II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-464/2023

Processo	-	TC/010184/2019
Solicitante	-	Ministério Público do Estado de São Paulo
Inspecionadas	-	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho)/Agência São Paulo de Desenvolvimento – Adesampa
Objeto	-	Inspeção para apurar sobre possível conduta irregular de duas funcionárias públicas na condução do Projeto Ligue os Pontos, cujo objeto é conectar os produtores de alimentos da agricultura familiar na Zona Sul aos potenciais consumidores, evitando que as áreas cultiváveis sejam tomadas pela urbanização informal e coloquem em risco a segurança hídrica da cidade de São Paulo

3.293ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMDET. Apurar possível conduta irregular de funcionárias públicas na condução do Projeto Ligue os Pontos. 1. É inaplicável a Lei 8.666/1993 na contratação de terceiros, visto que não efetuada pelo Município, e sem a utilização de recurso de natureza pública envolvido. 2. Constatado que não houve descumprimento da Lei 8.666/1993, conforme denunciado junto ao Ministério Público. 3. Detectado que o objeto a que se refere o Projeto está sobreposto com a pactuação havida no seio do SEI 8710.2019/0000257-6. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Apure as responsabilidades dos envolvidos na sobreposição dos objetos do Projeto Ligue os Pontos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 presente Inspeção, para fins de registro, ressaltando que não foram detectadas as irregularidades denunciadas perante o Ministério Público do Estado de São Paulo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Administração que apure as responsabilidades dos envolvidos na sobreposição de objeto do Projeto "Ligue os Pontos" com a contratação havida no seio do SEI nº 8710.2019/0000257-6.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se procedam às comunicações regimentais, oficiando-se, também, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, cujo ofício deverá ser instruído com cópia deste Acórdão e das peças nos 29, 30, 32, 33, 140, 162, 163 e 175.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de setembro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

TC/010184/2019

Interessados:	Ministério Público do Estado de São Paulo, Agência São Paulo de Desenvolvimento, Secretaria de Governo Municipal, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano).
Objeto:	Inspeção – Apuração de possíveis condutas irregulares praticadas por servidores públicos envolvidos no projeto "Ligue os Pontos", denunciadas ao Ministério Público do Estado de São Paulo.
Relator:	**Conselheiro Roberto Braguim**

RELATÓRIO

Trata-se de Inspeção instaurada por minha determinação (Peça nº 7), em decorrência do ofício encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que noticia a existência de denúncia versando sobre possíveis condutas irregulares praticadas por servidores públicos envolvidos no Projeto “Ligue os Pontos”, cujo objetivo é conectar os produtores de alimentos da agricultura familiar na Zona Sul de São Paulo aos potenciais consumidores, evitando que essas áreas cultiváveis sejam tomadas pela urbanização informal e coloquem em risco a segurança hídrica da Cidade.

Cumpre esclarecer que o Projeto “Ligue os Pontos” foi o vencedor do Mayors Challenge - edição de 2016, cujo prêmio, oferecido pela entidade americana Bloomberg Philanthropies, consistiu no valor de 5 milhões de dólares para a efetivação do referido projeto.

Em decorrência, foi celebrado Acordo de Colaboração entre a Prefeitura do Município e São Paulo e a Vital Strategies, instituição do terceiro setor com sede nos Estados

Unidos, indicada pela entidade americana que ofertou o prêmio para administrar o numerário recebido.

A denúncia dirigida ao Ministério Público, relata que:

"duas servidoras que alegam não ser necessário seguir a 8666/93 e por isso não há NENHUMA transparência em contratações no sentido de publicização, os preços não são de mercado, as contratações são direcionadas aos 'amigos', não existe nenhuma possibilidade de participação de empresas interessadas que não sejam do interesse dessas servidoras. Isso está causando um desconforto muito grande na questão de Compliance desse projeto, transformado num 'balcão de negócios' por essas servidoras."

O denunciante esclareceu que as condutas faltosas referem-se exclusivamente a duas servidoras, "sem conhecimento da Secretária e de demais autoridades municipais, absolutamente idôneas nesse projeto."

Em verdade, ainda segundo o denunciante junto ao Ministério Público, coube a membros da Comissão constituída para seleção de prestadores de serviços técnicos para o Projeto "Ligue os Pontos" promover as contratações necessárias, as quais teriam sido realizadas tão somente por procedimentos administrativos internos, sem a devida observância das regras estabelecidas pela Lei nº 8666/1993, tais como:

"a) publicação de edital em Diário Oficial;

b) processo de seleção com a realização de procedimentos licitatórios: envio de propostas, realização de sessão com a abertura dos envelopes após a habilitação das candidatas e respectiva publicização da empresa vencedora;

c) ausência de Parecer Jurídico da SMUL - tendo em vista que a responsabilidade pela seleção e proposta de contratação foi da Comissão Técnica em questão;

d) publicação da empresa vencedora;

e) publicação no Diário Oficial do Termo de Contrato."

A SCE, consoante o Relatório de Inspeção identificado como Peça nº 29, concluiu que:

1. Embora não seja aplicável a Lei nº 8.666/93, em face da natureza da parceria, consoante parecer da PGM, houve infringência ao artigo 11[1] da Lei Federal n.º 13.019/2014, bem como do artigo 37[2] da Constituição Federal;

2. Não se pode afirmar que há indícios de conduta irregular das servidoras mencionadas na denúncia;

3.Propôs a apuração de responsabilidades no âmbito interno da Prefeitura na instauração do SEI n.º 8710.2019/0000257-6, que tratou da contratação, por parte da ADE SAMPA, de objeto sobreposto àquele verificado no Programa "Ligue os Pontos.

A AJCE (Peça nº 31), a par de corroborar as conclusões alcançadas pela SCE, propôs as oitivas da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, da Secretaria do Governo Municipal e da ADE SAMPA, com o que aquiesci (Peça nº 34).

Prestaram os devidos esclarecimentos a Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE Sampa (Peça nº 54), cuja representação processual foi regularizada pelas Peças nºs 155/157, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Peça nº 70) e a Secretaria de Governo Municipal (Peça nº 85).

---

[1] "Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.
Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:
I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;
III - descrição do objeto da parceria;
V - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;
V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.
VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício."

[2] "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. "

Por meio da Peça nº 140, a SCE lançou novo pronunciamento, pelo qual, à luz dos elementos colacionados pela Administração, deu por superada a falta acima identificada como item 1, ficando afastada, portanto, a ocorrência de irregularidade na formalização do Termo de Colaboração.

No tocante ao Item 2, reiterou a ausência de indícios de conduta irregular por parte de servidoras no âmbito do Projeto "Ligue os Pontos".

Por fim, renovou a sugestão de apuração de responsabilidades no âmbito interno da Prefeitura.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, consoante Peça nº 162, acompanhou a SCE, enfatizando que de fato não houve descumprimento da Lei Federal nº 8.666/1993, vez que inaplicável à espécie, e nem restou demonstrado comportamento irregular dos agentes públicos envolvidos, encontrando-se a presente, portanto, adequadamente instruída para a devida apreciação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, a seu turno, acompanhou as manifestações precedentes dos órgãos técnicos desta Casa, pugnado pelo conhecimento e registro da presente, em face de sua natureza instrumental (Peça nº 166).

A Secretaria Geral – SG, por fim, nos termos constantes da Peça nº 175, reconheceu, nos mesmo moldes da AJCE, que a presente Inspeção está em condições de ser conhecida e apreciada.

Acompanhou, no mais, a conclusão expendida pela SCE na Peça nº 140, inclusive quanto à recomendação para apuração de responsabilidades, por meio do controle interno da Administração, quanto à duplicidade de objetos de instrumentos distintos, na forma apontada pela SCE.

É o Relatório.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

VOTO

Os presentes autos foram inaugurados, como já relatado, por ofício enviado pelo D. Ministério Público do Estado de São Paulo, indagando se houve apuração de possível conduta irregular de servidores da Prefeitura do Município de São Paulo na condução do Projeto "Ligue os Pontos". Diante da ausência de procedimento de fiscalização sobre o tema, determinei a instauração da presente Inspeção (Peça nº 7).

É de interesse pontuar que o Projeto "Ligue os Pontos" tem por objetivo conectar os produtores de alimentos da agricultura familiar na Zona Sul de São Paulo aos potenciais consumidores, evitando que essas áreas cultiváveis sejam tomadas pela urbanização informal e coloquem em risco a segurança hídrica da Cidade.

Registre-se, por relevante, que o referido Projeto foi o vencedor do Mayors Challenge - edição de 2016, cujo prêmio, oferecido pela entidade americana Bloomberg Philanthropies, consistiu em US$ 5.000.000,00 (cinco milhões de dólares) para a efetivação do referido Projeto, não havendo, para sua viabilização, aporte de haveres municipais, mas apenas recursos privados da instituição americana que, no momento em que concedeu a láurea, o fez de forma condicionada a que os fundos decorrentes da premiação fossem administrados por instituição por ela escolhida, no caso, a Vital Strategies.

De fato, como detectado pelos órgãos técnicos desta Casa, à luz dos esclarecimentos carreados pela Administração, o Município de São Paulo, na forma acordada no Termo de Colaboração firmado com a Vital Strategies, não manejou recursos nem contratou terceiros, malgrado participasse de todo o processo de seleção, escolha e execução de cada etapa do projeto "Ligue os Pontos".

Não havendo, assim, recurso de natureza pública envolvido, o ajuste não se situa sob as asas da Lei nº 8.666/1993, como asseverou, a propósito, a Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Licenciamento (Peça nº 24, págs.205/221), orientando o agir da Administração:

"De todo modo, ainda que não se trate exatamente de um acordo de cooperação internacional nos moldes traçados pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério de Relações Exteriores, vale a pena trazer à baila duas balizas de legalidade traçadas pelo Tribunal de Contas da União para acordos desse tipo.

Com efeito, depreende-se da minuta apresentada (4093189), bem como do Procurement Policy da Vital Strategies (4052505) que será essa a contratar pessoas físicas ou jurídicas para auxiliarem na realização do Projeto Ligue os Pontos. O Município de São Paulo não vai manejar recursos nem contratar terceiros, mas vai ativamente participar de todo o processo de seleção, escolha e da execução de cada etapa do projeto por ele elaborado.

Como a contratação de terceiros não será feita pelo Município de São Paulo, e não haverá recurso de natureza pública envolvida, não se está sob âmbito de aplicação da lei nº 8.666/1993."

Com efeito, o Termo de Colaboração formalizado entre a ADE SAMPA e a Vital Strategies, com a interveniência da então SMDU, atual SMDL, como bem assinalado pelos órgãos técnicos do TCM, guarda semelhança àquele regrado pelo art. 2º, VII, da Lei Federal n° 13.019/2014[3], regulamentada neste Município por meio do Decreto Municipal nº 57.575/2016.

Ademais, como frisado especialmente pela SCE na Peça nº 140, pág. 4:

"Nesse passo, conforme os arts. 44 e 45 do DM nº 57.575/16[4], ainda que o Projeto 'Ligue os Pontos' envolvesse fluxo de recursos financeiros do Poder Público para o particular, a

---

[3] "Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
.....
VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;"

[4] "Art. 44 As contratações de bens e serviços realizadas pelas organizações da sociedade civil com o uso de recursos transferidos pela Administração Pública Municipal observarão os parâmetros usualmente adotados pelas organizações privadas, assim como os valores condizentes com o mercado local.
Art. 45 Para a contratação de equipe dimensionada no plano de trabalho, a organização da sociedade civil poderá adotar procedimento de seleção com métodos usualmente utilizados pelo setor privado. Parágrafo único. Fica vedada à Administração Pública Municipal a prática de atos de ingerência direta na seleção e na contratação de pessoal pela organização da sociedade civil ou que direcionem o recrutamento de pessoas para trabalhar ou prestar serviços na referida organização."

contratação de bens e serviços seguiria parâmetros usualmente adotados pelas organizações privadas e valores condizentes com o mercado local."

Constata-se, desta feita, que não houve descumprimento da Lei nº 8.666/1993, conforme denunciado junto ao Ministério Público.

De outra parte a SCE, desde seu primeiro pronunciamento, não detectou conduta irregular dos agentes públicos envolvidos com o Projeto "Ligue os Pontos", vez que os procedimentos adotados se coadunaram à legislação aplicável à espécie e com as regras estabelecidas pela entidade filantrópica repassadora dos recursos, especialmente pelo Termo de Colaboração firmado entre a Administração e a Vital Strategies, o qual consta da Peça nº 24, págs. 380/386 (Instrumento) e 387/416 (Anexos).

Ressalto que todos os órgãos técnicos desta Casa, e também a PFM, opinaram nesse mesmo sentido, ratificando a manifestação final da SCE.

Contudo, ao longo dos estudos realizados pela SCE foi detectado que o objeto a que se refere o Projeto "Ligue os Pontos" está sobreposto com a pactuação havida no seio do SEI nº 8710.2019/0000257-6, fato que ensejaria apuração de responsabilidades pelo controle interno da Administração.

Desse modo, com esteio nos pronunciamentos da SCE, da AJCE, da SG e da PFM, que passam a fazer parte integrante deste voto, conheço da presente Inspeção, para fins de registro, ressaltando que não foram detectadas as irregularidades denunciadas perante ao Ministério Público.

Embora sem relação direta com a denúncia levada ao Ministério Público, mas compatível com este procedimento fiscalizatório, determino à Administração, incorporando a proposta originalmente formulada pela SCE, e posteriormente pela SG, que apure as responsabilidades dos envolvidos na sobreposição de objeto do Projeto "Ligue os Pontos" com a contratação havida no seio do SEI nº 8710.2019/0000257-6.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Proceda-se às comunicações regimentais, oficiando-se também ao Ministério Público do Estado de São Paulo, cujo ofício deve ser instruído com cópia deste julgamento e das Peças nº 29, 30, 32, 33, 140, 162, 163 e 175.

TCM, 20 de setembro de 2023.

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente