais foram ratificadas mesmo após análise da defesa apresentada pela Origem (Peça 28). A AJCE (Peças 30 e 31) acompanhou as conclusões lançadas no relatório de auditoria. A I. Assessora desta SG, por sua vez, opinou pela regularidade do Termo ora analisado. Diante do exposto, tendo em vista as infringências constatadas pela Auditoria, que maculam o ajuste, opino pela irregularidade do Termo de Responsabilidade em análise, sem

[5] - Peça 343 (05.04.2020).
[6] - Peças 36 e 37 (17.07.2020).

prejuízo de eventuais determinações ou recomendações à Origem, a critério Superior".

É o relatório.

VOTO

De início, cumpre informar que o Edital nº 01/2018 do Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais (PRO-MAC), do qual originou a contratação em análise, foi objeto de acompanhamento no TC 3.994/2018 e acolhido, à unanimidade, pelo Plenário deste Tribunal de Contas na Sessão Ordinária 3.035, realizada em 08.05.2019[7].

Conforme relatado, mesmo após a análise das defesas apresentadas pela Origem e responsáveis, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle reiterou seu relatório inicial e concluiu pela existência de duas irregularidades no Termo de Responsabilidade em análise, quais sejam:

"1- 16.1. O Termo de Responsabilidade de realização de projeto cultural não foi identificado com um número.

2- O Termo de Responsabilidade de realização de projeto cultural não foi publicado no DOC, mas apenas a aprovação do projeto e a emissão da nota de empenho".

Inobstante essas constatações, verifica-se que tais irregularidades **não se revelam suficientes para macular o termo de responsabilidade** por meramente formais, sendo passíveis de determinações à Origem, notadamente diante da publicação da aprovação do projeto e da emissão da nota de empenho no DOC (fls. 26 da Peça 05 e fls. 80 da Peça 04).

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Procuradoria da Fazenda Municipal e, em parte, da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar a presente decisão, **JULGO REGULAR** o Termo de Responsabilidade de realização de projeto cultural s/número, firmado entre a Secretaria Municipal de Cultura e Prosperidade Comunicação e Filmes Ltda. (proponente), tendo como incentivadora Certisign Certificadora Digital S.A., visando a concessão de incentivo fiscal municipal para a realização do projeto cultural "Cantando pelo Mundo".

DETERMINO que, quando forem celebrados futuros Termos de Responsabilidade, pactuados no âmbito do Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais (PRO-MAC), a Origem proceda à numeração de cada

[7] - "ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o edital em análise."

instrumento, bem como providencie a publicação do extrato dos termos no Diário Oficial da Cidade.

Intime-se.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.